

GENÇ İŞSİZLERİN İSTİHDAMINDA MUĞLA İŞKUR'UN AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARININ ÖNEMİ

Hilmi ETCİ¹

Mehmet AVCI²

Semih ÇAĞAN³

ÖZET

Araştırma Makalesi

Türkiye'nin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından biri olan işsizlik birçok çalışmada üzerinde durulan konular arasında yer almaktadır. İşsizlik sorunun yapısal bir sorun olarak bulunduğu ve genel işsizlik oranlarının %10'unun üzerinde olduğu düşünüldüğünde konunun önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu 2019/Mart verilerine göre genç işsizlik oranı %25,2 olarak belirtilmektedir. Genç işsizlik oranları düşünüldüğünde işsizliğin meydana getirdiği sorunların çözülmesi, istihdamın artırılması ve tam istihdamın sağlanmasına yönelik politikaların uygulanması gerekliliği ortadadır. Aktif işgücü piyasası politikaları, işgücü talebini arttırmaya ve işsizliği önlemeye yöneliktir. Mesleki eğitim, yeniden eğitim, insan gücü planlaması, işgücü hareketliliğinin sağlanması ve çalışma koşullarının esnekleştirilmesi bu önlemlerin başında gelmektedir. Çalışma kapsamında İŞKUR tarafından uygulanan aktif işgücü politikalarının neler olduğu belirtilmektedir. Ayrıca Muğla örneğinde genç işsizlerin istihdamında İŞKUR'un etkilerinin neler olduğu analiz edilmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla İŞKUR tarafından yayınlanan yıllık istatistik bültenlerinden elde edilen veriler yorumlanmaktadır. Uygulanan aktif işgücü piyasası politikalarının genç işsizliği azaltıcı rolünün etkileri Muğla İŞKUR özelinde sorgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Genç işsizlik, İŞKUR, Aktif işgücü piyasası politikaları.

Jel Kodları: J21, J64, J82

Alındığı Tarih: 30.11.2020

Kabul Tarihi: 28.12.2020

¹ Arş. Gör. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, hilmiecti@mu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-2858-7950>

² Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, mehmeta@mu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-1201-6718>

³ Arş. Gör., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, semihcagan@mu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-2294-8508>

THE IMPORTANCE OF MUĞLA İŞKUR'S ACTIVE LABOR MARKET POLICIES IN EMPLOYMENT OF YOUTH UNEMPLOYMENT

Hilmi ETCİ⁴

Mehmet AVCI⁵

Semih ÇAĞAN⁶

ABSTRACT

Research Paper

Unemployment is one of Turkey's most important socio-economic problems which are highlighted in many studies. Considering that the unemployment problem is a structural problem and the unemployment rate is above 10%, the importance of the issue emerges once again. The youth unemployment rate is 25.2% by Turkey Statistical Institute 2019/March data. Considering youth unemployment rates, it is necessary to solve the problems caused by unemployment, to increase employment and to implement policies to ensure full employment. Active labor market policies are aimed at increasing labor demand and preventing unemployment. Vocational education, retraining, manpower planning, labor mobility and flexibility of working conditions are among these measures. Within the scope of the study, active labor market policies applied by İŞKUR is stated. In addition, in the case of Muğla, the effects of İŞKUR on the youth unemployment will be analyzed. For this purpose, data obtained from the annual statistical bulletins published by İŞKUR will be interpreted. The effects of active labor market policies on the role of youth unemployment reduction is questioned in the case of Muğla İŞKUR.

Key Words: Youth unemployment, İŞKUR, Active labor market policies.

Jel Codes: J21, J64, J82

Received: 30.11.2020

Accepted: 28.12.2020

⁴ Arş. Gör. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, hilmiecti@mu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-2858-7950>

⁵ Doç. Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, mehmeta@mu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-1201-6718>

⁶ Arş. Gör., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, semihcagan@mu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-2294-8508>

GİRİŞ

Hayatın en kritik dönemlerinden birisi olan gençlik çağında birey çocukluktan uzaklaşarak yetişkinliğin sorumluluğunu almanın tedirginliğini yaşadığı bir sürece girmektedir. Yetişkin rolünü üstlenmesiyle yaptıkları seçimler doğrultusunda ileriki hayatına ilişkin beklenti ve isteklerini gerçekleştirmek için ilgi ve yeteneklerini karşılayan bir meslek seçecektir. Bu dönemde gençlerin zihinlerini meşgul eden konu hayatını hangi meslekle sürdüreceğine ilişkindir (Sarıkaya ve Khorshid, 2009: 394). Bu düşünce yanında özellikle yüksek işsizlik oranlarının olduğu Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde gençlerin hangi mesleği seçeceğinin yanında seçecekleri mesleklere ilişkin işgücü piyasasında herhangi bir iş bulabilecekleri hususu da önem arz etmektedir. İşsizlik sorunu, alınan tüm ekonomik ve sosyal politika önlemlerine rağmen içerisinde bulunduğumuz yüzyılın önemli sorunları arasında yer almakla birlikte teknolojik gelişmelerini erken tamamlamış ülkelerin bu sorunu getirdiği olumsuzlukları gidermede veya bu sorunu en aza indirmede önemli adımlar attığı görülmektedir. Çünkü işsizliğin neden olduğu toplumsal sorunlardan dolayı gelişmişlik düzeyine bakılmaksızın tüm dünyada tedbir alınmasını gerekli kılmaktadır. Küresel bir sorun olarak görülen işsizlik, nedenleri açısından farklılıklar arz etmesine rağmen tüm ülkelerin başlıca kaygısı olmakta ve artık ekonomik büyümeye rağmen beklenen istihdam yaratılamamaktadır. Ülkelerin gelişmişliği sahip oldukları işgücüne ve bireyin niteliklerine uygun istihdam olanakları sağlayabilmesine bağlı bulunmaktadır. Başka bir deyişle sahip olunan insan kaynaklarının en etkin şekilde kullanılabilmesini ifade etmektedir (Durak ve Kaya, 2014: 55; Cengizçetin vd., 2014-2015: 33).

