

GENÇLİK ODAKLI AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI



I.BASKI

OCAK-2016

ISBN: 978-605-83752-0-8

Grafik Tasarım:

ŞEREFLİOĞLU TASARIM

Ceyda ŞEREFLİOĞLU

Basım Yeri:

HAZAR REKLAM MATBAACILIK

Kazım Karabekir Caddesi Kültür Çarşısı

No: 7/56-57 İskitler / ANKARA

“Bu yayın Avrupa Komisyonu ile Türkiye Cumhuriyeti’nin mali katkıları ile Türkçe’ye çevrilmiştir. Bu yayının telif hakkı Avrupa Eğitim Vakfı’na (ETF) aittir. Bütün hakları saklı olup, kaynak gösterilmek kaydıyla alıntı yapılabilir. Bu kitap içeriğinde Avrupa Komisyonu sorumlu değildir. Bu çalışmanın içeriği tamamen yazarın sorumluluğu altında olup, Avrupa Eğitim Vakfı veya Avrupa Birliği kurumlarının görüşlerini mutlaka yansıttığı anlamı taşımamaktadır.”

@ European Training Foundation, 2014

Bu çalışma kaynak belirtilmek kaydıyla çoğaltılabilir.

GENÇLİK ODAKLI AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Avrupa Eğitim Vakfı'ndan Profesör Jochen Kluve tarafından hazırlanmıştır.

İçindekiler

Teşekkür	4
Özet	5
1. Giriş ve Arka Plan	6
2. Aktif İşgücü Piyasası Politika Tipleri	10
2.1 Genel Tanım ve Hedefler	10
2.2 Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Dört Tipi - Temel Teorik Çerçeve	11
3. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Etkililiğinin Deneysel Kanıtı	14
3.1 Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kullanım Kalıpları	14
3.2 Bilgi Birikimi Oluşturma Yolları	16
3.3 Gençlik Odaklı Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etkililiği (Etkisizliği)	20
3.4 Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Etkililiğine İlişkin Genel Bulgular	22
4. Avrupa Eğitim Vakfı Paydaş Ülkelerinde Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ve Gençlik Odaklı Etkin İşgücü Piyasası Politikaları	25
4.1 Ülke Özellikleri	25
4.2 Avrupa Eğitim Vakfı Paydaş Ülkelerinde Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kullanımı ve Değerlendirmesi	29
5. Sonuçlar ve Tavsiyeler	39
Kısaltmalar Listesi	42
Sözlük	42
Kaynakça	44

TEŞEKKÜR

Kapsamlı görüşlerinden ve yorumlarından yararlanmış olduğum Avrupa Eğitim Vakfı'ndan Ummuhan Bardak, Cristina Mereuta ve Francesca Rosso'ya minnettarım. Avrupa Eğitim Vakfı'nda yapılan seminere katılan ve akran denetmenleri Ana Andric, Daiga Ermsone ve Helmut Zelloth tavsiyeleriyle çok önemli katkıda bulunmuşlardır. Diego Angel-Urdinola (Dünya Bankası Orta Doğu ve Kuzey Afrika, Rabat, Fas), Rebekka Grun v. Jolk (Dünya Bankası Doğu Avrupa ve Orta Asya, Washington DC), Johannes Kottl (Dünya Bankası Doğu Avrupa ve Orta Asya, Washington DC), Hartmut Lehmann (Bologna Üniversitesi), Matteo Morgandi (Dünya Bankası Doğu Avrupa ve Orta Asya, Washington DC), David Newhouse (Dünya Bankası Sosyal Koruma ve İşgücü, Washington DC) ve Hermine Vidovic (Viyana Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, (WIIW), Viyana, Avusturya) uzmanlık bilgilerini sunmuşlardır.

ÖZET

Bu doküman, yazarın Avrupa Eğitim Vakfı için 2013 Eylül ve 2014 Şubat ayları arasında yürütmüş olduğu projenin başlıca çıktısıdır. Bu projede yapılacak olan iş, Avrupa Eğitim Vakfı Paydaş Ülkelerinde aktif işgücü piyasası politikalarının oynadığı rolü analiz etmektir. Analizde odaklanılan başlıca nokta hangi programların hangi koşullar altında işe yaradığının tespit edilmesiydi. Özellikle genç insanlara yoğunlaşıldı. Söz konusu çalışma iki ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde farklı aktif programlar ve bunların nasıl çalıştığını düşündüğümüz ele alındı. Bu bölümde mevcut bilgi birikimleri etkililiklerine göre incelendi. Buna ilişkin kanıtların çoğunluğu OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) ülkelerinden gelmektedir. İkinci bölümde Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Avrupa Eğitim Vakfı Paydaş Ülkelerinde kullanımına ilişkin veriler ve mevcut değerlendirmeler bir araya getirildi. Çalışmada elde edilen başlıca bulgu, bu ülkelerin aktif programları genelde sınırlı ölçüde kullanıyor olmaları ve etki değerlendirmelerinde pek az kanıt çıkmış olmasıdır Aynı zamanda, birçok ülke Aktif İşgücü Piyasası Politikalarını uygulamaya başlamış veya uygulamayı planlamaktadır ve etkilerini değerlendirmeye başlamışlardır. Bu süreç, Avrupa Eğitim Vakfı rehberliğindeki uluslararası tecrübe ile canlandırılabilir ve yönlendirilebilir.

Jochen Kluge

Humboldt Üniversitesi, Berlin ve RWI, Berlin Ofisi

İşletme ve Ekonomi Fakültesi

1. GİRİŞ VE ARKA PLAN

Bu bölümde dünya genelindeki işgücü piyasalarında bulunan genç insanların durumuna ilişkin başlıca biçimlendirilmiş olgular sunulmaktadır. Genç işsizliğine, bunun yetişkin işsizlik istatistikleri ile ilişkisine ve ticaret dengesindeki değişikliklerle etkileniş şeklinin orantısızlığına özel olarak odaklanılmıştır. Bu betimleyici bulgular genç işsizliği ile mücadelede yönelik aktif işgücü piyasası politikalarının potansiyeli üzerindeki müteakip analize zemin hazırlamaktadır.

Genç işçiler, politika yapıcıların gösterecekleri özel dikkate muhtaçlardır. Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından temin edilen küresel genç istihdamı eğilimleri analizinin (ILO, 2013) gösterdiği gibi, dünya genelindeki işsizlik 2008 yılındaki küresel finans kriziyle aniden artmış olup, o zamandan beri yüksek seviyelerde seyretmektedir. 2012 ve 2013 yıllarına ilişkin tahminlere göre, 2010 ve 2011 yıllarındaki hafif genel iyileşme aşağı yönlü sürekli bir eğilime dönüşmemiştir. Bu gelişme ŞEKİL 1.1.'de gösterilmiştir.

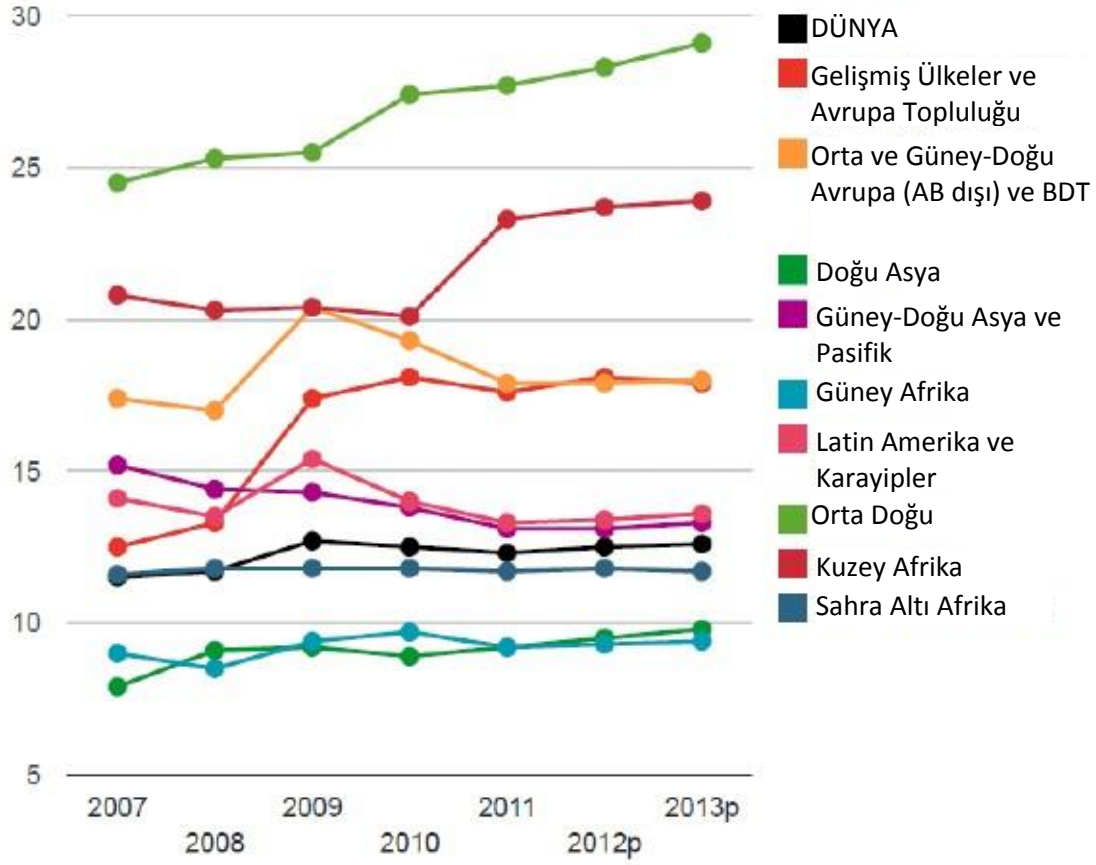
ŞEKİL 1.1 KÜRESEL GENÇ İŞSİZLİĞİ VE İŞSİZLİK ORANI, 1991-2013



Kaynak: ILO, 2013

Ancak, genç işsizliğindeki gelişmenin seviyesi ve eğilimi bölgeler genelinde homojen değildir. ŞEKİL 1.2’de gösterildiği üzere, bölge ortalamaları kullanıldığında, genç işsizliği oranları Orta Doğu’da (açık yeşil) ve Kuzey Afrika’da (koyu kırmızı) özellikle yüksektir. Belirtilen ikinci bölge krizden şiddetli bir şekilde etkilenmiş ve genç işsizliği rakamları o zamandan beri toparlanamamıştır. Aynı kalıp, gelişmiş ülkeler ve Avrupa Birliği (AB) için de geçerli olup, bölge karşılaştırmasının orta bölümünde gösterilmiştir (açık kırmızı). Orta ve Güney Doğu Avrupa Ülkeleri (AB dışı) ve Bağımsız Devletler Topluluğu, kriz öncesi eğilimlerine dönmüş görünmektedirler. Bu olumlu gelişmeye rağmen, genç işsizliğinin kriz öncesi seviyesinin de nispeten yüksek olduğu unutulmamalıdır.

ŞEKİL 1.2 BÖLGELERE GÖRE GENÇ İŞSİZLİĞİ ORANI, 2007-13



Not: ö – öngörülen

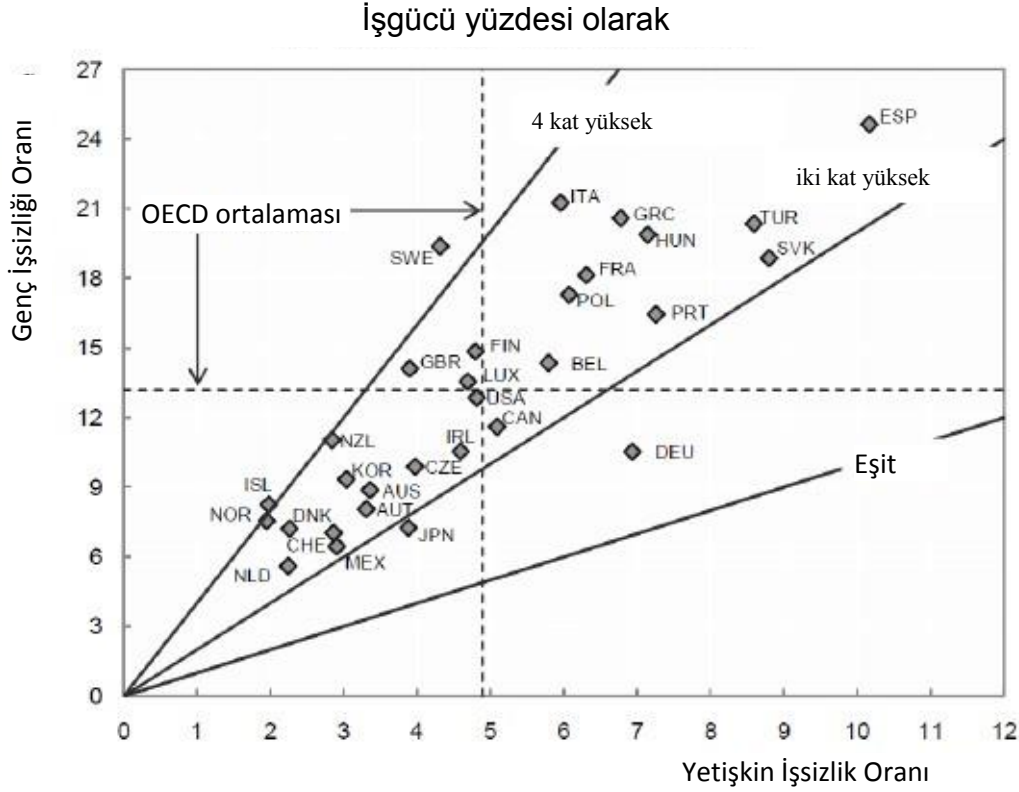
Kaynak: ILO internet sitesi, son erişim 21 Ocak 2014

İşgücü piyasasında, genç insanlar mevcut birkaç nedenden dolayı riskli nüfusu oluşturmaktadır. Bunlardan ilki çok sayıda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede son onyılda ısrarcı bir kalıp ortaya çıkmış olmasıdır. Ortalama genç işsizliğinin genel yetişkin işsizliğinin yaklaşık iki katı olduğu görülebilmektedir (örnek: ILO, 2013). 2008 verileri kullanıldığında, mali ve ekonomik kriz öncesindeki yıl için, ŞEKİL 1.3'de OECD ülkelerindeki genç ve yetişkin işsizliği ile ilişkili olan ve OECD tarafından temin edilen analiz gösterilmektedir (Scarpetta ve diğerleri, 2010).

Ülkeler genelindeki ortalama genç/yetişkin işsizlik oranı 2,8'dir. Ülkeler arasında belirgin farklar bulunmakla birlikte, hemen her yerdeki genç işsizliği oranının yetişkin işsizliği oranının en az iki katı olması dikkate değerdir. Almanya ve Japonya bu kuralın yegane istisnalarıdır. Almanya'daki 1,5 seviyesindeki düşük oran genç insanların çoğunluğunun okuldan işe nispeten sorunsuz şekilde geçişlerini sağlamada oldukça başarılı bulunan çıraklık sistemine atfedilmektedir (Scarpetta ve diğerleri, 2010).

İkincisi ise, genç işsizliğinin aşırı döngüsel oynaklık göstermesidir, durgunluk sırasında genç işçilerin işsizlik olasılığının olumsuz etkisi yetişkin işçilerinkini geçmektedir. ŞEKİL 1.4'te bu kalıp basitleştirilmiş şekilde gösterilmektedir. Söz konusu ŞEKİL 1996 ila 2007 yılları arasında genç ve yetişkin işsizlik oranlarının gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYİH) karşılık gelen esnekliklerini sergilemektedir (Scarpetta ve diğerleri, 2010). OECD ülkeleri genelinde, GSYİH büyüme oranından bu dönemde meydana gelen yüzde 1'lik sapma yetişkin işsizlik oranında ortalama yüzde 0,65 değişime neden olmuş, genç işsizliği oranında ise yüzde 1,4 değişime yol açmıştır.

¹ Tipik olarak 16 ila 24 yaş aralığı olarak tanımlanmıştır.



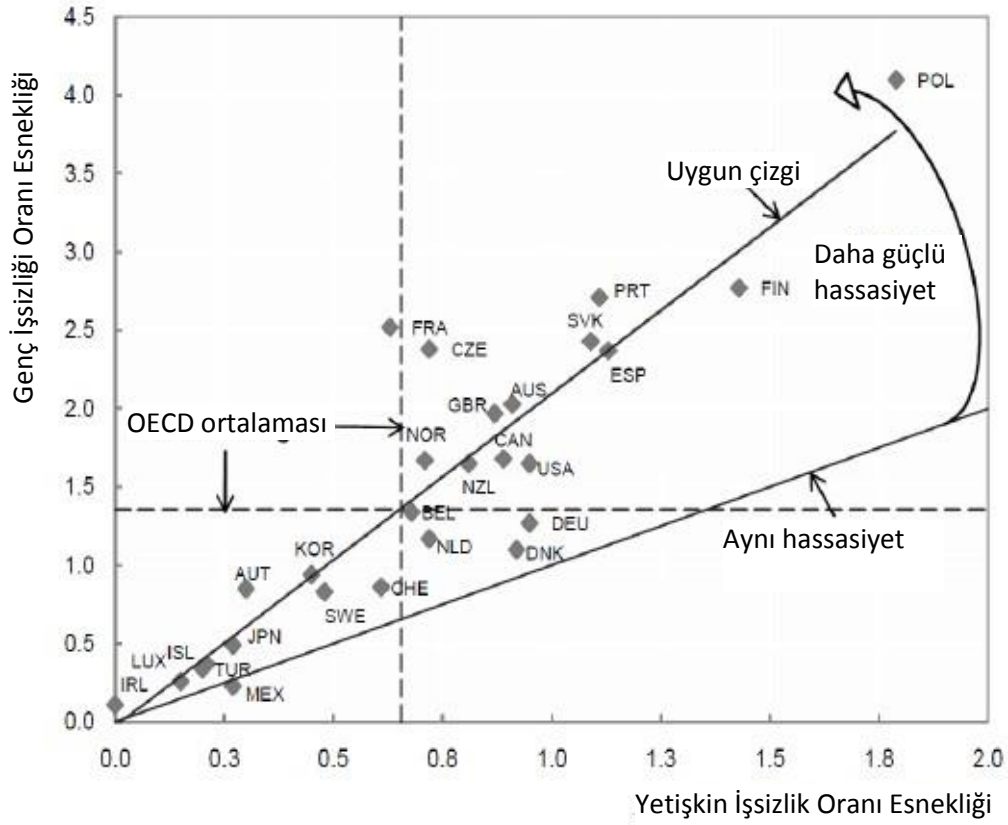
Kaynak: Scarpetta ve diğerleri, 2010

Üçüncü olarak, bu sorun ‘yaralayıcı etkilerle’ ağırlaşmaktadır. İşsizlik dönemlerinin uzaması ‘yaralar’ bırakmakta, yani uzun dönemli işgücü piyasası sonuçlarını (kazançlar, istihdam) olumsuz etkilemekte, yaşam döngülerinin başında meydana gelmesinden dolayı genç işçiler üzerinde orantısız şekilde etki yapmaktadır (örneğin, Gregg ve Tominey, 2005).

Dördüncüsü, resmi istihdama ve nitelikli işlere erişim, özellikle düşük-orta gelir ülkelerinde, başlıca politika konusudur. Son olarak, tüm bu sorunlar genç nüfusun genel nüfus içindeki büyük payından kaynaklı demografik baskı yaşayan ülkelerde daha belirgin olabilmektedir.

Genç/yetişkin işsizlik açığının bir bölümü iş tecrübesi ve iş arama becerilerinin genç işçiler arasında nispeten az olmasıyla açıklanabilir. Ancak, son onyıllar içinde yapılan araştırmalar gençlerin işgücü piyasası performansının yapısal sorunlardan da etkilendiğine işaret etmektedir. İlkesel olarak, bu tür sorunlarla birçok kaldıraç kullanılmak suretiyle mücadele edilebilir. Bunlardan biri okuldan çalışmaya daha iyi geçiş yapmalarında genç insanlara yardımcı olan ve genç işçiler ile işverenler arasındaki beceri eşleşmesini iyileştiren öğretim politikaları ile sağlanmaktadır. Sonuçta, bu da öğretim döngüsünün tamamını kapsayan politikalar olması anlamına gelmektedir. Bunlar erken çocukluk müdahaleleri ile başlamakta ve genç insan mesleki öğretime veya eğitim sistemine girene değin zorunlu okul döneminin tamamında devam etmektedir. İkinci kaldıraç ise genç işçilerin istihdamının önündeki engellerin kaldırılması ile ilgilidir. Kalıcı istihdam akitlerinin aşırı derecede kısıtlayıcı mevzuata (örneğin: istihdam koruma mevzuatı, kalıcı/geçici akitler, asgari ücretler) tabi olmasından kaynaklanan iki katmanlı işgücü piyasalarının genç işçilerin istihdam edilmesinde veya daha istikrarlı işlere atlama taşı vazifesi görmekten çok çıkmaz sokak haline dönüşen kısa süreli giriş işleri üretilmekle kalınmasında caydırıcı faktör olması muhtemeldir.

ŞEKİL 1.4 OECD ÜLKELERİNDE GENÇ VE YETİŞKİN İŞSİZLİĞİNİN TİCARET DÖNGÜSÜNE DUYARLILIĞI, 1996--2007



Kaynak: Scarpetta ve diğerleri, 2010 İlgili esneklikler potansiyel GSYİH büyüme oranından yüzde 1 puanlık sapmaya karşılık gelen yüzde puan değişimini göstermektedir.

Son olarak, işsiz işçileri hedef alan diğer politika seçenekleri, gençlerin eğitilmesi ve ücret sübvansiyonları, kamu istihdam ve iş arama yardımı gibi diğer aktif işgücü piyasası politikalarıdır. Bu politikalar yapısal ve döngüsel işsizliğe çare olarak önerilmiş olup, birkaç onyılda beri OECD ülkelerinde kullanılmaktadır. Düşük-orta gelir ülkeleri de iş arayanlara yönelik etkin politikalar uygulamaya giderek artan oranda başlamışlardır. Bu çalışma genç insanlara yönelik bu tip politikalarla ilgilidir ve Avrupa Eğitim Vakfı Paydaş Ülkelerine özellikle odaklanmıştır. Dolayısıyla, çalışmanın kapsayıcı sorusu aşağıdaki şekilde konumlandırılabilir: Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerindeki genç işsizliği sorunu ile mücadele etmek için hangi etkin işgücü piyasası politikaları hangi koşullar altında işe yarar?

Bu çalışma metni aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir. Bölüm 2 aktif işgücü piyasası politikalarının ve bunların amaçlarının genel bir tanımını vermektedir. Dört tip aktif politika ve bunların işleyiş şekline yönelik temel çerçeveyi sunmaktadır. Bölüm 3 aktif işgücü piyasası politikalarına ilişkin mevcut bilgi birikimini ele almakta, deneysel bulguların çoğunluğunun OECD ülkelerinden çıkması nedeniyle, daha çok bu ülkelere odaklanmaktadır. Bölüm 4 aktif işgücü piyasası politikalarının Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerindeki kullanım ve etkililiğine ilişkin bilgileri toplamaktadır. Mevcut durumda, programı kullanımı ve değerlendirmeleri hakkındaki verilerin kısıtlı olması nedeniyle (ayrıca bu politikaların genelde sınırlı şekilde kullanılmaları nedeniyle), bu sistematik değerlendirme biraz başlangıç seviyesinde kalmaktadır. Bölüm 5’de çalışmadan çıkan sonuçlar bulunmaktadır.

2. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKA TİPLERİ

Bu bölüm aktif işgücü piyasası politikalarını ve bunların amaçlarını tanımlamaktadır. Bunların en son ‘etkinleştirme stratejileri-ne’ nasıl oturtulmuş olduğunu incelemektedir. Başlıca dört adet program tipi ele alınmış olup, bunlar şöyledir: İş arama yardımı, eğitim, özel sektör teşvikleri ve kamu istihdamı. Bölümde aktif işgücü piyasası politikalarının mekanizmalarını ve potansiyel etkilerini gösteren temel teorik çerçeve geliştirilmiştir.

2.1 Genel Tanım ve Hedefler

Aktif işgücü piyasası politikaları refah devletinin iş arayanların istihdam olasılığını arttırmak ve toplam işsizliği düşürmek için ‘etkin şekilde’ kullandığı işgücü piyasası politika müdahalelerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla aktif işgücü piyasası politikalarının başlıca amacı program katılımcılarının bireysel istihdam şanslarını arttırmaktır. Diğer amaçlar ise bireysel üretkenliğe ve kazançlara odaklanabilmektedir. Birleşik Devletlerde programlar ana çıktı olarak sıklıkla kazançlara odaklanmaktadır, zira aktif işgücü piyasası politikaları en dezavantajlı bireyleri hedeflemekte ve yoksulluğu azaltmayı amaçlamaktadır. Avrupa’da ise istihdam bulmanın yanında en fazla dikkati istihdam sonuçları çekmektedir. İş niteliği ve süresi de rol oynayabilmektedir. Son yıllarda, aktif işgücü piyasası politikaları sonuçlarından biri olarak ‘istihdam edilebilirlik’ sonuçları artarak dikkat çekmiştir. ‘İstihdam edilebilirlik’ genel hatlarıyla bireyin iş bulmaya / işe yerleşmeye yönelik potansiyel eğilimini tarif etmektedir. Dolayısıyla aktif işgücü piyasası politikasının amaçlarından biri bireysel iş arayıcılarının işgücü piyasasına mesafelerini azaltmak olabilmektedir. 2.

Aktif işgücü piyasası politikalarının diğer olası amaçları işgücü piyasasında arz ve talebin daha fazla eşleşmesini sağlamak, aktif işgücü piyasası politikaları katılımcılarının refahını (ve mümkünse toplamda sosyal refahı) arttırmak ve devletin maliyetlerini düşürmektir. Alternatif istihdam seçenekleri sağlanması yoluyla tüketimin kolaylaştırılması da bir diğer amaç olabilmektedir.

Ancak genelde, istihdam olasılığı hem başlıca program amacı hem de program değerlendirmelerinden en sık analiz edilen çıktı ölçümü olarak başlıca rolü oynamaktadır. Bu nedenle, bu çalışmada yer alan aktif işgücü piyasası politika etkililiği hakkındaki tartışmada program başarısının ölçütü olarak daha çok istihdam göz önüne alınmıştır. Bu ölçüt genelde programın sona ermesinden x ay sonraki ortalama istihdam oranı şeklinde deneysel olarak değerlendirilir. İlk 12 ay içinde, ‘kısa vadeli etki’ olarak bilinmekte olup, ‘orta vadeli etki’ 12 ila 24 ay arasında, ‘uzun vadeli etki’ 24 ay veya daha uzun sürelerde değerlendirilmektedir (bakınız Card ve diğerleri, 2010).

