



## AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI VE TÜRKİYE'DE İŞKUR TARAFINDAN UYGULANAN AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARINA GÜNCEL BİR BAKIŞ

### ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES AND EMPLOYMENT POLICIES APPLIED BY İSKUR IN TURKEY A CURRENT OVERVIEW

Mehmet Muharrem KASAPOĞLU<sup>1</sup>, Sedat MURAT<sup>2</sup>

#### Öz

*İşsizlik Türkiye'nin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından bir tanesini teşkil etmektedir. Kişiden ülke ekonomisine sosyal ve ekonomik ciddi maliyetleri olan işsizlikle mücadele sosyal devletlerin asli görevlerinden bir tanesidir. Son yıllarda Türkiye'deki işsizlik oranının %10 bandında seyrettiği görülmektedir. İşsizliğin meydana getirdiği sorunların çözülmesi, istihdamın artırılması ve tam istihdamın sağlanmasına yönelik bir dizi politika bir arada uygulanmaktadır. Bu politikalar, gelir desteği ile işsizliğin getirdiği sonuç ve sorunları onarmaya dair tedbir ve uygulamaları içeren pasif politikalar ile işsizlerin kabiliyet ve yeteneklerini geliştirerek dinamik iş piyasası koşullarına uyum sağlamalarına ve iş bulmalarına imkân sağlayan eğitim programlarını içeren aktif politikalardan oluşmaktadır. Çalışma kapsamında genel anlamda istihdam ve aktif istihdam politikaları incelenmiş ve Türkiye'de İŞKUR tarafından uygulanan aktif istihdam politikaları analiz edilmiştir. Yapılan çalışma sonucunda uygulanan aktif istihdam politikalarının, pasif istihdam politikalarına göre daha etkili ve verimli uygulamalar olduğu görülmüş, istihdam politikaların da yerleşme uygulamalarının etkinliği ve işsizliği azaltmada klasik yöntemlere göre daha iyi sonuç verdiği gözlemlenmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** *İstihdam, Aktif İstihdam Politikaları, Pasif İstihdam Politikaları, İşsizlik*

#### Abstract

*Unemployment Turkey constitutes one of the most important socio-economic problems. It is one of the essential tasks of the social states to combat unemployment, which is a serious economic and social cost to the national economy. In recent years, the band is seen that 10% of the unemployment rate in Turkey. A number of policies are being put together in order to solve the problems that unemployment brings, to increase employment and to ensure full employment. These policies consist of active policies that include passive policies that include measures and practices to repair income and unemployment outcomes and*

<sup>1</sup> Dr., Gençlik ve Spor Bakanlığı

<sup>2</sup> Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi, murats@istanbul.edu.tr

*problems, and training programs that enable unemployed people to adapt to dynamic job market conditions and find jobs by improving their skills and abilities. Examined employment and active employment policies in general, the scope of work and active employment policies implemented by ISKUR in Turkey has been analyzed. It has been observed that the active employment policies implemented as a result of the study are more effective and productive than the passive employment policies and employment policies have also shown that the localization practices are better than the conventional methods in reducing the effectiveness and unemployment.*

**Key Words: Employment, Active Employment Policies, Passive Employment Policies, Unemployment**

## 1.GİRİŞ

### İstihdam ve İstihdam Politikaları

İstihdam, “üretim faktörleri olan emek, sermaye, girişimci ve doğal kaynakların optimal kullanılarak üretim sürecine katılmasını” ifade etmektedir. Bu ifadede görüldüğü üzere istihdam kavramının kapsamı oldukça geniştir. Sözlük anlamıyla, “hizmete alma, hizmette kullanma anlamına gelen istihdam”, en basit şekliyle, “insanların çalıştırılmaları, işe kabul edilmeleri” olarak tanımlanabilir (Yaman, 1977: 48). “Bu bağlamda istihdam, girişimcilerin insan gereksinimlerini karşılamak üzere, mal ve hizmet üretme çabası içinde, diğer üretim faktörlerini olduğu gibi emeği de üretken bir faktör olarak üretim sürecinde kullanması, buna karşılık emeğe yaratılan değerden pay vermesiyle ifadesini bulmaktadır” (Işığışık, 2014: 30). Başka bir tanımlama yapmak gerekirse, “her bir üretim faktörünün, ayrı ayrı optimal kullanılarak üretim sürecine katılmasından bahsedilebilir” (Bekiroğlu, 2010: 5). Bu tanımdan hareketle, istihdam kavramını ne tür bir niyetle kullandığımız önem arz etmektedir. Dar anlamla emeğin optimal seviyede üretim sürecine katılmasını istihdam olarak değerlendirmek mümkündür (www.ekodialog.com., e.t., 01.03.2010).

Devletlerin günümüzdeki en asli görevlerinden bir tanesi vatandaşlarını işsizliğin olumsuzluklarından korumaktır. Bu noktada siyasi otorite istihdam olanağını oluşturmakla yükümlü tutulmuştur. Siyasi otorite iş gücü piyasalarına aktif veya/birlikte pasif politikalar ile müdahale ederek işsizliği veya işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuzlukları ekarte etmeye çalışmaktadır. Bu noktada aktif istihdam politikaları önleyici bir yaklaşımla işsizliğin etkilerini tazmin etmek yerine işsizliğe sebep olan faktörleri ortadan kaldırmaya yönelik önlem ve faaliyetleri bünyesinde barındırmaktadır.

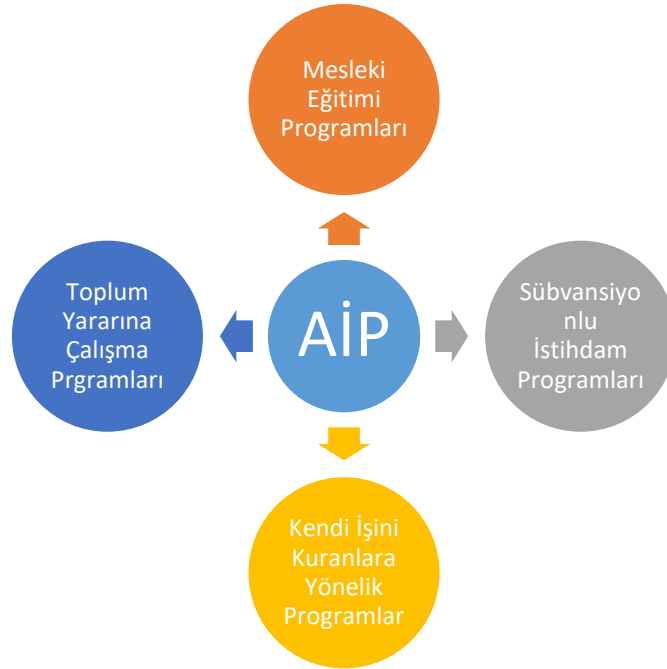
2008 krizinin büyük etki altına aldığı dünya ekonomisinde önceki yıllara göre görece yüksek büyüme ve düşük işsizlik dönemi sona ermiş ve işsizlik birçok ülkede hızla artmıştır. Artan ve AB ortalaması dahi %10’ların üzerine çıkan işsizlik, işsizlikle ve özellikle de uzun süreli işsizlikle mücadeleye yönelik aktif istihdam politikalarını yeniden gündeme getirmiştir. Başlangıçta işsizlik sigortası veya işsizlik yardımı gibi pasif istihdam politikalarına karşı artan kamu kaynaklarının aktif politikalara yöneltilmesi olarak değerlendirilen bu politikalara ayrılan kaynaklar artıkça işsizliğin azaltılmasında etkili sonuçlar alınabildiği ortaya çıkmıştır (Martin, 2014: 1).

Aktif istihdam politikasının temel amacı iş arayanlar için istihdam fırsatlarını artırmak ve işsizlerle boş işlerin eşleştirme işlemlerini geliştirmek olarak nitelendirilebilir. Böylece, bu politikalar istihdam ve büyümede artış sağlarken işsizliği ve işsizlik ödeneklerini azaltıcı etki yaratır. Aktif istihdam politikaları

işsiz kalanlara, kendi beceri düzeylerine en uygun işe en kısa sürede dönmesini sağlayacak ihtiyaç duyduğu destekleri sağlar (www.ec.europa.eu., e.t., 10.05.2016)

Aktif istihdam politikaları kapsamında kullanılan iki temel araç bulunmaktadır. İlki, işsizlerin tümünü hedef alan genel nitelikli programlar, ikincisi ise gençler, kadınlar, yaşlılar, engelliler, uzun dönem işsizler ve göçmenler vb. dezavantajlı kesimlere yönelik özel nitelikteki programlardır (Uşen, 2007: 70). Bu programlar daha spesifik incelendiğinde, esnek ve a tipik çalışma düzeninin yaygınlaşması, kişinin vasıf ve mesleki becerilerini artırıcı eğitim programları, bilgilendirme ve tanıtım faaliyetleri, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri, okuldan iş hayatına katılma dönemlerinde sorunlar yaşayan genç işsizlere iş tecrübesi edindirmeye yönelik programlar, istihdam programları, ücret ve istihdam teşvikleri ile girişimciliğin desteklenmesi vb. araçlarla uygulanmaktadır (Uşen, 2007: 67).