Genç işsizliği olarak tanımlanan 15-24 yaş aralığındaki gençlerde işsizlik oranlarının ileriki yaştaki bireylere oranla yüksek olması Türkiye’de önde gelen ekonomik sorunlar arasında gösterilmektedir. Bu oranların yüksekliği gençler üzerinde kaygı düzeyini arttırıcı bir rol oynarken sağlık ve sosyal çöküntü gibi sorunları da beraberinde getirmektedir. Mayıs/2019 TÜİK verileri incelendiğinde bir önceki yılın aynı dönemine göre toplam işsizlik oranı %3,1 artarak %12,8 seviyesinde; genç bireylerin işsizlik oranları ise %3,4’lük bir artış göstererek %23,3 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranlara göre yaklaşık her 4 gençten 1’inin işsiz olduğunu görülmektedir. Ayrıca istihdam güvencesi olmaması, kayıt dışı

istihdam oranlarının oldukça yüksek olmasının sonucu sosyal güvelikten yoksun işlerde çalışılmak zorunda kalınması işsizlik tehdidi altındaki genç nüfusun büyüklüğünü kanıtlamaktadır. Bu yüzden işsizlik sorununun yaş gruplarına göre incelenmesi işsizlikle mücadele politikalarının belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Devletlerin asli görevleri arasında gösterilen işsizliğin olumsuz koşullarının giderilmesi noktasında siyasi otoriteler gerekli istihdam olanaklarını oluşturmakla sorumlu tutulmaktadır. İşgücü piyasalarına aktif veya pasif politikalar ile müdahale ederek bu sorumluluk yerine getirilmeye çalışılmaktadır (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 486). İşsizlikle mücadele izlenen bu politikaları 7 grup altında toplamak mümkündür. Bunlar: (1) kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, (2) mesleki eğitim, (3) sübvansede edilmiş istihdam, (4) gençlere yönelik politikalar, (5) engellilere yönelik politikalar, (6) işsizlik sigortası ve (7) erken emekliliktir. OECD'ye göre ilk beş politika aktif politikalar; diğer ikisi pasif politikalar. Belirtilen uygulamalardan da anlaşılacağı üzere işsizlik durumunda gelir desteği sağlanmasına yönelik olan politikalar pasif politikalar olarak değerlendirirken (Biçerli, 2005: 4); mevcut işgücünün niteliklerini geliştirmek, istihdam olasılığını arttırmak ve genç işsizlik oranlarını düşürmek amacıyla yürürlüğe konulanlar ise aktif politikalarıdır. Türkiye'de de işsizliğin olumsuz sonuçlarını genç işgücü lehine değiştirebilmek için aktif istihdam politikaları mevcuttur. Bu politikalar Türkiye'de kamu istihdam hizmeti vermekte olan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından yerine getirilmektedir. Bu politikalar uzun süreli işsizliğin önlenmesi açısından önem arz etmektedir. Ancak Kurum'un uyguladığı politikalar istihdam alanında uygulamaya konulan çözümlerin kısa vadeli çözümler olması, sektörel alanda işgücü taleplerine ilişkin açığı karşılayamaması; bilgi, iletişim ve hizmet sektörlerine ilişkin bilgi toplumunun gereklerinin uygun işgücünün yetiştirilmesi çalışmalarına yeterli yer vermemesi gibi hususlarda eleştirilmektedir. Bu durumda ihtiyaç duyulan istihdamın önündeki engel olarak gösterilmektedir (Akyıldız, 2019: 94).

Çalışma kapsamında Türkiye'deki genç işsizlik ortaya konulmakta ve aktif işgücü piyasası politikalarının neler olduğu belirtilmektedir. Muğla İŞKUR özelinde uygulanan aktif işgücü piyasası politikalarının genç işsizliğe olan etkisi sorgulanmaktadır.

1. TÜRKİYE'DE GENÇ İŞSİZLİK

Dünya genelinde hızlı nüfus artışının etkisi ile ortaya çıkan en büyük sorunlardan biri işsizliktir. İşsizlik bireylerin çalışma istek ve arzularında olmaları ile verilen cari ücret düzeyini kabul etmelerine rağmen bir işe yerleşememesi olarak tanımlanabilir. Bu tanım iktisadi anlamda işsizliğin gayri iradi olarak gerçekleştiğini ifade etmektedir. İşsizlik oranları nüfusun demografik yapısına göre çeşitli alt başlıklarda incelenir. TÜİK işsizlik oranları sınıflandırmasında genç işsizliği 15-24 yaşları arasında göstermektedir. Bu yaş aralığı ayrıca BM ve ILO gibi kuruluşların kabul ettiği yaş aralığıdır (Çetinkaya, 2010: 46). 15-24 yaş aralığı ülkelerin genç nüfusları olarak da ifade edilmektedir.