Aktif işgücü piyasası politikaları, kazançların yerine geçen işsizlik yardımları gibi pasif işgücü piyasası politikalarını tamamlamaktadır. OECD ülkelerinde aktif ve pasif politikalar birbirleriyle giderek artan oranda bağlantılıdır. Bu durum ‘İş stratejisinde’ (OECD, 1994) ve ‘düzeltilmiş iş stratejisinde’ (OECD, 2006) OECD tarafından formüle edilmiş olan tavsiyelerin özünü oluşturmaktadır.

Bu gelişme ‘etkinleştirme’ başlığı (OECD, 2007) altında özetlenmiş olup, iş arayıcılarının iş aramaları için etkinleştirilmelerini ve ‘karşılıklı yükümlülükler’ ilkesine göre iş üstlenmelerini amaçlayan stratejidir. 3 Etkinleştirmenin başlıca unsurları şunlardır: (i) Kamu istihdam hizmetlerinin işsizlik döneminde erkenden müdahale etmesi ve iş arayanlarla sosyal hizmet görevlileri arasındaki temas yoğunluğunu arttırmak; (ii) Mevcut işlerin ve iş arama faaliyetlerinin düzenli şekilde raporlanması ve takip edilmesi; (iii) İşe dönüş anlaşmaları veya bireysel eylem planları düzenlenmesi; (iv) İşsizlerin boştaki işlere doğrudan yönlendirilmesi; (v) Aktif işgücü piyasası politikalarına başvurulması.

İş arayanların iş arama gerekliliklerine uygun olmamaları durumunda, yardım yaptırımları geçerli olur.

² ‘İstihdam edilebilirliğin’ ölçülmesi deneysel olarak zor bir durumdur, zira standart bir tanımlı yoktur ve sıklıkla teknik, bilişsel ve bilişsel olmayan becerilerle ilgili veri (tarama verisi) olmasını gerektirir. Ancak kavramsal perspektiften bakıldığında, iş bulma kapasitesinin sadece arz tarafında (hakikaten iş bulunmuş olup olmadığına bakılmaksızın) tanımlanmış bir ölçütü olması bakımından kullanışlıdır.

³ Aktif işgücü piyasası politikaları tarihsel açıdan etkinleştirmenin önündeyken, etkinleştirmenin de mantıksal açıdan aktif işgücü piyasası politikalarının önünde olduğuna dikkat ediniz.

2.2 Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Dört Tipi - Temel Teorik Çerçeve

Aktif işgücü piyasası programları literatürde genelde dört ana kategoriye ayrılmaktadır (OECD, 2006, Kluve ve diğerleri, 2007).

Bunlar şöyledir: (i) İş arama yardımı; (ii) Eğitim (işgücü piyasası eğitimi); (iii) Özel sektör istihdam teşvikleri; (iv) kamu sektöründe istihdam. Bu dört program tipi aşağıdaki kısımlarda tanımlanmış ve açıklanmıştır. Bu sınıflandırmayı bu çalışma bağlamında da uygulamak uygun görünmektedir. İlk olarak, diğer ülkelerde olduğu gibi, program portföyünü Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerindeki bu kategorilere yeteri derecede ayırmak mümkün olabilecektir. Ayrıca, sabit bir sınıflandırma kullanılması başka bölgeler ve ülkelerle mümkün olduğu ölçüde kıyaslama yapılmasına olanak sağlayacaktır.

Bu kısımda programın tipleri tanımlanmıştır. Ayrıca, programların nasıl çalışmasının beklendiğinin öngörü perspektifinden düşünülmesine yönelik sade bir teorik çerçeve de ana hatlarıyla belirtilmiştir. Bu sade çerçevenin başlıca unsurlara yoğunlaşmış olduğuna ve tam bir ekonomik teorik model oluşturmadığına dikkat ediniz. Aktif işgücü piyasası programlarının asli unsurlarını ve mekanizmalarının ana hatlarını temin etmek amacıyla, söz konusu çerçeve her program tipi için temel özellikleri, hedefleri ve beklenen etkileri formüle edecektir. Bu programların ilk olarak OECD ülkelerinde tasarlanmış olup, bunların çoğunun oralarda uygulamada olduğunu, buna karşılık çerçevenin ise Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkeleri dahil olmak üzere herhangi bir ülkede genel olarak geçerli olduğunu vurgulamakta fayda vardır.

Çerçevenin atıfta bulunduğu hedefler ve etkileri, öncelikle katılımcıların istihdam şanslarının ve kazançlarının artırılması gibi doğrudan etkilerle ilgilidir. Bu etkilerin yanında, işleme alınmamış oluşumların (programlara katılmamış bireylerin) üzerinde oluşan etkileri dikkate almak da genellikle önem arz etmektedir. Ekonomi bilimindeki programı değerlendirme literatürü işgücü piyasası programlarının genel denge etkileri olarak da adlandırılan potansiyel dolaylı etki tipleri arasında da ayırım yapmaktadır. Yer değiştirme etkileri (bir programın diğer işlerin zararına olacak şekilde yarattığı işler) en önemlileridir. Bu durum, ‘yer bırakma’ olarak da adlandırılmaktadır. Diğer dolaylı etkiler ise ayak bağı etkileri (bir programın o program olmasa da oluşacak işlere sübvansiyon sağlaması) ve ikame etkileridir (belirli bir kategorideki işçiler için yaratılmış işlerin görece ücret maliyetlerin değişmiş olmasından dolayı başka kategorilerdeki işlerin yerini alması). Yorumlama kolaylığı açısından, program tipleri hakkındaki aşağıdaki tartışma, bu bozucu etkileri ‘yer değiştirme’ şeklinde özetlemektedir.

Vergi etkileri (toplumdaki herkesin davranışı üzerinde finanse edilmesi gereken vergilendirme etkileri) gibi başka dolaylı etkiler de mevcuttur. Ayrıca, bu etkilerin mutlaka olumsuz olması da gerekmemektedir; yani sistemik veya piyasa genelindeki değişimler (örneğin, desteklenmeyen işletmelerin ve eğitim kuruluşlarının gelişmiş eğitim uygulamaları yapması gibi) müdahale etkilerinin ölçeğini arttırabilmektedir. Bu tartışmadan çıkan başlıca sonuç, bireysel seviyedeki analizden elde edilen etki tahminlerinin müdahalenin tam etkisi hakkında sadece noksan bilgi sağlayabileceği olmaktadır. Ayrıntılı tartışma için bakınız, örneğin Heckman ve diğerleri, 1999.

2.2.1 İş Arama Yardımı

İş arama yardım programlarının amacı; bireysel iş arayıcıların iş arama gayretlerini, arama sürecinin genel verimliliğini ve sonuçta elde edilen iş eşleşmelerinin kalitesini yükseltmektir. Çeşitli tipte iş arama yardım programları mevcut olup bunlar birkaç bileşenden oluşabilmektedir: (i) İş arama eğitimi; (ii) Danışmanlık; (iii) Takip; (iv) İş kulüpleri; (v) Yaptırımlar. İş arama gerekliliklerine uyulmaması durumunda yaptırımlar uygulanmaktadır. Bu bileşen iş arama ve iş eşleşme sürecinin verimliliğini artırma amaçlı olduğu için bu kategori içinde yer almaktadır.

Bu program tipinin çıkarımlarından biri de, işe girmenin tercihleri ve gelecekteki istihdam edilebilirliği değiştirmemesi halinde, iş arama yardımının sadece kısa dönemli bir etkisi olacağıdır. Dolayısıyla, en iyi durum senaryosunda iş arama yardımı olumludur ancak etkisi nicel olarak küçüktür. En kötü durum senaryosunda ise, bu programın oluşturduğu itici gücün yetersiz olması durumunda, uzun vadeli etkiler sıfır veya hafifçe olumsuz olabilmektedir.

Özellikle piyasa talebinin düşük olması durumunda, bir ölçüde yer değiştirme etkisi riski bulunmaktadır. Kamu istihdam hizmetleri tarafından yapılan işe yerleştirmeden kaynaklanan damgalama da teorik olarak mümkündür. Öte yandan, bu programların devlete olan maliyetleri genel olarak düşük seviyededir. Dahası, bu programların hızla değişen ortamda işgücü piyasasındaki bilgi yetersizliklerinin ele alınmasında önemli rol oynayabileceği de vurgulanmalıdır. Örneğin, söz konusu programlar işgücü piyasasında halen ihtiyaç duyulan veya ileride ihtiyaç duyulabilecek beceriler hakkındaki asimetrik veya eksik bilgileri veya iş fırsatlarının mevcudiyeti ve bulundukları yer hakkındaki bilgi eksikliğini ele alabilmektedir. Bu tür bilgi yetersizlikleri genelde iki bağlamdan birinde ortaya çıkmaktadır: Bunlardan ilki yapısal ayarlamalar, örneğin geçiş dönemleri sırasında olanlar, diğeri de durgunluk sırasında olanlardır.

2.2.2 Eğitim (İşgücü Piyasası Eğitimi)

İkinci kategori olan eğitim programları insan sermayesini yükseltmeyi amaçlayan tüm programları kapsamaktadır. Eğitim ‘klasik’ bir aktif işgücü piyasası politikası olarak görülebilmekte olup, dünya genelinde en sık uygulanan program tipini teşkil etmektedir. İnsan sermayesini büyütme ve beceri uyumsuzluklarını azaltma amacına bir dizi eğitim bileşeni vasıtasıyla ulaşılabilmektedir: (i) Mesleki/teknik sınıf eğitimleri; (ii) İş pratiği (işbaşı eğitimi); (iii) Temel beceri eğitimi (matematik, dil); (iv) yaşam becerileri eğitimi (sosyo-duygusal, bilişsel olmayan beceriler); (v) iş ekleme. Sonuncu bileşen diğer eğitim bileşenleri ile birleştirilebilmektedir. Buna alternatif olarak ise, kendi başına bir müdahale veya yukarıdaki ilk aktif işgücü piyasası politikaları kategorisinin ilk bölümünü oluşturacak şekilde temin edilebilir. Uygulamada, eğitim programları tüm bileşenlerden, sadece bir bileşenden veya herhangi birkaç bileşenden oluşabilmektedir. Aktif işgücü piyasası politikalarının etkililiği üzerine çalışmakta olan araştırmacılar için başlıca sorun eğitim bileşenleri ile bunların ortaya çıkardığı etkiler arasındaki tam karşılıklı etkileşimi daha iyi anlamaktır (bakınız Kısım 3.4).

Eğitim bu program tipinin zaman alıcı bir unsurudur. Dolayısıyla, katılımcıların istihdam olasılıkları üzerindeki (‘saplanıp kalma’ etkileri olarak adlandırılan) olumsuz işlem etkileri kısa vadede beklenmektedir. Ancak, uzun vadeli etki insan sermayesinin birikmesi nedeniyle olumlu ve muhtemelen büyük olacaktır. Eğitim içeriklerinin eski veya kullanışsız olması durumunda olumsuz etkiler meydana gelecektir. Eğitim durumunda yer değiştirme etkisinin küçük olması muhtemeldir. Devletin eğitimi destekleme maliyetleri orta ile yüksek seviyede olmaktadır.

2.2.3 Özel Sektör Teşvik Programları

Üçüncü etkin müdahale tipi olan özel sektör teşvik programları, işverenin ve/veya işçinin özel sektör istihdamı ile ilgili davranışlarını değiştirmeye yönelik teşvikler oluşturmayı amaçlayan tüm müdahaleleri kapsamaktadır. Bu kategoride en öne çıkan program (özellikle OECD ülkelerinde) ücret sübvansiyonudur. Sübvansiyonların amacı işverenleri yeni işçi almaya veya sübvansiyon verilmediği durumda kaybolacak işleri muhafaza etmeye teşvik etmektir. Söz konusu sübvansiyonlar işverenlere doğrudan ödenen ücret sübvansiyonları veya işçilere belirli bir süre ödenen mali teşvikler şeklinde olabilir. Bunlar sıklıkla uzun süredir işsiz olan insanları ve daha dezavantajlı bireyleri hedefler.

Sübvanseli özel sektör istihdamının ikinci başlıca tipi serbest meslek yardımudur. Kendi işlerini kuran işsiz bireyler hibe veya kredi ve bazen de belirli bir süre için danışmanlık desteği alırlar. Mali destek ve eğitimi bünyesinde birleştiren ve ortak ilgi alanına giren girişimcilik programları yükselen ekonomilerde ve gelişmekte olan ülkelerde gittikçe daha fazla kullanılmaktadır. Bu tür programlarda hibe/kredi bileşenine kıyasla eğitim bileşenine daha fazla önem verilir (bakınız McKenzie ve Woodruff, 2014; Fiala, 2013). Serbest mesleğe yönelik teknik eğitim, ticari becerilerin (örneğin; akıl hocalığı veya kayıt tutma) yanısıra okuryazarlık ve yaşam becerilerini içerebilir.

Özel sektör teşvik programlarının başlıca amacı iş eşleştirme sürecini iyileştirmek ve işgücüne olan talebi arttırmaktır. Dahası, katılımcılar genelde iş pratikleri boyunca belirli seviyede insan sermayesi biriktirirler. Bir kültürleşme etkisi de ortaya çıkar; yani katılımcılar bir işte olmaya hazırlanmış olurlar. Önceden tahmin edilen çıkarımlarla ilgili olarak, sübvanseli edilen iş tercihlerini ve ilerideki istihdam edilebilirliği değiştirmedikleri sürece (işçilerin üretkenliklerini işverene kanıtladıkları ve sübvansiyon süresi sona erdikten sonra da istihdamda kalmaya devam ettikleri ‘iş merdiveni etkisi’), bu program tipi sadece kısa vadede olumlu etki yapar. Bu programlarda yer değiştirme etkisi riski özellikle yüksek olur. Bunun nedeni, örneğin sübvanseli edilen firmaların piyasadaki konumlarını sübvanseli edilmeyen firmalara kıyasla iyileştirdikleri veya sübvansiyon almasalar da zaten işe alacakları sübvanseli işçileri işe aldıkları senaryolardan bütünüyle kaçınmanın zor olmasıdır. Devletin maliyetlerinin de yüksek olması beklenir.

Ancak, yapılandırma sürecinde veya durgunlukta kısa dönemli çalışma düzeni tipi olarak çeşitli ücret sübvansiyonları kullanmanın gerektiği kapsamlar olabilir. İşçi çıkarmaktansa, işçilerin tutulması için firmalara yönelik geçici teşvik oluşturulur. Bu model firmalara çalışma saatlerini düşürme imkanı verir ve çalışılan fiili saatlerin ücretini kısmen sübvanseli eder, çalışma saatlerinin düşürülmesinden dolayı işçileri mahrum kalacağı kazançları kısmen ikame eder. Bu tür program zor dönemden geçen firmalara insan sermayelerini muhafaza etme (ve personele işbaşımda imkan dahilinde beceri kazandırma) olanağı verir. Esasen bu müdahale tipi her ikisi de aktif ve pasif işgücü piyasası politikası olan ücret sübvansiyonu ve gelir desteğinden oluşan melez bir tip olur.

2.2.4 Kamu Sektörü İstihdamı

Son olarak, kamu sektöründeki doğrudan istihdam programları, kamuda doğrudan iş yaratma ve sağlamaya ve kamu mal ve hizmetleri üreten diğer faaliyetlere odaklanır. Bu tedbirler genelde en dezavantajlı bireyleri hedefler. Buradaki amaç bunların işgücü piyasası ile temasını sağlamak ve işsizlik dönemleri boyunca insan sermayesi kaybının önüne geçmektir. Bunlar işgücüne olan talebi de bir dereceye kadar arttırabilirler. Güvenlik ağı (veya son çare) olarak da işlev görebilirler. Devletin maliyetleri genelde yüksektir.

Doğrudan istihdam programları, işin tercihleri ve ilerideki istihdam edilebilirliği değiştirmemesi durumunda, (kamu istihdamı üzerinde) sadece kısa vadeli etkiye sahiptir. Yer değiştirme etkisi olma riski de yüksektir. Son olarak, yaratılan işler genellikle ilave olarak oluşturulan işler olup, fiili işgücü piyasasına yakın değildir. Bu çıkarımlar ışığında, kamuda iş yaratılmasının bireysel istihdam olasılığını arttıran ve net iş yaratan bir politika olarak gerekçelendirilmesi genelde zordur. Bilakis, kamuda iş yaratılması sosyal bir hizmet olarak işlev görüyor gibi görünmekte olup, en dezavantajlı bireyleri işgücü piyasasına yakın tutar ve onlara gelir sağlar ve/veya geliri ‘pasif bir şekilde’ ikame etmek yerine kamuda iş sağlamak suretiyle toplam işgücü rakamlarını düşük seviyede tutar.

2.2.5 Hedef Gruplar

Aktif işgücü piyasası politikalarının çoğunluğu genel amaçlı programlardır. Başka bir deyişle, nispeten geniş bir nüfusa hizmet ederler. Ancak genelde, işgücü piyasasında bulunan engelli iş arayıcılar, uzun süredir işsiz olan kişiler veya yaşlı işçiler gibi belirli gruplara yönelik olarak tasarlanırlar. Aktif işgücü piyasası politikalarının en sıklıkla hitap ettiği hedef gruplardan biri genç insanlardır. Gençlere yönelik bu işgücü piyasası müdahaleleri ‘dezavantajlı’ ve ‘zayıf’ genç insanları hedefler. Bu nedenle, hangi genç insanların bu kategorilere girdiğini tanımlamakta fayda vardır.

Her şeyden önce, bunların hepsi işsizdir. OECD ülkelerinde, bunlar genelde bir tür yoksulluk yardımı alırlar. Daha genel olarak ise, düşük becerili bireyler ve okuldan yeni çıkanlar zayıf olarak kabul edilirler. Düşük-orta gelir ülkelerinde ise, dezavantajlı genç insanlar öğretime ve resmi işgücü piyasasına pek az erişimi olan veya hiç olmayanlardır. Son olarak, aktif işgücü piyasası politikaları istihdamda, öğretimde veya eğitimde olmayan (NEET adıyla da anılan) pasif durumdaki gençlik gruplarını da hedefleyebilirler.

2.2.6 Program Tiplerinin ve Mekanizmalarının Özeti

TABLO 2.1’de önceki kısımlarda sunulmuş olan çerçevenin başlıca özellikleri özetlenmiştir.

TABLO 2.1 AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI PROGRAMLARININ BAŞLICA ÖZELLİKLERİ

	İş Arama Yardımı	Eğitim	Özel Sektör Teşvikleri	Kamu İstihdamı
Alt Tipler/ Bileşenler	İş arama yardımı; danışmanlık; takip; iş kulüpleri;	Sınıf eğitimi; iş pratiği; temel beceri eğitimi; yaşam becerileri eğitimi	Ücret sübvansiyonları; serbest meslek yardımı; İş kurma hibeleri	
Devlete Maliyeti	Düşük	Orta/yüksek	Yüksek	Yüksek
Kısa Vadeli Etki	Olumlu	Olumsuz	Olumlu	(Olumlu)
Uzun Vadeli Etki (en iyi durum)	Küçük olumlu	(Büyük) olumlu	Küçük olumlu	Sıfır ila küçük olumlu
Uzun Vadeli Etki (en kötü durum)	Küçük olumsuz	Küçük olumsuz	Olumsuz	Büyük olumsuz
Yer Değiştirme	Orta	Düşük	Yüksek	Yüksek
Ticaret Döngüsü	Her zaman; durgunlukta genişleme	Her zaman; durgunlukta genişleme	Her zaman	Durgunluk

Kaynak: Yazar hazırlamıştır.

3. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI ETKİLİLİĞİNİN DENEYSEL KANITI

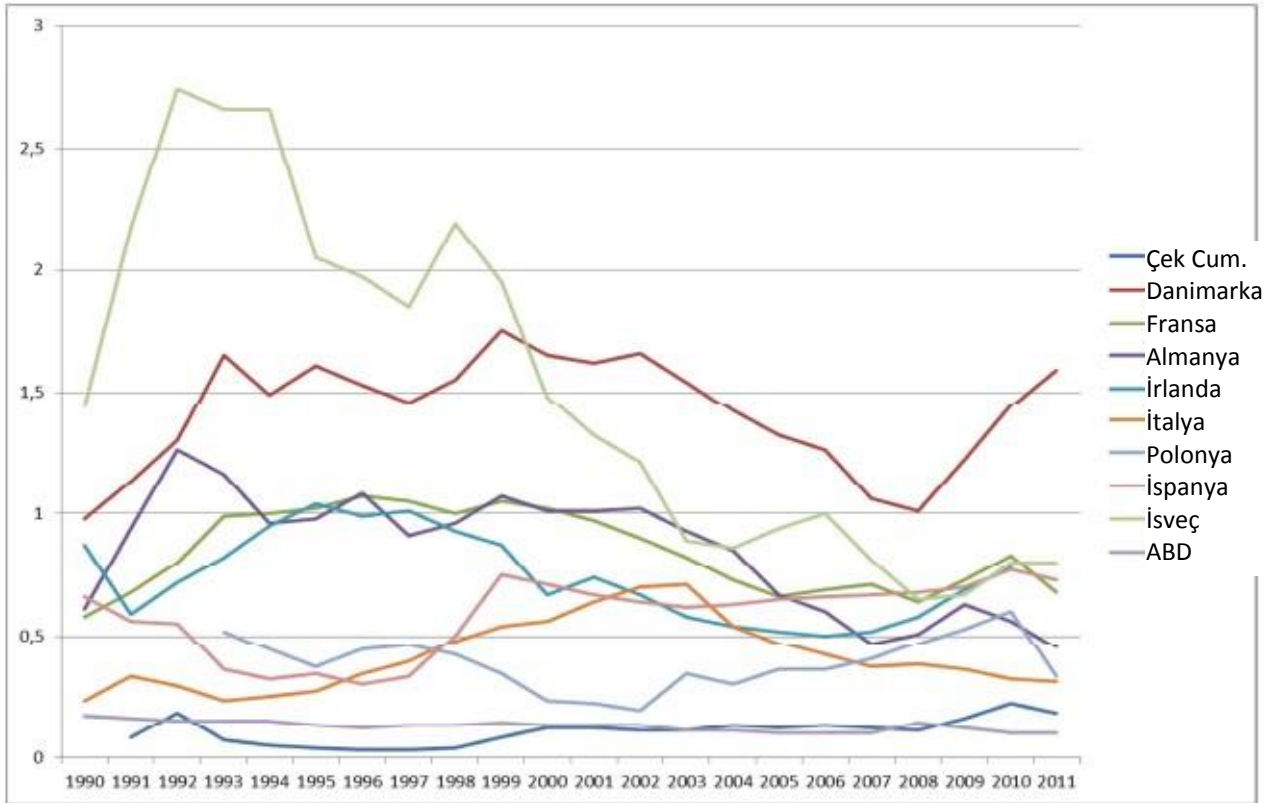
Önceki bölümde geliştirilen teorik çerçeveden sonra, bu bölümde de aktif işgücü piyasası politikaları etkililiğinin mevcut deneysel kanıtı sunulmaktadır. Bu kanıtın büyük bölümü OECD ülkelerinden kaynaklanmaktadır. Bu bölüm üç ana adımda ilerlemektedir. İlk olarak, Kısım 3.1’de aktif işgücü piyasası politikalarının fiili kullanımına ilişkin bazı betimleyici istatistikler verilmektedir. İkinci olarak, Kısım 3.2’de aktif işgücü piyasası politikaları etkililiğini tespit etmemize yarayan iki ana metodolojik yol ele alınmış olup, bunlar; programların tek tek değerlendirilmesi ve meta-analizlerdir. Üçüncüsü ise, söz konusu kanıt gözden geçirilmiş ve özetlenmiştir. Hem gençlik odaklı aktif işgücü piyasası politikalarına (Kısım 3.3) hem de genel aktif işgücü piyasası politikalarına (Kısım 3.4) ilişkin bulgular ele alınmıştır.

3.1 Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kullanım Kalıpları

Aktif işgücü piyasası politika önlemleri OECD ülkelerinin tamamında halihazırda kullanımdadır. Bu ülkelerden bazılarında, bunlar birkaç onyıldır ve hatırı sayılır maliyetle uygulanmaktadır. ŞEKİL 3.1’de seçilen 10 ülkedeki aktif politika harcamaları 1990 ila 2011 arası dönemde gayri safi yurtiçi hasılanın (GSYİH) yüzdesi olarak gösterilmiştir. Aktif işgücü piyasası politikaları harcamalarının en yüksek olduğu ülkeler İskandinav ülkeleridir. Öte yandan, Doğu Avrupa ülkeleri (burada Polonya ve Çek Cumhuriyeti) aktif işgücü piyasası politikalarına nispeten düşük tutarlar tahsis etmektedirler.