**Şekil 1: Aktif İstihdam Politikaları**



**Kaynak:** Yazar Tarafından Derlenmiştir.

### **Mesleki Eğitim Programları**

Mesleki eğitim programları, işgücü piyasasının talep ettiği yetenek ve gerekliliklere sahip olunmasına yönelik kişilerin mesleki gelişimlerini hedefleyen bir eğitim aracıdır. Bu programlar dezavantajlı kesimlerin, işletmelerde istihdam imkânı bulmalarını sağlayan bir eğitim modeli olarak tercih edilmekte ve uygulamada yaygın olarak gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir.

Ancak, ekonomide yeterli düzeyde iş gücü talebi yoksa eğitim programları yapısal işsizliğin düşürülmesinde çok etkili değildir. Yapısal işsizlikle mücadelede takip edilecek daha kısa vadeli politika, yapısal işsizleri belirleyerek bunları meslek eğitim programlarına tabi tutmaktır. Bu uygulamada ekonominin ihtiyaç duyduğu iş veya meslek dallarında işsizler için ya da hâlâ çalışmakta olan kişilerin kendilerini yenileyebilmeleri için kamu ve özel sektör tarafından beceri kazandırma ve geliştirme kursları

açılır. Bu tür kurslar teknolojik değişime ayak uyduramadıkları için işsiz kalanların belli bir süre eğitime tabi tutularak, iş gücü piyasasında istihdam olanağı olan sektörlerle geçmelerine imkân sağlayacaktır. Bu tür mesleki eğitim politikaları aynı zamanda genel liselerden mezun olup özel beceri ve uzmanlığı bulunmayan kişileri de belirli mesleklerde eğiterek iş sahibi olma imkânlarını arttırabilmektedir (Biçerli, 2004: 457).

Bu noktada devletin, iş gücü eğitim programlarının etkin şekilde işlemesi ve sonuç alınabilmesine yönelik olarak, eğitim programlarının ihtiyaçlara uygun şekilde düzenlenmesi, bilgi ve standartların tespit edilmesi, gerekli yatırımın ve finansmanlarının sağlanması gibi bazı adımları tam olarak atması gerekmektedir (Betcherman, vd., 1999: 6). Şüphesiz ki, kamu istihdam hizmetlerinden sorumlu olan kurumlar, iş gücü piyasasında yaşanan olumlu ve olumsuz gelişmeleri takip ederek, uygun ve sürdürülebilir istihdam politikalarını hazırlama ve uygulamasını izleme, emek talebinin hangi sektör ve alanlarda yükseldiği, nitelik yönünden yapılacak iyileştirmelerin hangi alan sektörler için gerçekleşmesinin faydalı olacağına tespiti, işsizliğin sürelerine göre genç ve yetişkin nüfus içerisinde ne kadar olduğu ve işsiz durumda olanların vasıf düzeylerinin belirlenmesi gibi bir dizi etkinliğe sahiptir. Bu bağlamda kamu istihdam kurumları, mesleki ve teknik eğitimin sunulması ve güçlendirilmesi gereken alanları ve sektörleri tespit edebilmekte ve hangi mesleklere ihtiyacın bulunduğunu gözlemleyerek, iş gücü eğitim programlarını daha etkin ve sağlıklı olacak şekilde hazırlayıp, koordine edebilmektedirler (Erol, 2013: 21).

Ülkemizde kamu istihdam kurumu ve İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulunun en çok faaliyette bulunduğu alan mesleki eğitimidir. Mesleki eğitim başlığı altında iş gücü piyasasında çok çeşitli eğitimler düzenlenmektedir. Bunlar; çalışan ve iş arayanlara yönelik mesleki eğitim kursları, kendi işini kurmak isteyenlere yönelik girişimcilik eğitimleri ve deneyimsiz öğrenciler ve işsizlere yönelik işbaşı eğitim programlarıdır. 2016 yılında aktif iş gücü hizmetleri kapsamında düzenlenen 112.027 kurs ve programlara toplam 420.638 kişi katılmış olup, bu hizmetler için de 1.603.469.287 TL harcama yapılmıştır (İŞKUR, 2017: 43).

### **Sübvansiyonlu İstihdam Politikaları**

Özellikle yapısal ve konjonktürel işsizlikle mücadelede, istihdam sübvansiyonlarının çok önemli etkileri olmaktadır. İstihdam sübvansiyonlarının amacı, ekonominin daralma ve gerileme dönemlerinde, iş gücü piyasasında iş bulabilme şansı çok düşük olan grupların, istihdam edilebilirliğinin artırılmasıdır. Bu kişileri istihdama alacak olan işverenlerin iş gücü maliyetlerinin azaltılması yönünde bir talebi olmaktadır. Bu maliyetleri düşürmenin iki yolu mevcuttur: İlki, direkt ücret yapısının değiştirilmesi; diğeri ise ücretlerden alınan vergilerin azaltılması veya ücret dışı maliyetlerin düşürülmesidir. İki yaklaşımın da bir arada kullanılması, söz konusu olabilmektedir.

İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde, hedef kitlelere yönelik uygulanan istihdam sübvansiyonları, işsizliği azaltmak yerine tersine bir etkiye de neden olabilmektedir. Bu uygulamadaki bir diğer problemse, bu uygulamaya bir kez başlanması, mali yapıda uzun vadede sorun yaratabilmesidir. Ekonomi genişleme dönemine girdiğinde, uygulamanın kaldırılması oldukça zorlaşmaktadır. Siyasi iradeye, bu uygulamanın devamı için, çok çeşitli gruplardan baskılar oluşturulmaktadır. Bu uygulama uzun dönemde bütçede önemli bir yük hâlini alabilmektedir (Biçerli, 2004: 458).

### **Kendi İşini Kuranlara Yönelik Programlar**

Aktif istihdam politikalarının bir diğeri, işsizlerin kendi işlerini kurabilecek imkân ve kabiliyette olanlarına yönelik olarak girişimciliği teşvik ettiği ve desteklediği programlardır. Bu kapsamda kişilere gerekli iş planı hazırlama ve geliştirme, danışmanlık hizmetleri, eğitim imkânları, vergi teşvikleri, düşük geri ödemeli kredi veya hibeler gibi teknik ve mali konularda destekler sunulmakta, yeni işlerin oluşması veya var olan işlerin geliştirilmesi için girişimcilik özendirilmektedir.

Kendi işini kuranlara yönelik hazırlanan programlarda yer alacakların birtakım niteliklere haiz olmaları da önem arz etmektedir. İstekli, gayretli ve öğrenmeye açık bir şekilde organizasyonu koordine edebilme, işi ve iş yerini örgütleyebilme, ürün ve pazarlama bilgi ve becerilerine sahip olmak gibi temel işletmecilik nosyonları programların başarıya ulaşması noktasında belirleyicidir. Bu programlarda girişimciler yalnızca aldıkları mesleki eğitime, sahip oldukları yetkinlik ve deneyimlere veya verilen kredi desteklerine güvenmemelidir. Kurulan girişimin sonucunda elde edilen mal ve hizmetin hedef müşteri kitlesinin belirlenmesi, satış ve pazarlama yöntem, teknik ve araçlarının doğru şekilde temini, organizasyon içerisindeki insan kaynağının yönetimi, stok yönetimi ve ham madde tedariki gibi sıra temel işletmecilik becerisinin kazandırılması sürdürülebilir girişimcilik için önem arz etmektedir (Varçın, 2004: 45).