Genç işsizlikle ilgili literatürde yapılan çalışmalardan Casson (1979)'a göre bir ekonomide işten çıkarmaya gençlerden başlanmaktadır. Çünkü gençler işgücü içerisinde en az temel eğitime ve eksik uzmanlaşmaya sahiptir. Hess vd. (1994)'e göre işgücünün nitelikli bir eğitim, sektöre uyumlu bilgi ve beceri ile donatılmaları durumunda genç işsizliğin düşeceğini ifade edilmektedir. Hammer (1993)'e göre ise ekonomideki yapısal dönüşümler örneğin teknolojik ilerleme işgücünün daha yüksek vasıflı olmasını talep etmektedir. Ayrıca genç nüfusta ortaya çıkan niteliksel artışların işgücü talebinin artışına yol açacağı belirtilmektedir. France ve Wiles (1997) ise ülkelerin gelişmesi ile kas gücünün etkisini kaybettiğini ve genç nüfus içerisinde bilgi birikimi arttıkça işsizlik oranının azalacağını belirtmektedirler. Yapılan çalışmalar genç işsizliği temelinde yapısal, dönemsel ve demografik unsurlara bağlı olarak açıklamaktadır. Yapısal çalışmalar ekonominin teknolojik, coğrafi ve eğitim koşullarında görülen değişimlere işgücü arzının uyumunu kapsamaktadır. Dönemsel unsurlar ise genç işsizliğin ekonomide görülen daralma ve genişleme dönemlerine bağlı olarak artış ve azalışına vurgu yapmaktadır. Demografik unsurlar ise genç nüfusun eğitim seviyesi, kültür ve toplumsal değerleri gibi konuları incelemektedir.

Türkiye genç nüfus bakımından Avrupa'nın önde gelen ülkelerinin başında gelmektedir. Türkiye'de nüfus artış oranı Dünya Bankası verilerine göre 2017 yılında %1,54 olarak gerçekleşirken, bu oran Almanya'da %0,42 olarak gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği'nin en büyük üretim gücüne sahip olan Almanya'ya kıyasla Türkiye hızlı bir nüfus artışı ve buna bağlı olarak ortaya çıkan genç nüfusa sahiptir. Genç nüfus içerisinde işsizlik oranlarına bakıldığında ise Türkiye, Avrupa Birliği içerisindeki 28 ülkenin ortalamasının

çok üstünde yer almaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri içerisinde genç işsizliğin cinsiyetlere göre uyumlaştırılmış ortalaması 2018 yılı sonu itibariyle %14,6 iken, bu oran Türkiye ekonomisi içerisinde 2018 yılı sonunda %23,2 olarak gerçekleşmiştir (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teilm021/default/table?lang=en>). Toplam işsizlik oranları itibariyle ise Avrupa Birliği ortalaması 2018 yılında %6,8 iken, Türkiye'de aynı yıl %11 olmuştur (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en>).

Türkiye ekonomisinin 2000 yılından 2019 yılı başına kadar ortaya çıkan büyüme rakamlarının ortalaması yaklaşık olarak %4,62'dir. Bu pozitif büyüme rakamlarına karşın ekonomide istihdam yaratmada sıkıntılar yaşanmış ve işsizlik önemli bir sorun olarak kalmıştır. Milton Friedman tarafından ortaya atılan doğal işsizlik oranı ülkeler arasında farklılık gösterse de %4,5-%5,5 bandında kabul edilmiş bir orandır. Bu oran Türkiye ekonomisi içinde geçerli olup 2000'li yıllardan itibaren bu orana işsizlik indirilememiştir.

2000 yılı sonrasında genç işsizlik oranlarının yer aldığı Tablo 1'e bakıldığında 15-24 yaş arasında işsizlik oranının %10'un üzerinde 2016 sonrası ise %20'nin üzerinde olduğu dikkat çekmektedir. İşsiz sayısı yıllar itibariyle dengeli bir seyir izlerken kriz yılı olan 2008 yılının etkileri 2009 yılında görülmüştür. Bu yıl genç işsiz sayısı 1.126 bin kişi olmuştur. Aynı durum 2017 yılından itibaren başlayan ticaret savaşları olarak adlandırılan dış ticaret rejimlerindeki regülasyon politikalarının etkisi ile ortaya çıkan durumdur. Dünya genelinde görülen ekonomik yavaşlamada Türkiye'de genç işsizliği arttırıcı etki yapmıştır. Genç nüfusun işgücüne katılımı yıllar itibariyle artmıştır. Genç işsizlik oranlarında artış yaşandığı Tablo 1.'de görülmektedir.

Tablo 1: 15-24 Yaş Arası Bireylerin İstihdam Göstergeleri

Yıllar	İşsizlik oranı (%)	İşsiz (Bin)	İstihdam oranı (%)	İşgücü (Bin)	İstihdam edilenler (Bin)
2000	13,1	705	37	5.401	4.696
2001	16,2	862	35,3	5.323	4.460

2002	19,2	980	33	5.116	4.135
2003	20,5	975	30,5	4.753	3.777
2004	20,6	919	30	4.474	3.554
2005	19,9	881	30,2	4.436	3.554
2006	19,1	832	30,3	4.365	3.533
2007	20	871	30,2	4.364	3.493
2008	20,5	897	30,3	4.381	3.484
2009	25,3	1.126	28,9	4.454	3.328
2010	21,7	961	30	4.426	3.465
2011	18,4	832	32,1	4.529	3.697
2012	17,5	775	31,5	4.422	3.647
2013	18,7	857	32,2	4.584	3.727
2014	17,9	858	33,5	4.789	3.930
2015	18,5	919	34,2	4.958	4.039
2016	19,6	985	34,1	5.025	4.040
2017	20,8	1.069	34,3	5.146	4.077
2018	20,3	1.052	35	5.182	4.130
2019	25,4	1.317	33,1	5.182	3.866

Kaynak: TÜİK

(<http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do?metod=search&araType=vt>)

Türkiye ekonomisinde genç işsizliğin temel belirleyicileri olarak şunları sıralanabilmektedir (Gündoğan, 1999: 68-69):

- Ülkenin büyüme oranının işgücü piyasasındaki artış oranının altında kalması sonucu oluşan işgücü arzı fazlası,
- Genç nüfusun işgücü arzının piyasadaki emek talebi ile uyumsuz olmasının doğurduğu sonuçlar,
- Genç nüfus içerisinde 2000 yılından sonra ortaya çıkan yükseköğretim mezunu işgücü artışının yarattığı sorunlar,
- Eğitimli genç nüfusun piyasada ortaya çıkan ücret düzeylerinden hoşnut kalmaması,
- Asgari ücret düzeyindeki artışlar sonucu şirketlerin işgücü maliyetlerinin artması,
- Genç nüfustaki artış ve iş değiştirme sıklığının artması ile esnek işgücünün ortaya çıkması,
- Toplumun sosyolojik yapısının etkisiyle ortaya çıkan bağımlı nüfusun yüksek olması temel nedenler olarak sıralanabilir.