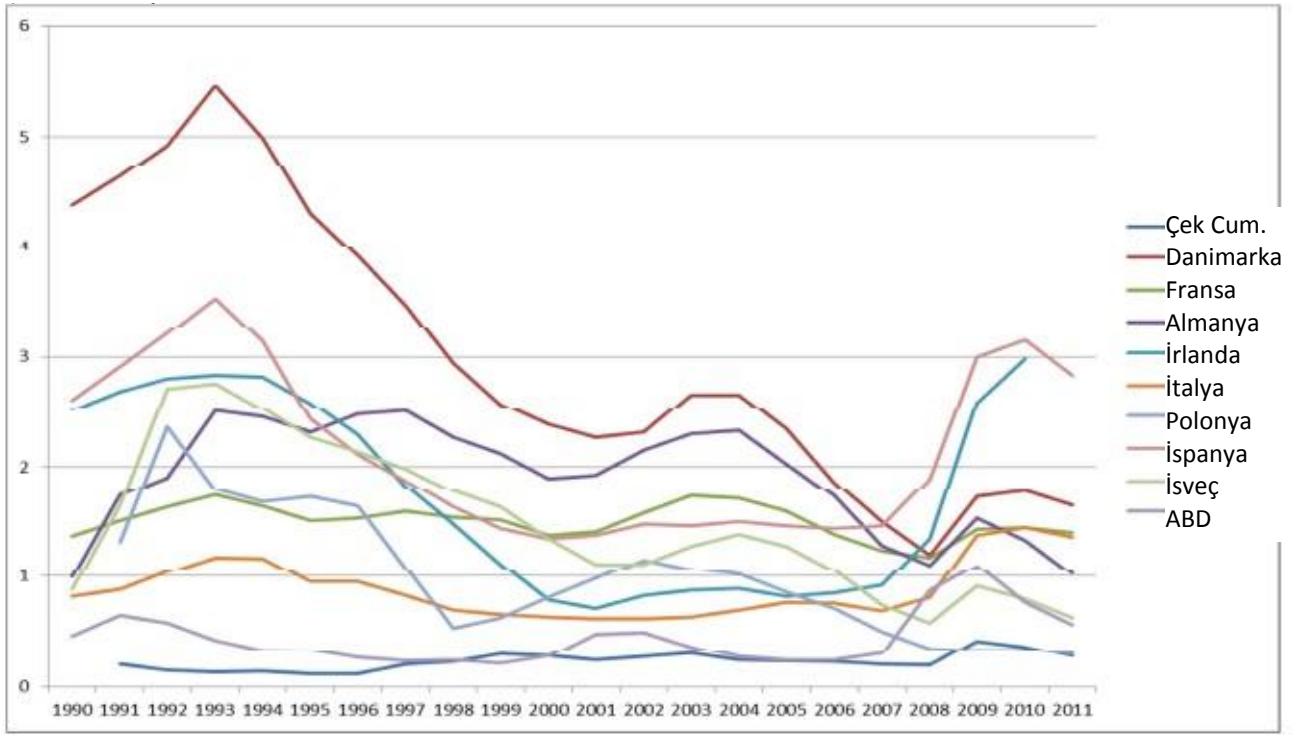
2008 mali krizine değin, fiili harcamadaki aşağı doğru genel eğilim görülebilmektedir. Bunun muhtemel nedeni bu dönemde birçok ülkede işsizliğin azalmış olmasıdır. Bir diğer açıklama da bu dönemde uygulanmış olan ve muhtemelen fonların daha verimli kullanılmasını sağlamış olan ‘etkinleştirme’ stratejilerinde yatmaktadır.

ŞEKİL 3.1 SEÇİLEN OECD ÜLKELERİNDE AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI HARCAMALARI, 1990-2011



Kaynak: stats.oecd.org sitesinden alınan veriler kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

ŞEKİL 3.2 SEÇİLEN OECD ÜLKELERİNDE PASİF HARCAMALAR, 1990-2011



Kaynak: stats.oecd.org sitesinden alınan veriler kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Harcamalardaki bu aşağı yönlü eğilim, pasif politikalara yapılan ilgili harcamaları gösteren ŞEKİL 3.2’de daha da belirgindir. Bu durum daha çok etkinleştirme politikasının daha sıkı olmasından ve yardım mevzuatının daha az cömert olmasından kaynaklanmıştır. İşgücü piyasası politikasına geleneksel olarak daha çok harcama yapan İskandinav ülkelerinde bu gelişmeye örnek teşkil etmektedir. Öte yandan 2008 yılına kadar olan aşağı yönlü eğilim ülkelerin tümünde görülebilmektedir. Daha sonra güçlü bir şekilde yükselmiş olup, bu gelişme işsizliğin en yüksek olduğu ülkelerde (İtalya, İspanya) açık bir şekilde daha belirgindir.

Ayrıca, TABLO 3.1’de seçilen ülkelerdeki 2010 yılı fiili harcamaların program tipine göre dağılımı ve pasif harcamalar gösterilmiştir. EKİL 3.2’de dört özel duruma bakılmış, krize gösterilen politika tepkisi gösterilmiştir. Almanya (üst sağ panelde) krizden çok etkilenmemiş ülkelere örnek teşkil etmektedir. Kısa süreli çalışma düzenlemeleri politikasını kapsamlı şekilde genişletmek suretiyle ekonomideki küçülmenin kısa vadeli işgücü piyasası etkilerini hafifletmeyi başarmıştır. Dolayısıyla, 2007 ve 2010 yılı karşılaştırıldığında, pasif politikalara ve çeşitli tipteki aktif programlara tahsis edilen fonlarda temelde hiçbir değişiklik yoktur.

Danimarka (üst sol panelde) krizden ciddi şekilde etkilenmiş ülkelere örnek teşkil etmekte olup, uyguladığı işgücü piyasası politikasını buna göre genişletmek için gereken fonları kullanmıştır. Şekil 3.3’ün gösterdiği üzere, Danimarka pasif programlara ve dört aktif program tipinin hepsine yaptığı harcamaları önemli ölçüde arttırmıştır. Örneğin, iş arama yardımı programları (kamu istihdam hizmetleri “PES” ibaresi ile gösterilmiştir) ve özel sektör teşvik planlarına yönelik harcamalar iki kattan fazla artmıştır.

Alt panelde gösterilen iki ülke, İrlanda (solda) ve İspanya (sağda) krizin en şiddetli vurduğu ülkelere örnek teşkil etmekte olup, işsizlik rakamlarında görülmemiş dalgalanmalarla karşı karşıya kalmışlardır. Bu olgu, şekilde görüldüğü üzere, pasif harcamada güçlü bir artışa mekanik olarak dönüşmüştür. Aynı zamanda, söz konusu şekil mali kısıtların her iki ülkeyi de aktif programları kullanmak suretiyle işgücü piyasasının vahim durumuna tepki vermekten alıkoyduğunu göstermektedir; dört aktif program tipine yapılan harcamalar şokun öncesinde ve sonrasında esasen aynıdır.

TABLO 3.1 SEÇİLEN AB ÜLKELERİNDE AKTİF VE PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARINA YAPILAN HARCAMALAR, 2010

	İş Arama Yardımları (%)	Eğitim (İşgücü Piyasası Eğitimi) (%)	Özel Sektör Teşvik Planları (%)	Kamu Sektörü İstihdamı (%)	Erken Emeklilik Planları Dahil Pasif Yardımlar (%)	Toplam Harcama (milyon AVRO)
Almanya	16,8	13,5	7,6	3,6	58,5	56.502,22
Fransa	11,7	14,6	6,3	11,2	56,2	50.136,28
İspanya	3,2	4,6	9,5	2,9	79,6	41.480,36
İtalya	1,7	8,0	9,3	0,3	%80,5	27.999,70
Hollanda	13,3	4,7	5,9	16,3	59,8	17.240,26
Danimarka	12,8	11,2	8,6	19,2	48,1	8.740,23
İsveç	13,9	5,0	25,4	12,7	42,9	6.508,60
Avusturya	8,3	23,0	2,8	3,4	62,4	6.440,13
İrlanda	4,3	10,6	1,5	6,9	76,8	6.076,20
Finlandiya	4,8	19,1	3,6	6,7	64,1	4.989,71
Polonya	8,9	3,5	30,4	24,2	33,0	3.672,40
Portekiz	5,5	19,0	6,5	2,3	66,7	3.596,67
Yunanistan	1,1	1,8	21,5	0,0	75,6	2.135,48
Macaristan	6,7	3,7	6,6	29,2	53,9	1.297,47
Çek Cumhuriyeti	16,1	6,0	7,9	17,6	52,4	1.045,02
Romanya	4,6	0,6	3,1	1,0	90,7	749,13
Slovak Cumhuriyeti	10,7	0,6	19,0	5,2	64,6	617,49
Estonya	7,9	5,5	7,4	0,2	79,0	157,61

Kaynak: Eurostat verileri

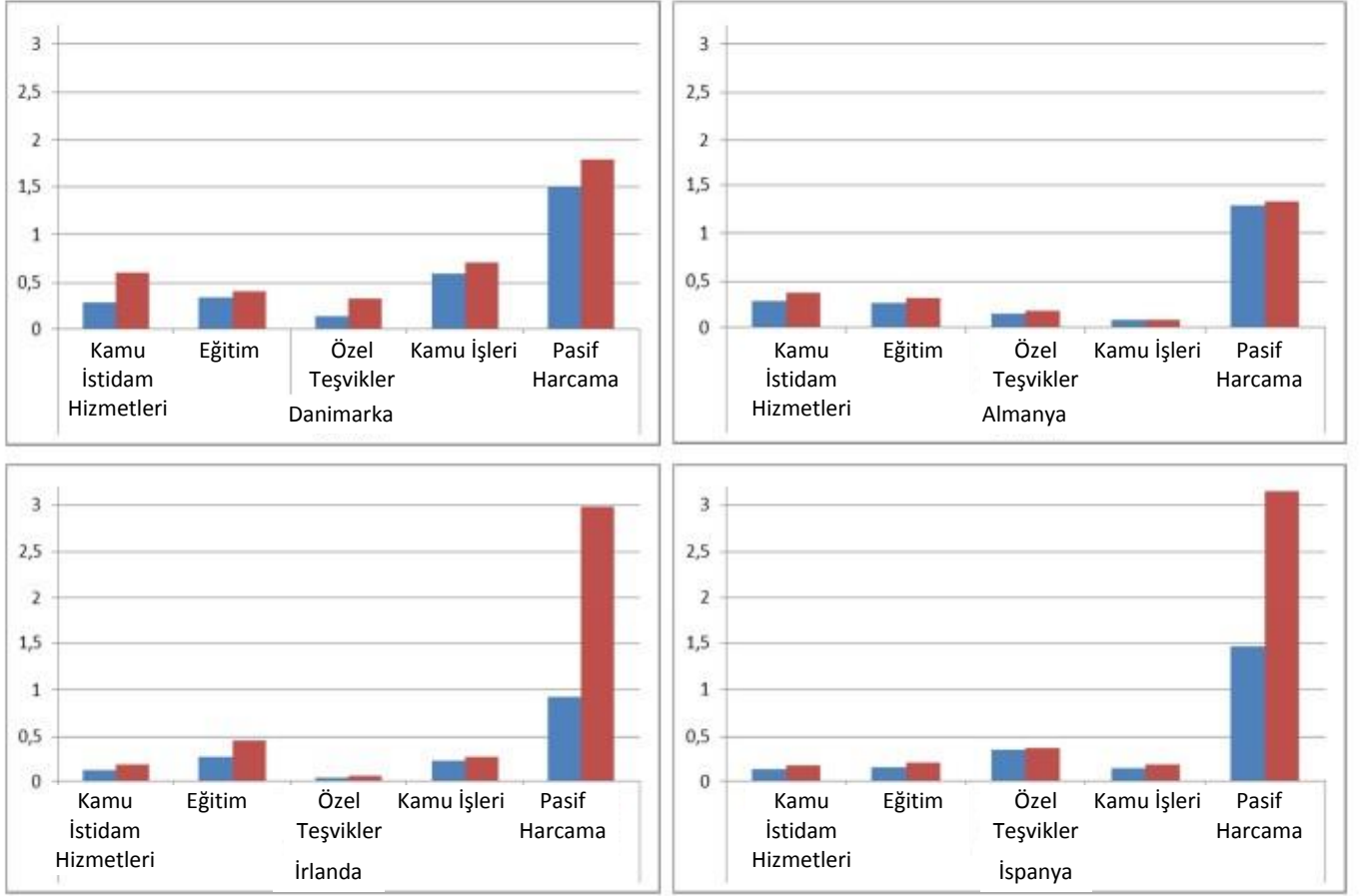
3.2 Bilgi Birikimi Oluşturma Yolları

3.2.1 Tekil Program Değerlendirmeleri

Belirli bir hedef gruba yönelik olarak belirli bir bağlamda hangi aktif işgücü piyasası politikasını kullanmak gerektiğini öğrenmek bakımından belirli müdahalelerin tek tek etkililiklerinin değerlemesini yapmak çok önemlidir. Böyle bir program değerlendirme- si (etkililik analizi, etki değerlendirmesi) program uygulayıcısına (yani politika yapıcıya) programın hedefine veya hedeflerine ulaşmış ulaşmadığı hakkında bilgi verir. Programın devam ettirilmesi ihtimali, yeniden tasarlanması veya sonlandırılması ile ilgili çıkarımlar da sağlar. Dahası, belirli programların değerlendirilmesi farklı bağlamlardaki benzer programlara da uygulanabilecek bilgi birikimini genelde üretir.

Etki değerlendirmesinin amacı, programın/müdahale işleminin, yani eğitim programının programın üzerine etki yapmak istediği sonucun, yani katılımcıların istihdam olasılığının nedensel etkisini tahmin etmektir. Modern değerlendirme araştırması karşıl- gusal nedensellik kavramını kullanır. Bu kavram bugün kullanıldığı haliyle son onyıllar içinde geliştirilmiştir (Holland, 1986). Bu nedensel model bir işlemin nedensel etkisini olgusal sonuç ('eğitim katılımcılarının yüzde kaçının iş bulduğu) ile karşıl gusal durum ('aynı eğitim katılımcılarının programa katılmamış olsalardı yüzde kaçının iş bulacağı) arasındaki fark olarak tanımlar.

ŞEKİL 3.3 DANI MARKA, ALMANYA, İRLANDA VE İSPANYA’DA AKTİF VE PASİF HARCAMALAR, 2007 - 2010 KARŞILAŞTIRMASI



Kaynak: Eurostat verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şüphesiz, karşıolgusal varsayımsal bir yapıdır. Verilerde gözlemlenmesi mümkün değildir; dolayısıyla, genelde kontrol grubu tasarımı kullanılmak suretiyle, uygulama vasıtasıyla mümkün olduğu kadar titiz bir şekilde tahmin edilmesi gerekir. Rastgeleleştirilmiş kontrollü denemeler en sağlam tasarım olarak kabul edilir. Uygun hedef nüfusun işleme ve kontrole böyle rastgeleleştirilmiş bir şekilde atanması uygulamada genellikle mümkün olmadığından, bir takım alternatif yöntemler mevcuttur (Imbens ve Wooldridge, 2012). Aktif işgücü piyasası politika değerlendirmeleri için nedensel analize yönelik birçok deneysel yöntem açık bir şekilde geliştirilmiş olduğu için (Imbens ve Wooldridge, 2012) bunu belirtmekte fayda vardır.

Son iki onyıla bakıldığında, aktif işgücü piyasası politikaları değerlendirmesi ile ilgili esas olarak iki kapsamlı gelişme olmuştur, bunlardan biri akademi alanında, diğer politika alanındadır. Bu politikalar bir dereceye kadar paralel şekilde meydana gelmişlerse de, birbirleri ile yakından bağlantılıdır.

İlk olarak, Avrupalı politika yapıcılar bu politikaların etkileri hakkında bilgi sahibi olmak için kamu politikalarının değerlendirilmesinde giderek artan bir fayda olduğunu göstermişlerdir. Bu gelişme, politika yapıcılarının söz konusu programların deneysel değerlendirmesinin politika hakkında bilgi edinmek için çok önemli olduğunu ilk aktif işgücü piyasası programlarının uygulamaya konduğu 1960’lı ve 1970’li yıllarda fark ettikleri Birleşik Devletlere değin takip edilebilmektedir. 4 Bunu, genel eğilim ‘kanıta dayalı politika yapımına’ doğru yönelmeye başladığında fark etmişlerdir.

⁴ Birleşik Devletlerde kamu politikalarının değerlendirilmesi hakkındaki tartışma metodolojik tartışma ile doğrudan doğruya bağlantılıydı. Deneysel kanıtların program etkilerini düzgün şekilde değerlemesi ve politika hakkında ona göre bilgi vermesi gerektiği kabul edilmişti (bakınız, örneğin, Ashenfelter, 2014).

Bu anlayış 1990'lı yıllara değin Avrupa'ya gerçek anlamda ulaşmadı. Avrupa Komisyonunun Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında aktif işgücü piyasası politika değerlendirmelerine verdiği destek Avrupa 'değerlendirme kültürünün' gelişmesinde (en azından kısmen) başlıca faktör olmuştur (bu gelişme ile ilgili diğer tartışmalar için, bakınız Kluve ve diğerleri, 2007). Şüphesiz, kamu politikaları değerlendirmelerini zorunlu olarak algılamak ve bu tür değerlendirmelerin uygulamaya geçirilmesini teşvik etmek bakımından ülkeler arasında hala oldukça heterojenlik bulunmaktadır. Yine de genel eğilim cesaret verici olmuştur. Belirli dönüm noktaları geçilmiştir; 1990'lı yıllarda Birleşik Krallıktaki 'Yeniden Başlama' programının deneysel değerlendirmesi (Dolton ve O'Neill, 1996) ve 2000'li yılların başında Almanya'da Hartz yasalarına değerlendirme gerekliliğinin resmen konulması (Jacobi ve Kluve, 2007) bunun örneklerindendir. Yukarıdaki ikinci örnek KUTU 3.1'de biraz daha ayrıntılı şekilde anlatılmıştır.

Program değerlendirmesine dayanan kanıt temelli politika yapımındaki açıklık ve buna yönelik ilgi artık birçok orta gelirli ve düşük gelirli ülkelerde de görülebilmektedir. Ülkeler ve bölgeler genelinde önemli ölçüde heterojenlik şüphesiz hala vardır ama umut verici örnekler de görülmektedir (aşağıda Bölüm 4'e bakınız). Özellikle gelişmiş ülkelerde titiz değerlendirmeler kullanılmasını teşvik eden ve destekleyen uluslararası kuruluşlar da (örneğin, 3ie, International Initiative for Impact Evaluation) bu gelişmeye önemli ölçüde katkıda bulunmuşlardır.

KUTU 3.1 KANIT TEMELLİ POLİTİKA YAPIMI EN İYİ UYGULAMA ÖRNEĞİ: ALMANYA'DA İŞGÜCÜ PİYASASI REFORMLARI DEĞERLENDİRMESİ

Almanya Hükümeti 2003 ve 2005 yılları arasında bir dizi kapsamlı işgücü piyasası reformu yaptığında, ilgili yasalarla değerlendirme zorunluluğu getirilmiştir. Söz konusu reformlar işgücü piyasasına modern hizmetler sağlamayı amaçlamıştır. Reformların ana bileşenleri oluşturan uzman komisyonun başkanına atfen söz konusu yasalar yaygın olarak Hartz reformları olarak anılmaktadır. Hartz yasalarıyla yoksulluk yardımı sisteminde reform yapan, kamu istihdamın hizmetlerini yeniden yapılandıran ve modernleştiren ve aktif işgücü piyasası programlarında reform yapan 'refah devletinin etkinleştirilmesi' yürürlüğe konmuştur (Jacobi ve Kluve, 2007). Bu kapsamlı sürece aynı derecede kapsamlı ve yasal olarak zorunlu değerlendirme eşlik etmiş, söz konusu sürece yaklaşık 20 araştırma kuruluşu eşlik etmiştir. Alınan sonuçlar bir takım çalıştaylarda politika yapımcılar ile araştırmacılar arasında tartışılmış, sonrasındaki politika tasarımı üzerine etki etmiştir. Değerlendirme sonuçlarından çıkan tavsiyelerin tamamı uygulamaya konmamış olmakla birlikte, söz konusu kanıt temelli politika yapımı Alman işgücü piyasası politikasında birçok önemli değişime yol açmıştır. Örneğin, etkisiz kamu istihdam programlarının fiilen devam etmemesine neden olmuştur. Sonrasındaki politikaların değerlendirilmesine yönelik şablon görevi de görmüştür. Örneğin, yeni bir ebeveyn yardımı uygulaması getiren 2007 tarihli yasada, yeni politikanın etkilerinin ve yeniden tasarlanmasına yönelik potansiyel çıkarımların öğrenilmesi amacıyla yeni politikanın resmi olarak değerlendirilmesini şart koşan bir paragraf bulunmaktaydı (bakınız Kluve ve Tamm, 2013). Almanya'daki yeni sosyal politikaların tümünde böyle bir değerlendirme zorunluluğu bulunmamakla birlikte, öne çıkan bu örnekler politika yapımcılarının politika etkililiğinin araştırılması amacıyla çok sıkı deneysel kanıt istedikleri önemli durumları oluşturmaktadır.

İkinci ve paralel gelişme işgücü ekonomistlerinin aktif işgücü piyasası politikalarını layıkıyla değerlendirme amaçlı bir dizi istatistiksel aracın geliştirilmesidir. Bu metodolojik tartışma program değerlendirmesinin ilerletilmesine önemli katkı yapmıştır (Heckman ve diğerleri, 1999). Dahası, sağlanan metodolojik ilerleme araştırmacılara açık geniş çaplı idari veri setlerinin ülkelerde daha fazla oluşturulmasını ve kullanılmasını sağlamıştır. Belirli programlar üzerinde yapılan çok sayıda değerlendirme de, örneğin belirli değerlendirmeler için ihtiyaca özel hazırlanmış taramalar sayesinde, yeni veriler üretmiştir. Bu gelişme orta gelir ve düşük gelir ülkelerinde halen erken aşamасыndadır (bakınız Bölüm 4).

Beraber alındıklarında, bu iki gelişme, yani politika yapımcıların değerlendirmeye olan artan ilgisi ve kanıt temelli politika yapımı ile araştırmacıların bu tür kanıtlar sağlama kapasitesinin artması Avrupa ve OECD ülkeleri geninde aktif işgücü piyasası politikalarının etkililikleri hakkında kayda değer bir kanıtlar bütünü oluşmasını sağlamıştır.

Aşağıdaki kısımlarda bu bilgi birikiminin nasıl özetlenebileceği ve bugüne kadar hangi sonuçların alındığı gösterilmiştir.

3.2.2. Sistematik İncelemeler

Ülkeler genelinde yapılan etki değerlendirme çalışmalarının çokluğu iki farklı yolla araştırılabilmekte ve özetlenebilmektedir. 'Sistematik İncelemeler' başlığı her ikisini de kapsamaktadır. Bunlardan ilki anlatı incelemesi olarak da adlandırılan geleneksel literatür taramasıdır. OECD aktif işgücü piyasası politika etkililiğinin yetkin ve sistematik anlatsal değerlemesini tekrar tekrar yapmıştır (bakınız Martin ve Grubb, 2001 ve OECD, 2007).

Kanıtı özetlemenin ikinci yolu ise 'meta analizi' kullanılan 'niceliksel incelemedir'. Aktif işgücü piyasası programlarının etkililiği hakkındaki bilgi birikimi Greenberg ve diğerleri, 2003, Kluve, 2010 ve Card ve diğerleri 2010 tarafından yapılan meta-analizlerinde özetlenmiştir. Betcherman ve diğerleri geliştirmekte olan ülkelere özellikle odaklanmış sistematik niceliksel bir inceleme yapmış olmakla birlikte, bunun analitik potansiyeli bir miktar sınırlıdır, zira kullanılabilir değerlendirmelerin sayısı da sınırlıdır (Betcherman ve diğerleri, 2004). Meta-analizi, aynı (veya benzer) araştırma konularının analiz edildiği bir dizi münferit çalışma-

nın toplandığı ve meta-veri seti içinde birleştirildiği çalışmadır. Münferit çalışmaların toplanması işi meta-verilere hangi çalışmaların dahil edileceğine (veya edilmeyeceğine) yönelik kriterleri belirleyen ‘protokolü’ takip eder. Örneğin, Kluve (2010) ve Card ve diğerlerinin (2010) yaptığı çalışmalar bir kontrol grubu tasarımı varyasyonu kullanarak program etkilerini tahmini eden aktif işgücü piyasası programları değerlendirmelerini münhasıran içermektedir. Meta-veriler birleştirildiğinde, veri içindeki sistematik kalıpları tespit etmeye yarayan (genelde basit) istatistiksel araçlar kullanılmak suretiyle analiz edilebilmektedir.

TABLO 3.2 Avrupa’daki aktif işgücü piyasası politikalarını analiz eden bir çalışmadan alınmış örnektir (Kluve, 2010). Meta-analiz değerlendirme çalışmasının olumlu mu, olumsuz mu, yoksa önemsiz mi program etkisi bulunduğunu belirler. Bunu bir takım açıklayıcı değişkenler kullanarak yapar: (a) program ve hedef grubun tipi; (b) Araştırma tasarımı ve zamanlama; (c) işgücü piyasasındaki kurumsal bağlam; (d) Makroekonomik bağlam. Özellikle, 137 değerlendirme çalışmasından oluşan örneklemin bütünü ve (a) ile (d) arasında belirtilen açıklayıcı değişkenler dizisine için olumsuz (sütun 1) ve olumlu (sütun 2) çıktılar almanın marjinal etkilerinin tahminleri tabloda ortaya konmuştur. Bu tahminler yorumlanırken iki marjdaki her bir bağımsız değişkene yönelik katsayılarının işaretini ve büyüklüğünü, yani önemli olumsuz ile önemsiz etki (sütun 1) arasındaki marjı ve önemli olumlu ile önemsiz etki (sütun 2) arasındaki marjı karşılaştırmak yararlıdır. Genelde bu katsayıların işaretlerinin birbirinin tersi olması beklenir. ‘t’ ile etiketlenmiş kolonlar t-istatistiğini belirtmekte olup, bu istatistik katsayısının istatistiksel önem seviyesini göstermektedir.

Tablo 3.2 panel (a)’daki sonuçlar program tipinin program etkililiği ile hayli ilintili olduğunu göstermektedir. Gerek özel sektör teşvik planlarının gerekse iş arama yardımının (iş arayıcılarının işe arama gerekliliklerine uymaması halinde yardımları kesen programları da dahil etmek amacıyla, burada ‘hizmetler ve yaptırımlar’ olarak adlandırılmıştır) eğitim programlarına ilişkin olumlu işlem etkileri olasılığının daha yüksek olmasını, olumsuz işlem etkileri olasılığının da daha düşük olmasını sağlama ihtimali önemli ölçüde daha fazladır. Öte yandan, doğrudan istihdam programları önemli ölçüde daha yüksek olan önemsiz işlem etkileri olasılığı ve önemli ölçüde daha düşük olan olumlu işlem etkileri olasılığı ile ilişkilidir. Genç insanlar için de aynı kalıp geçerli olmakla birlikte, etkileri biraz daha az belirgindir.

Panel (b)’deki eşdeğişkenlere bakıldığında, deneysel çalışmaların önemli olumlu etkiler oluşturma olasılığının daha düşük olduğunu gösteren belirtiler bulunmaktadır. Deneysel olmayan yaklaşımlarla ilgili herhangi bir kalıp ortaya çıkmamaktadır. Belki de şaşırtıcı biçimde, panel (c)’de görülen işgücü piyasası düzenlemeleri ile ilgili bağlamsal faktörlerin aktif programların etkililiği söz konusu olduğunda önemli bir rol oynamadığı görülmektedir. Sıkı işten çıkarma korumasının hem daha yüksek olumsuz etki olasılığı hem de daha düşük olumlu etki olasılığı ile ilişkili olabileceğine dair belirtiler bulunmaktadır.