Girişimcilik veya kendi işini kuranlara destek programları ile işletmelere eğitim, danışmanlık hizmetlerinin sunulmasına ek olarak düşük faizli kredi veya faizsiz kredi sağlanması ile piyasada var olan iş gücü talebinin artırılması mümkündür. Türkiye’de, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik olarak bölgesel ve sektörel girişimcilik desteklerinin uygulanması, küçük ve orta ölçekli büyüklükteki işletmelerin işlerini geliştirmeleri için desteklenmeleri istihdam, üretim, verimlilik, yerli ürün, ihracat, gelirden alınan pay gibi sosyoekonomik göstergelere fayda sağlayabilir. Girişimcilik veya kendi işini kurmaya yönelik destekleri içeren bu tarz programlar aktif istihdam politikası araçları içerisinde en fazla maliyetli olanlarıdır. Burada verilen desteğin sonuç getirmesi için programın iyi hazırlanması, ihtiyaçların ve bu eğitime katılacakların objektif kriterlere göre belirlenerek, uygulan sürecinin etkin şekilde izlenmesi önem arz etmektedir (Varçın, 2004: 46).

### **Toplum Yararına Çalışma Programları**

Toplum yararına çalışma programlarının aktif istihdam politikaların bir parçası olup özellikle işsizliğin fazla gerçekleştiği zamanlarda kısa süreli de olsa işsiz olanların hızlı şekilde istihdam edilmesini ve uzun dönemli bir istihdam için gerekli eğitimi almalarını hedefleyen, doğrudan veya aracı vasıtasıyla toplum yararına bir iş veya hizmetin gerçekleştirilmesi ile işleyen programlardır. Genellikle ekonomik krizlerin yaşandığı istikrarsızlık ortamlarında, özelleştirme uygulamaları sonucunda, doğal afetler gibi beklenmedik yıkımlarda ve işsizliğin artış gösterdiği zamanlarda kamu istihdam kurumlarına kayıtlı bulunan işsizlerin, gelir kaybı yaşamalarının önüne geçmek, çalışma alışkanlık ve disiplinlerini kaybetmemelerini sağlamak ve kısa süreli de olsa istihdam edilebilirliklerini ve eğitimlerini artırmak üzere planlanan programlardır.

Toplum yararına çalışma programları ülkemizde İŞKUR tarafından uygulanmakta olup, ilk kez 1999 yılında yaşanan Marmara Depreminin olumsuz sonuçlarını azaltmak için gerçekleştirilmiştir. Bu programların yararlanıcı kitlesi; İŞKUR’a kayıtlı 18 yaşını tamamlamış uzun süreli işsiz bulunanlardır. Programa katılan işsizlere asgari düzeyde bir ücret 9 aylık program süresince verilmektedir. Programlar

ise kamu yararına yönelik düzenlenebilir nitelikte olmalıdır. Ayrıca tüm toplum yararına çalışma programlarının iş arama kabiliyetleri gibi alanlarda iş danışmanlığını da içermesi şarttır. Bu programlar şöyle sıralanabilir (Bulut, 2010: 50):

- Çevre temizliği ve düzenlenmesi,
- Altyapının yenilenmesi çalışmaları,
- Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmî okulların çevre düzenlemesi, bakım- onarım ve temizlik işleri yapılması,
- Restorasyon ve kültürel miras varlıklarının korunması,
- Ağaçlandırma ve park düzenlemeleri,
- Islah çalışmaları,
- Toprak kayması önleme çalışmaları.

Ekonomik gelişme dönemlerinde sadece işsizliğin yoğun olduğu bazı bölgelerle sınırlı olmak üzere uygulanmasında fayda olabilecek toplum yararına çalışma programlarından yıllar itibarıyla yararlanan işsiz sayısı azalmaktadır. Kriz döneminde etkin yararlanan bu araçtan 2007-2014 yılları arasında 757.227 kişi yararlanırken, 2015 yılında bu sayı 234.941 olmuştur (İŞKUR, 2016: 33). 2016 yılında 3.372 programda 91.895'i erkek, 81.100'ü kadın olmak üzere toplam 172.995 işsiz faydalanmıştır (İŞKUR, 2017: 40).

#### **Türkiye'de İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikaları**

Kamu istihdam hizmeti, işsizliğin ekonomik ve toplumsal etkilerine ilişkin duyarlılıkların bir sonucu olarak 19. yüzyıl sonlarında gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bu alandaki ilk uygulamalar, genel olarak iş arayanların iş bulmalarına, işverenlerin de boş işleri doldurmalarına yönelik düzenlemeler biçiminde yoğunluk kazanmıştır. Bugün kamu istihdam hizmeti, hızla değişen bir iş gücü piyasasında önemli işlevler yerine getirmektedir. Mevcut demografik yapı gelişmiş ülkelerde gün geçtikçe yaşanan bir iş gücünü var ederken, gelişmekte olan ülkelerdeki nüfus artışı genç nüfus için işsizlik sorunlarını kaçınılmaz kılmaktadır. İş gücü piyasasında ortaya çıkan olumsuz etkiler açısından daha çarpıcı bir gelişme ise küresel seviyede gerçekleşen rekabetin artışı ve enformasyon teknolojisinde yaşanan hızlı gelişmelerdir. Enformasyon teknolojisindeki devrim, sanayi toplumundaki kurumsal yapılarda önemli değişiklikleri beraberinde getirmiş ve bu değişikliklere bağlı olarak da iş gücü piyasasını derinden etkileyen iş, iş yeri, çalışan, çalışma düzeni ve koşulları olguları farklılaşmıştır. Kısacası üretim ve çalışma ilişkileri büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Daha az iş gücü gerektiren teknolojik yenilikler iş gücü piyasasında emek talebinin azalması sonucunu doğurmaktadır. Bu sonuç dünyada işsizliğin özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren gelişmemiş ve birkaç istisna dışında, ilk bölümde değinildiği gibi, gelişmiş ülkeler için kronik işsizlik boyutuna ulaşmasına yol açmıştır.

Gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan sonuç ise imalat sanayisindeki istihdamın azalmasıdır. İmalat sanayisindeki işlerin bir bölümünün gelişmekte olan ülkelere aktarılmasının yanı sıra, teknolojik gelişmenin uzun dönemde imalat sanayisindeki istihdamı daha da azaltması beklenmektedir. İmalat sanayisindeki işlerin yerini hizmet sektörü almaktadır. Ancak, bu geçiş süreci, özellikle imalat sanayisinde çalışıp işlerini kaybeden çoğunluğu erkek, tam gün süreli çalışan ve mavi yakalı çalışanlar için güçlükler

yaratmaktadır. İş gücü piyasasındaki çok boyutlu değişim başta emek talebindeki daralma olmak üzere, vasıf ve beceri uyumsuzluğu, esnek çalışmanın yaygınlaşması, iş gücünün sektörel hareketliliği gibi nedenlerle işsizliği artırmaktadır. Kısaca kamu istihdam hizmeti, bu değişimden etkilenen ve iş bulabilmek için kurumsal desteğe muhtaç kesimlere hizmet sunmaktadır (Phan Tuy, Ellen Hansen and David Price, Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmeti <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/publ/ilokamu.pdf>., 26.03.2015).

Türkiye'de ise İş Kurumu 1946 yılından itibaren emek piyasasında iş ve işçi bulmaya yönelik aracılık faaliyetlerine başlamış, özellikle sanayi sektöründe ihtiyaç duyulan iş gücü talebini karşılama ve bu iş gücünün sektörel ve coğrafi hareketliliğini kolaylaştırma görevini üstlenmiştir. Ancak 1980'li yıllardan itibaren kurumun iş gücü piyasasının değişen ve yeni olarak ortaya çıkan hizmet taleplerini yeterli düzeyde karşılık verme noktasında sorunlar yaşadığı, kurumsal olarak yenilenemediği ve kamu hizmetlerinin iş gücü piyasaları üzerindeki etkinliğinin zayıfladığı görülmektedir. 25.06.2003 tarihinde kabul edilen 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile istihdamın artırılması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizlikle mücadele etkinliklerine destek olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulan, daha sonra da görev ve sorumlulukları genişletilerek önceki iş ve işçi bulma hizmetlerinin ilaveten, aktif ve pasif iş gücü piyasası politikalarını uygulayan bir kurumsal yapıya sahip olan Türkiye İş Kurumu'nun görevleri ve teşkilat yapısı mahalli düzeyde istihdam politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasına olanak veren ve yönetişimi esas alan bir anlayış ile oluşturulmuştur (Tutar, 2007: 39).