Yukarıda ifade edilen nedenlerinden biri büyüme oranı iken bir diğeri işgücü arzının işgücü talebi ile uyumsuzluğu olarak ifade edilebilir. Buradaki sorun nüfusun içerisinde yer alan gençlerin işgücü piyasasında sundukları arzlarının belirli bir sektör ve iş kolu üzerine yoğunlaşmasıdır. Bunun sonucunda bir işgücü arzı fazlası ve işsizlik olgusu ortaya çıkmaktadır. Türkiye ekonomisinde sektörlerin ihtiyacına yönelik emek arzı ihtiyacı bulunmaktadır. Bu durumun düzeltilmesi için temel bir istihdam politikası ve bu politikadaki hedeflere uygun eğitim sisteminde bir dönüşüm yaşanması gerekmektedir.

2. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI VE TÜRKİYE'DE UYGULANMASI

İşsizlik sigortası ve erken emeklilik politikalarını içeren işsizlik durumunda gelir desteği sağlanmasına yönelik olan pasif politikalar mali yükü ve kişileri uzun dönemde tembelliğe itmesi gibi sonuçları doğururken aktif istihdam politikaları istihdam edilme olasılığını verilen eğitim programları ile desteklemesinden ve istihdamı artırma konusundaki etkinliğinden dolayı üretimi teşvik edici bir rol alması sebebiyle üzerinde önemle durulan konular

arasında yer almaktadır (Ay, 2012: 331). Aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP), iş arayan işsizlerin istihdam edilebilmelerinin sağlanması ve işsizlik oranlarının azaltılması için refah devletinin müdahalesi şeklindeki işgücü piyasası politikalarıdır (Kluve, 2014: 10). OECD'ye göre pasif politikalar işsizlerin gelir kaybından kaynaklanan olumsuzlukların giderilmesi amacıyla sağlanan gelir desteği olarak tanımlanırken; aktif politikalar ise işgücü piyasasının işleyişinden kaynaklanan bozuklukları gideren kişilerin mesleki becerilerini geliştiren ve işgücü piyasasının etkinliğini arttıran politikalar olmaktadır (Biçerli, 2005: 4-5). Aktif politikalar, yalnızca çalışanlarla ilgili olmayıp emek piyasasının iyileştirilmesi ve etkin olmasını teşvik etmeye yönelik politikalar (Işığışık ve Emirgil, 2010: 218). Dolayısıyla temel amacı program kapsamındaki katılımcıların bireysel olarak istihdam edilebilme olasılıklarını arttırmaktır. Bu temel amacın yanında AİPP'nin daha fazla iş yaratmak, işgücü piyasasında arz ve talebin (işçi ve işveren) eşleşmesini sağlamak, programlara katılanların refahını arttırmak ve kamu maliyetlerini azaltmak gibi diğer amaçlarının olduğu da belirtilmektedir (Kluve, 2014: 10). İstihdam edilebilme olasılığının artırılması için beşeri kaynakların geliştirilmesi ve ekonomik büyümenin teşvik edilerek işgücünün yapısal değişimlere uyumunun sağlanması gerekmektedir. Bu yüzden bu konu AİPP'nin amaçları arasında yer almaktadır. Ayrıca ekonomideki durgunluk dönemlerinde istihdamın istikrarlı kılınmasının yanında işgücünün deneyimlerinin geliştirilmesiyle istihdam edilebilme olasılıklarının artırılması da istihdam politikalarının hedefleri arasında yer almaktadır (Biçerli, 2005: 4-5). İstihdamın artırılmasının yanında programlar kapsamında verilen eğitimler ve hizmetler aracılığıyla yapılan işin kalitesi ve verimliliğinin artırılması da sağlanmaktadır (Işığışık ve Emirgil, 2010: 217).

Aktif işgücü piyasası politikalarının ilk olarak II. Dünya Savaşı sonrasında İsveç'te gelişen ekonomiye bağlı olarak tam istihdamın sağlanması ve enflasyon oranlarının kontrol altında tutulması amacıyla mesleki eğitim programlarının finansal desteği şeklinde ortaya çıktığı belirtilmektedir. Aktif işgücü politikaları, 1960'lı yıllarda ise Avrupa'da işgücü hareketliliğini sağlamak ve işgücü arzını arttırmak üzere tam istihdamı sağlayıcı bir unsur olarak görülmüştür. O dönem de yaşanan ücret artışlarına ve işgücü kıtlığına ilişkin sorunları aşmada kullanılmıştır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerden göç eden yabancı çalışanların ulusal işgücü piyasalarına girişlerini ve akıcılıklarını düzenleme-denetleme mekanizması olarak rol almıştır. 1970'li yıllarda OECD

ülkelerinde artan işsizlik oranları ile birlikte istihdam artışı ve yeniden istihdam edilmeyi sağlamak amacıyla uygulanan programların tamamı “aktif politikalar” olarak adlandırılmıştır. 1980’li yıllara kadar uygulayıcıların önemli bir desteğini almamış olmakla birlikte aktif politikaların öne çıkması işsizliğin önemli artış gösterdiği 1980’li yıllar olmuştur. Bu dönemdeki yüksek işsizlik oranlarının nedenleri Kapar (2006: 344), işgücü piyasası ve çalışanların dönem içerisindeki teknolojik gelişmeler ve sermayenin küreselleşmesine uyum sağlayamaması olarak belirtilmektedir. AİPP kapsamındaki programlar 1990’lı yıllardan günümüze kadar ulusal ve uluslararası platformlarda daha fazla destek görerek yüksek işsizlik oranlarını azaltmada ve yapısal işsizlik sorunuyla mücadelede kullanılmaktadır (Kapar, 2006: 343-344; Şahin vd., 2019: 162-163).