Panel (d)’deki makro değişkenleri arasında, aktif işgücü piyasası politika harcaması ve GSYİH önemli bir etki göstermemektedir. Yüksek işsizlik oranı olumsuz etki tahmini olasılığının daha düşük, olumlu etki ihtimalinin ise daha yüksek olması ile önemli ölçüde ilişkilidir. Bu sonuçlar daha ayrıntılı olarak aşağıdaki kısımda ele alınacaktır.

TABLO 3.2 AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKA ETKİLİLİĞİNİN İLİNTİLERİ

	(1) Olumsuz İşlem Tahmini		(2) Olumlu İşlem Tahmini	
	Marjinal Etki	t	Marjinal Etki	t
(a) Program ve hedef grup tipi (atlanan: eğitim: yetişkinler/engelliler)				
Doğrudan istihdam programı	0.155	1.92	-0.216	-2.13
Özel sektör teşvik planı	-0.144	-3.52	0.280	2.91
Hizmetler ve Yaptırımlar	-0.205	-3.87	0.436	4.63
Genç işçiler	0.140	1.79	-0.202	-1.94
(b) Araştırma tasarımı ve zamanlaması				
(atlanan: OLS/secim/diğerleri: 1970 ve 1980’lerden çalışmalar)				
Deney	0.314	1.32	-0.356	-1.87
Eşleştirme	0.061	0.88	-0.095	-0.94
Süre	0.041	0.50	-0.064	-0.52
1990’lardan çalışma	0.115	1.45	-0.192	-1.50
2000’lerden çalışma	0.190	1.30	-0.248	-1.61
(c) İşgücü piyasasının kurumsal bağlamı				
İşten çıkarma koruma yönetmelik endeksi	0.067	1.77	-0.109	-1.76
Sabit süre akdi yönetmelik endeksi	-0.023	-0.80	0.037	0.80
Geçici çalışma yönetmelik endeksi	0.001	0.03	-0.001	-0.03
Brüt yer değiştirme oranı	0.004	1.40	-0.006	-1.41
(d) Makroekonomik ortam				
İşsizlik oranı	-0.022	-2.13	0.035	1.95
Akt.İşg.Piy.Pol. harcaması (GDYİH’ye %’si)	0.060	1.12	-0.097	-1.13
GSYİH artışı	0.009	0.35	-0.015	-0.35

Kaynak: Kluve’un (2010) Tablo 4’ünden alınmıştır.

3.3 Gençlik Odaklı Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etkililiği (Etkisizliği)

Bu kısımda yukarıda değinilen çalışmalardan çıkan gençlik odaklı aktif işgücü piyasası politikaları hakkındaki mevcut kanıtlar gözden geçirilmiştir.

OECD ülkelerindeki aktif işgücü piyasası politikalarının kanıtları genç insanların etkili şekilde desteklenmesi özellikle zor bir hedef grup oluşturduğunu göstermektedir. Yetişkin odaklı aktif işgücü piyasası politikaları ile karşılaştırıldığında, gençlik programlarının olumlu sonuç vermelerinin olasılığı önemli ölçüde düşüktür. Bu tutarlı bulgu özellikle Latin Amerika ve Karayipler olmak üzere diğer bölgelerde toplanan kanıtlarla önemli ölçüde çelişmektedir. Gençlik programları bu bölgede genellikle daha başarılıdır (bakınız, örneğin Ibarrarán ve Rosas, 2009).

OECD ülkelerindeki gençlik programlarının sönük performansının sonuçları hakkında ancak tahminde bulunabiliriz. Bu ülkelerdeki okullaşma sistemi genel olarak oturmuş durumdadır. (Uzun süredir) işsiz olan genç yetişkinler havuzu nitelikleri ve becerileri düşük bireylerden ve ikincil seviye yeterlik almadan okulu bırakmış olanlardan oluşmaktadır. İşçilerin büyük bölümünün üçüncü dereceye sahip olduğu genelde vasıfları iyi olan işgücü içinde, aktif işgücü piyasası politikalarının hedeflediği genç insanlar bu nedenle çok dezavantajlı bir grup olup, desteklenmeleri de bundan dolayı zor olabilmektedir. Bölgeler genelinde, alınan öğretimin seviyesi ile işsiz kalma olasılığının arasındaki bağıntının önemli derece doğrusal olumsuz olduğu ülkeler gelişmiş ülkelerdir.

İşe yarar görülen birkaç gençlik programı tasarımları ve uygulanma yoğunlukları bakımından kapsamlı olanları olarak görünmektedir. OECD ülkelerindeki başarılı gençlik programlarının en önemli iki örneği Birleşik Devletlerdeki Job Corps (Schochet ve diğerleri, 2008) ve Birleşik Krallıkta New Deal for Young People (NDYP) (bakınız, örneğin, van Reenen, 2003; Dorsett, 2006) programlarıdır. Bu programlar KUTU 3.2’de ayrıntılı şekilde ele alınmıştır. Her iki program da birçok ayrıntıda açık biçimde farklılıklar içermekle birlikte, kapsayıcılık ve yoğunluk yüksekliği bakımından aynı ana özellikleri paylaşmaktadırlar; her ikisinde de program bileşenleri işe arama yardımı, danışmanlık, eğitim ve işe yerleştirme hizmetlerinden oluşmaktadır. OECD dışında yürütülen programlarda da benzer olumlu sonuçlar alınmıştır. Latin Amerika ve Karayipler’in birkaç ülkesinde olan Jóvenes programları özellikle başarılı olmuştur (Ibarrarán ve Rosas, 2009; Urzúa ve Puentes, 2010).

KUTU 3.2 BİRLEŞİK DEVLETLERDEKİ JOBS CORPS PROGRAMI

Job Corps, Birleşik Devletler Çalışma Bakanlığının idaresinde olan ulusal bir programdır. İstihdam edilebilirliklerini ve bağımsızlıklarını iyileştirmek ve anlamlı işlere veya ileri öğrenime yerleşmelerini sağlamak için gereken becerileri uygun genç yetişkinlere öğretmek amacıyla 1964 yılında başlatılmıştır. Buradaki uygunluk kriteri şunları içermektedir: Başvuranların 16 ila 24 yaşları arasında olmaları, Birleşik Devletlerde ikamet ediyor olmaları, ekonomik bakımdan dezavantajlı olmaları ilave eğitime, eğitime veya iş becerilerine ihtiyaç duyuyor olmaları gereklidir. Program güvenli, uyuşturuculardan arındırılmış, öğretici bir ortam sunmaya adanmıştır. Katılımcılar zanaat öğrenecekleri, lise diploması alacakları veya Genel Öğretim Gelişim testini geçip iş bulmada destek alacakları 30 haftalık bir kursa yazılmaktadırlar. Katılımcılara yönelik yaşam döngüsü sosyal yardım ve kabul, kariyer hazırlığı, kariyer gelişimi ve kariyer geçişi olmak üzere dört dönemde oluşmaktadır. İkinci bileşen profil çıkarma aşaması, üçüncüsü ana eğitim bileşeni olup, dördüncüsü ise işe yerleştirme hizmetlerini kapsamaktadır. Katılımcılar eğitimleri süresince aylık ödenek almakta, mezuniyet sonrasında 12 ay süreyle kendilerine kariyer danışmanlığı ve geçiş desteği verilmektedir.

Job Corps, Birleşik Devletlerin dezavantajlı genç insanlara yönelik en büyük ve en kapsamlı öğretim ve eğitim programı olarak dikkat çekmektedir. Yaklaşık 1,5 milyon Amerikan Doları maliyetle her yıl 60.000’den fazla yeni katılımcıya hizmet vermektedir. Oldukça yüksek maliyeti nedeniyle, Amerikan Çalışma Bakanlığı 1993-2004 yılları arasında programın etkililiğinin incelenmesi amaçlı Ulusal Job Corps çalışmasının sponsorluğunu üstlenmiştir. Sonuçlar bir dizi raporla yayınlanmış ve Schochet ve diğerleri (2008) tarafından yazılan makalede özetlenmiştir. Yapılan etki değerlendirmesi büyük ölçekli rastgeleleştirilmiş kontrollü denemeye dayandırılmış olup, program grubundaki yaklaşık 9.400 genç insanı ve kontrol grubundaki neredeyse 6.000 adet genç insanı kapsamıştır. Program işleyişine bağlantısı yapılmış olan söz konusu program kanıt temelli politika yapımının çok iyi bir en iyi uygulama örneğini oluşturmaktadır.

Değerlendirmenin sonucu programın genç insanlara daha fazla öğretim ve eğitim hizmetleri sunduğu şeklindedir. Toplam artış 1.000 saati bulmakta olup, 10 aylık standart okul yılına karşılık gelmektedir. Aynı zamanda, Job Corps okuryazarlık becerilerini de ölçülebilir şekilde geliştirmektedir. Ana işgücü piyasası çıktıları bakımından, programdan çıkmalarından itibaren ilk iki yıl içinde katılımcılar istatistik yönden kayda değer kazanç elde etmişlerdir. Ancak, program ve kontrol grubu arasında kazançlar anlamındaki bu değişim sonraki yıllarda devam etmemektedir. 20-24 yaş grubu bu bakımdan istisnadır. Bu grup Job Corps katılımcılarının yaklaşık dörtte birlik bölümünü oluşturmaktadır olup, genel olarak programda daha uzun süre kalmakta ve çok daha motivasyonlu ve disiplinli olmaktadır.

Job Corps alt grupların tümünde suça karışma oranını da önemli ölçüde düşürmektedir. Programın maliyeti göz önüne alındığında, fayda-maliyet analizi özellikle ilgi uyandırmaktadır. Schochet ve diğerleri (2008) elde edilen toplam kazançlar kalıcı olmadığı için Job Corps'un topluma sağladığı faydanın da programın ağır maliyetinden az olduğu sonucuna varmıştır. Yazarların en iyi tahmini Job Corps'un topluma olan maliyetinin katılımcı başına 10.300 Amerikan Dolarını geçtiği yolundadır. Gerçekten de, ömür boyu kazançların artmasından elde edilen fayda (1.119 USD), diğer program ve hizmetlerin kullanımının azalması (2.186 USD) ve azalan suçlar (1.240 USD) bu maliyete kıyasla küçüktür. Ancak, program 20-24 yaş arası için uygun maliyetli görünmektedir, zira bu grupta elde edilen kazançlar programdan çıkıldıktan sonraki 3 ila 8 yıl boyunca bile kalıcı olmaktadır. Bunlara ilaveten, sağlanan faydalar program katılımcıları açısından maliyetleri geçmektedir.

KUTU 3.3 BİRLEŞİK KRALLIKTAKİ NEW DEAL FOR YOUNG PEOPLE (NDYP) PROGRAMI

Britanya hükümeti sosyal yardım verilen kişileri iş sahibi yapma stratejisinin önemli unsurlarından biri olarak 25 yaşın altındakiilere yönelik Yeni Gençlik Düzenini 1998 yılında başlatmıştır. Buradaki amaç genç işsizlere iş bulmalarında yardımcı olmak ve gençlerin istihdam edilebilirlik düzeyini arttırmaktır. Altı ay veya daha uzun süreyle işsizlik yardımı (İş Arama Ödeneği) almakta olan 18 ila 24 yaş arasındaki kişilerin katılımı zorunludur. Program kapsamında, gençlere eğitim ve alternatif programlar sunulmadan önce ilk olarak iş arama desteği verilmektedir. Bireyler öncelikle bir 'Giriş' sürecinden geçmekte, bu süreçte sırasızda kendilerine kişisel danışman atanmakta ve bu danışman iş bulma konusunda kendilerine kapsamlı destek vermektedir. İşsiz gencin (en fazla dört ay sürecek) Giriş sürecinin sonunda sübvansiyonsuz bir iş bulamamış veya yardım almaya devam ediyor olması durumunda, New Deal 'seçeneklerimizden' biri şöyle olmaktadır: (i) tam zamanlı öğretim ve eğitim; (ii) iş sübvansiyonu ('işverenin' seçeneği); (iii) kamuda istihdam ('çevresel görev ekibi') veya (iv) gönüllü çalışma. 12 aya kadar uzayabilecek olan tam zamanlı öğretim ve eğitim seçeneğinin dışındaki seçeneklerin tümü altı aya kadar bir süre boyunca devam etmektedir. Diğer tüm seçeneklerde, işverenler haftada en az bir gün öğretim ve eğitim sağlamakla yükümlüdürler. Bu yükümlülük örgün öğretim görülmesini de beraberinde getirmelidir. Üçüncü ve son aşama 'tamamlanma' aşaması olup, seçeneklerini tamamladıktan sonra 'İş Arama Ödeneğinde' kalanlar için bu aşamada tavsiye ve destek verilmeye devam edilmektedir.

Değerlendirme sonuçları (örneğin, Blundell ve diğerleri, 2004; Dorsett 2006) New Deal yüzünden istihdama geçişlerde kayda değer ölçüde artış olduğunu ve sosyal faydaların maliyetlere ağır bastığını göstermektedir. Bu politikanın sonucunda iş bulma olasılığı artan genç işsiz erkeklerin oranı %20 civarındadır. Bu etkinin büyük bölümü muhtemelen işverenlerin ücret sübvansiyonu almasından kaynaklanmaktadır, ancak bu etkinin en az yüzde ellisi de iş aramanın artmış olmasının sonucudur. New Deal programının iş arama yardımı unsuru diğer aktif işgücü piyasası politika seçeneklerine göre daha uygun maliyetli olduğundan, New Deal OECD ülkelerinde genç insanlara yönelik en az maliyetli kapsamlı müdahale olarak göze çarpmaktadır.

Jóvenes programlarına ve bunlardan alınan derslere daha yakından incelemeye değer durumdadır. Jóvenes programları Latin Amerika ve Karayipler'de 1991 yılından beri genç insanların becerilerini geliştirmeye ve istihdam şanslarını arttırmaya yönelik kapsamlı müdahalelerin bir prototip modelini temsil etmektedir. Bu tipteki ilk program olan 'Chile Joven' programından sonra, Jóvenes modeli genellikle 16 ila 29 yaş arasındaki dezavantajlı genç işçileri hedeflemektedir. Hedef grup belirlemeye yönelik diğer kriterler gelir seviyeleri, öğrenim seviyeleri ve (ülke içindeki) bölgesel kapsamıdır. Katılımcıları öğretim seviyesi düşük (en fazla orta öğrenim seviyesinde), yoksul ve işsiz veya yeterli derecede işi olmayan genç insanlardan oluşmaktadır (Puerto, 2007). Jóvenes modelinin üç tane tipik özelliği bulunmaktadır (Ibarrarán ve Rosas, 2009).

Bunlardan ilki eğitim finansmanının eğitimin sağlanmasından ayrılmış olmasıdır. Eğitimler, kamu ihale sistemi vasıtasıyla rekabetçi bir biçimde devlet tarafından belirlenmektedir. Bu süreçte özel ve (çoğu zaman) kamu firmaları ve eğitim kurumları katılabilirler.

İkincisi, eğitimin talebe göre olmasıdır. Bunun anlamı devletin eğitim kurslarının içeriğine karışmıyor olmasıdır. Bunun yerine, kurslar ve stajlar eğitim kurumları tarafından koordine edilmekte, imalat sektörünün ihtiyaçları (talep) programda öğretilen becerilerle (arz) dengelenmektedir.

Üçüncüsü ise, müdahalenin 'çoklu hizmet yaklaşımı' şeklinde olmasıdır (Puerto, 2007). En önemli özelliği de, başlangıçtaki sınıf eğitimi aşamasını firmalarda gerçekleşen staj/iş tecrübesi aşaması ile birleştirmesidir. Söz konusu eğitim temel ve belirli zanaatları kapsamaktadır. Yaşam becerileri, iş arama yardımı, danışmanlık ve bilgilendirme ile de tamamlanmaktadır. İşverenler ve katılımcılar katılımı garanti altına almak amacıyla sırasıyla ücret sübvansiyonu ve günlük cep harçlığı gibi mali teşvikler almaktadırlar. TABLO 3.3'te Jóvenes programlarının niceliksel etkileri özetlenmiştir.

TABLO 3.3 LATİN AMERİKA VE KARAYİPLER’DEKİ JÓVENES GENÇLİK EĞİTİM PROGRAMLARININ SONUÇLARI-

Ülke	İstihdam Artışı	Kazançlarda Artış	Fayda-Maliyet Analizi
Arjantin: Proyecto Joven	%10 (kadınlar)	%10 (aylık ücretler)	12 yıl olumlu fayda (DR = %5) durumunda NPV >0
Şili: Chile Joven	%21 (21 aş altı bireyler, kadınlar)	26%	—
Kolombiya: Jóvenes en Acción	%5 (kadınlar)	%18 (erkekler), %35 (kadınlar)	İç Getiri Oranı = %4,5 (erkekler), %13,5 (kadınlar)
Dominik Cumhuriyeti: Juventud y Empleo	Önemsiz düzeyde	10%	2 yıl olumlu fayda (DR = enflasyon) durumunda NPV >0
Peru: ProJoven	6%	%18 (saatlik)	7 yıl olumlu fayda (DR = %5) durumunda NPV >0 İç Getiri Oranı > %4
Panama: ProCaJoven	%10-12 (kadınlar ve Panama şehrinde oturanlar)	Önemsiz düzeyde	1 yıl olumlu fayda (IR = DR) durumunda NPV >0

Kaynak: Ibarrarán ve Rosas, 2009

Gençlik odaklı aktif işgücü piyasası politikalarının olumlu etki göstermediği OECD ülkelerinin çoğunluğunda, başka faktörlerin etkili oluyor olması muhtemel olup; ‘içerdekilerin’ daha çok koruma altında olduğu iki katmanlı işgücü piyasaları ‘dışarıdakiler’, özellikle de gençler ve/veya düşük vasıflı olanlar için piyasaya girişi zorlaştırabilmektedirler. Fransa ve İspanya bunun tipik örnekleridir. Bu yapısal olgu aktif işgücü piyasası politikalarının etkililiğinde rol oynayabilmektedir. İşgücü piyasası kurumlarının oluşturduğu engellerin çok büyük olması durumunda, etkili aktif işgücü piyasası politikaları bile genç insanların söz konusu engelleri aşması için yeterli olmayabilmektedir. Hatta, son alınan sonuçlar istihdam koruma mevzuatının güçlü olmasıyla etkisiz gençlik odaklı aktif işgücü piyasası politikaları arasında kayda değer bir sistematik ilişki olduğunu göstermektedir (Kluve, 2012). Diğer bir ifadeyle, gençlik odaklı programların kısıtlayıcı yasal düzenlemelere tabi işgücü piyasasında işlev görmesi daha az olasıdır.

3.4 Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Etkililiğine İlişkin Genel Bulgular

Yukarıdaki Tablo 3.2’de verilen sonuçların da gösterdiği gibi, değerlendirme literatüründe güçlü sistematik etkililik kalıpları program tipine göre tanımlanmıştır.

İş arama yardımı programları, yani hizmet ve yaptırımlar sıklıkla etkilidir. Bunlar genelde nispeten düşük maliyetli müdahaleler olduğu için, uygun maliyetli olma ihtimalleri de daha yüksektir.

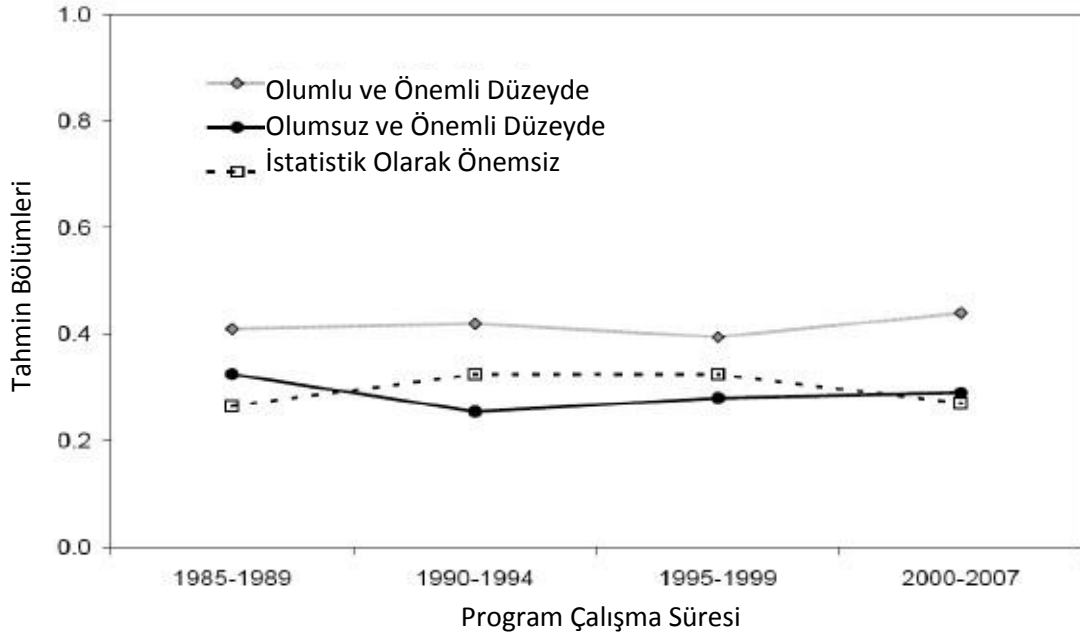
Ücret sübvansiyon programları ise çok etkili görünürken, kamu istihdamı öyle görünmemektedir. Kamu istihdamı sıklıkla olumsuz işlem etkilerine neden olmaktadır, bunun nedeni muhtemelen damgalama ve/veya katılımcıların program öncesinde sahip oldukları insan sermayesini bile muhafaza edemeyen kamudaki iş türleridir.

Ücret sübvansiyonları konusu iki soruyu gündeme getirmektedir: (i) Uzun vadede olumlu istihdam etkileri olmakta mıdır? ve (ii) İkame, yer değiştirme ve ayakbağı kaybı (Kısım 2.2’de ele alınmıştır) gibi bozucu genel denge etkileri gerçekten bertaraf edilmekte midir? Bu konular bu zamana kadar programı değerlendirme araştırmalarında ikna edici şekilde ele alınmamıştır. Ücret sübvansiyonları ile ilgili bir diğer husus da işgücü piyasasındaki muhtemel bozulmaların müdahalenin boyutuyla büyümesinin daha olası hale gelmesidir. Bu demektir ki, iyi tanımlanmış bağlamlardaki (sektörler, bölgeler) belirli hedef grupları için ücret sübvansiyonları daha uygun olabilir ama büyük ölçekli kamu politikası için iyi adaylar gibi görünmemektedirler.

Ortalamada, programların etkileri zaman içinde daha olumlu hale gelmemektedir. İki meta-analizin de gösterdiği gibi, hem Birleşik Devletlerde (Greenberg ve diğerleri, 2003) hem de dünya genelindeki programlarda (Card ve diğerleri, 2010, çoğu OECD ülkelerinden gelen verilere dayanarak) durumun bu olduğu anlaşılmaktadır. Birleşik Devletlerle ilgili çalışmalar rastgeleleştirilmiş kontrollü denemelere dayandığından, bu bulgu programların zaman içinde gelişme göstermediğini göstermektedir. Öte yandan, dünya genelindeki değerlendirmelerden alınan daha büyük örneklem programların zaman içinde bir şekilde gelişme gösterdiğini düşündürmektedir. Ancak, bu gelişme bir araya getirilmiş verilerde nötr hale gelmektedir, zira sınırlı veriye ve değerlendirme yöntemlerine dayanan erken program değerlendirmelerinin aşırı derecede olumlu sonuç üretmesi daha olasıyken, büyük veri setleri ve titiz yöntemler kullanılan daha yakın tarihli değerlendirmeler programın ‘gerçek’ etkisinin ölçümüne daha yakın çıkmaktadır. Bu durum ŞEKİL 3.4’te görülen daha düz kalıbı meydana getirmekle birlikte, yazarlar metodolojik gelişimle gizlenen ‘gerçek’ eğilimin aslında yukarı yönlü olduğunu ve politikaların zaman içinde hafifçe gelişme gösterdiğine işaret ettiğine inanmaktadır.

Bugüne kadarki değerlendirmelerin tümünün genel ortalamasına baktığımızda, işgücü piyasası eğitim programları hafifçe etkilidir. Beceri eğitimi en revaçta ve en sık kullanılan program olup, insan sermayesi oluşturma bileşeni nedeniyle teorik olarak en umut verici olanıdır da. Dolayısıyla, eğitim hakkında son yapılan araştırmanın diğer iki kalıbına bakmak da faydalı olacaktır.

ŞEKİL 3.4 AKTİF İŞGÜCÜ PIYASASI POLİTİKALARININ ZAMAN İÇİNDEKİ ETKİLİLİKLERİ



Kaynak: Card ve diğerleri, 2010

İlk olarak, eğitim etkileri uzun vadede, bazen de çok uzun vadede gerçekleşebilmektedir (Lechner ve diğerleri, 2011). OECD ülkelerinde işsiz bireylere yönelik en etkili program sıralamasının şu şekilde olduğunda dair gittikçe artan kanıtlar bulunmaktadır: (i) Kısa vadede olumlu etkiler yaratan danışmanlık ve takip eşliğindeki yoğun iş arama yardımı; (ii) İnsan sermayesi birikimi yaratması nedeniyle orta ila uzun vadeli olumlu etkileri olan eğitim (Hotz ve diğerleri, 2006). Card ve diğerleri (2010) tarafından yapılan meta-analizde de aktif işgücü piyasası politikalarının orta ve uzun vadeli etkilerinin kısa vadeli etkilere kıyasla daha olumlu olduğu bulunmuştur. Örneğin, TABLO 3.4’te olumsuz veya önemsiz kısa vadeli etkilerin olumlu orta vadeli etkilere dönüştüğü birçok program gösterilmiştir (sırasıyla %28,6 ve %30,6).

Bu dönüşümün sadece olumlu yönde olduğu, hiçbir zaman diğer yönde olmadığı da tabloda görünmektedir.

İkinci olarak, son araştırma dört ila beş ay süreli eğitim programlarının azami etkililiğe ulaştığını göstermektedir. Daha uzun süren işlemler katılımcıların işlem sonrası istihdam performanslarını artık daha fazla arttırmamaktadır (Kluve ve diğerleri, 2012). Meslek diploması vermeyen eğitim programlarındaki durum budur. Meslek diploması veren eğitim programları ise genellikle daha uzun süreli olup (iki yıla kadar süresi olan eğitimler), olumlu işlem etkileri göstermektedirler (Lechner ve diğerleri, 2011).