Nitekim ulusal ve yerel düzeyde istihdam politikalarının belirlenmesi amacıyla katılımcılığı ve sosyal diyalogu esas alan bir örgütlenme modeli hayata geçirilmiştir. Kurumun en üst düzey karar organı olan genel kurulu, Türkiye'nin istihdam politikasının belirlenmesine destek olmak amacıyla, çoğunluğu sosyal tarafların oluşturduğu, kamu ve üniversite kesimlerinin de içerisinde bulunduğu bir formatta oluşturulmuştur.

Şekil 2: İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikaları



**Kaynak:** Yazar Tarafından Derlenmiştir.

### İş Gücü Yetiştirme Kursları

Mesleklerin yapısında ve iş gücü piyasalarının temel dinamiklerinde meydana gelen değişimler sosyoekonomik gelişmeleri de etkilemektedir. Gelişmiş ülke ekonomilerinde uzun süreli bir eğitimin sonunda elde edilen meslek sahipliğinin, toplam iş gücü içerisindeki payı yüksek iken, gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde bu payın düşük olduğu gözlemlenmektedir (Murat, 2000: 330). Aktif istihdam politikaları kapsamında yürütülen iş gücü yetiştirme kursları İŞKUR'un en önemli faaliyetleri arasındadır. Özellikle uzun süreli işsizlerin, dezavantajlı grupların, kadınların, eski hükümlülerin, genç işsizlerin, işsizlik sigortası kapsamındaki işsizlerin iş piyasasında ihtiyaç duyulan mesleklerde yetiştirilmesi kapsamında meslek yetiştirme kurslarıyla istihdam edilebilirliklerinin sağlanması amaçlanmaktadır. İşsizliğe karşı duyarlı gruplar içerisinde gençler önemli bir paya sahiptir. Üstelik hem genç olup hem de kadın ya da engelli veya niteliksiz olmak duyarlılığı daha da arttırmaktadır (Gündoğan, 2001: 68). Bu kapsamda istihdam politikalarının uygulanabilirliği kursların ancak iyi piyasa analizleri yapılarak açılması isabetli olacaktır.

Ülkemizin bu politikalarının dayanağını en fazla sorun hâline gelen mesleksizlik sorunu içinde bulmaktayız. Bireylerin sağlıklı bir yönlendirme aşamasından geçememeleri ve piyasaların beden işçisi olarak tabir edilen kesimlere çok fazla ihtiyaç duyması kişileri mesleki eğitimlerden ve akabinde uzmanlaşmadan uzaklaştırmıştır. Ardından ne iş olursa yaparım yığınları türemiş ve bu kitleler değişen hatta dönüşüm yaşayan iş piyasalarına uyum sağlayamamıştır.

Diğer bir husus da, belirli maliyetlere katlanarak işçilerine genel nitelikte eğitim veren firmalar aşırma problemi ile karşı karşıya kalabilmektedirler. Bu bilgiler piyasanın tamamında geçerli olduğundan, bazı firmalar eğitim zahmetine katlanmadan piyasadaki eğitilmiş işçileri firmalarına transfer etmeyi tercih edebilmektedirler. Doğal olarak bu durum firmaları genel nitelikte mesleki eğitim bilgilerini aktarmada isteksiz kılmaktadır (Dolton, 1993: 1262).



**Tablo 2.1: Kurs ve Programlardan Yararlanan Sayısı (2015-2016)**

	2015			2016		
	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek
Toplam	370.385	202.439	167.946	420.638	212.854	207.784
Mesleki Eğitim K.	169.402	105.191	64.211	119.172	77.897	41.275
İş Başı Eğitim K.	159.076	77.246	81.830	238.205	107.205	131.000
Girişimcilik K.	41.907	20.002	21.905	63.261	27.752	35.509

**Kaynak:** İŞKUR, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, 2017, s. 43.; İŞKUR, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, 2016, s. 35.

2016 yılında düzenlenen kurs ve programlara katılanların yaklaşık %51'i kadınlardan oluşurken, bu oran 2015 yılında çok daha yüksektir. Bu programlardan yararlananların büyük çoğunluğunu ise gençler oluşturmaktadır. Nitekim 2016 yılında katılımcıların %61'i 15-29 yaş grubundadır. Eğitim seviyesi itibarıyla katılımcılar ele alındığında 2015 yılında katılımcıların %44, 2016 yılında ise %43'ünün ilköğretim mezunu olduğu görülmektedir. Yine 2016 yılı itibarıyla katılımcıların %32'si ortaöğretim mezunu, %22'si ise ön lisans ve üstü eğitim mezunudur.

**Tablo 2.2: Mesleki Eğitim Kurslarından Yararlanan Sayısı (2016)**

	2016		
	Toplam	Kadın	Erkek
Toplam	119.172	77.897	41.275
Çırakların mesleki eğitimi	10.087	1.601	8.486
Engelli kursu/komisyon kaynaklı	1.234	512	722
Engelli kursu/kurum kaynaklı	126	46	80
Eski hükümlü kursu/kurum kaynaklı	101	6	95
Hükümlü kursu/kurum kaynaklı	881	47	834
Mesleki eğitim kursu/istihdam garantili	24.124	13.626	10.498
Mesleki eğitim kursu/istihdam garantisiz	34.580	29.796	4.784
Mesleki eğitim kursu/özel politika	36.160	28.364	7.796
Mesleki eğitim kursu/UMEM Projesi	11.879	3.899	7.980

**Kaynak:** İŞKUR, 2016 Yılı Faaliyet Raporu, 2017, s. 43.

2016 yılında düzenlenen mesleki eğitim kursları incelendiğinde, kurslar içinde sırasıyla özel politika gerektiren (engelliler, uzun süreli işsizler, gençler, işsizler, madde bağımlıları, yabancı ve göçmenler vb.) gruplar, istihdam garantili ve istihdam garantisiz kurslar ile UMEM (Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri) Projesi kursları gelmektedir. Çırakların mesleki eğitimine yönelik kurslara katılımında yüksek miktarlardadır.

Bu programların etkin şekilde işlemesi ve eğitimlerinin hazırlanması süreçlerinde işverenlerle iletişim hâlinde olunup gerekli taleplerin karşılanması gerekmektedir. İİMEK'nın bu programlarda aktif olarak katılımları sağlanmalıdır. Böylece programların izleme ve değerlendirme süreci daha etkin işleyerek program için ayrılan personel ve mali kaynaklar daha etkin ve çözüme yönelik olarak kullanılabilir. Program kapsamında eğitimlerin yerel, bölgesel, kırsal, kentsel, sektörel ihtiyaçlara ve istihdam imkânları referans alınarak tasarlanması gerekmektedir. Nitekim kırsal alanlarda uzun dönemli olarak ihtiyaçlar doğru tespit edilerek hazırlanmış bir program kente doğru yaşanan hızlı göçü yavaşlatabilir. Zira aktif istihdam politika ve önlemlerini etkin bir şekilde uygulayan İsveç'te istihdam ofislerinin kurumsal yapısı ve etkinlik alanları, kurulduğu yerel alanın talepleri ve yoğunlaştığı sektörlerle göre tasarlanmaktadır (İŞKUR, 2008: 3).

### **İş ve Meslek Danışmanlığı**

İŞKUR iş ve meslek danışmanlığı çalışmaları altında, işsizlerin işe yerleştirilmesi, işe uyum sağlamak amacıyla niteliklerinin artırılması ve meslek seçiminde yönlendirme faaliyetlerinde bulunulması desteği verilmektedir. İş ve meslek danışmanlığı altında kapsam içindeki bireylere eğitimler verilmesi, seminer ve konferanslar düzenlenmesi faaliyetleri bu alanda sürdürülmektedir. Meslek Danışma Komisyonunun yardımıyla, işini değiştirmek isteyenlere ve iş bulmakta zorlanana yardımcı olma, mesleki becerilerin geliştirilmesi ve meslek seçiminde yönlendirme ve eğitimler hakkında bilgi verme faaliyetleri de yürütülmektedir. İş ve meslek danışmanlığı kapsamında yapılan faaliyetler mutlaka nitelikli danışmanlık sistemine dayanmak durumundadır.

Bu bağlamda daha etkin işleyen bir sistem kurmak amacıyla, her bir danışmana iş arayan, işveren ve okul portföyü ataması yapılmış ve danışmanların bu hizmeti portföy yönetimi aracılığıyla sunmaları dönemine geçilmiştir. 2016 yılında iş arayan 4.072.924 kişiyle bireysel görüşme yapılmış, 1.185.264 kişinin katılımı ile de grup görüşmeleri gerçekleştirilmiştir.