Hedef kitlesinde öncelikle uzun dönemli işsizler, gençler, kadınlar, göçmenler, engelli işsizler, eski hükümlüler gibi işgücü piyasasında istihdam edilebilme olasılıkları daha düşük olan dezavantajlı gruplar yer almaktadır. Ayrıca eğitimsiz işçiler, kısa süreli istihdam edilen bireyler gibi grupların istihdam olasılıklarının artırılması ile sosyal eşitliğin sağlanması ve ekonomik konjonktürün duraklama dönemlerinde istihdamın istikrarlı bir seyir izlemesini mümkün kılmaya çalışmaktadır (Kluve, 2014: 13; Şahin ve Sevimli, 2013-4-5). Kasapoğlu ve Murat (2018: 487) çalışmasında, aktif işgücü politikalarının iki temel aracı bulunduğunu ve bu iki aracın farklı grupları kapsadığından bahsetmektedirler. Genel nitelikli programlar işsizlerin tümünü kapsarken; özel nitelikli programlar gençler, kadınlar, yaşlılar, engelliler, uzun dönemli işsizler ve göçmenler gibi dezavantajlı grupları kapsamaktadır. Aktif işgücü piyasası politikaları ile esnek ve atipik çalışma biçimlerinin yaygınlaşması, kişinin nitelik ve becerilerinin geliştirilmesi, işgücü piyasasına ilişkin bilgilendirme ve tanıtımının yapılması, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetinin verilmesi, iş hayatına ilk girişte sorunlarla karşılaşan genç işsizlere iş tecrübesinin sağlanması, istihdamın sağlanmasına yönelik teşviklerin verilmesi ile girişimciliğin teşvik edilmesine yönelik eğitimler veya hizmetler verilmektedir. Ancak genel olarak AİPP, mesleki eğitim programları, sübvansiyonlu istihdam programları, toplum yararına çalışma programları, kendi işini kuranlara yönelik programlar olmak üzere dört kategoride ele alınmaktadır (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 487). Farklı bir çalışmada ise benzer şekilde işgücü eğitimi, istihdam sübvansiyonları, kamu çalışma programları ve istihdam hizmetleri

olarak belirtilmektedir (Şahin vd., 2019: 165). Ancak Bayrakdar (2019: 341) çalışmasında AİPP'yi amaçlarına göre bir ayrıma tabi tutmaktadır. Bunlar;

- Doğrudan iş yaratma, ücret sübvansiyonu, eğitim programları ve kendi işini kurma desteğini içeren geri kalmış bölgeler ya da sektörler ve/veya dezavantajlı grupları hedefleyen ekonomik durgunluklarda uygulanan istihdam politikaları.
- Yapısal dengesizliklerin giderilmesine yönelik istihdam hizmetleri, eğitim programları ve ücret sübvansiyonları.
- İşgücü piyasasının genel işleyişinin etkinliğinin arttırılmasına yönelik istihdam hizmetleri ve eğitim programları (çıraklık, okuldan işe geçiş vb.).
- İşgücü piyasasında risk altında olan ve dezavantajlı grupları hedefleyen becerinin veya verimliliğin geliştirilmesi amacıyla uygulanan eğitim ve yeniden eğitim programları.
- Dezavantajlı grupların ve risk altında çalışanların desteklenmesi amacıyla uygulanan istihdam hizmetleri, eğitim programları ve ücret sübvansiyonlarıdır.

AİPP kapsamında uygulanan politikalar ele alındığında bu politikalar, işgücü verimliliğini arttırmak ve işgücü piyasasına erişimde fırsat eşitliğinin sağlanmasını amaçlayan programlardan oluşmaktadır. İşgücü piyasasındaki aksaklıklar üzerinde yoğunlaşarak iş arayanla işvereni bir araya getirmeyi sağlayan istihdam danışmanlığı hizmetleri, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda eğitim faaliyetleri ve sübvansiyon edilen geçici iş yaratma hizmetlerinden oluşmaktadır (Karabulut, 2007: 45). Türkiye'de işgücü piyasası politikalarına ilişkin bir değerlendirme yapıldığında istihdamın arttırılmasının ekonomik büyümeye bağlı olduğu belirtilmektedir. Kalkınma planlarında aktif işgücü piyasası politikaları yerine ekonomik büyümeyle işsizlik oranlarının düşeceği üzerinde durulmuştur. AİPP'ya ilk defa Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer verilmiştir. 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu olarak kurulan Türkiye İş Kurumu'nun 2003 yılında yeniden yapılandırılması sonrasında (özellikle 2008 Küresel Ekonomik Krizi sonrasında) AİPP uygulamaları ve çeşitliliği artmıştır (Yıldız, 2016: 250; Şahin vd., 2019: 164-165). Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 2. maddesine göre; Türkiye İş Kurumu tarafından işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştirilecek olan mesleki eğitim

kurslarını, işbaşı eğitim programlarını, girişimcilik eğitim programlarını, toplum yararına programları, iş ve meslek danışmanlığı faaliyetlerini ve bu Yönetmelik çerçevesinde tasarlanacak olan diğer kurs, program, proje ve özel uygulamalar ile bunların uygulanmasına ilişkin usul ve esasların bu Yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Buna göre İŞKUR Türkiye’de aktif istihdam politikalarının uygulayıcısı görevini üstlenmektedir.