TABLO 3.4 PROGRAM SONRASINDA ZAMANLA ARTAN PROGRAM ETKİLERİ

	Orta Vadeli Tahmin Yüzdelerinin		
	Önemli Ölçüde Olumlu (1)	Önemsiz (2)	Önemli Ölçüde Olumsuz (3)
Kısa Vadeli Etki Tahmini:			
a. Önemli Ölçüde Olumlu (N=30)	90.0	10.0	0.0
b. Önemsiz (N=28)	28.6	71.4	0.0
c. Önemli Ölçüde Olumsuz (N=36)	30.6	41.7	27.8

Kaynak: Card ve diğerleri, 2010

Aktif işgücü piyasası politikası araştırması müdahalenin erken olmasının geç olmasından daha iyi olduğunu göstermektedir. Bu sonuç ekonomik muhakeme (becerinin erken gelişmesi ücret alınan dönemi uzatır) ve aynı zamanda yetişkinlikten önce sosyal beceriler dahil olmak üzere kapasite oluşturma'nın önemli olmasıyla gerekçelendirilebilmektedir. (Urzúa ve Puentes, 2010).

Kapsamlı tipte programların (Job Corps, New Deal for Young People, Jóvenes programları) etkililikleri bütünsel beceri oluşturma yapıları inşa etmenin önemine de işaret etmektedir. Mesleki eğitim programları ile resmi öğretim sistemi arasındaki kurumsal ilişki bu bağlamda önemlidir.

Son olarak, yukarıda özetlenmiş olan sistematik kalıplar tespit edilmiş olmakla birlikte, aktif işgücü piyasası politika değerlendirmesine ilişkin literatür devamlı ve daha ileri değerlendirme çalışmaları yapılmasının gerekli olduğunu göstermektedir. Kanıtın mevcut yoğunluğu, çalıştığı anlaşılan aktif işgücü piyasası politika tipine yönelik anlayışımıza önemli ölçüde katkı yapmıştır. Aynı zamanda, birçok soru da açık kalmıştır. Örneğin, pek çok değerlendirme kısa ve uzun vadeli etkileri tahmin etmekte fakat pek azı aktif işgücü piyasası politikalarının uzun vadeli etkilerini öngörebilmektedir. Çok bileşenli programların tam bileşimi ile ilgili daha fazla kanıt ihtiyacı vardır. İşlem uzunluğu ile program etkililiği arasındaki etkileşimin de daha ileri düzeyde araştırılması gerekmektedir. Açık sorulara ilişkin bu örnekler etki değerlendirme araştırmasının devamlı olmasının önemine işaret etmektedir. Daha genel anlamdaki bu bilgi arayışına ilaveten, herhangi bir programın tek başına değerlendirilmesi söz konusu programdan sorumlu politika yapıcılarının ve uygulayıcılarının uygun şekilde bilgilendirilmesi bakımından şüphesiz önemlidir.

4. AVRUPA EĞİTİM VAKFI PAYDAŞ ÜLKELERİNDE AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI VE GENÇLİK ODAKLI ETKİN İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Bu bölümde Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinde aktif işgücü piyasası politikalarının kullanımı ve aktif işgücü piyasası politika değerlendirmeleri ile ilgili tecrübeler gözden geçirilmektedir. Yapılan değerlemeler sistematik toplanan verilere dayanmaktadır, bunların ilk bölümü her bir ülkenin başlıca arka plan özelliklerini göstermektedir (Kısım 4.1). Sonrasındaysa, Güney Doğu Avrupa ve Türkiye; Güney ve Doğu Akdeniz ve Doğu Avrupa şeklinde bölgesel gruplamalara göre, değerlendirmeleriyle birlikte aktif işgücü piyasası politikalarının kullanımına ilişkin mevcut statüko sunulmuş ve tartışılmıştır. Elde edilen bulgular ülkelerin çoğunun aktif işgücü piyasası politikalarının uygulamaya geçirilmesi sürecinin başında olduğunu ve/veya aktif işgücü piyasası politikalarını sınırlı ölçekte kullandıklarını göstermektedir. Şu ana kadar Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinde sadece birkaç adet titiz aktif işgücü piyasası politika değerlendirmesi yapılmıştır.

4.1 Ülke Özellikleri

Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinde aktif işgücü piyasası politikalarının uygulama ve değerlendirmelerini değerlemeye geçmeden önce, bu bölümde ülke seviyesindeki başlıca arka plan özelliklerine göz atılmıştır. Özellikle, TABLO 4.1’de çeşitli ülkelere ilişkin genel ekonomik bağlam (yıllık GSYİH büyümesi ve kişi başına GSYİH), demografik özellikler (nüfus artışı ve doğum oranı) ve eğitime yönelik kamu harcamaları, okuryazarlık oranları ve öğretimsel seviyede okul kayıtları dahil olmak üzere bir dizi öğretim göstergeleri sunulmuştur. Tablo 4.1’de sunulan veriler Dünya Bankası veritabanından ve Avrupa Eğitim Vakfı tarafından toplanan ve temin edilen istatistiklerden elde edilmiştir. Açıklama amaçlı olarak, söz konusu değerler her bir durum için iki yıllık, yani 2007 ve sonraki mevcut yıl için (genel olarak göstergeleri sarı renkte taranmış olan 2011 veya göstergeleri yeşil renkte taranmış olan 2012 için) verilmiştir. Birkaç eğitimsel tedbir için Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkeleri genelinde sadece sınırlı ölçüde veri bulunduğu görülebilmektedir.

Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkeleri genelinde, GSYİH büyümesi kriz öncesinde, yani 2007 yılında genel olarak yüksektir. Söz konusu yıllık büyüme oranı Fas’ın %2,7’si ile Azerbaycan’ın %25,0’ı arasındadır. Birkaç yıl sonrasında ise (en son 2012 yılının verileri mevcuttur), ekonomik yavaşlama ve krizin kötü sonuçları birçok ülkede hala görünür vaziyettedir ve ekonomi ya küçülme ya da nispeten düşük oranlarda büyümektedir.

Demografik göstergeler (yıllık nüfus artışı ve doğum oranı) bakımından, bölgeler arasında dikkat çekici farklılıklar bulunmaktadır. Güney ve Doğu Akdeniz ülkelerinin birçoğunda, hafifçe azalmakla birlikte, (hala) yüksek doğum oranları ve ciddi bir nüfus artışı vardır. Cezayir, Mısır ve Ürdün gibi ülkelerde, nüfusun yaklaşık %50’si 25 yaşın altındadır. Bu bölgede sadece Lübnan’da doğum oranı düşüktür. Fas ve Tunus’taki nüfus artış oranları ise arada bir yerlerdedir. Güney Doğu Avrupa ve Doğu Avrupa’daki durum ise bu ülkedekilerin tamamen tersidir. Nüfus rakamları bu ülkelerin çoğunda azalmaktadır. Doğum oranları ise demografik 2,1’lik değiştirme eşliğinin oldukça altında olup, bazen de altında olmaktadır, bilinen en düşük doğum oranı 1,4’tür. 5 Her iki bölge genelinde, doğum oranları 2,1 civarında veya biraz üzerinde olan Kosova, Türkiye ve Azerbaycan bu anlamda yegane istisnalardır.

⁵ Bu tespit durumu sınırlamamakta olup, UNSCR 1244 ve bundan böyle ‘Kosova’ olarak anılacak of Kosova Bağımsız Beyannamesine ilişkin ICJ Görüşü ile aynı doğrultudadır.

TABLO 4.1 AVRUPA EĞİTİM VAKFI PAYDAŞ ÜLKELERİ ARKA PLAN ÖZELLİKLERİ

Avrupa Eğitim Vakfı bölgesi	Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülke Yıl	Genel Ekonomik Bağlam					Öğretim						
		GSYİH Büyümesi (yıllık %)	Kişi başı GSYİH (carı USD)	Nüfus Artışı (yıllık %)	Doğum Oranı Toplam	Kamu Öğretim Harcamaları, Toplam (GSYİH %'si)	Öğrenci Başına Harcaması, birimci (kişi başı GSYİH %'si)	Öğrenci Başına Harcaması, ikincil (kişi başı GSYİH %'si)	Öğrenci Başına Harcaması, üçüncül (kişi başı GSYİH %'si)	Okuryazarlık oranı, gençler toplamı (15-24 arası insanların %'si)	Okul Kayıtları, birimci (brüt %)	Okul Kayıtları, ikincil (net %)	Okul Kayıtları, üçüncül (brüt %)
Güney ve Doğu Avrupa ve Türkiye	Anavutluk	5,9	3380,9	-0,4	1,8	3,3				98,8			31,8
	MSY	1,6	3999,9	0,3	1,7								54,9
	Bosna-Hersek	6,8	3949,8	-0,2	1,2								34,1
	MSY	-0,7	4555,6	-0,1	1,3					99,7			37,7
	Kosova	8,3	2736,5	0,8	2,4								
	MSY	2,7	3568,0	0,9	2,2								
	Makedonya eski	6,1	3891,9	0,1	1,3								
	MSY	-0,3	4565,3	0,1	1,4					98,7	87,6		34,8
	Yugoslavya Cum.	10,7	5938,6	0,2	1,7								
	MSY	-0,5	7041,2	0,1	1,7								
Güney ve Doğu Akdeniz	Karadag	5,4	5276,9	-0,4	1,4					99,3	95,9		34,5
	MSY	-1,7	5189,6	-0,5	1,4						98,4		
	Sırbistan	4,7	9312,1	1,3	2,2	4,7	55,6	13,6	37,3		98,3		48,0
	MSY	2,2	10666,1	1,3	2,1	4,8	54,9	14,1	44,7		91,4	90,4	52,4
	Türkiye										98,6	80,2	38,5
	Cezayir	3,4	3845,8	1,7	2,7						93,3		22,3
	MSY	3,3	5347,7	1,9	2,8						97,3		31,5
	Mısır	7,1	1757,8	1,7	3,0	3,7					95,9		31,9
	MSY	2,2	3256,0	1,7	2,8								
	Ürdün	8,2	3022,5	2,2	3,6		12,6	16,1			94,7	86,0	41,2
Doğu Avrupa, Baltık ve Rusya	MSY	2,7	4909,0	2,2	3,4		22,5	22,0			99,1		
	Lübnan	7,5	6052,6	1,5	1,6	2,6			14,4	98,7	88,4	68,7	46,7
	MSY	1,4	9705,4	1,0	1,5	1,6			8,8		93,2	67,5	46,3
	Fas	2,7	2416,3	0,9	2,4		14,4	38,7			88,3		11,8
	MSY	4,2	2902,3	1,4	2,7					81,5	96,9		
	Filistin												
	Tunus	6,3	3799,3	1,0	2,0	6,5			49,9	96,3	97,3		31,1
	MSY	3,6	4236,8	1,0	2,1	6,2			49,4		98,9		35,2
	Ermenistan	13,7	3079,1	-0,4	1,7	3,0					84,1		44,3
	MSY	7,2	3351,4	0,2	1,7	3,1			7,4	99,8		90,1	46,0
Orta Asya	Azerbaycan	25,0	3851,3	1,1	2,0	2,5			9,6	100,0	83,4	85,7	19,4
	MSY	2,2	7163,7	1,3	1,9	2,4			18,0				
	MSY	8,6	4736,0	-0,5	1,4	5,2			17,9				
	MSY	1,5	6685,0	-0,1	1,5	4,8			13,6		89,6		70,2
	Doğu Avrupa, Baltık ve Rusya										94,0	95,6	91,5
	Gürcistan	12,3	2318,0	-0,2	1,8	2,7					94,5	81,1	36,8
	MSY	6,0	3490,2	0,6	1,8	2,7					98,3		27,9
	Moldova	3,1	1230,8	-0,2	1,5		13,2		12,2	99,8			
	MSY	-0,8	2037,6	0,0	1,5	8,6	31,6	38,4	39,0		87,6	72,9	42,0
	MSY	8,5	9146,4	-0,3	1,4		41,5	38,3	42,9	100,0	87,9	71,9	38,2
Orta Asya	Rusya	3,4	14037,0	0,4	1,5						90,2		74,1
	MSY												
	MSY												
Orta Asya	Ukrayna	7,9	3068,6	-0,6	1,3	6,2			30,5		88,8	84,9	75,4
	MSY	0,2	3867,0	-0,2	1,5	6,2			37,7		97,9	85,6	79,7
	MSY	8,9	6771,4	1,1	2,5	2,8	28,1	27,5	7,9		90,0	87,2	50,8
Orta Asya	Kazakistan												
	MSY	5,0	12116,2	1,4	2,6						86,0	86,3	44,5

⁶ Bu tespitler Filistin Devleti'nin tanıdığı şekilde yorumlanamaz, AB Üye Ülkelerinin bu konudaki münferit konumları saklıdır.

TABLO 4.1 (devamı) AVRUPA EĞİTİM VAKFI PAYDAŞ ÜLKELERİ ARKA PLAN ÖZELLİKLERİ

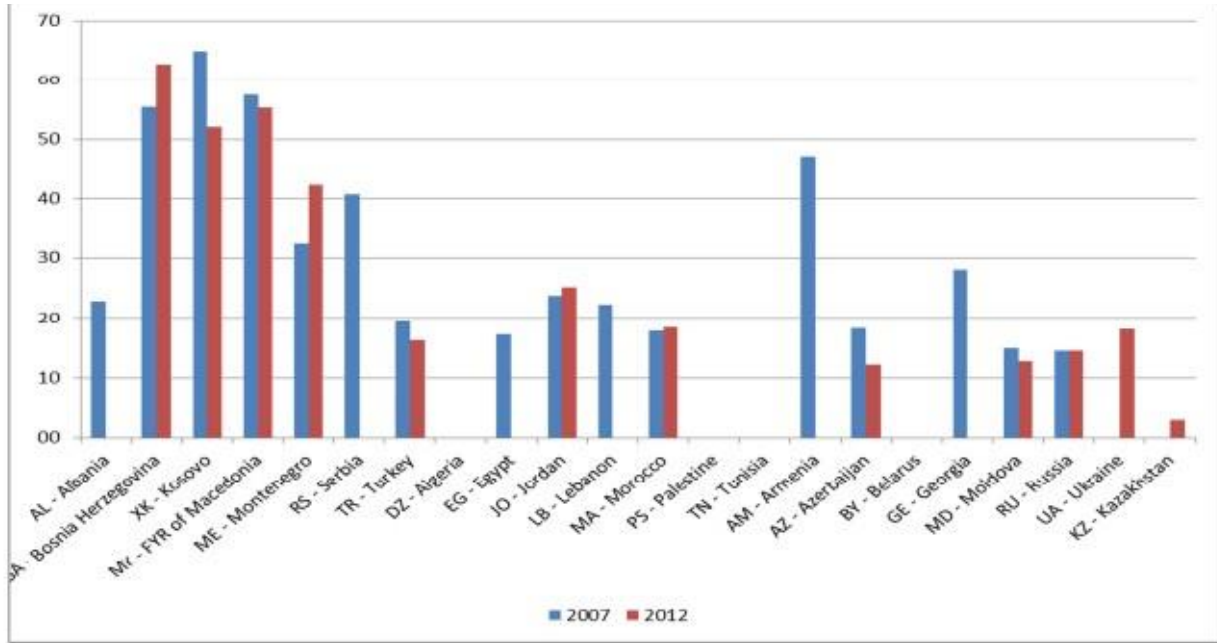
Avrupa Eğitim Vakfı Bölgesi	Avrupa Eğitim Vakfı Yılı	İşgücü Piyasası Göstergeleri														
		İşgücüne Katılım Oranı, toplam nüfusun %'si	İşgücüne Katılım Oranı, erkek (15 yaş üstü nüfusun %'si)	İşgücüne Katılım Oranı, kadın (15 yaş üstü nüfusun %'si)	İşsizlik Oranı, toplam nüfusun %'si	İşsizlik erkek (erkek işgücünün %'si)	İşsizlik kadın (kadın işgücünün %'si)	İşsizlik genç erkek (15-24 yaş arası erkek işgücünün %'si)	İşsizlik genç kadın (15-24 yaş arası kadın işgücünün %'si)	Tarımın Katma Değeri (GSYİH'nin %'si)	Sınai Katma Değeri (GSYİH'nin %'si)	Hizmetler Katma Değeri (GSYİH'nin %'si)	Tarımın İstihdam Payı (%)	Sınai İstihdam Payı (%)	Hizmetler İstihdam Payı (%)	
Güney Doğu Avrupa ve Türkiye	2007 MSY	56,7	66,8	46,7	13,5	14,4	12,2	22,8	15,8	20,5	18,8	60,7	57,7	13,3	29,0	
	2007 MSY	55,1	65,4	45,0					nd	18,3	15,6	66,1	54,6	13,7	31,7	
	2007 MSY	44,2	58,0	31,4	29,7	27,4	33,7	55,4	62,3	8,8	28,6	62,6	19,8	32,6	47,6	
	2007 MSY	45,3	57,2	34,1	28,1	26,4	30,8	62,8	68,6	8,4	24,8	66,8	19,6	28,9	51,5	
	2007 MSY				46,3	38,5	55,2	65,0	78,6	12,0	20,0	68,0	14,6	20,7	64,8	
	2007 MSY				30,9	28,1	40,0	52,0	63,8	14,0	19,5	66,5	6,2	23,4	70,6	
	2007 MSY				34,9	34,5	35,3	57,4	58,3	10,6	31,0	58,5	18,3	31,3	50,4	
	2007 MSY	54,5	66,2	42,9	31,0	31,5	30,3	55,2	51,7	11,5	26,0	62,6	18,7	30,0	51,3	
	2007 MSY	55,1	67,3	42,9												
	2007 MSY				19,4	18,1	20,9	32,4	45,2	9,1	20,9	70,0	8,6	17,5	73,8	
Güney ve Doğu Akdeniz	2007 MSY				19,6	18,9	20,4	42,3	39,7	10,1	20,1	69,8	5,5	19,0	75,5	
	2007 MSY				18,1	15,8	21,0	40,7	48,3	10,3	28,3	61,4	20,7	27,7	51,4	
	2007 MSY				23,9	23,2	24,9						21,2	26,9	51,9	
	2007 MSY	45,9	69,5	23,6	10,3	10,0	11,0	19,6	20,8	8,7	28,3	63,1	23,5	26,7	49,8	
	2007 MSY	49,4	70,8	29,4	9,2	8,5	10,8	16,3	19,9	9,1	27,0	63,9	23,5	26,5	48,1	
	2007 MSY	42,8	71,5	13,6	13,8	12,9	18,4			7,7	58,6	33,7	13,6	29,7	56,7	
	2007 MSY	43,7	71,9	15,0						9,3	48,5	42,2	10,8	30,8	58,4	
	2007 MSY	47,8	73,4	22,5	8,9	5,9	18,7	17,2	47,9	14,1	36,3	49,6	31,7	22,1	46,0	
	2007 MSY	49,0	74,6	23,6	12,7	9,3	24,1			14,5	39,2	46,3	2,7	20,0	77,3	
	2007 MSY	42,0	67,4	15,3	13,1	10,2	25,9	23,7	47,9	2,8	34,6	65,5	1,9	18,5	79,6	
Doğu Avrupa	2007 MSY	41,3	66,2	15,3	12,2	10,4	19,9	25,2	48,8	3,1	30,1	66,8	7,1	13,8	79,0	
	2007 MSY	46,5	70,3	21,1	9,0	8,6	10,1	22,3	21,5	6,1	20,5	73,4				
	2007 MSY	47,2	70,5	22,8						13,7	27,3	59,0				
	2007 MSY	52,1	60,4	44,2												
	2007 MSY	30,0	57,4	43,0	9,8	9,8	9,8	17,9	15,5	14,6	29,6	55,8	40,8	21,7	37,4	
	2007 MSY				9,0	8,7	9,9	18,4	19,2				39,8	21,9	38,3	
	2007 MSY												16,1	23,4	60,5	
	2007 MSY	46,5	69,0	24,5	12,4	11,3	15,3			9,4	31,4	59,2	11,9	25,7	62,4	
	2007 MSY	47,5	70,6	25,1				47,2	69,4	8,7	29,9	61,4	18,5	32,5	49,0	
	2007 MSY	59,0	69,1	49,4	28,4	21,9	35,0						17,7	33,0	49,3	
Doğu Avrupa	2007 MSY	62,6	73,4	51,6						20,3	43,9	35,8				
	2007 MSY	64,1	68,2	60,4	6,3	7,1	5,5	18,2	10,4	7,0	68,5	24,5	38,7	12,8	48,5	
	2007 MSY	65,6	68,9	62,5	5,2	4,3	6,1	12,2	16,3	9,3	42,2	48,5	37,9	14,1	48,1	
	2007 MSY	55,5	62,0	50,0									10,8	35,0	54,2	
	2007 MSY	55,7	62,7	49,9						9,7	44,4	45,9	10,4	34,1	55,5	
	2007 MSY	63,4	73,1	55,2						10,7	24,3	65,0	53,4	10,4	36,2	
	2007 MSY	64,7	74,7	56,2	13,3	13,9	12,6	28,1	36,8	8,5	23,1	68,3				
	2007 MSY	44,4	47,9	41,3	15,0	16,1	13,8			12,0	14,8	73,2				
	2007 MSY	40,0	43,3	37,0	5,1	6,3	3,9	14,9	13,9	13,1	16,8	70,1	32,8	18,8	48,5	
	2007 MSY	63,0	70,0	57,1	5,6	6,8	4,3	12,8	13,4	4,4	36,4	59,1	27,5	18,7	53,7	
Orta Asya	2007 MSY	63,5	71,4	57,0	6,0	6,4	5,6	14,5	14,4	3,9	36,0	60,1	7,8	29,3	62,9	
	2007 MSY	58,2	65,5	52,2	5,5	5,8	5,1	14,5	15,1	7,5	36,7	55,8	7,9	27,7	64,4	
	2007 MSY	59,1	66,6	53,0	6,4	6,7	6,0			9,3	29,8	60,9	16,6	23,9	59,5	
	2007 MSY	70,4	75,5	65,7	7,5	8,5	6,4	18,1	16,1	6,1	40,6	53,3	16,8	21,0	62,2	

Tablo 4.1'in ikinci kısmı işgücü piyasası göstergelerine odaklanmıştır. Ülkeler genelinde bazı veriler eksikse de, göstergelerin özellikle de 2012 yılının da göstergeleri mevcuttur. Bu veri yeşil renkte taranmıştır; kırmızı taranmış hücreler kaynaklar arasında veri uyumsuzluğu olduğunu göstermektedir. İlk olarak işgücüne katılım oranlarına bakıldığında, iki adet gözlem bulunmaktadır. İlki, genel işgücü katılımı birçok ülkede OECD ülkelerine kıyasla düşük görünmektedir, ancak sapma oldukça büyüktür. En düşük rakamlar Moldova'da (2012 yılında %40) ve Ürdün'de (2012 yılında %41) görülmektedir. Azerbaycan'da (2012 yılında %66) ve Kazakistan'da (2012 yılında %72) görülen en yüksek oranlar Birleşik Devletler (2012 yılında %63), Birleşik Krallık (2012 yılında %62), Almanya (2012 yılında %60), İspanya (2012 yılında %59) ve İtalya (2012 yılında %49) gibi ülkelerdeki ortalama işgücüne katılım oranlarını aşmaktadır. Ancak, Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinin birçoğunda ortalama %50 civarındadır.

İkincisi, kadın ve erken nüfuslarda işgücüne katılım oranlarında şiddetli sapma olması birçok ülkede görülmektedir. Bu durum Güney ve Doğu Akdeniz ülkelerinde özellikle belirgin olup, örneğin Cezayir ve Mısır'da erkek işçiler arasında sırasıyla %72 ve %75 olmakla birlikte, kadın işçiler arasında sırasıyla sadece %15 ve %24'tür. Ürdün, Tunus ve Türkiye'de ise bu farklar benzerdir. Güney ve Doğu Avrupa'da bu kalıp Güney ve Doğu Akdeniz'de olduğu gibi belirgin olmamakla birlikte, değer farkı yine de %20 civarındadır.

Doğu Avrupa'da ise, fark daha da daralmakta olup, ortalamada yüzde 10 ila 15 olmakla birlikte, bazı ülkelerde nispeten yakındır (hem Azerbaycan hem de Moldova'da yüzde 6'dır). Bunlara ilaveten, ŞEKİL 4.2 ve 4.3'te özellikle Güney Doğu Avrupa'da genç işsizliğin ortaya çıkardığı devasa ve inatçı sorun gösterilmiştir.

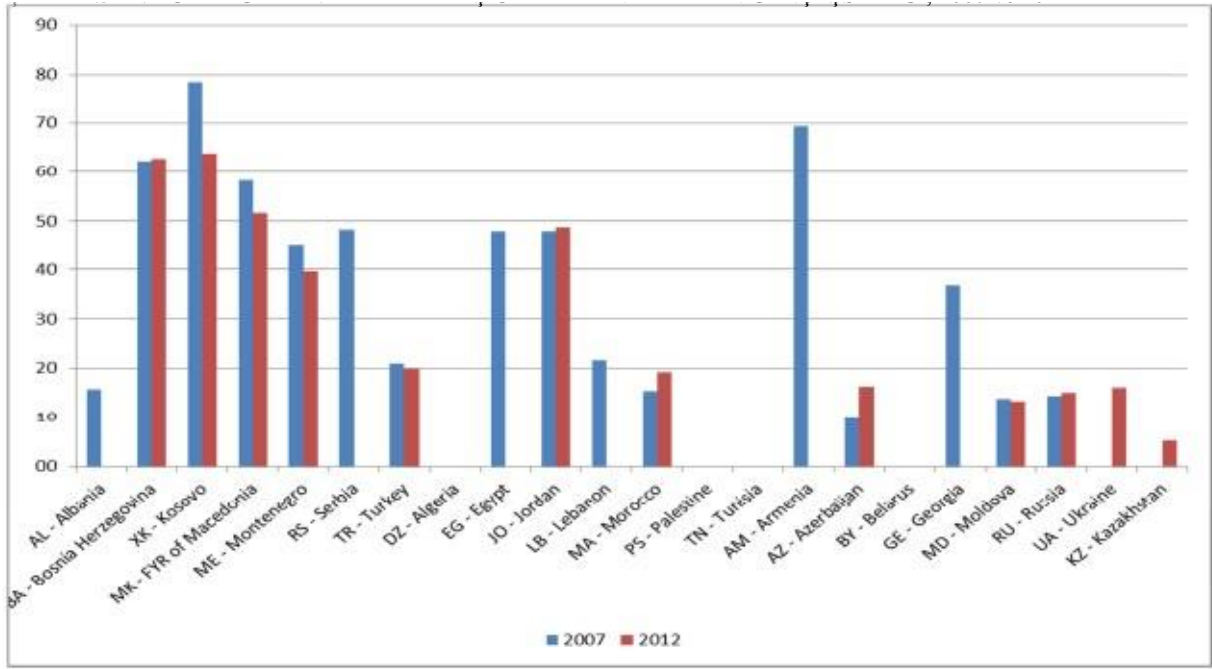
ŞEKİL 4.2 AVRUPA EĞİTİM VAKFI PAYDAŞ ÜLKELERİNDE ERKEK GENÇ İŞSİZLİĞİ, 2007 ve 2012



Kaynak: Dünya Bankası verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Son olarak, katma değer ve istihdam paylarının sektörel bileşimindeki farklar da ülkeler ve bölgeler genelinde görülmektedir. Arnavutluk, Gürcistan, Azerbaycan, Mısır ve Fas gibi ülkelerde, tarımdaki istihdam payı %30 ile %50 aralığındadır. Sanayi sektöründe en yüksek istihdam payı (yaklaşık %30 ve üzeri) olan ülkeler arasında Bosna-Hersek, Makedonya eski Yugoslav Cumhuriyeti, Cezayir, Tunus, Beyaz Rusya ve Rusya bulunmaktadır, buralardaki paylar genelde GSYİH'nin yüzdesi cinsinden katma değerle aşılmaktadır. Hizmet sektörünün Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinin çoğunda ekonominin en önemli kısmını oluşturduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak, bazı ülkelerdeki istihdam veya katma değer payları %50'den azdır. Bunlar arasında, örneğin, Güney ve Doğu Akdeniz'de Cezayir ve Mısır, Doğu Avrupa'da ise Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan bulunmaktadır.