Yine iş ve meslek danışmanlarının ulusal istihdam stratejisinde öngörüldüğü şekilde 2011 yılından itibaren istihdam edilmesiyle son yıllara kadar yerine getirilmediğinden dolayı İŞKUR'un fazla eleştirildiği konu olan işveren ziyareti konusunda önemli adım atılmasında etkili olmuştur. 2016 yılı itibarıyla 3.535 danışman İŞKUR hizmetleri hakkında bilgilendirme, iş gücü taleplerini toplama, İŞKUR ile ilgili işlerini kolaylaştırma konularında işverenlere destek olmakta, işverenlerle olan ilişkiler geliştirilmektedir. 2011 yılında yapılan 70.505 ziyaret sayısı, 2016 yılında 552.505'e ulaşmıştır. Danışmanlar, işverenlerin var olan gereksinimlerini karşılamak ve gelecekte olabilecekleri belirleyerek bir yol haritası sunmaktadırlar (İŞKUR, 2017: 38).

Yine danışmanlar tarafından bu ziyaretler ve diğer iletişim kanalları ile sadece 2016 yılında 2.099.098'i özel sektör olmak üzere toplam da 2.105.436 kişiden açık iş talebi alınmış ve 784.567 kişisi özel sektörde olmak üzere toplam 789.133 kişi de açık işlere yerleştirmiştir.

Danışmanlık sisteminin yanı sıra mesleki eğitim kursları, iş başı eğitim programı vb. programlardan faydalananlardan ilgili dönemde işe yerleşenleri ifade eden "İŞKUR Etkisiyle İşe Yerleştirme" kapsamında ise 1.361.987 kişi işe yerleşmiştir. Toplam işe yerleştirme sayısı 2.151.120'dir. 2015 yılında bu miktar 1.871.095'tir.

Diğer taraftan işe yerleşme miktarındaki artış aynı zamanda işsizlerin ve istihdamda olup işini değiştirmek isteyenlerin giderek daha büyük miktarının kuruma yönelişlerini de artırdığı belirtilebilir. 2015 yılında kuruma başvuran işsiz sayısı 1.197 binden 1.703 bine yükselmiştir (İŞKUR, 2017: 38).

### **Meslek Araştırma ve Geliştirme Programları**

Meslek araştırma ve geliştirme programları bağlamında iş gücü piyasasında var olan meslekler ile teknolojik gelişme ve yenilikler sonucunda meydana gelen yeni meslekler için iş analizleri yapılarak, Uluslararası Standart Meslek Sınıflandırma Sistemine uygun biçimde iş ve meslek tanım ve görevlerinin standartlaştırılması gerekmektedir. Bu noktada yapılan iş analizleri, işlerin gereklerini, niteliğini, niceliğini, sorumluluklarını, çalışma şartlarını bilimsel yöntem ve tekniklerle izleyen ve bilgi toplayan niteliktedir.

### **İşletmelerde Eğitim Programları**

İş gücünün hâlen çalışmakta olan kesimine yönelik olarak işletmelerin bünyesinde yapılan eğitim seminerleriyle, iş gücünün işletme kültürü ile verimlilik, kalite ve iş güvenliği bilinci yükseltilerek daha iyi sonuçlara ulaşılmasına ve işletmenin yöneticileri düzeyinde liderlik ve yöneticilik özelliklerinin geliştirilmesine destek olunmaktadır. İşletmelerde eğitim programları; 1989 yılından itibaren İşçi Geliştirme, İlk Kademe Yöneticilik ve Orta Kademe Yöneticilik semineri şeklinde yapılmakta iken, 2002 yılında geliştirilmiş beş adet ek program ile 10-25 kişiden oluşan gruplara, modern eğitim araç ve teknikleri ile ve aktif öğretim yöntemleri kullanılarak, 2-5 iş günü ve 10-25 saat süre ile aktarıldığı seminerler şöyle sıralanabilir; “İşçi Geliştirme”, “İlk Kademe Yöneticilik”, “Orta Kademe Yöneticilik”, “Zaman Yönetimi”, “Toplam Kalite Yönetimi”, “İnsan İlişkileri ve Stres”, “İnsan ilişkileri ve İletişim”, “İşçi Sağlığı ve Güvenliği” semineri olmak üzere 8 ayrı program hayata geçirilmiştir (Karabulut, 2007: 87-88).

### **Engelli ve Eski Hükümlülere Yönelik Mesleki Eğitim ve Rehabilitasyon Programları**

Mesleki eğitimde iş kapasitesinin değerlendirilmesi kavramı, “*geniş bir biçimde ortaya çıkartılmış olan ve bir işin gerçekleştirilmesi için gerekli olan fiziksel şartları uygun hâle getirmek için, hastanın iş için gerekli kapasite ve yetenek sınırlarının belirlenmesi*” olarak tanımlanmaktadır (Ali Kitiş, “Mesleki Rehabilitasyonda Değerlendirme”, [http://www.ozurlulerkongresi.org/...kongreler/2007\\_kongrebildiri\\_kitabi.pdf](http://www.ozurlulerkongresi.org/...kongreler/2007_kongrebildiri_kitabi.pdf), 25.03.2015). Engellilerin mesleki eğitimi ve rehabilitasyonunda kuruma kayıtlı engelli bireyler hedef kitle olarak düşünülmektedir.

Engelliler için açılacak olan mesleki eğitim ve rehabilitasyon programlarının belirlenmesinde İl/Şube müdürlüklerince engellilerin ilgi, yetenek ve kabiliyetlerine bakılarak ve engellilerin yararına kurulmuş olan dernek, vakıf ve mesleki rehabilitasyon merkezlerinin görüş ve önerileri de dikkate alınarak kurslar açılmaktadır. Engellilere yönelik açılacak kursların giderleri 4857 sayılı İş Kanunu’nun otuzuncu maddesi gereği çıkartılarak 26 Eylül 2003 tarih ve 25241 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Engelli ve Eski Hükümlü Çalıştırmayan İşverenlerden Ceza Olarak Kesilen Paralardan İŞKUR’a aktarılan “ceza paralarından” karşılanmaktadır (İŞKUR, İşlemler El Kitabı, www.iskur.gov.tr., 10.11.2015).

Özel eğitim ihtiyacı olsun veya olmasın bireylerin eğitiminde temel amaç, ihtiyaç basamaklarından yukarıya doğru hareket ederek kendini gerçekleştirme ihtiyacının tatmini için gerekli olan çabanın gösterilmesidir. Zihinsel engellilerin eğitiminde yaşamsal fonksiyonlarını geliştirirken zayıf yönlerini güçlendirip güçlü yönlerini de pekiştirerek uyum sağlama yeteneklerini artırarak toplumsal yapı içerisinde bir uyumu yakalayarak bağımsız olmalıdır (Güzel, 2009: 22).

Engellilerin kendileri için uygun iş kolunda eğitim almaları bilgi yetenek ve becerilerini geliştirmelerinin sağlanması için öncelikle çalışma kapasitelerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunun içinde bir ekip gereklidir (Güzel, 2009: 22):

- Sağlık durumunu izleyen bir doktor,
- İş analizi, iş ile ilgili gerekli alet ve modifikasyonların hazırlanmasından sorumlu iş ve uğraşı terapisti,
- Rehabilitasyon, eklem hareketleri, el terapisi ve fonksiyonel performansı sağlayan fizyoterapist,
- El ve göz koordinasyonu, dil ve verbal becerileri, matematiksel yetenekleri, görsel ve işitsel becerileri, problemi anlama ve çözmeyi, kişisel ilgi ve yatkınlıkları izleyen mesleki rehabilitasyon uzmanı,
- Motivasyonu, engellilik kaynaklı depresyon durumunu, kişilik özelliklerini tespit ederek, kişiye özgün yaklaşım önerileri geliştiren eğitimi grup ve kişisel terapi yapan psikolog,
- Kişiye özgün olarak doğru mesleği ve sosyal çevreyi tespit eden, çalışma hayatına yönelik sigorta, emeklilik ve tazminat sorunlarını takip ederek, çözümleyen bir sosyal hizmet uzmanı.

Engelli kişi bu incelemelerden geçtikten sonra hangi iş kolunda çalışabileceği belirlenmeli ve engellilere sertifika veren ve engellilere istihdam sağlayan projelere öncelik verilmelidir. Engellilerin rehabilitasyonunda engellilere yönelik dernekler aktif rol almalı İŞKUR'a kendi projelerini sunmalıdır.