2.1. Mesleki Eğitim Programları

Mesleki eğitim programları işgücü piyasasından farklı nedenlerle ayrılmış olanların dönüşünü veya ayrılma riski ile karşı karşıya olanların kalmasını ve işgücü piyasasına yeni girenlerin girişini kolaylaştıran programlardır. Bunun için eğitim programları okur-yazarlık eğitimi, bilgisayar kullanma, yabancı dil kursları gibi eğitim öğretime yönelik olurken; iş arama eğitimi, mesleki geliştirme eğitimi, yeni iş eğitimi, girişimcilik eğitimi gibi mesleki eğitim vermeyi içererek işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda yeni beceriler kazandırılarak katılımcıların nitelik seviyelerini arttırmak veya yeni nitelikler kazandırmayı amaç edinmekte ve yeni iş bulmayı veya işini elde tutabilmeyi hedeflemektedir (Karabulut, 2007: 58; Bayrakdar, 2019: 344). Nitelsiz uzun süreli işsizlerin mesleki eğitim programları aracılığıyla eğitime tabi tutulması iş arama konusundaki ümitsizliklerini gidermekte ve iş arama becerileri verilen iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri ile arttırılmaktadır (Şahin ve Sevimli, 2013: 6). Kişilerin işgücü piyasasına yeniden girebilmelerini veya işgücü piyasasından ayrılma olasılığının en aza indirilmesi için gerekli niteliklerin kazandırılması amacıyla uygulanmaktadır. Mesleki eğitim programları kapsamında verilen eğitimlerle bireyin niteliğinin gelişiminden dolayı işgücü piyasasında istihdam edilebilme olasılığı artmaktadır (Akbaş, 2017: 35). İstihdam olasılığının artması mesleki eğitim programlarının işgücü piyasasının talep ettiği nitelik ve yeterliliklere yönelik olmasından kaynaklanmaktadır. Bu programlar işgücü piyasasında yer alan gençler, uzun süreli işsizler, temel niteliklerden veya vasıflardan yoksun olan dezavantajlı grupların işgücü piyasasında istihdam olasılıklarını arttırması sebebiyle özellikle gelişmekte olan ülkelerde tercih edilen bir eğitim modelidir. Ancak işsizliğin düşürülmesinde etkin bir rol alması için ekonomide yeterli işgücü talebinin olması gerekmektedir (İşçiçok ve Emirgil, 2010: 220; Şahin ve Sevimli, 2013: 6; Kasapoğlu ve Murat, 2018: 487).

Türkiye’de 1988 yılında işgücü eğitimi konusunda yürürlüğe giren yönetmelikle başlayan mesleki eğitim programları kamu kurumları tarafından uygulanmakta ve denetlenmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı’nun izniyle verilen kurslarda öğrenci, işsiz, emekli ayrımı yapılmazken; İŞKUR’un kurslarının ve eğitim programlarının hedef kitlesi işsizlerdir. Ancak girişimcilik programlarına işsizler ve çalışanlar katılırken; çalışanların mesleki eğitimine ilgili işyerinin çalışanları katılabilmektedir (Bozdağlıoğlu, 2008: 60; Yıldız, 2016: 253-254). İŞKUR işgücü piyasasındaki taleplere veya gereksinimlere ilişkin eğitim programları uygulamaktadır. Bu programlar kapsamında gençler, kadınlar, işsizler, işsizlik yardımı alanlar, engelliler ve eski hükümlüler yer almaktadır. Mesleki eğitim programları kapsamı (sayısı, hedef kitle gibi) kamu ve özel kesim temsilcilerinden oluşan İl İstihdam Kurulları tarafından belirlenmektedir (Karabulut, 2007: 73). Mesleki eğitim programları çerçevesinde Türkiye’de işgücü piyasasında çeşitli eğitimler verilmektedir. Bunlar; çalışanlara ve iş arayanlara yönelik mesleki eğitim kursları, kendi işini kurmaya ve işlerini geliştirmeye yönelik girişimcilik eğitimleri, tecrübe sahibi olmayan ve işgücü piyasasına yeni girecek olan öğrencilere ve işsizlere yönelik işbaşı eğitim programları, özel politika ve uygulama gerektiren kişilere yönelik mesleki eğitim kursları ve istihdam odaklı eğitim kurslarıdır. Türkiye genelinde 2019 yılında açılan 126.310 kurs/programa toplamda 568.420 kişi katılmıştır. Yararlanıcıların %71’i İşbaşı Eğitim Programından, %7’si, Girişimcilik Eğitim Programlarından, %22’si de Mesleki Eğitim Kurslarından yararlanmıştır. Katılımcıların yaklaşık %50’si genç çalışan veya genç işsiz olarak tanımlanan 15-24 yaş aralığında bulunmaktadır (İŞKUR, 2020: 49-50).

2.2. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının temel amacı istihdamı arttırmak olmakla birlikte vergi indirimleri, sosyal sigorta teşvikleri, doğrudan ücret destekleri, enerji giderlerine yönelik destekler gibi devlet tarafından sağlanan uygulamalardan oluşmaktadır. Bu uygulamalar işverenlere yönelik olarak istihdam ettikleri işçiler karşılığında sağlanmakta ve işgücü maliyetlerinin azaltılması yoluyla istihdamı arttırmayı amaçlamaktadır. İşgücü maliyetlerindeki düşüş fiyatların düşmesini sağlayarak mal ve hizmet talebini arttıracığından istihdam artışının yolunu açması muhtemeldir (Karabulut, 2007: 45; Bayrakdar, 2019: 343). İşgücü piyasasında istihdam edilme olasılığı daha düşük olan gruplar açısından olumlu sonuçlarının olmasının yanında işverenlere de ekonomik açıdan katkı sağlamaktadır. Ayrıca kayıt dışı istihdam