ŞEKİL 4.3 AVRUPA EĞİTİM VAKFI PAYDAŞ ÜLKELERİNDE KADIN GENÇ İŞSİZLİĞİ, 2007 ve 2012



Kaynak: Dünya Bankası verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

4.2 Avrupa Eğitim Vakfı Paydaş Ülkelerinde Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kullanımı ve Değerlendirmesi

Bu bölümde Tablo 4.1’de verilmiş bilgiler Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinde aktif işgücü piyasası politikalarının kullanımına ilişkin verilerle ve mevcut aktif işgücü piyasası politika değerlendirmeleriyle tamamlanmıştır. Kısım 4.2.1’de Güney Doğu Avrupa’daki Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkeleri ve Türkiye sunulmuş ve paylaşılmıştır. Kısım 4.2.2’de Güney ve Doğu Akdeniz bölgesinde bulunan Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelere bakılmıştır. Kısım 4.2.3’te ise Doğu Avrupa’da bulunan Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerindeki duruma odaklanılmıştır. Her kısımda sistematik şekilde toplanmış aktif işgücü piyasası politika kullanım verileri ve değerlendirmelerine ilişkin özet tabloları bulunmaktadır. Bu veriler daha önce tartışılmış olan arka bilgileri ile birleştirilebilir. Verilerin bu formatta bir araya getirilmesi, yukarıda (Kısım 3.2.2’de) özetlenmiş olan ‘anlatısal’ ve ‘niceliksel’ gözden geçirme tiplerinin aralarında bir yerde duran sistematik bir gözden geçirme anlamına gelmektedir. Bu gözden geçirmeye yönelik veri kaynakları içinde araştırma raporları (genelde Avrupa Eğitim Vakfı, Avrupa Komisyonu ve Dünya Bankası tarafından üretilir), akademik makaleler ve uzman mülakatları bulunmaktadır. ⁷ Kaynaklar tablolarda belirtilmiş olup, ayrıntıları Kaynakça bölümünde verilmiştir.

4.2.1 Güney Doğu Avrupa ve Türkiye

TABLO 4.2’deki ilk sütun, özellikle Arnavutluk, Bosna-Hersek, Kosova, Makedonya eski Yugoslav Cumhuriyeti, Karadağ ve Sırbistan olmak üzere Güney Doğu Avrupa ülkelerinde aktif işgücü piyasası politikalarının kullanımında ortaya çıkan bir takım kalıcı kalıpları göstermektedir. Bunlardan ilki aktif işgücü piyasası politikaları kullanımının nispeten yeni tarihli olmasıdır. Birçok ülke aktif politikaları kullanmaya son beş ila on yıl içinde başlamıştır. Birçok diğer ülke ise aktif işgücü piyasası politikalarının rol oynayacağı ulusal istihdam stratejilerini planlama veya revize etme sürecindedir. İkincisi, potansiyel faydalanıcıların sadece küçük bir bölümü aktif işgücü piyasası politikalarını uygulamaktadır. Karadağ ve Türkiye özellikle dikkat çeken istisnalar olmak üzere, işsizlik yardımı alan kayıtlı işsiz insanların payı halen düşüktür (yani, %10 veya daha aşağısı). Bunun sonucunda, aktif tedbirlere katılan işsiz insanların payı daha da düşüktür. Üçüncüsü ise, bu bulgu aktif işgücü piyasası politikalarının sağlanması için ayrılan kaynakların yetersiz olmasına karşılık gelmektedir. Güney Doğu Avrupa ülkelerinde aktif işgücü piyasası politikalarına GSYİH’in ortalamada %0,1’i veya daha azı ayrılmaktadır (2008 rakamları). 2008 yılında GSYİH’nin %0,33’ünü ayıran Karadağ istisnadır.

⁷ Mülakatları yapan uzmanların isimleri ve mensubiyetleri bu belgenin başlangıç kısmında bulunan Teşekkür bölümünde verilmiştir.

Uzman mülakatlarında belirli ülkeler için bir araya getirilen bilgiler bu payların son yıllar içinde artmadığını göstermektedir (örneğin, Sırbistan, ayrıntılar için bakınız KUTU 4.1) Dördüncüsü, aktif işgücü piyasası politika stratejileri programı tiplerinin bütçeden aldıkları paya göre ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler (Arnavutluk) eğitime odaklanmış görünürlerken, diğerleri (Kosova) kamu işlerine, diğer bazıları da ücret sübvansiyonlarına ve (Bosna-Hersek) veya iş kurma teşviklerine (Makedonya eski Yugoslav Cumhuriyeti) odaklanmış görünmektedirler. Bazı ülkeler (örneğin, Kosova'daki Gençlere yönelik aktif işgücü piyasası politikası ve Sırbistan'daki İlk Şans) özellikle gençlik programları uygulamaktadırlar, buna karşın bu konulara ilişkin eldeki bilgiler şüphesiz sınırlıdır ve kıyaslanabilir kesin istatistikler şu ana kadar var gibi görünmemektedir.

TABLO 4.2 GÜNEY DOĞU AVRUPA VE TÜRKİYE'DE AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI KULLANIMI VE DEĞERLENDİRMELERİ

Aktif İşgücü Piyasası Politika Kullanımı	Aktif İşgücü Piyasası Politika Değerlendirmeleri Ve Sonuçları
Arnavutluk	
1999'da Getirilen Aktif İşgücü Piyasası Politikaları 2009: İşsizlerin %1,5'i aktif işgücü piyasası politikalarına dahil oldu (kamu eğitim merkezlerindeki eğitim hariç) 2008'de GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,022008/09 bütçe payları: %81 eğitim, %19 destekli istihdam 2010: Kayıtlı işsizlerin %7,8'i işsizlik yardımı aldı; kayıtlı işsizlerin %1,6'sı aktif işgücü piyasası politikalarına katıldı (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011)	Vidovic ve diğerleri (2011) Arnavutluk'ta aktif işgücü piyasası politika değerlendirmesi hiç yapılmadığını ileri sürdü. Çalışma Bakanlığı Kamu İstihdam Hizmetlerinin takibi de değerlendirmesi üzerine odaklandığını vurguladı.
Bosna-Hersek	
Kamu İstihdam Hizmetleri yapısının yetersiz olması ve Kamu İstihdam Hizmetleri personelinin beceri eksikliğinden dolayı Aktif işgücü piyasası politikaları yetersiz şekilde geliştirildi ve uygulandı (Vidovic ve diğerleri, 2011) 2008'de GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,06 2008/09 bütçe payları: %87 ücret sübvansiyonları, %13 eğitim 2008: Aktif işgücü piyasası politika hemen tümü uluslararası başıçı programları çerçevesinde uygulandı 2010: Kayıtlı işsizlerin %2,4'ü işsizlik yardımı aldı; kayıtlı işsizlerin %3,7'si aktif işgücü piyasası politikalarına katıldı (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011)	[Kolev ve Saget (2005) terhis edilen askerler için iş arama yardımını eğitimle birleştiren programın olumlu yeniden bütünleştirme etkilerini tespit eden değerlendirmeyi gözden geçirdi. Katılımcıların bazıları muhtemelen genç insanlar olmakla birlikte, bu çalışmanın ilgililiği bu bağlamda oldukça sınırlıdır.] Bruhn ve Zia (2011) genç girişimcilere yönelik olan ve özel sektöre sağlanan ticari ve mali okuryazarlık konusundaki girişimcilik eğitimini değerlendirdi. Programın iş hayatında başarılı olma bakımından etkisi olmazken, işletmeleri yaşatmak için gereken ticari uygulamaları, yatırımları ve kredi vadelerini önemli ölçüde iyileştirdiğini tespit ettiler.
Kosova	
2008: İşsizlerin %3,8'i aktif işgücü piyasası politikalarına dahil oldu Geri kalmış Kamu İstihdam Hizmetleri etkili aktif işgücü piyasası politikaları uygulayamadı (Vidovic ve diğerleri, 2011) 2010'da GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,11 2008/09 bütçe payları: %65 kamu işleri, %35 eğitim 2007: Gençliğe yönelik aktif işgücü piyasası politikası başlatıldı (bakınız değerlendirmeler). Söz konusu politika 15 ila 29 arasında olup iş tecrübesi ya çok az ya da hiç olmayan düşük vasıflı ve işsiz gençleri hedeflemektedir. Program bileşenleri uygun hale getirildi ve işbaşı eğitimini, iş pratiğini, sınıf eğitimini, ücret sübvansiyonlarını, mesleki eğitimi kapsadı.	Mukkavilli (2008) Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 2007 yılında uygulanmış olan gençlik programını değerlendirdi. (i) Kurumsal kapasite oluşturulmasına ve (ii) genç insanların eğitimine, iş pratiğine ve sübvansiyonlarına odaklanıldı. Toplamda 1.481 gence yardım edildi. Değerlendirmede eski durumunda oldukça büyük olan olumlu istihdam ve kazanç etkileri tespit edildi (yüzde 26). Bazı metodolojik konular kaldı. Çalışmada gençlere odaklı aktif işgücü piyasası politikalarının Kamu İstihdam Hizmetlerine kayıtlı olmayan ve öğretim seviyesi düşük genç insanlara erişmesi gerektiği tavsiye edildi.

Makedonya eski Yugoslav Cumhuriyeti

Aktif işgücü piyasası politikaları 2007 yılından beri kullanımda
2008: İşsizlerin %2'sinden azı aktif işgücü piyasası politikalarına dahil oldu
2010'da GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,12
2008/2009 bütçe payları: %72 iş kurma teşvikleri, %15 kamu da iş yaratma, %8 eğitim
2010: Kayıtlı işsizlerin %7,6'sı işsizlik yardımı aldı; kayıtlı işsizlerin %1,9'u aktif işgücü piyasası politikalarına katıldı (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011)

Kolev ve Saget (2005) 2001 Dünya Bankası çalışmasını gözden geçirdi. Dolayısıyla sonuçlar biraz eski tarihtiydi, ancak aşağıdaki bulguları içeriyorlardı:
Danışmanlık daha yaşlı ve eğitim-öğretim düzeyi yüksek işçilerde daha etkili olmaktadır.
Garantisi olmayan işlerin eğitimi bir nebze etkilidir, erkeklerde daha etkilidir.
Garantisi olan işlerin eğitimi en etkili olanıdır, özellikle gençler için.
Diğer eğitim programının iki katı pahalıdır.
Kamu iş programları çok pahalıdır fakat çok az olumlu etkisi vardır.
Vidovic ve diğerleri (2011) aktif işgücü piyasası politikalarının Makedonya eski Yugoslav Cumhuriyetindeki net etkisinin, 1996-1999 arasında uygulanan programlar Dünya Bankası tarafından analiz edilene değin, değerlemesi yapılmamış olduğunu ileri sürdü.

Karadağ

Aktif işgücü piyasası politikaları 1990'larda Kamu İstihdam Hizmetleri tarafından başlatıldı.
2010'da GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,33
2008/09 bütçe payları: %31 iş kurma teşvikleri, %29 ücret sübvansiyonları, %21 kamuda iş yaratma, %17 eğitim
2010: Kayıtlı işsizlerin %41,6'sı işsizlik yardımı aldı; kayıtlı işsizlerin %39,4'ü aktif işgücü piyasası politikalarına katıldı (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011)

Değerlendirme mevcut değildir (Vidovic ve diğerleri, 2011)

Sırbistan

Aktif işgücü piyasası politikaları 2003 yılından beri kullanımda
2010'da GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,12
2008/09 bütçe payları: %37 kamuda iş yaratma, %26 eğitim, %24 ücret sübvansiyonları, %14 iş kurma teşvikleri
İlk Şans gençlik istihdam programı 2009 yılında başlatıldı.
30 yaş üzeri kayıtlı işsizleri hedeflemektedir.
İçerik: Bir yıllık mesleki eğitim, ardından yüklenici firmada bir yıl istihdam
2009 yılında, 11.000 genç program kapsamında istihdam edildi.
Program artık devam etmiyor (Dünya Bankası, 2013).
2010: Kayıtlı işsizlerin %9,7'si işsizlik yardımı aldı; kayıtlı işsizlerin %10,8'i aktif işgücü piyasası politikalarına katıldı (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011)
Dünya Bankası kaynaklı biraz daha özel veriler (2013):
Aktif işgücü piyasası politika katılımcılarının sayısı son dört yıl içinde inişe geçti:
131.000 (2007), 151.000 (2008), sonrasında kademeli olarak 133.000'e (2012) düşüş
Bu gelişmeyle aynı doğrultuda, aktif işgücü piyasası politikalarına ayrılan bütçe küçülmektedir:
2012 yılında %0,10.
Tüm aktif işgücü piyasası politika katılımcılarının %25'i 25 yaş veya altındadır.
Bunlar iş arama programlarında biraz fazla görünmektedir (%28); daha ileri öğretim ve eğitim programlarında ve ücret sübvansiyonu programlarında az çok oranlı olarak temsil edilmektedir ve kamu işlerinde (%19) ve girişimcilik eğitim/destek programlarında (%11) az temsil edilmektedir.

Güncel bir Dünya Bankası incelemesinde (2013) mevcut değerlendirmelerin bulguları özetlenmektedir.
Başlıca sonuçlar:
İşgücü piyasası eğitimi: istihdama kısa vadeli etkisi %5 civarında; orta vadedeki etkisi daha büyük (%10 civarında); 30 ila 49 yaş grubunda etkisi daha büyük; gençlerle ilişkin herhangi bir özel sonuç yok
İlk Şans programı: İstihdama net etkisi %34
İş Kulüpleri: İstihdama net etkisi 6 ayda %5 civarında; en büyük etkisi 29 yaş altı katılımcılarda
Yeni istihdam yaratılmasına yönelik sübvansiyonlar: Kısa vadede kayda değer istihdam etkileri (ney %50), ancak görüldüğü kadarıyla ayakbağı kayıplarından dolayı azalma var (yine de somut tahmin yok)
Genç insanlarla ilgili belirli bir sonuç yok.
Serbest meslek programları: 'genelde etkili fakat kesin değerlendirme sonuçları yok' (Dünya Bankası, 2013).
Kamu işleri: Güvenlik tedbiri olarak etkili. Genç insanlarla ilgili belirli bir sonuç yok.
Bazı ilave sonuçlar:
Dünya Bankasının izleme çalışmalarından birinde (2013) iş arama programlarının brüt etkisi gösterilmiştir. Programın tamamlanmasından sonraki altı ayda %19 civarında istihdam oranı
Bonin ve Rinne (2006) 2004 ve 2005 yıllarında uygulanmış olan Güzel Sırbistan aktif işgücü piyasası politikasını analiz etti.
Program (i) mesleki eğitim ve (ii) inşaat sektöründe geçici istihdam olmak üzere iki bileşenden oluşuyordu.
Değerlendirmede beş adet olumlu istihdam etkisi, üretkenlik ve ücret etkileri tespit edildi.
Sosyo-demografik bileşim belirsizdir, ancak gençler muhtemelen program katılımcılarının ana grubunu oluşturmamışlardır.

Türkiye

2010: Kayıtlı işsizlerin %23,3'ü işsizlik yardımı aldı; kayıtlı işsizlerin %14,6'sı aktif işgücü piyasası politikalarına katıldı (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011)

2009, 2010 ve 2011 yıllarının her birinde yaklaşık 210.000 birey aktif işgücü piyasası politikasına katıldı (Avrupa Eğitim Vakfı istatistikleri) Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) iş arayanların becerilerinin yükseltilmesinde kilit rol oynadı: Kursiyer sayısı 2008 yılında 30.000'den 2012 yılında 464.000'e yükselmiş olup, bu rakam kayıtlı işsizlerin hemen hemen %20'sini temsil etmektedir.

İŞKUR genel eğitim ve iş garantili eğitim olmak üzere iki tip eğitim sunmaktadır.

İş garantili eğitim kursların ve faydalanicıların üçte ikisini oluşturmakta olup, son değerlendirme çalışmasının odak noktasıdır (sağdaki sütun) Genel eğitim kurslarının ortalama süresi üç ay olup, kamu ve özel eğitim sağlayıcılara ihale edilmiştir (her biri yaklaşık %50).

Kursiyerler kurs boyunca cep harçlığı almışlardır.

Kursa katılabilmeleri için kursiyerlerin 15 yaşın üzerinde ve ilkökul mezunu olmaları ve aldıkları kursa göre daha önceden edinilmiş bazı becerilere sahip olmaları gerekmektedir.

Talep fazla olduğu için, iş arayıcıların katılım başvurusu yapmaları (24 ay içinde sadece bir kurs için) gerekmekte olup, uygunluk kriterlerinin karşılandığından emin olunması için elemeye tabi tutulmaktadır.

Türkiye dünya genelindeki kriz karşısında kısa süreli çalışmayı düzenleyen kendi yönetmeliğinin kapsamını 2009 yılında genişletmiştir.

Yapılan başlıca değişiklikler arasında azami yardım süresinin üç aydan altı aya çıkarılması ve işsizlik sigortası kapsamındaki ödeneğin artırılması bulunmaktadır.

Bunun sonucunda, kısa vadeli çalışma düzenlemesi planında faydalanışlarının sayısı 2009 sonu itibarıyla 500.000'i aşmıştır.

Başlıca dokümanlardan biri İŞKUR'un mesleki eğitim programı üzerinde Dünya Bankasının yaptığı son değerlendirmedir (Dünya Bankası, 2013b) Söz konusu değerlendirme dikkatli etki tahminleri veren rastgeleleştirilmiş deneysel tasarım kullanılarak yapılmıştır.

Başlıca sonuçlar:

Söz konusu çalışmada bireysel istihdam olasılığı üzerinde kayda değer bir etki tespit edilmemiştir.

Eğitimlerin istihdam niteliği üzerinde herhangi bir olumlu etkisi olmamıştır.

Eğitimin, program sonunda iş arama desteği ile birleştirilmesi istihdam çıktıının artırılması bakımından faydalı olmuş görünmektedir.

Özel sektörden gelen yükleniciler tarafından verilen kurslar daha iyi sonuç vermiştir.

Kaynak: Yazar hazırlamıştır.

Aktif işgücü piyasası politika değerlendirme verileri ve sonuçları (ikinci sütun) diğer sınırlamaları göstermektedir. Güney Doğu Avrupa'da devlet tarafından uygulanan aktif işgücü piyasası politikaları üzerinde yapılmış sistematik değerlendirme hiç yoktur, gençlik ve yetişkin programları arasında herhangi bir ayrım bulunmadığını da söylemeye gerek yoktur. Tablo 4.2'de sunulmuş olan mevcut kanıtlar aktif işgücü piyasası politikalarının bazı olumlu etkilerine işaret etmekle birlikte, sistematik sonuç çıkarılmasına uygun değildir. Öncelikle, değerlendirmelerin birçoğu güncelliğini bir ölçüde yitirmiş olup, mevcut programlara da karşılık gelmemektedir.

İkincisi, değerlendirmelerden bazıları uluslararası bağışçılar tarafından uygulanan pilot programlara bakmakta olup, devlet tarafından uygulanmış veya uygulanmakta olan programlara da karşılık gelmemektedir. Üçüncüsü, alıntılanan çalışmaların birkaç tanesinde metodolojik ikazlar bulunmaktadır. Mevcut çalışmaların tümünün kapsanması amacıyla, tablo için veri toplanırken bu durum ihmal edilmmiştir.

Bu genel bulgunun dikkate değer istisnası Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından sunulmakta olan eğitim programlarının son yapılan deneysel değerlendirmesidir. Söz konusu değerlendirme Türkiye adına Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilmiştir.

Ayrıntılar KUTU 4.2'de yer almaktadır. Bu çalışma kanıt temelli politika yapımının bölgedeki en iyi uygulama örneğini temsil etmektedir.

KUTU 4.1 SİRBİSTAN'DAKİ AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Aktif işgücü piyasası programları Sırbistan'da 2003 yılından beri mevcuttur. Birkaç programı tipi kullanılmış olmakla birlikte, genel harcama nispeten düşüktür (2010: GSYİH'nin %0,12'si). Dünya Bankasının yaptığı son incelemelerden biri (2013b) hem katılımcı sayılarının hem de ayrılan mali kaynakların son yıllarda ya hiç artmadığını ya da düşmüş olduğunu göstermektedir. Aşağıdaki şekil söz konusu rapordan alınmış olup, birkaç programdaki katılımcı sayılarını göstermektedir. Aktif işgücü piyasası politika kullanımının genel olarak düşüşteki eğilimi genel sebebi aktif programlara ilave maddi kaynak ayrılmasına izin vermeyen mali sınırlamalardır (yukarıda Şekil 3.3 ile ilgili yapılan tartışmayı hatırlayınız).



Kaynak: Dünya Bankası, 2013a

Sırbistan İlk Şans programı adını taşıyan gençlik odaklı yüksek profilli bir aktif işgücü piyasası politikası uygulamıştır. Bu politika kapsamında bir meslekte bağımsız çalışmaya yönelik istihdama dayanan eğitim bulunmakta olup, bunun amacı yasalarla düzenlenmiş veya işveren tarafından istenmiş meslek sınavının alınması suretiyle istenen tecrübenin edinilmesidir. Program herhangi bir mesleki tecrübesi olmayan ve öğretim seviyesi yüksek gençleri hedeflemiştir. İşverenin çalışanın maaşından kaynaklanan maliyeti program süresince iade alma hakkı bulunmaktaydı. Programın bir değerlendirme çalışmasında tespit edilmiş olumlu etkileri (net istihdam etkisi %34) olmuş olmasına rağmen, program devam etmemiştir (Dünya Bankası, 2013a).

KUTU 4.2 TÜRKİYE’DEKİ AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ: İŞKUR MESLEKİ EĞİTİM PROGRAMLARININ ETKİSİ

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) iş arayıcılarının becerilerini arttırmada Türkiye’de önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin, kursiyer sayısı 2008 yılında 30.000 iken 2012 yılında 464.000’e yükselmiştir. 2012 kursiyer sayısı rakamı işsizlerin hemen hemen %20’sini temsil etmektedir (Dünya Bankası, 2013b). İŞKUR genel eğitim ve iş garantili eğitim olmak üzere iki tip eğitim sunmaktadır. İş garantili eğitim kursların ve faydalanıcıların üçte ikisini kapsamaktadır. Genel eğitim kurslarının ortalama süresi üç ay olup, ya kamu ya da özel eğitim sağlayıcılara ihale edilmiştir (yaklaşık %50). Kursiyerler kurs boyunca cep harçlığı almışlardır. Kursa katılabilmeleri için kursiyerlerin 15 yaşın üzerinde ve ilkokul mezunu olmaları ve aldıkları kursa göre daha önceden edinilmiş bazı becerilere sahip olmaları gerekmektedir. Talep fazla olduğu için, iş arayıcıların katılım başvurusu yapmaları (24 ay içinde sadece bir kurs için) gerekmekte olup, uygunluk kriterlerinin karşılandığından emin olunması için elemeye tabi tutulmaktadırlar.

Son yapılan çalışmada İŞKUR’un mesleki eğitim programının deneysel değerlendirmesini yapmak için aşırı talep kullanılmaktadır (Dünya Bankası, 2013b). Çalışmanın anlamlılığı üç bölümden oluşmaktadır. Bunlardan ilki, eğitimin artan şekilde kullanılması Türkiye Devletini etkiyi öğrenmek ve bunun daha güçlü olması için çalışmayı başlatmaya sevk etmiş olmasıdır (kanıta dayalı politika yapımı). İkinci olarak, söz konusu değerlendirme dikkatli etki tahminleri veren rastgeleştirilmiş deneysel tasarım kullanılarak yapılmıştır. Üçüncüsü olarak ise, söz konusu değerlendirme sadece pilot programı değil kamu politikasını da araştırmaktadır.

Söz konusu çalışmada bireysel istihdam olasılığı üzerinde kayda değer bir etki tespit edilmemiştir. Buna rağmen, eğitimlerin istihdam niteliği üzerinde herhangi bir olumlu etkisi olmamıştır. Söz konusu çalışma, eğitimin program sonunda iş arama desteği ile birleştirilmesinin programın daha da iyileştirilmesi bakımından faydalı olacağını göstermiştir. Özel sektörden gelen yükleniciler tarafından verilen kursların daha iyi sonuç verdiğini de göstermiştir. Bu da piyasayla ilişkili unsurlar içeren talebe dayalı kurs ve programların önemine vurgu yapmaktadır. Bu sonuçlar diğer ülkelerden elde edilen bulgulara uyumlu olup, söz konusu tasarım özelliklerinin önemini daha da vurgulamaktadır. Son olarak, yazarlar eğitime yönelik öncelikli grupların daha iyi tespit edilmesinin ve profil belirleme işleminin daha gelişmiş olmasının da program etkilerini daha da güçlendireceğini belirtmektedirler.