Anayasamızda engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu yer almıştır. 1961 Anayasası md.41'e göre, "İktisadi ve sosyal hayat adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir".

Anayasanın md.42/1'e göre, "Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir." Bu maddenin gerekçesine bakıldığında, devletin istihdam sorunu yaşayan engelli ve eski hükümlülere iş bulmakla görevli olduğu vurgulanmıştır. 1982 Anayasası'nın 48. maddesinde de "Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir." denilmektedir.

Anayasası md. 49/1'e göre de, "Çalışma, herkesin hak ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır".

Anayasa md. 61/2'e göre ise "Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır" denilmektedir. Engelli kişilerin korunması ve istihdamı devletin temel görevlerinden birini oluşturmaktadır. Devlet engelliler için zaman zaman kanun hükmünde kararname çıkararak onların istihdam bakım ve güvenliklerini sağlamak için çalışmalar yürütmektedir. Engellilerin rehabilitasyon ve işe yerleştirmelerinde sadece devletten rol alması beklenmemelidir. İşverenler de bu konuda çalışmalar yapmalı hangi iş kolunda ve hangi meslek grubunda özürliye ihtiyaç duyduğunu ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmelidir. 2016 yılında engellilere yönelik 143 kurs açılmış olup bu kurslara 802'si erkek 558'i kadın olmak üzere toplamda 1.360 kişi katılmıştır (İŞKUR, 2017: 44).

Hükümlülerin ve Eski Hükümlülerin Mesleki Eğitimi ve Rehabilitasyonu programının ulaşmayı hedef aldığı kitle, kuruma kayıtlı olan eski hükümlüler ile ceza evlerinde tutuklu olup tahliye edilmelerine

az bir süre kalan hükümlülerden oluşturmaktadır (İŞKUR, İşlemler El Kitabı, www.işkur.gov.tr., 10.11.2015).

Gelişmiş ülkelerdeki günümüz uygulamalarına bakıldığında hükümlülere sağlanan mesleki eğitimler üçe ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, infaz kurumunda geçen süre içerisinde değerlendirilecek kabiliyetlerin edindirilmesidir. İkincisi ise kısa dönemli mesleki eğitim programlarına dahil edilmeleridir. Üçüncüsü ise hükümlülük sonrasında kısa dönemde istihdam edilmelerini sağlayacak kabiliyetlerin kazandırılmasıdır. Bushway tarafından hükümlüler üzerinde yapılan bir araştırmada, programda sunulan eğitimlere katılmayanların, bu eğitimlere katılanlara göre tekrar ceza infaz kurumuna düşme oranlarının %20 daha fazla olduğunu tespit etmiştir. Bu çalışmada ortaya çıkan diğer önemli bir veri ise, eğitim programlarına katılanların önemli bir çoğunluğunun istihdam imkânı elde edebildiği ve tekrar ceza infaz kurumuna dönmediği gerçeğidir (Bushway, 2003: 2).

Eski hükümlülerin, toplum tarafından dışlandıkları ve istihdam edilmelerinde sıkıntı yaşadığı için, diğer insanlardan daha çok korunmaya, çalışmaya ve istihdam edilmelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Hükümlülerin kendilerinin ve ailelerinin, toplumun ve devletin de sosyal ve iktisadi problemlerle karşı karşıya gelmemesi için eski hükümlülerin korunması gerekmektedir. Hükümlülerin birçoğunun mesleğinin olmayışı ve toplum tarafından hükümlülere karşı oluşturulmuş değer yargıları onların istihdamını normal insanlardan çok daha zor hâle getirmektedir. Kesinleşmiş olan cezasını mevcut yasalara göre tamamlamış, yeni bir meşgale iş veya uğraşı ile yeniden topluma entegre olmak ve çalışmak isteyen bu kişilerin, bu isteklerine rağmen daimi şekilde toplum tarafından cezalandırılmasından ziyade, ön yargılardan uzak şekilde onların yeni iş imkânlarına kavuşarak rehabilite olmalarına imkân verilmelidir.

2001 yılında toplanan İŞKUR'un Genel Kurulunda; cezaevindeki hükümlülerin tahliyeleri sonrasında rahat bir şekilde iş bulmaları veya istihdam edilmeleri maksadıyla aktif iş gücü piyasası programları ve eğitimlerinden faydalanmalarının uygun olacağına karar verilmiştir (İŞKUR, İşlemler El Kitabı, www.işkur.gov.tr., 10.11.2015). Bu karar sonrasında, Adalet Bakanlığı ve STK'ların iş birliği ile tahliyelerine az bir zaman bulunan hükümlülerin, istihdamlarını kolaylaştırmak için iş piyasasının gereksinim duyduğu mesleklere yönlendirilerek yetiştirilmelerine yönelik iş gücü yetiştirme kursları açılmıştır (Öksüz, 2007: 55). Bu bağlamda 2016 yılında hükümlü / eski hükümlülere yönelik 55 kurs açılmış olup bu kurslara 929'u erkek, 53'ü kadın toplamda 982 kişi katılmıştır. Ayrıca, 2016 yılında toplam 15.031 engelli, 242 eski hükümlü ve terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralanan birey İŞKUR aracılığıyla istihdam edilmiştir (İŞKUR, 2017: 39).

### **Özelleştirme ve Sosyal Destek Programı**

Türkiye'nin 2003 yılından sonra hız verdiği özelleştirme programındaki hedeflerin sonuçlanması ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmelerinden doğan olumsuz sonuçların etkilerinin hafifletmesine destek olmak üzere, Dünya Bankası'ndan tarafından verilen kredi ile Özelleştirme Sosyal Destek Projesi oluşturulmuş ve uygulanmıştır. 2002 yılında başlatılan ÖSDP Yeniden İşe Yerleştirme Hizmetleri Projesi 2005 yılı sonunda sona ermiştir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının eş koordinasyonunda yürütülen proje de İŞKUR ve KOSGEB öncü rol oynamıştır. Projenin toplam bütçesi, 250 milyon doları Dünya Bankası kredisi ve 105.3 milyon doları Türk devleti tarafından verilerek toplam 355.3 milyon dolar olmuştur. ÖSDP, Tazminatlar, Yeniden İşe Yerleştirme, Ekonomik Reform Programının Sosyal Etkileri ve Proje Yönetimi

olmak üzere 4 bileşenden meydana gelmiştir. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının koordinasyonunda yer alan İŞKUR'da Projenin Yeniden İşe Yerleştirme bileşeni bağlamında istihdam hedefli danışmanlık, eğitim ve TYÇP olmak üzere üç temel hizmet sağlanmaktadır.

Proje kapsamında sunulan danışmanlık hizmetleri ile katılımcıların en az %10'unun hizmet sağlayıcı tarafından bir işe yerleştirilmesi mecburi kılınmıştır. Eğitim hizmetleri ile yeni kabiliyet ve yeteneklerin kazandırılması ve iş piyasasına katılmaların, yeni istihdam imkânları bulmanın kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Eğitimin teorik kısımları eğitim kurumlarında, uygulama kısımları ise iş yerinde işlenmiştir. Katılımcıların, hizmet sağlayıcısı işveren olması durumunda en az %70'inin, hizmet sağlayıcı eğitim kurumu ise en az %50'sinin aldığı eğitimle doğru orantılı olarak bir işe yerleştirilmesi mecburi tutulmuştur. TYÇP ise özelleştirme veya mücbir sebepler sonucunda işsiz kalanlar ile uzun dönemli işsizlik yaşayanların kamusal alanda toplum yararına olacak sekiz kategorilik işlerin birinde çalıştırılması suretiyle en fazla 6 ay süreyle geçici iş imkânı sağlanmıştır. Bu süreçte katılımcılar belli bir süre için gelir elde etmiş ve çalışma yaşamı ve koşullarına ısınarak iş deneyimi ve iş disiplini sahibi olmaları sağlanmıştır.

TYÇP eğitimleri ve hizmetlerinin tamamlanmasından sonra, katılımcıların en az %10'unun hizmet sağlayıcı tarafından istihdam edilmesi mecburi kılınmıştır. Bu proje 2005 yılında başarıyla tamamlandıktan sonra Dünya Bankası kredisiyle Özelleştirme Sosyal Destek Projesi-2 (OSDP-2) hazırlanmış ve sağlanan krediye ilişkin İkraz Anlaşması 27 Aralık 2005 tarih ve 26036 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. ÖSDP2 projesi ile 35 ilde özelleştirme sebebiyle işsiz kalan bireyler kapsama alınarak tazminatları ödenmiş, kuruma kayıtlı işsizlere yeniden istihdama yönelik eğitim ve hizmetlerinin sağlanmasına karar verilmiştir (Alpaslan, 2007: 50).