ile mücadele açısından da önem arz etmektedir (Akbaş, 2017: 31-32). Yapısal ve konjonktürel işsizliğin önlenmesinde önemli bir rol üstlenen istihdam sübvansiyonları özellikle daralma ve gerileme dönemlerinde işverenlerin işgücü maliyetlerinin azaltılması yönünde bir talebini karşılayarak bireylerin iş bulabilme olasılıklarını arttırmaktadır. İşverenin işgücü maliyetlerini düşürmede ücret yapısının değiştirilmesi ve ücret üzerinden alınan vergilerin veya ücret dışı maliyetlerin azaltılması olmak üzere iki yol kullanılmaktadır (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 488). Ücret ve istihdam sübvansiyonları, işgücü piyasasında dezavantajlı konumda olan bireylerin kamu sektöründe istihdam edilmeleri veya özel sektöre sağlanan destekler ile istihdamı sağlanması şeklinde uygulanmaktadır. Türkiye’de dezavantajlı gruplar kamu kurumlarında çeşitli hizmetlerde istihdam edilmektedir. Özel sektörde ise belli sayıda çalışanı olan işletmeler dezavantajlı konumda olan bireyleri istihdam etme konusunda 4857 Sayılı İş Kanunu ile zorunlu kılınmaktadır. İşverenler yükümlü oldukları çalışanları İŞKUR aracılığıyla sağlamaktadırlar. 2019 yılında 14.715 engelli, 787 eski hükümlü ve terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yararlanan kişi istihdam edilmiştir (İŞKUR, 2020: 44).

2.3. Toplum Yararına Çalışma Programları

İşsizliğin azaltılmasına yönelik olan toplum yararına çalışma programları diğer aktif işgücü piyasası programlarında olduğu gibi genel işsizlik oranlarını düşürmeyi amaçlamasının yanında kadınların, uzun süreli işsizlerin, gençlerin, yaşlıların ve engelliler olmak üzere dezavantajlı grupların istihdam olasılıklarını arttırmayı amaçlamaktadır. Bu programlarla hali hazırda işsiz olan bireylerin kamu yararına bir iş veya hizmette çalıştırılmalarıyla geçici bir istihdam ve gelir desteği sağlanmaktadır. Böylece kişinin işgücü piyasasından uzaklaşmayarak iş alışkanlıkları ve disiplininin geri kalmaları engellenmektedir (Aşkın ve Aşkın, 2017: 4). Özellikle ekonomik krizin, özelleştirmelerin vb. olduğu dönemlerde kamu vasıtasıyla istihdamın sağlanması sosyal devlet olmanın bir gereği olarak belirtilmektedir. Bu tür uygulamalar, istihdamı sağlamanın yanında çevre temizliği, ağaçlandırma, park ve bahçe sulama gibi genellikle sosyal fayda gözetilerek yapılmaktadır (Akbaş, 2017: 33). Bu programın temel amacı, doğal afetler, krizler, özelleştirmeler sonucu işten çıkarılma gibi durumların işgücü piyasasında neden olduğu olumsuzlukların giderilmesi üzerine hedef grubun geçici süreyle istihdamının sağlanmasıdır (Karabulut, 2007: 73).

Bu program kamu istihdam hizmeti veren İŞKUR tarafından yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. İŞKUR'a göre toplum yararına program "doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak amacıyla uygulanan programlar" olarak tanımlanmaktadır. İşsizliğin yoğun olduğu bölgelerde ekonomik durgunluk dönemlerinde uygulanan bu programlardan yararlanan işsiz sayısının yıllar içerisinde yükselmesi dikkat çekmektedir. Bu programdan 2007-2014 yılları arasında 757.227 kişi yararlanmışken; 2015 yılında 234.941, 2016 yılında 172.995, 2017 yılında 266.924, 2018 yılında 355.482 ve 2019 yılında ise 568.420 kişi faydalanmıştır (İŞKUR, 2016: 33; İŞKUR, 2017: 40; İŞKUR, 2018: 46; İŞKUR, 2019: 38; İŞKUR, 2020: 49).

2.4. Kendi İşini Kuracaklara İlişkin Yardım Programları

1980'li yıllardan itibaren hizmet sektörünün toplam istihdam içerisindeki payının artması, kadınların işgücüne katılım oranlarının yükselmesi ve işgücünün yaşlanması gibi hususların sonucu olarak kendi hesabına çalışma oranları yükselişe geçmiştir. Bu durumun paralelinde işsizlikle mücadele araçlarından biri olarak girişimcilik faaliyetlerinin desteklenmesi ön plana çıkmıştır. Bu amaçla kişilerin kendi işlerini kurmalarını teşvik etmek için sübvansiyon, vergi indirimi ve danışmanlık hizmetleri gibi destekler ve eğitimler vermek çeşitli ülkelerin uyguladığı politikalar arasında yer almaktadır (Akbaş, 2017: 32). Girişimciliğin özendirilmesi ve yaygınlaştırılması için iş planı hazırlama ve geliştirme eğitimi, danışmanlık hizmetleri, vergi indirimleri, düşük faizli veya ertelemeli krediler ve hibeler verilmektedir. Böylece işgücü piyasasında yeni istihdam alanlarının oluşturulması veya var olanların geliştirilmesi sağlanmakta ve kişi hem kendisine hem de başkalarına iş olanakları sağlayabilmektedir (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 489). Kurulan işletmeler başarısız olsa dahi programlar kapsamında eğitim almak suretiyle kişilerin elde ettikleri nitelik ve tecrübenin iş arama sürecinde olumlu bir etki yapması beklenmektedir. Yardım programlarını finansal olan yardımlar (katılımcıya programın başında veya programa katılım süresi boyunca yapılan ödemeler) ve finansal olmayan yardımlar (iş kurma süreci, yönetim teknikleri, personel eğitimi, kanunlar, vergi yapısı gibi konularda eğitim destekleri) olmak üzere ayırmak mümkündür (Bayraktar, 2019:343).