4.2.2 Güney ve Doğu Akdeniz

TABLO 4.3 Güney ve Doğu Akdeniz bölgesinde aktif işgücü piyasası politika kullanım ve değerlendirmesi ile ilgili benzer bilgileri kapsamakta ve benzer sonuçlara varmaktadır. İncelenen ülkeler arasında Cezayir, Mısır, Ürdün, Lübnan, Fas, Filistin ve Tunus bulunmaktadır. Tablo 4.3’ün gösterdiği üzere, Güney ve Doğu Akdeniz’de aktif işgücü piyasası politika kullanımına ilişkin sistematik veri toplamak zor bir iştir. Bunun nedeni bu ülkelerdeki aktif işgücü piyasası politikalarının parçalı ve karmaşık bir yapıda sağlanıyor olmasıdır (soldaki ‘Aktif İşgücü Piyasası Politika Kullanımı’ sütununa bakınız). Söz konusu işgücü piyasalarında yer alan birçok aktör çeşitli programlar tasarlamakta ve uygulamaktadırlar. Buna bağlı olarak, mevcut raporların sistematik hale getirilebilecek ve ülkeler arasında karşılaştırma yapılabilecek bilgiler içermedikleri anlaşılmaktadır (katılımcı payları veya ayrılan maddi kaynaklar gibi, yukarıya bakınız).

Bu gözlem doğrultusunda ve Güney Doğu Avrupa’da aktif işgücü piyasası politika değerlendirmelerinden elde edilen sonuçlar göz önüne alındığında, Güney ve Doğu Akdeniz’deki program etkililiği ile ilgili bilgiler son derece sınırlıdır (Tablo 4.3, sağdaki sütun). Birçok değerlendirme belirsiz ve inandırıcı olmayan metodolojilere dayanmaktadır. Az sayıda titiz etki analizi ise devlet tarafından yürütülen programlarla belirsiz bağlantılara sahip belirli pilot programlara odaklanmaktadır. Bu nedenlerle aktif işgücü piyasası politikaları veya gençlere odaklı aktif işgücü piyasası politikaları hakkında sonuç çıkarılamamakla birlikte, titiz pilot çalışmaların birkaçı bir takım geniş kapsamlı çıkarımlar veren ilginç sonuçlar sağlamaktadır. Buna bir örnek Ürdün’de uygulanan ve halk eğitim merkezlerinden mezun olan kadınları hedefleyen ücret sübvansiyonu makbuz programı ve sosyal beceri eğitim kursudur. Yapılan deneysel değerlendirmenin sonuçları uygulanan sübvansiyonun iş tecrübesinde artış sağlamadığını, fakat istihdam üzerinde uzun vadeli etkileri de olmadığını göstermiştir (Groh ve diğerleri, 2012). Ancak, makbuz marifetiyle sübvansiyonun alınmasına ve müteakip iş tecrübesine ilişkin doğru mekanizmanın daha da araştırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

İkinci bir önemli örnek de Tunus’taki ‘bunları girişime dönüştürmek’ konulu girişimcilik eğitim programı olup, ayrıntıları KUTU 4.3’te verilmiştir.

TABLO 4.3 GÜNEY VE DOĞU AVRUPA AKDENİZ'DE AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI KULLANIMI VE DEĞERLENDİRMELERİ

Aktif İşgücü Piyasası Politika Kullanımı	Aktif İşgücü Piyasası Politika Değerlendirmeleri Ve Sonuçları
Cezayir	
Ulusal İstihdam Kurumu (ANEM) bir takım gençlik istihdam programları uygulamaktadır (Musette, 2013). Mezun Entegrasyon Sözleşmesi ile Mesleki Entegrasyon Sözleşmesi sübvansiyon tipi programlar olup, Eğitim Yerleştirme Sözleşmesi ise eğitim tipi bir programdır. Ancak, söz konusu programların aktif işgücü piyasası politikalarını burada ele alınan anlamda ne ölçüde oluşturduğu açık değildir. Aynı gözlem Sosyal Kalkınma Kurumu tarafından uygulanan benzer programlar için de geçerlidir (Musette, 2013; Tablo 6).	Bilinen sonucu yoktur.
Mısır	
Mısır'daki aktif işgücü piyasası politikaları hakkındaki sistematik bilgileri belirlemek zordur. Bu ülkenin mesleki eğitim, girişimcilik ve kamu işleri hakkındaki aktif işgücü piyasası politikaları konusunda parçalı ve karmaşık bir sisteme sahip olduğu anlaşılmaktadır (Angel-Urdinola ve diğerleri, 2013). Dolayısıyla, hedefler istihdam edilebilirliği arttırmak, güvenlik ağı oluşturmak, istihdam yaratmayı teşvik etmek üzere türlü türlü (Angel-Urdinola ve diğerleri, 2013). Büyük ölçekli kamu işleri programları ve mikro kredi programları uygulanmıştır. Teknik ve mesleki eğitim sistemi özellikle parçalı durumdadır. Birçok hizmet arza dayalı ve düşük kalitelidir (Angel-Urdinola ve diğerleri, 2013).	Mısır'daki aktif işgücü piyasası politikalarının parçalı uygulamasına yönelik genel değerlendirmeler AB Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü (EU DG ECFIN) (2010) ve Angel-Urdinola ve diğerleri (2013) tarafından verilmiştir. Gençlere yönelik belirli sonuçların olmadığı anlaşılmaktadır. Aktif işgücü piyasası politikalarının çoğunun genel olarak resmi ve yarı resmi kuruluşlar tarafından verildiği görülmektedir. Söz konusu politikalarda verimliliğin sınırlı, hedef belirlemenin çarpık ve uluslararası bağışçı desteğine fazlasıyla bel bağlanmış olmasının sıkıntısı çekilmektedir (EU DG ECFIN, 2010). Dolayısıyla raporda aktif işgücü piyasası politikalarının Mısır'da iş yaratma konusunda etkili olmadığı sonucuna varılmış olup, söz konusu programlar için önemli ölçüde kamu kaynağı kullanılmıştır fakat bunların etkililikleri yine de belirsizdir: 'Bu programların çoğu uygun şekilde takip edilmemiş olup, yarattıkları etkilerin değerlendirilmesi de iyi yapılmamıştır' (EU DG ECFIN, 2010, s. 43). Angel-Urdinola ve diğerleri (2013) tarafından yazılan daha yeni tarihli raporda ise kısmen daha olumlu sonuçlara varılmıştır. Örneğin, yazarlar (daha geliştirilebilecek çok şey olmasına rağmen) kamuda işgücü istihdamı aracılığının Mısır'daki işsizlerin iş bulması için önemli bir mekanizma olduğu ileri sürmektedirler. Öte yandan da, eğitim programlarının parçalı, koordinasyonu gevşek bir piyasa olmaktan, daha sistematik ve kapsamlı inisiyatifler haline gelmeleri gerekmektedir. Son olarak, veri toplama gayretlerinin ve yapılan değerlendirmelerin de önemli ölçüde güçlendirilmeleri gerekmektedir.
Ürdün	
Çok yakın zamana değin, Ürdün herhangi bir aktif işgücü piyasası politikasına hakikaten sahip olmamakla bilinmekteydi (EU DG ECFIN, 2010). Kapsamlı ilk ulusal istihdam stratejisinin ortaya çıkmasıyla bu durum bir ölçüde değişmiştir (El-Rayyes, 2013). Bununla birlikte, Ürdün'ün durumundaki başlıca özellik, aktif işgücü piyasası politikaları ve genel anlamda beceri geliştirme ile ilgili politika yapıyla ve bunlarla ilgili verilen hizmetlerle bir dizi bakanlığın ve kurumun meşgul oluyor olmasıdır (Angel-Urdinola ve diğerleri, 2013). El-Rayyes (2013) Ürdün'de istihdam politikasında rol oynayan başlıca aktörleri kapsayan beş sayfalık bir tablo derlemiştir. Koordinasyonu güçlendirmeyen yönelik bu süreç halen devam etmektedir. Aktif işgücü piyasası politikalarının sağlanması ile ilgili olarak hedef grup veya harcamalar gibi faktörler bakımından pek az sistematik bilgi olduğu anlaşılmaktadır.	Aktif işgücü piyasası politikalarının sistematik değerlendirmesinin ise bugüne kadar olmadığı anlaşılmaktadır (Angel-Urdinola ve diğerleri, 2013; El-Rayyes, 2013). Rastgeleleştirilmiş kontrollü deneyler hakkındaki iki çalışma ise Ürdün'deki genç insanlara yöneliktir: Groh ve diğerleri (2012) ücret sübvansiyonu makbuz programını ve sosyal beceri eğitim programını analiz etmiştir. Program halk eğitim merkezi mezunu genç kadınları hedeflemiştir. Söz konusu sübvansiyon iş tecrübesini arttırmış olmakla birlikte, istihdam üzerinde uzun vadeli etki yapmamış görünmektedir. Sosyal beceri programı olumlu düşünmeye ve akıl sağlığına katkıda bulunmuştur. Morton ve Montgomery tarafından yapılan çalışmada ise (2012) yeni yetmeler üzerinde oluşan sonuçlara yönelik güçlendirme temelli eğitimin etkilerine bakılmıştır. Programın etkileri önemsiz olmuş fakat bazı sonuçlar bakımından olumlu olmuştur (örneğin, davranış sorunları). Çalışmanın gerek dahili gerekse harici geçerliliği muhtemelen sınırlıdır.

Lübnan

Lübnan'daki aktif işgücü piyasası politikaları kapsam bakımından sınırlıdır (Angel-Urdinola ve diğerleri, 2013) ve son zamanlara kadar da mevcut değillerdi (EU DG ECFIN, 2010). Kamu müdahalesi genel olarak küçük ve orta ölçekli işletmelere (KOBİ'lere) yönelik kamu istihdam hizmetlerinin, eğitim programlarının ve kalkınma programlarının finansmanına ve uygulanmasına yönelmiştir. Genel olarak, programların bütçeleri yetersiz olma eğiliminde olup, kapsamı sınırlı, etki ve kalitesi ise tartışılırdır (Angel-Urdinola ve diğerleri, 2013). Program reformlarının ve bütçe artışlarının devam ettiği anlaşılmakla birlikte, aktif işgücü piyasası politikalarında yatırımların artırılması, daha iyi ve hedefli olmaları için hala kayda değer bir kapsam bulunmaktadır (Angel-Urdinola ve diğerleri, 2013).

Bilinen sonucu yoktur.

Fas

Fas'ta aktif işgücü piyasası politikalarının uygulaması da parçalı yapıdadır fakat Ulusal İstihdam ve Beceri Teşvik Kurumu (Anapec) bir dizi program sunmaktadır (Angel-Urdinola ve diğerleri 2013; Tablo 5.1).

İdmar – Katılımcıların özel sektör teşebbüsleri ile ilk iş akitlerini yapmalarına yardımcı olmaktadır.

İnfitah – Katılımcıların uluslararası işgücü piyasasında (İspanya, Fransa) iş bulmalarını desteklemektedir.

Taahil – İşgücü piyasasına yönelik eğitim ve işgücü piyasası entegrasyonu sağlamaktadır.

Moukawalatı – Serbest meslek desteği sağlamaktadır.

Aşağıda Angel-Urdinola ve diğerlerinde (2013) belirtilen bazı deneysel (brüt) bulgular yer almaktadır.

İdmar üzerinde yapılan değerlendirme karışık sonuçlar göstermektedir. Önemli sayıda işçinin ilk sözleşmeden sonra kaldıkları görülmektedir.

Ancak, tüm sözleşmelerin yarısından biraz azı tam sözleşme süresinin sonuna değin devam etmektedir.

İnfitah yurtdışı iş fırsatlarının tespit edilmesinde ve katılımcıların kazanç durumlarını kayda değer ölçüde iyileştirmede başarılı olmuştur.

Aynı zamanda, kendi bulundukları evsahibi ülkelerde kırılgan durumlarda kalmışlardır.

Taahil'e yönelik değerlendirmenin sonuçları kesin değildir. Elde edilen bulgular eğitim dönemlerinin uzadığına ve uygulama eğitimine daha güçlü şekilde odaklanıldığına işaret etmektedir.

Filistin

Aktif işgücü piyasası politikası tipi hizmetler parçalı yapıda verilmekte olup, program ayrıntıları ile ilgili olarak devletten, sivil toplum örgütlerinden ve uluslararası bağışçılardan alınmış sistematik bilgi (tip, süre, harcama, hedef grup) bulunmamaktadır.

Bilinen sonucu yoktur.

Tunus

Tunus'taki resmi aktif işgücü piyasası politikaları 1981 yılında başlamış olup, uzun süredir Tunus işgücü piyasası politikasının merkezinde yer almaktadır (Angel-Urdinola ve diğerleri, 2013). 2009 yılına değin, Ulusal İstihdam ve Bağımsız Çalışma Kurumu (ANETI) 20 program gerçekleştirmiştir. Bu programlara erişim çok az hedeflemeyle veya hiç hedefleme olmadan neredeyse koşulsuz olmuştur. 2009 yılındaysa, programlar bir dizi ana program altında birleştirilmiştir (Angel-Urdinola ve diğerlerinde (2013) Tablo 7.5'te ve Zouari'de (2014) Ek 2'de incelenmiştir). Aşağıdaki programlar gençleri hedeflemektedir:

AMAL: İlk kez iş arayanlara etkin iş arama yardımı sağlamakta, bilgilendirme, koçluk, cep harçlığı ve staj sunmaktadır.

SIVP: İlk kez iş arayanlara ve üniversite mezunlarına kamu ve özel sektörde işgücü piyasasına entegre olmalarını kolaylaştıracak mesleki becerileri edinmelerine yardım etmektedir.

CIDES: Bu program özünde, uzun süredir işsiz olan gençler için iş pratiği yeniden eğitimi olarak işlev görmektedir.

SCV: SIVP ile benzerdir.

Başlıca aktif işgücü piyasası politika programlarına yönelik değerlendirme sonucu bulunmamaktadır.

Dünya Bankası tarafından yapılan çalışmada (Premand ve diğerleri, 2011) üniversitenin son yılına entegre edilmiş girişimcilik eğitiminin deneysel kanıtları verilmiştir.

Yapılan değerlendirmede serbest meslek şeklinde çalışmayla ilgili hafif olumlu etkiler tespit edilmiştir. Buna karşın, istihdam üzerindeki genel etki sıfır olup, bu durum ücretli istihdamdan serbest mesleğe kısmen ikame olduğunu göstermektedir.

Kaynak: Yazar hazırlamıştır.

KUTU 4.3 TUNUS'TA ÜNİVERSİTE MEZUNLARINA YÖNELİK GİRİŞİMCİLİK EĞİTİMİ

Gençlik girişimcilik eğitiminin, özellikle yetersiz işgücü talebi, yüksek nüfus artış oranı ve/veya yüksek genç işsizliği (ve aynı zamanda yüksek vasıflılar arasındaki işsizlik) bağlamlarında fazla bir potansiyeli olmayan bir politika olarak sıklıkla ileri sürülmektedir. Girişimcilik eğitiminin arkasında yatan ana fikir gençlere beceri kazandırmak ve kendi işlerini kurmalarını sağlamaktır. Premand ve diğerleri (2011) tarafından son dönemde yapılan çalışmada Tunus'taki üniversite öğrencilerine ticaret eğitimi ve kişiselleştirilmiş koçluk sağlayan yeni girişimcilik yoluna ilişkin deneysel kanıtlar sunulmuştur.

'Uygulamalı lisans' programının son yılını okumakta olan öğrencilere standart müfredatı izlemek yerine iş planı ile mezun olma fırsatı verilmiştir. Buradaki amaç iş planının mezuniyet sonrasında gerçek işletmelere dönüşmesi idi. Söz konusu çalışmada mezuniyetten sonraki bir yılda işgücü piyasası sonuçları üzerinde meydana gelen etkileri tespit etmek amacıyla rastgeleleştirilmiş girişimcilik yolu ataması kullanılmıştır. Deneysel analizde girişimcilik yolunun başvuru sahipleri arasında serbest meslekle uğraşma oranını arttırmada etkili olduğu fakat etkilerin mutlak olarak küçük kaldığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, katılımcılar arasındaki istihdam oranı değişmemekte, bu da ücretli istihdamdan serbest mesleğe kısmen ikame olduğuna işaret etmektedir. Kanıtlar programın işletme becerilerini teşvik ettiğini, ağları genişlettiğini ve bir takım davranışsal becerileri etkilediğini göstermektedir. Girişimcilik yoluna katılım da mezunların geleceğe yönelik iyimserliklerini Tunus devriminin hemen sonrasında arttırmıştır. Girişimcilik becerileri eğitimiyle olan ilişkide kredi kısıtlarının oynayabildiği veya genelde oynadığı rolle ilgili soru açıktır.

4.2.3 Doğu Avrupa

TABLO 4.4'te Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova, Rusya ve Ukrayna dahil olmak üzere Doğu Avrupa'da bulunan Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerine yönelik aktif işgücü piyasası politika kullanımı ile ilgili karşılaştırmalı istatistikler ve değerlendirmeler sunulmuştur. Elde edilen bulgular Güney Doğu Avrupa için yapılan gözlemlerle benzer niteliktedir. Öncelikle, aktif işgücü piyasası politikaların uygulamaya alınması çok yeni bir süreçtir. Bazı ülkelerde, özellikle de Gürcistan'da henüz daha başlangıç aşamasındadır. İkincisi, aktif işgücü piyasası politikaları çok sınırlı ölçüde kullanılmakta olup, katılımcı sayıları ve bu politika tipleri için yapılan kamu harcamaları düşüktür.

Son olarak, aktif işgücü piyasası politika stratejileri hakkında uygulanmakta olan veya planlanmış program tipleri anlamında pek az şey bilinmektedir. Doğu Avrupa'da aktif işgücü piyasası politika kullanımı hakkındaki bu bilgi eksikliği göz önüne alındığında, program değerlendirmeleri neredeyse hiç bulunmamakta olup, Moldova, Rusya ve Ukrayna'daki az sayıdaki özel ve biraz güncelliğini yitirmiş değerlendirmeler istisnadır.

TABLO 4.4 DOĞU AVRUPA'DA AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI KULLANIMI VE DEĞERLENDİRMELERİ

Aktif İşgücü Piyasası Politika Kullanımı	Aktif İşgücü Piyasası Politika Değerlendirmeleri Ve Sonuçları
Ermenistan	
Birkaç aktif işgücü piyasası politika programı mevcuttur. Bir Dünya Bankası uzmanından alınan rakamlar 2012 yılında işgücü piyasası politikasına 6,7 milyon avro harcanmış olduğunu göstermektedir. Bunun yaklaşık üçte biri aktif işgücü piyasası politikalarına ayrılmıştır. Kamu İstihdam Hizmetleri işçilerin %10'undan azını kapsamaktadır ki, bunlar en az istihdam edilebilir olanlardır. Yardımlar düşük düzeyde, ödenen paralar da ekonominin bir özelliği olup, işsiz işçileri sisteme kaydetmek için çok az teşvik bulunması sonucunu doğurmaktadır. Ancak, Kamu İstihdam Hizmetleri işlevleri ve istihdam aracılığı çalışmakta olup, Kamu İstihdam Hizmetleri personeli motive vaziyettedir. Söz konusu programlar fiilen aktif işgücü piyasası politikaları içermemekte, 'istihdam aracılığı' şeklinde çalışmaktadır. Uzmanlar ayrıca SPEED veritabanının (Sosyal Koruma ve Değerlendirme Harcaması Veritabanı) halen yapım aşamasında olduğuna ve ilgili bakanlığın talebi üzerine kullanıma sunulabileceğine işaret etmektedir. 2007'de GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,04 (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011).	Değerlendirme sonucu bulunmamaktadır

Azerbaycan

Aktif işgücü piyasası politikalarına 2008 yılında 5,6 milyon avro, 2009 yılında 8,8 milyon avro harcanmıştır (EU DG EMPL, 2011)
2008'de GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,015 (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011)
Eğitime ve yeniden eğitime katılanların sayısı azdır (2008'de yaklaşık 3.400 olmakla birlikte, bunun 2.500'ü 29 yaşın altındadır)
Kamu iş programları da mevcut değildir. Ayrıca, serbest meslek/iş kurma programları da henüz uygulamaya geçmiş değildir (EU DG EMPL, 2011)
Dünya Bankası bölge uzmanlarına göre, SPEED veritabanı da yapım aşamasındadır (bakınız Ermenistan).

Değerlendirme sonucu bulunmamaktadır

Beyaz Rusya

2008'de GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,08 (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011) Mevcut programların ayrıntıları belirsizdir

Değerlendirme sonucu bulunmamaktadır

Gürcistan

Uygulamada mevcut aktif işgücü piyasası politikası yoktur.
Dünya Bankası uzmanı aktif işgücü piyasası politikası sistematik uygulama (ve değerlendirme) süreçleri henüz daha başlamak üzeredir; SPEED yapım aşamasındadır (bakınız Ermenistan)

Değerlendirme sonucu bulunmamaktadır

Moldova

2008'de GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,022 (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011)
2007 yılında 2007 ile 2015 dönemine yönelik ulusal istihdam stratejisi kabul edilmiştir
Hem aktif hem de pasif politikalarından oluşmaktadır.
Ancak, harcamalar işgücü piyasası sorunları ile uğraşmak için yetersizdir (EU DG EMPL, 2009).
İşsizlik yardımlarının düşük olması, kayıt sisteminin karmaşık olmasının da etkisiyle, işsizlerin gerçek sayısı ile karşılaştırıldığında kayıtlı işsizlerin sayısını fazlasıyla sınırlamıştır (EU DG EMPL, 2009).

Değerlendirme sonucu bulunmamaktadır
[2001 ile 2004 yılları arasında sosyal destekleri değerlendiren Verme (2008) yoksulluğun azaltılmasına yönelik kayda değer bir etki tespit etmemiştir.]

Rusya

Aktif işgücü piyasası politikaları mevcuttur (Benus ve diğerleri, 2004), ancak mevcut istatistiklerin tespit edilmesi zordur

[Bazı eski değerlendirmeler mevcuttur. Örneğin, Benus ve diğerleri (2004) yeniden eğitim programının dört sonucun herhangi biri üzerinde kayda değer etki olmadığını tespit etmiştir; Nivorozhkin ve Nivorozhkin (2007) mesleki eğitim programlarından kaynaklanan mütevazı bir olumlu etki tespit etmişlerdir]

Ukrayna

2008'de GSYİH'nin yüzdesi cinsinden aktif işgücü piyasası politika harcamaları: 0,03 (Avrupa Eğitim Vakfı, 2011)
Başlıca iki program, kamu işleri (2008'de kayıtlı işsizlerin %17'sine karşılık geliyordu) ve eğitim (2008'de kayıtlı işsizlerin %7'sine karşılık geliyordu) alanlarındadır (EU DG EMPL, 2009)

[Mikhed (2007) 2001 ile 2003 dönemi verilerini kullanarak eğitimin ve kamu işlerinin etkililiğini analiz etmiştir.
Elde edilen sonuçlar kamu işleri programı için kayda değer bir etki göstermemektedir, ancak eğitim bakımından önemli ölçüde kısa vadeli etkileri vardır.]

Kaynak: Yazar hazırlamıştır.

5. SONUÇLAR VE TAVSİYELER

Bu bölüm bu makaledeki analizin başlıca bulgularını özetlemektedir. Bu bölümde sonuçlar çıkarılmakta ve sonuçlardan çıkan başlıca politika tavsiyeleri belirtilmektedir.

Görünüşe göre, Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerindeki aktif işgücü piyasası politika kullanımı ve değerlendirmeleri biraz umut kırıcı bir yöne doğru gitmektedir. Güney Doğu Avrupa ve Türkiye’deki aktif işgücü piyasası politika kullanımı ve etkileri hakkında pek az şey bilinmektedir. Güney ve Doğu Akdeniz’deki durum hakkında ise daha az, Doğu Avrupa ülkelerinde durumla ilgili ise daha da az şey bilinmektedir. Bu sistematik değerlemeden toplanabilecek olgular aşağıda özetlenmiştir.

Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkeleri genelde istihdam politikasına yönelik stratejilerin tasarlanması ve aktif işgücü piyasası politikalarının uygulanması sürecinin henüz başındadırlar. Halihazırda başlamış olsalar bile, bu süreçte bir ilerleme kaydetmemişlerdir.

Etkin programların hizmet verdiği potansiyel faydalanıcıların payı düşüktür.

Aktif işgücü piyasası politikalarına ayrılan kaynaklar yetersiz olup, bu durum son yıllardaki mali kısıtlarla yakından bağlantılıdır.

Aktif işgücü piyasası politika stratejileri – farklı programlara ayrılan bütçenin dağılımı ile ölçüldüğü şekliyle Tipler – Ülkeler arasında farklılıklar vardır ve bu konuyla ilgili çok az sistematik veri mevcuttur.

Aktif işgücü piyasası politika etkililiği hakkında bilgilendirici çok az değerlendirme bulunmaktadır. Mevcut değerlendirmeler ya güncelliğini yitirmiştir veya devlet tarafından fiilen yürütülmekte olan programlarla ilgili değildir veya metodolojik ikazlarla karşılaşmıştır. Bu kuralın istisnası birkaç pilot program değerlendirmesi ve Türkiye’deki mesleki eğitim programlarının yakın tarihli değerlendirmeleridir.

Son olarak, önceki hususlar yetişkin ve gençlik odaklı aktif işgücü piyasası politikaları arasında bir ayrım da yapmamakta olup, gençlik odaklı aktif işgücü piyasası politikalarına ilişkin bilgiler daha da kıt olduğu için bu çalışmanın odak noktası bu tür politikalarıdır.

Bu bulgulara ve şu ana kadarki değerlendirmelerin (özellikle titiz etki değerlendirmeleri olmak üzere) sınırlı olmasına rağmen, OECD ülkelerindeki ve Latin Amerika’daki düşük - orta gelir ülkelerindeki tecrübelerden ve Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerindeki az sayıdaki mevcut çalışmalardan alınabilecek çok önemli dersler bulunmaktadır. Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinin birçoğunun halen daha istihdam politikalarını tasarlama ve daha kapsamlı kamu istihdam hizmetleri düzenlenme ve aktif işgücü piyasası politikaları uygulanma sürecinde oldukları düşünüldüğünde, bu durum geçmişten ders almak için ideal bir fırsattır. Aslında, bu durum Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinin kendi aktif işgücü piyasası politikalarını kanıt temelli politika yapım sürecine açık bir şekilde entegre etmelerine imkan verebilir. Bu ülkeler program tecrübesinden (muhtemelen pilot programlarda, maddi kaynakların sınırlı olduğu düşünüldüğünde buna degecek bir stratejidir) sistematik şekilde ders çıkarabilir, bunlardan öğrendiklerini politika yapımına geri besleme yapabilirler.

O zaman, gençlik odaklı aktif işgücü piyasası politikalarına ilişkin uluslararası tecrübelerden Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinin çıkarabileceği başlıca dersler nelerdir?