#### **Kadınlara ve Gençlere Yönelik İstihdam Programları**

15-24 yaş grubunu içeren genç nüfusta emek arzının özellikleri Türkiye gibi önemli bir genç nüfusu bulunan ülkeler için oldukça önemlidir. Bu yaş grubunda işsizlik oranı ortalama işsizlik oranının iki katına yakın düzeyde seyrettiği gibi, OECD'nin "Gençlik, Beceriler ve İstihdam Edilebilirlik" raporuna göre ülkemizde 15-29 yaş grubundaki gençlerin üçte bire yakını (%31,3) iş piyasası dışında olup, üstelik eğitimde almamakta veya staj yapmamaktadır. Bu oran OECD ortalamasında ise %15,5'tir. Dünya genelinde işsizler içinde genç işsizlik oranı yüksektir. ILO'nun "Dünyada İstihdam ve Sosyal Görünüm 2015" (WESO) raporuna göre 200 milyon civarındaki işsizlerin 73 milyonu, üçte birinden fazlası 15-24 yaş grubunda yer almaktadır. Dünya genelinde ortalama işsizlik oranı %5,9 iken, bu grupta işsizlik oranı %13,1'dir (Kelleci-Türk, 2016: 10-13). Ülkemizde ise işsizlik oranı, 2008 krizinden sonra %14'e kadar yükselmekle birlikte 2010 yılından itibaren azalmış tek haneli rakamlara (%9,8) inmişken 2013 gezi kalkışması ve ardından 15 Temmuz ihaneti ile yeniden %10'ların üzerine çıkmıştır. 2015 ve 2016 yıllarında sırasıyla işsizlik oranı %10,3 ve %10,9 olurken, genç işsizlik oranı %18,5 ve %19,6 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2017).

Bir ekonomide genel işsizlik oranının yüksekliği genç işsizlik oranının da yüksek olduğunun işaretidir. Genç (15-24 yaş) iş gücünün genel iş gücü (15-64 yaş) içerisindeki payı ciddi bir yekûn oluşturmakta ise, genç işsizlerin durumu işsizliğin genel durumunu da tayin etmektedir. Genç işsizlerin toplam işsizler içerisindeki payı gençlere yönelik istihdam politikalarının genel işsizlik oranını nasıl

etkilediğini de göstermesi bakımından önemlidir. Genç işsizler genelde ilk kez iş piyasasına girenlerden oluşmaktadır. Bu grupta işsizlik oranının yüksek olmasının diğer nedenleri; deneyim eksikliği, iş gücü piyasasını yeterince tanımamaları, işverenler tarafından yetiştirme maliyetleri nedeniyle tercih edilmemeleri, eğitim sisteminin çıktıları ile iş gücü piyasasının ihtiyaçları arasında uyum sağlanamadığından kaynaklanan uygulamaya dönük bilgi ve teknik yetersizlikler ile beceri, ilgi ve isteklerini yeterince tespit edememeye bağlı yanlış alanlarda iş arama vb.dir.

Türkiye genç işsizlikle mücadele için 20 Şubat 2009’da İnsana Yakışır İş Ülke Öncelikleri Mutabakat Zaptı’nı imzalamıştır. Türkiye’de yaşanan genç işsizliği sorununa karşı Birleşmiş Milletler bünyesinde, FAO, ILO, IOM ve UNDP “Birleşmiş Milletler Ortak Programı-Herkes için İnsana Yakışır İş: Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması” adlı bir ortak program hayata geçirilmiştir. Binyıl Kalkınma Hedefleri Fonu tarafından da desteklenen bu Ortak Program, 15-24 yaş arasındaki genç iş gücü için insana yakışır iş imkânlarını çoğaltmayı amaçlamaktadır. BM Ortak Programı’nın ulusal ortağı ise Türkiye İş Kurumu’dur (İŞKUR). “Genç İstihdamının Desteklenmesi Hibe Programı”, gençlerin iş gücü piyasasıyla entegre olabilmelerini desteklerken, girişimcilik ve istihdam olabirliklerini artırmaya yönelik olarak etkin aktif iş gücü piyasası tedbirlerini hazırlamayı hedeflemiştir. 2010- 2012 yıllarını içeren 23 Milyon Avro bütçeli programın hedefi 12 Nuts II bölgesinde olan genç işsizlik oranının azaltılması amacıyla tahsis edilmiştir. Bu kapsamda gerçekleştirilen projelerde eğitim istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, iş gücünün vasıf eksikliğinin azaltılması, eğitim kurumlarından istihdama katılımın kolaylaştırılması, gençlerin genel eğitim düzeyinin yükseltilmesi ve girişimciliğinin desteklenmesi öncelenmiştir (TÜİK, 2017).

Bir diğer grup olan kadınlar gelişmekte olan ve az gelişmiş ekonomilerde dezavantajlı durumdaki gruplar arasında değerlendirilmekte ve özel politika geliştirilmesi gerekmektedir. Bu konu istihdam yönüyle ele alındığında daha çok görünür olmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, tüm ülkelerde kadınlar erkeklerden daha az istihdam edilmektedir. İşverenler tarafından başta doğum izinleri ve ücretli izinlerin maliyetleri artırması olmak üzere çok çeşitli nedenlerle kadınlar daha düşük oranda istihdam fırsatı bulabilmektedir (Markham, 2010: 4). Diğer temel nedenler; eğitim, mesleki bilgi ve yetenek seviyelerinin düşük olması, çalışmaya uygun olmalarına rağmen istihdam noktasında ayrımcılık ile karşılaşmaları, toplumsal ilkeler ve kurallar nedeniyle ev dışı çalışmanın uygun bulunmaması, aile içerisinde çalışma ve gelir elde etme sorumluluğunun sadece erkeğe ait olduğunun düşünülmesi, çocuk yaşlı ve diğer aile büyüklerini bakım hizmetleri, ev işleri vb. faaliyetlerin ise kadınların sorumluluğu şeklinde düşünülmesi, ayrıca istihdamdan evlilik, doğum, çocuk yetiştirme, yaşlı ve hasta bakımı vb. sebeplerle geçici veya sürekli ayrılmaları olarak sayılabilir.

Türkiye’nin uzun süren modernleşme tarihi içinde kadının konumu, sorumlulukları, yaşam ve çalışma şartları ve toplumsal cinsiyet algısı da eğitim, gelir düzeyi, kırsal ve kentsel yerleşim, inançlar ve yöresel örf-gelenekler vb. bir dizi değişkene bağlı olarak büyük farklılıklar göstermektedir (Koray, 2012: 437).

Kadının ekonomik ve sosyal hayata katılımı bölgesel düzeyde farklılaşmakta ve ancak eğitim seviyesi ile iş gücüne katılım arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle eğitimi kadınlar iş gücü piyasasında yer almaktadır. Nitekim TÜİK’in iş gücü araştırması referans alındığında 2015

yılında, Türkiye’de bulunan 15 ve üzeri yaş grubundaki kurumsal olmayan aktif nüfusun iş gücüne katılma oranı %51,3 olup, bu oran erkeklerde %71,6, kadınlarda ise %31,5 olarak gerçekleşmiştir. Eğitim durumuna göre iş gücüne katılım oranı sonuçlarına bakıldığında ise kadınların eğitim düzeyi arttıkça iş gücüne katılım oranlarının da arttığı tespit edilmektedir. Buna göre okuryazar olmayan kadınların iş gücüne katılım oranı %16,1, lise altı eğitilmiş kadınların iş gücüne katılım oranı %26,6, lise mezunu kadınların iş gücüne katılım oranı %32,7, mesleki veya teknik lise mezunu kadınların iş gücüne katılım oranı %40,8, yükseköğretim mezunu kadınların iş gücüne katılım oranı ise %71,6’dır (TÜİK, 2016). Bu veri ülkemizde kadınların istihdamında eğitimin ve okullaşmanın önemini ve aynı zamanda birçok çalışmada ileri sürülen geleneksel muhafazakâr yapı ve dinî ve geleneksel değerlerin etkisinin ileri sürülene göre sınırlı olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de yapılan araştırma sonuçları dikkate alındığında kadın iş gücünün iş piyasalarında olması gerektiği gibi etkili şekilde değerlendirilemediği görülmektedir. Yüksek gelir ve refah seviyesine sahip gelişmiş ekonomilerde kadınların iş gücüne katılım oranı %50’nin altında gerçekleşmemektedir. Türkiye’de kadınların iş gücüne katılım oranı yaklaşık %27,6 civarındadır. Türkiye’nin gelişmiş ülkeler arasında yerini almasını amaçlanmış ve Ulusal İstihdam Stratejisinde Cumhuriyet’in 100. kuruluş yılı olan 2023’te kadınların iş gücüne katılım oranının %40’a ulaşması hedeflenmiştir (ÇSGB, 2010: 47).