İlk olarak, aktif programlar talebe dayalı olmalıdırlar. Program tasarlama aşamasında, örneğin, iş pratiği, işbaşı eğitimi ve stajlar marifetiyle özel sektör işletmelerinin işin içinde olmaları çok önemlidir. Eğitim sağlayıcılar kamu ihale sistemiyle seçilebilir veya kendi hizmetlerini verirken firmalarla işbirliği yapmaları istenebilir. Türkiye örneğinin de gösterdiği gibi, eğitimin özel sektörden sağlayıcılar ihale edilmesi eğitimi önemli ölçüde iyileştirebilir.

Talebe dayalı bileşenin olaya dahil edilmesi çok bileşenli programların tasarlanması konusunu gündeme getirmektedir. Programların sınıf eğitimi, iş pratiği, yaşam becerileri eğitimi gibi birkaç bileşen ile imkan dahilinde bir sübvansiyon ve/veya iş arama yardım unsurunu birleştirmesi genelde kullanışlı olmaktadır. Eğitim programlarının en azından sınıf eğitimi bileşeni ile bir de uygulama bileşeninden oluşması gerekmektedir.

Eğitim ve sübvansiyonun iş arama yardımı ile birleştirilmesi de etkilidir.

İkincisi, işgücü piyasası kurumları ile olan etkileşimin dikkate alınması gerekmektedir, yani ülke bağlamı önemlidir. Kanıtlar kısıtlı işgücü piyasası düzenlemelerinin işgücü piyasasına giriş engelleri yarattığını göstermektedir. Kısıtlı işgücü piyasası özelliklerine örnek olarak asgari ücretin yüksekliği ve istihdamı koruma mevzuatı verilebilir. Bu bağlamsal faktörler karşısında, etkili

bir aktif işgücü piyasası politikası bile bir işsiz işçinin işgücü piyasasına giriş engelini aşmasında yeterli gelmeyebilir. Bu sorun gençlerde daha da belirgindir, yani kısıtlayıcı işgücü piyasaları onları daha da olumsuz etkileyebilmektedir. Dolayısıyla, işgücü piyasalarının ‘gençlik dostu’ olması ve iş tecrübesi az olan gençlerin işlere erişimine imkan vermesi gereklidir.

Üçüncüsü, gençlik odaklı aktif işgücü piyasası politikalarının etkililiğine ilişkin bulgular insan sermayesine dayalı müdahalelerin önemine işaret etmektedir. Bu durum biri daha spesifik diğeri daha genel iki boyutu ortaya çıkarmaktadır. Özellikle aktif işgücü piyasası politika tasarımı ile ilgili olarak, kanıtlar aktif programlar portföyünün beceri eğitime odaklanmış olması gerektiğini göstermekte olup, kısa süreli etkiler ise bazen küçük (daha çok saplanıp kalma etkilerinden dolayı), orta ila uzun vadeli etkiler ise olumlu ve sıklıkla büyük olmaktadır. Bu durum insan sermayesi teorisi ile tamamen aynı doğrultuda olup, gençler için de özellikle önemlidir. Zira bunlar gençtirler, becerilere yapılan yatırımın geri dönüş süresi daha uzundur, bu nedenle de yatırımın daha uygun maliyetli olması daha olasıdır. Dahası, bu çalışmada sunulan sade teorik çerçeve eğitim programlarının yer değiştirme etkilerinden etkilenmesi olasılığının daha az olduğunu da göstermektedir.

Aynı zamanda, aktif işgücü piyasası politika sonuçlarının insan sermayesi müdahaleleri ile ilgili genel boyutu müdahalenin erken olmasına işaret etmektedir. Dolayısıyla, geniş anlamda düşünüldüğünde, politika yapıcılar aktif işgücü piyasası politika portföylerinden çok eğitim sistemlerine yatırım yapmalıdırlar. Örneğin, uzun süredir işsiz olan 25 yaşındaki orta öğrenimi olmayan bir kişinin aktif işgücü piyasası programları kullanılarak etkili şekilde desteklenmesi çok güçtür. Bu nedenle, politika amacı bu gencin bu aşamaya hiç gelmemesini sağlamaktır. İlk (ve en iyi) işgücü piyasası politikası mümkün olduğu kadar çok gence öğretime erişim imkanı verilmesi ve en az ikincil seviye yeterlikle tüm bir öğretim döngüsünü tamamlamasını sağlamaktır. Bu tür bir politika odağı ile aynı doğrultuda olmak üzere, üçüncü derecelerden veya sınıf eğitimi ile işyerinde eğitimi birleştiren mesleki eğitim programlarından geçerek okuldan işe geçişin (Alman ‘ikili sisteminde’ olduğu gibi) üzerinde durulması gereklidir.

Dördüncüsü, genel ikazın aktif işgücü piyasası politikalarının neleri başarabileceği ile ilgili olarak gerçekçi beklentiler kapsamında söylenmesi gereklidir. Uluslararası kanıtlar programların gençler için, özellikle de en dezavantajlı olanları için etkili olması için önemli ölçüde maddi kaynağa ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. En azından OECD ülkelerindeki durum budur. Düşük-orta gelir ülkelerine ilişkin kanıtlar, nispeten düşük maliyetlerle ve özellikle de daha kırılğan genç nüfusa yönelik olarak büyük olumlu etkiler elde edilebileceğini göstermektedir. Ancak bu durumda kanıtlar daha çok pilot programların değerlendirilmesinden gelmektedir. Bu bulguların programların kamu politikası içinde yoğunlaştırıldığı durumlar için ne ölçüde geçerli olacağı belirsizdir.

Beşincisi ise, etkili aktif işgücü piyasası politikaları uygulamak için, kamu istihdam hizmetlerinin kapasitesinin yeterli olması gereklidir. Bu durum Kamu İstihdam Hizmetlerinin ölçek ve kapsamıyla ve Kamu İstihdam Hizmetlerinin idari yapısı ve personelinin becerileriyle ilgilidir.

Son olarak, takibe ve değerlendirmeye yönelik daha sistematik çabalar gerekmektedir. Uluslararası tecrübeler Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinin istihdam politikalarını ve aktif işgücü piyasası politikalarını oluştururken kanıta dayalı politika yapım süreçleri kapsamında sistematik değerlendirmeler inşa etme yönünde muazzam bir fırsata sahip olduğunu göstermektedir. Kamu politikası değerlendirmelerinin en iyi uygulama örnekleri mevcuttur. Bunlardan biri de Türkiye’deki mesleki eğitim programlarının etkililiği üzerine yapılmış çalışmadır. Bunun alternatifi (veya buna ilave) olarak, önce pilot programlar uygulamak, sonra da bunları değerlendirmesini yapmak, belki çeşitli tasarımlarla deneyler yapmak bütçenin kısıtlı olduğu durumlarda verimli bir usul olacaktır.

Bu süreçler Avrupa Eğitim Ajansı tarafından yönlendirilebilir ve desteklenebilir. Bu çalışmanın da gösterdiği üzere, Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinde devletlerle politika paydaşları arasında yürütülen gençlik odaklı aktif işgücü piyasası politika diyaloglarında birçok uluslararası dersi gündeme getirebilir.

Bir takım önemli politika dersleri bu çalışmadan da çıkarılabilir.

İşgücü piyasası yasal düzenlemelerinin ‘gençlik dostu’ bir şekilde tasarlanmaları gerekmektedir.

İyi bir öğretim sistemini uygulamaya koymak önemli bir işgücü piyasası politikası, yani ilk ve en iyi veya ‘asıl’ aktif işgücü piyasası politikasıdır.

Aktif işgücü piyasası politikaları zayıf öğretim sistemleri için çare olabilir, ama bir dereceye kadar.

İnsan sermayesi temelli, çok bileşenli müdahaleler aktif işgücü piyasası politikaları portföyünün içinde en dikkat çekici olanı olmalıdır.

Ücret sübvansiyon planları büyük yer değiştirme etkisi oluşturma riski taşırlar.

Kamu istihdamı programları muhtemelen net istihdamı arttırmazlar, buna karşın ancak güvenlik ağı tipinde bir politika olarak görülmelidirler.

Aktif işgücü piyasası politikalarının etkili olması için yeterli kaynak yaratılması gereklidir.

Kamu istihdam hizmetlerinin beceriler, personel sayıları ve bölgesel kapsam bakımından yeterli kapasitesi olması gereklidir.

Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinin pek çoğunun koskoca bir fırsatı vardır, zira bu ülkeler hala kendi işgücü piyasası politikalarını tasarlama aşamasındadırlar ve bu politikaların daha baştan itibaren takip ve değerlendirme gayretleri ile bağlantılı olmalarını sağlayabilirler.

Avrupa Eğitim Vakfı bu önemli politika derslerinin devletlere sunulmasında ve politika paydaşlarıyla, yani çalışma, sosyal işler ve eğitim bakanlıkları, kamu istihdam hizmetleri, işverenler, kamu ve özel eğitim sağlayıcıları arasındaki ilgili diyalogları kolaylaştırmada önemli rol oynayabilirler. Bu sürecin bir bölümü program tasarımının (pilot) değerlendirmelerle birleştirilmesine yönelik tavsiye ve destek içerecektir. Bu değerlendirmelerin Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerinde olan mevcut birkaç örneği bunun mümkün olduğunu göstermektedir. Bu tür kanıtların üretildikçe toplanması suretiyle oluşturulan matris 4.1 ila 4.4 Tablolarında özetlenmiş olup, bunlar Avrupa Eğitim Vakfı paydaş ülkelerindeki (gençlik odaklı) aktif işgücü piyasası politikalarının etkililiklerinin sürekli ve sistematik olarak değerlemesinin yapılmasında kılavuz olarak kullanılabilirler. En nihayetinde, programların işleyişine yönelik anlayışımız bununla artacak ve derinleşecektir.

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
DG ECFIN	Ekonomik ve Mali İşler Genel Müdürlüğü
DG EMPL	İstihdam, Sosyal İşler ve Fırsat Eşitliği Genel Müdürlüğü
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
NEET	Halen İşsiz, Öğretimde veya Eğitimde Olmayan Kişiler
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
USD	Amerikan Doları

SÖZLÜK

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları/Programları

Aktif işgücü piyasası politikaları iş arayanların istihdam olasılıklarını bilfiil arttırmaya yönelik işgücü piyasası müdahaleleridir.

Hedef gruplar arasında (kayıtlı) işsizler, istemeyerek işini kaybetme riski taşıyanlar ve işgücü piyasasına (yeniden) girmeye istekli faal olmayan kişiler bulunmaktadır. Aktif işgücü piyasası politikaları, doğru işlemesi ve piyasaya dengeyi yeniden getirmesi konusunda işgücü piyasasına yardımcı olabilecek kaldıraçlar olarak da görülebilir. Aktif işgücü piyasası politikaları genel olarak dört kategoriye ayrılırlar: (i) Kariyer rehberliği ve danışmanlık dahil olmak üzere, iş arama yardımı hizmetleri, (ii) Eğitim (işgücü piyasası eğitimi); (iii) Özel sektör istihdam teşvikleri (örneğin, ücret sübvansiyonları, girişimcilik/iş kurma desteği; (iv) kamu sektöründe istihdam.

Doğrudan Etkiler (Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Doğrudan Etkileri)

Bunlar aktif işgücü piyasası politikalarının program katılımcılarının iş bulma olasılığının artırılması ve/veya katılımları sonrasında bunların kazançlarının ve üretkenliklerinin artırılması gibi arzu edilen etkileridir.

İstihdam Edilebilirlik

Bireylerin iş bulma ve işinde kalmaya yönelik potansiyel eğilimidir. Aynı zamanda iş arayanın veya faal olmayan kişilerin işgücü piyasasına mesafesini de sahip oldukları teknik, bilişsel ve bilişsel olmayan becerilerin bileşimi bakımından gösterir.

(Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının) Etki Değerlendirmesi

Etki değerlendirme aktif işgücü piyasası politikasının belirlenmiş kendi sonuçları (örneğin, istihdamı veya kazançları arttırmak) karşısındaki etkililiğinin değerlemesini yapar. Programın nedensel etkisi programa katılan bireylerin (işlem grubu) elde ettiği sonuçla bunların programa katılmamış olsalardı elde edecekleri (karşıolgusal olarak nitelenen) sonuç arasındaki fark olarak tanımlanır. Deneyisel olarak, karşıolgusal benzer ama katılmamış kişilerden oluşan grup (kontrol grubu) kullanılarak ölçülür. Bu program ölçümünün başarısı genel olarak katılımdan sonraki 12 ay içinde (kısa vadeli etki), 12 ila 24 ay arasında (orta vadeli etki) 24 ay ve sonrasında (uzun vadeli etki) ölçülür.

Dolaylı Etkiler (Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Doğrudan Etkileri)

Denge etkisi olarak da adlandırılırlar. Dolaylı etkiler programların işlem görmemiş varlıklar üzerinde yapabileceği etkileri dikkate alır; bunlar şöyledir: Yer değiştirme etkileri (programın başka işler pahasına yarattığı işler); ayak bağı etkileri (bir programın o program olmasa da oluşacak işlere sübvansiyon sağlaması) ve ikame etkileri (belirli bir kategorideki işçiler için yaratılmış işlerin görece ücret maliyetlerin değişmiş olmasından dolayı başka kategorilerdeki işlerin yerini alması).

NEET’ler

Halen işsiz ve öğretimde veya eğitimde olmayan (genç) insanları ifade eder ve (genel olarak) halen işsiz olup, başka öğretim veya eğitim faaliyeti içinde de olmayan 15 ila 34 yaş arasındaki nüfusa karşılık gelir. İşgücü piyasasından kopma riski taşıyanlar, öğrenme fırsatlarından yoksun olanlar ve genelde sosyal dışlanmaya uğramış olanlar hakkında daha kapsamlı kanıtlar sağlar.

Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

Pasif işgücü piyasası politikaları bireyin ücret/maaş kaybını telafi etme amaçlı müdahalelerdir. İşsizlik geliri olarak da adlandırılır. Genel olarak işsizlik yardımlarını ve pasif tip mali destekleri (örneğin, erken emeklilik geliri desteği) kapsar ve işsizlik sigortası idari sistemi içinde düzenlenir. Son dönemlerde, pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları arasındaki etkileşim ‘etkinleştirme stratejileri’ olarak adlandırılan kapsamdaki (örneğin; ‘karşılıklı yükümlülükler’ rejimi – iş arama gerekliliklerine veya aktif işgücü piyasası politikalarına katılma yükümlülüğüne uyulmadığında uygulanan yardım yaptırımları) politika tasarımı çok ilgi çekmiştir.

(Genç İşsizler Dahil) İşsizler

ILO istatistik standartlarına göre, işsiz kişiler referans alınan dönem içinde işsiz olan fakat halihazırda çalışmaya hazır olan, ya fiilen iş arayan ya da gelecek üç ay içinde başlamak üzere halihazırda iş bulmuş olan 15 ila 74 yaş arasındaki kişilerdir. Genç işsizler içinse tipik yaş aralığı 15 ila 24’tür (veya ülkelerin çalışma mevzuatına göre 16 ila 24’tür).

Zor Sullarda Seyir: Kariyer ve İşgücü Piyasası Geçişlerine Yönelik Öğrenme

Cedefop logosu kullanılmayacak ayrıca kapak tasarımının değiştirilmesi lazım, kaynakçalar da çevrilmiş, kaynakçalar çevrilmeyecekti iletişim eksikliğinden kaynaklı yaşandı herhalde. Kaynakçalar orijinal dokümanda yer aldığı gibi yerleştirilmeli.

- Abou-Ali, H. et al., 'Evaluating the impact of Egyptian social fund for development programs', *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 2, Issue 4, December 2010, pp. 521-555.
- Angel-Urdinola, D.F. and Kuddo, A., Key characteristics of employment regulation in the Middle East and Northern Africa, World Bank Social Protection Discussion Paper No 1006, World Bank, Washington DC, 2010.
- Angel-Urdinola, D.F. and Leon-Solan, A., 'A reform agenda for improving the delivery of ALMPs in the MENA region', *The IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 2, Issue 1, 2013, pp. 1-25.
- Angel-Urdinola, D.F. et al., Building effective employment programs for unemployed youth in the Middle East and North Africa, World Bank, Washington DC, 2013.
- Angel-Urdinola, D.F. et al., Non-public provision of ALMPs in Arab countries: an inventory of youth programs, mimeo (or update thereof), World Bank, Washington DC, 2010.
- Ashenfelter, O.C., The early history of program evaluation and the U.S. Department of Labor, IZA Discussion Paper No 8118, 2014.
- Benus, J. et al., Retraining programs in Russia and Romania: impact evaluation study, Analytical Report No 17, CEFIR, 2004, available at www.cefir.org
- Betcherman, G. et al., Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries, World Bank Social Protection Discussion Paper No 0402, World Bank, Washington DC, 2004.
- Blundell, R. et al., 'Evaluating the employment impact of a mandatory job search program', *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2, Issue 4, 2004, pp. 569-606.
- Bonin, H. and Rinne, U., Evaluation of the active labor market program 'Beautiful Serbia', IZA Research Report No 8, 2006.
- Bruhn, M. and Zia B., Stimulating managerial capital in emerging markets: the impact of business and financial literacy for young entrepreneurs, World Bank Policy Research Working Paper No 5642, World Bank, Washington DC, 2011.
- Card, D. et al., 'Active labour market policy evaluations: a meta-analysis', *The Economic Journal*, Vol. 120, 2010, pp. F452-F477.
- Cho, Y. and Honorati, M., Entrepreneurship programs in developing countries: a meta regression analysis, World Bank Policy Research Working Paper No 6402, World Bank, Washington DC, 2012.
- Dayioglu, M. and Hakan E., Labour markets policies and institutions, with a focus on inclusion, equal opportunity and the informal economy. The case of Turkey, National Background Paper, ILO, Geneva, 2010.
- Dolton, P., and O'Neill, D., 'Unemployment duration and the restart effect: some experimental evidence', *The Economic Journal*, Vol. 106, No 435, 1996, pp. 387-400.
- Dorsett, R., 'The new deal for young people: effect on the labour market status of young men', *Labour Economics*, Vol. 13, No 3, 2006, pp. 405-422.
- El-Rayyes, T., European Training Foundation, Employment policies in Jordan, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2013.
- ETF (European Training Foundation), Activating the unemployed: optimising activation policies in the Western Balkans and Turkey, ETF, Turin, 2011.

ETF (European Training Foundation), Labour markets and employability: trends and challenges in Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Republic of Moldova and Ukraine, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

ETF (European Training Foundation), Union for the Mediterranean regional employability review: the challenge of youth employment in the Mediterranean, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

ETF (European Training Foundation) and Palestine Economic Policy Research Institute, Labour market and employment policies in Palestine, ETF, Turin, 2014.

European Commission, Labour market performance and migration flows in Arab Mediterranean countries, Occasional Papers 60, Vol. 3, National Background Papers Mashreq, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels, 2010.

European Commission, Social protection and social inclusion in Belarus, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, 2009.

European Commission, Social protection and social inclusion in Ukraine, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, 2009.

European Commission, Study on social protection and social inclusion in Moldova, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, 2009

Fiala, N., Can microenterprises grow? Results from a loans, grants and training experiment in Uganda, mimeo, German Institute for Economic Research (DIW), Berlin, 2013.

Fortuny, M. and Al Hussein, J., Labour market policies and institutions: a synthesis report – the cases of Algeria, Jordan, Morocco, Syria and Turkey, ILO Employment Sector, Employment Working Paper No 64, ILO, Geneva, 2010.

Greenberg, D.H. et al., ‘A meta-analysis of government-sponsored training programs’, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 57, No 1, 2003, pp. 31-53.

Gregg, P. and Tominey, E., ‘The wage scar from male youth unemployment’, *Labour Economics*, Vol. 12, 2005, pp. 487-509.

Groh, M. et al., Soft skills or hard cash? The impact of training and wage subsidy programs on female youth employment in Jordan, Policy Research Working Paper No 6141, Impact Evaluation Series No 62, World Bank, Washington DC, 2012.

Heckman, J.J. et al., ‘The economics and econometrics of active labor market programs’, in Ashenfelter, O. and Card, D. (eds), *Handbook of Labor Economics* 3, Elsevier, Amsterdam, 1999.

Holland, P.W., ‘Statistics and causal inference (with discussion)’, *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 81, No 396, 1986, pp. 945-970.

Hotz, V.J. et al., ‘Evaluating the differential effects of alternative welfare-to-work training components: a reanalysis of the California GAIN program’, *Journal of Labor Economics*, Vol. 24, Issue 3, 2006, pp. 521-566.

Ibarrarán, P. and Rosas, D., ‘Evaluating the impact of job training programs in Latin America: evidence from IDB funded operations’, *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 1, Issue 2, 2009, pp. 195- 216.

Ibourk, A., Labour markets policies and institutions, with a focus on inclusion, equal opportunity and the informal economy – the case of Morocco, National Background Paper, ILO, Geneva, 2010.

ILO (International Labour Organisation), Global employment trends for youth 2013 – a generation at risk, ILO, Geneva, 2013.

ILO (International Labour Organisation), Key Indicators of the Labour Market (KILM database), [online], most recent edition (currently 7th).

Imbens, G.W., and Wooldridge, J.M., ‘Recent developments in the econometrics of program evaluation’, *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No 1, 2009, pp. 5-86.

Jacobi, L. and Kluve, J., ‘Before and after the Hartz reforms: the performance of active labour market policy in Germany’, *Journal*

for Labour Market Research, Vol. 40, Issue 1, 2007, pp. 45-64.

Kluge, J., 'The effectiveness of European active labor market programs', Labour Economics, Vol. 17, Issue 6, 2010, pp. 904-918.

Kluge, J., 'Active labor market programs and the business cycle', paper prepared for the OECD/University of Maryland conference 'Employment policies in times of high unemployment', Paris, 2012.

Kluge, J. and Tamm, M., 'Parental leave regulations, mothers' labor force attachment and fathers' childcare involvement: evidence from a natural experiment', Journal of Population Economics, Vol. 26, No 3, 2013, pp. 983-1005.

Kluge J. et al., Active labor market policy in Europe: performance and perspectives, Springer, Berlin, 2007.

Kluge, J. et al., 'Evaluating continuous training programs using the generalized propensity score',

Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society), Vol. 175, Issue 2, 2012, pp. 587-617.

Kolev, A. and Saget, C., Towards a better understanding of the nature, causes and consequences of youth labor market disadvantage: evidence for South-East Europe, World Bank Social Protection Discussion Paper No 0502, World Bank, Washington DC, 2005.

Kuddo, A., Employment services and active labor market programs in Eastern European and Central Asian countries, World Bank Social Protection Discussion Paper No 918, World Bank, Washington DC, 2009.

Kuddo, A., Public employment services in MENA, mimeo, World Bank Social Protection and Labor, World Bank, Washington DC, 2011.

Lechner, M. et al., 'Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany', Journal of the European Economic Association, Vol. 9, Issue 4, 2011, pp. 742-784.

Martin, J.P. and Grubb, D., 'What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies', Swedish Economic Policy Review, Vol. 8, No 2, 2001, pp. 9-56.

McKenzie, D. and Woodruff, C., 'What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?', World Bank Research Observer, Vol. 29, Issue 1, 2014, pp. 48-82.

Mikhed, V., Evaluation of active labor market policies in Ukraine using micro level data from unemployment registries, mimeo, 2007.

Morton, M. and Montgomery, P., 'Empowerment-based non-formal education for Arab youth: a pilot randomized trial', Children and Youth Services Review, Vol. 34, Issue 2, 2012, pp. 417-425.

Mukavilli, S., Evaluation of active labour market programme for youth in Kosovo, DevTech Solutions, Woking, UK, 2008.

Musette, Mohamed Saïb, European Training Foundation, Employment policies and active labour market programmes in Algeria, ETF, Turin, 2013.

Nivorozhkin, A. and Nivorozhkin, E., 'Do government sponsored vocational training programs help the unemployed find jobs? Evidence from Russia', Applied Economics Letters, Vol. 14, Issue 1, 2007, pp. 5-10.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), The OECD jobs strategy, OECD, Paris, 1994.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), OECD employment outlook,

OECD, Paris, 2006.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), 'Activating the unemployed: what countries do', Chapter 5 in OECD employment outlook, OECD, Paris, 2007.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), OECD employment outlook,

OECD, Paris, 2011.

Premand, P. et al., 'Entrepreneurship training and self-employment among university graduates: evidence from a randomized trial in Tunisia', Policy Research Working Paper No 6285, Impact Evaluation Series No 77, World Bank, Washington DC, 2011.

Puerto, O.S., Interventions to support young workers in Latin America and the Caribbean: regional report for the youth employment inventory, mimeo, World Bank, Washington DC, 2007.

Scarpetta, S., Rising youth unemployment during the crisis – how to prevent negative long-term consequences on a generation?, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 106, OECD Publishing, Paris, 2010.

Schochet, P.Z et al., 'Does Job Corps work? Impact findings from the National Job Corps Study', American Economic Review, Vol. 98, Issue 5, 2008, pp. 1864-1886.

Urzúa, S. and Puentes, E., La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral, Banco Interamericano de Desarrollo – Unidad de Mercados Laborales del Sector Social, Notas Técnicas 268, BID, Washington DC, 2010.

Van Reenen, J., Active labor market policies and the British new deal for the young unemployed in context, NBER Working Paper No 9576, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, 2003.

Verme, P., Social assistance and poverty reduction in Moldova, 2001-2004 – an impact evaluation, World Bank Europe and Central Asia, Washington DC, 2008.

Vidovic, H. et al., Developing efficient activation approaches and identifying elements for regional cooperation in the Western Balkans, Vienna Institute for International Economic Studies (WiiW), Vienna, 2011.

World Bank, Serbia ALMPs: a short overview, World Bank ECA group, Washington DC, 2013a.

World Bank, Turkey: Evaluating the impact of ISKUR's vocational training programs, World Bank, Human Development Sector Unit, ECA Region, Washington DC, 2013b.

World Bank Social Protection and Labor – The ILO/World Bank Policy Response Database.

Zouari, S., European Training Foundation, Employment policies and active labour market programmes in Tunisia, ETF, Turin, 2014.

İLETİŞİM

Daha fazla bilgi Avrupa Eğitim Vakfı'nın aşağıdaki adresindedir:

www.etf.europa.eu

İlave bilgi almak için lütfen aşağıdaki iletişim bilgilerini kullanınız:

European Training Foundation
Communication Department
Villa Gualino
Viale Settimio Severo 65
I – 10133 Torino

E-posta: info@etf.europa.eu
Faks: +39 011 630 2200
Telefon: +39 011 630 2222