İŞKUR faaliyetleri içinde kadınların konumu irdelendiğinde 2016 yılında İŞKUR kurs ve programlarından yararlanan toplam 420 yararlanıcının %50,6’sını kadınların oluşturduğu görülecektir. Kadın iş gücü mesleki eğitim, işbaşı ve girişimcilik kurs ve programları içinde en fazla mesleki eğitim kurslarına katılmaktadır. 2016 yılında mesleki eğitim kurslarına katılan 119.172 kişinin 77.897’si, %65,4’ü kadındır. Mesleki eğitim kursları içinde ise kadınlar, iş piyasasına girme konusunda tereddütlü bir tavır içinde olduklarının bir delili sayılabilecek şekilde “istihdam garantisiz” kurslara daha fazla yönelmektedir. Bu kurslara katılan 34.580 kişinin 29.796’sı, %86,2’si kadındır. İstihdam garantili kurslara katılımda bu oran %54,4’e düşmektedir. İŞKUR hizmetleri için özel politika gerektiren gruplar içinde de kadınların oranı yüksektir. Bu gruplara yönelik düzenlenen kurslara katılanlar içinde kadınların oranı %78,4’tür (İŞKUR, 2017: 43).

## 2. SONUÇ

Ortaya çıkış nedenleri ve meydana getirdiği sonuçlar bakımından ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermesi nedeniyle işsizlikle mücadelede uygulanabilecek tek tip başarılı bir modelin ya da tüm ülkelerde başarısızlıkla sonuçlanacak bir uygulamanın varlığından söz etmek mümkün değildir. Bu noktada özellikle Batı toplumlarındaki son 30 yıllık tecrübelerden ortaya çıkan genel kanı, işsizlikle mücadelede önemli bir yol olarak aktif istihdam politikalarını ön plana çıkarmaktadır. Hem uygulama alanının genişliği hem de çeşitlenen çözüm imkânları ile aktif istihdam politikaları işsizlikle mücadelede kullanılan yaygın bir strateji hâline gelmiştir.

Türkiye’de de özellikle 1990 sonrası dönemde aktif istihdam politikalarının uygulamada sıklıkla yer aldığı bilinmektedir. Türkiye’de uygulanan aktif istihdam politikalarının iki açıdan önemli fayda yarattığı ifade edilebilir. Bunlardan ilki dezavantajlı grup içerisinde yer alan gençler, engelliler, eski hükümlüler, uzun dönemli işsizler, kırdan kente göç edenlere öncelik tanınması ve hedef kitle olarak



belirtilmesidir. Bu bakış açısının özellikle sosyal dışlanmayla mücadele noktasında da önemli katkıları olmaktadır. İkinci olarak aktif istihdam programları projesinin aynı zamanda İŞKUR’un fiziksel ve niteliksel açılardan gelişimini içermesi de olumlu durumlardan bir tanesidir. İŞKUR’un modernleştirilmesi ve geliştirilmesi çalışmaları istihdam politikaları konusunda bugüne kadar izlenenden farklı bir politikanın izlenmesini mecbur kıldığı gözlemlenmektedir.

Türkiye’de işsizlikle mücadelede alınan makro ekonomik tedbirler, sorununun çözümünde yeterli olamamaktadır. Bu noktada dünyanın pek çok ülkesinde de aynı yetersizliğin olduğu rahatlıkla söylenebilir. Dolayısıyla sorunun çözümünü makro politikalardan ziyade yerel politikalara kaydırmak fikri Türkiye açısından önemli bir çözüm yolu sunabilecektir.

#### **KAYNAKÇA**

Bekiroğlu, C. (2010). Türkiye’de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Betcherman, G. (1999). Amit Dar; Amy Luinstra and Makoto Ogawa; “Active Labor Market Policies: Policy Issues For East Asia”, Social Protection Unit The World Bank, December.

Biçerli, M. K. (2010). İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

Bulut, S. (2010). Türkiye’de Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Düzenlenen İşgücü Eğitim Kurslarının İstihdam Açısından Belirleyiciliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Bushway, K. S. (2003). Employment Dimensions of Reentry: Understanding the Nexus Between Prisoner Reentry and Work, Reentry and Prison Work Programs, Urban Institute Reentry Roundtable, New York University Law School, May 19– 20,

ÇSGB. (2010). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı, İstihdamda Dezavantajlı Grupların İş Gücüne Katılımını Artırmak, Ankara.

Dolton, P. J. (1993). The Economics of Young Training in Britain, The Economic Journal, 103(420), 401-426.

Ekodiyalog.com, Temel Kavramlar (Çevrimiçi)  
[http://www.ekodialog.com/isletme\\_ekonomisi/temel\\_kavramlar.html](http://www.ekodialog.com/isletme_ekonomisi/temel_kavramlar.html), 01 Mart 2010.

EU, Active Labor Market Policies”, European Semester Thematic Factsheet, (Çevrimiçi)  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_active-labour-market-policies\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en.pdf), 10.05.2016.

Güzel, E. (2009). Çocuk Ruh Sağlığı ve Hastalıkları Kliniğine Başvuran Zeka Geriliği Tanısı Alan Hastaların Özellikleri, Uzmanlık Tezi, Çukurova Üniversitesi Tıp Fakültesi Çocuk Ruh Sağlığı Ve Hastalıkları Anabilim Dalı, Adana.

Hansen, P. E. Tuy ve Price, D. (2015). Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmeti, Uluslararası Çalışma Araştırmaları Enstitüsü, (Çevrimiçi)  
<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/publ/ilokamu.pdf>, 26.03.2015.

- Işığışık, Ö. (2014). İstihdam ve İşsizlik, Dora Yayınevi, Bursa.
- Işık, E , S. (2013). Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin Ve Türkiye Örnekleri, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 24(6), 15-43.
- İŞKUR (2016). 2015 Yılı Faaliyet Raporu.
- İŞKUR, İşlemler El Kitabı, [http:// www.işkur.gov.tr.](http://www.işkur.gov.tr), (Erişim: 10.11.2015)
- İŞKUR. (2008). Yurt Dışı Toplantı Raporu (İsveç-Danimarka), Ankara.
- İŞKUR. (2017). 2016 Yılı Faaliyet Raporu.
- Jonh P. M. (2014). Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness, IZA Policy Paper
- Karabulut, A. (2007). Türkiye'de İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Kitiş, A. (2015). Mesleki Rehabilitasyonda Değerlendirme, (Çevrimiçi) [http://www.ozurlulerkongresi.org/...kongreler/2007\\_kongrebildiri\\_kitabi.pdf](http://www.ozurlulerkongresi.org/...kongreler/2007_kongrebildiri_kitabi.pdf), 25.03.2015.
- Koray, M. (2012). Sosyal Politika, İmge Kitabevi, Ankara
- Murat, S. (2000). AB Ülkelerinde ve Türkiye’de İşgücünün Yapısı, Ankara, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara
- Tutar, Ö. (2007). Türkiye’nin Kamu İstihdam Kurumu Olarak Türkiye İş Kurumunun Toplumdaki İmaj Tespiti ve İmaj Geliştirme Üzerine Bir Çalışma, Uzmanlık Tezi, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- TÜİK, “Eksik İstihdam” (Çevrimiçi) [http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia\\_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html](http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html), 12.05.2016.
- TÜİK, İşgücü İstatistikleri, (Çevrimiçi) [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1007](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007), 05.08.2017.
- Uşen, Ş. (2007). Aktif Emek Piyasası Politikaları, Çalışma ve Toplum, 2, 65-94.
- Varçın, R. (2004). İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları, Siyasal Kitabevi, Ankara,
- Yaman, B. (1977). Kalkınmakta Olan Ülkelerde İstihdam Sorunu ve Çözüm Yolları, Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Bursa.