Küçük ve orta ölçekli işletmelerin (KOBİ) istihdam oranlarını arttırıcı rolü düşünüldüğünde işletmelerin yeni teknolojileri kullanmaları, uluslararası pazarda etkin olmaları hususunda kamu tarafından destekler verilmektedir. KOBİ'lerin yöneticilerinin eğitilmesi, vergi yükünün hafifletilmesi, bürokratik işlemlerin azaltılması gibi politikalar izlenebilmektedir (Karabulut, 2007: 50). Türkiye'de ise bölgelerarası gelişmişlik düzeyinin azaltılmasına yönelik girişimci destekleri, KOBİ'lerin desteklenmesi başta istihdam olmak üzere üretim, verimlilik, kalite, ihracat, vergi gibi sosyo-ekonomik göstergelerde olumlu sonuçları beraberinde getirmesi yüksek muhtemeldir (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 489). Türkiye'de İŞKUR tarafından uygulanan girişimcilik eğitim programları, kendi işini kurmak isteyen kişilerin iş planlarını geliştirmek üzere sınıf içi eğitimler ve atölye çalışmaları ile desteklenerek verilen kurumsal ve uygulamalı eğitimlerdir. Bu eğitimi almış kişilere iş kurma ve geliştirme konularında danışmanlık hizmetinin verilmesinin yanında finansal destek de verilmektedir. 2010 yılından itibaren uygulamaya konulan girişimcilik eğitimi programlarına ilk yıl 8.306 kişi katılmışken; 2019 yılında 2.079 girişimcilik programı düzenlenmiş ve bu programlara 41.107 (%47,2'si kadın olmak üzere) kişi katılmıştır. Ayrıca toplam katılımcıların yaklaşık %20,3'ü 15-24 yaş aralığındaki genç bireylerden oluşmaktadır (İŞKUR, 2018: 46; İŞKUR, 2020: 49).

2.5. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmeti

Geniş bir kapsamı olan eşleştirme ve danışmanlık hizmeti faaliyetleri; daha iyi iş arayanlar, işsizler veya ilk defa işgücü piyasasına katılacak olan kişiler ile işveren arasında köprü görevi üstlenmektedir. Bu hizmetin temel amacı işgücü piyasasındaki eksik bilginin giderilmesiyle uzun işsizlik sürelerinin düşürülmeye çalışılmasıdır (Akbaş, 2017: 36). Kişilerin işgücü piyasasına uyumunu sağlamak üzere yeni işe yerleştirme veya işini değiştirebilme imkanı sunmaktadır. Eşleştirme ve danışmanlık hizmeti kapsamında iş ve meslek danışmanlığı, işgücü piyasası hakkında bilgilendirme, sosyal danışmanlık, işe yerleştirme hizmetleri, toplu işten çıkarma ve özelleştirme gibi durumlarda yeniden uyum hizmetleri, işgücü açığı bulunan bölgelere taşınmayı teşvik gibi hizmetler sunulmaktadır (Karabulut, 2007: 58). İŞKUR bünyesinde uygulanan hizmetlerden biri olan iş ve meslek danışmanlığı ile Türkiye genelinde 2018 yılında işsizlere yönelik yaklaşık 3,7 milyon bireysel danışan ile 5,9 milyon bireysel görüşme yapılmıştır. Ayrıca 340.845 işyerine 663.715 işyeri ziyareti ve 28.786 eğitim-öğretim kurumu ziyaretinin

gerçekleştirdiği kurumun faaliyet raporunda yer almaktadır. İş ve meslek danışmanları aracılığıyla, cezaevlerinde, mesleki eğitim ve halk eğitim merkezlerinde, kadın sığınma evlerinde, askeri birliklerde, yüksekokullarda bulunan kişiler ile işsizlik ödeneği alanlara, denetimli serbestlik kapsamındaki kişilere, İŞKUR'a kayıtlı iş arayanlara, işgücü yetiştirme kurslarını bitirenlere, lise son sınıf öğrencilerine vb. olmak üzere 167.151 kişiye iş arama becerileri eğitimi verilmiştir (İŞKUR, 2020: 63).

3. MUĞLA İLİNDE GENÇ İŞSİZLERİN İSTİHDAMINDA AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Türkiye'de geçmişten günümüze artan nüfus oranı, sermaye hareketliliğinin yetersiz olması, kamu ve özel sektör yatırımlarının seviyelerinin yetersizliği, yabancı sermayedeki düşüş, işgücünün vasıf seviyesinin modern üretim çağına uyumlaştırılmaması, mesleki eğitim ile işgücü piyasasındaki talep arasındaki uyumsuzluk, teknolojik değişim ve bu değişime uyum sağlamada yetersizlik, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi nedenlerle (Kanca, 2012: 2-3; Eser ve Terzi, 2008: 230) işsizlik oranları her geçen gün önemli bir sorun olarak ekonomik kalkınmanın karşısına çıkmaktadır. Ayrıca kırsaldan kente göç süreci karşısında yavaş kalan sanayileşmedeki gelişmeler, işsizliğin yapısal bir sorun olmasına yol açmaktadır. Bunun sonucunda demografik özellikler ile eğitim ve vasıf seviyesi düşük işgücü nüfusunun artışı sektörler arası geçişte olumsuz etki yaratmaktadır. Bu açıdan bakıldığında eğitilmiş ve mesleki yeterliliğe sahip işgücünün oluşturulması gerekliliği sonucunu doğurmaktadır. Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranlarının yeterli seviyede olmaması ve genç işsizliğin oldukça yüksek olması da önemli bir sorun teşkil etmektedir. Ayrıca ücret ve vergi gibi işgücü maliyetlerinin yüksek oluşu istihdama olumsuz etki yapmaktadır. Ancak burada işgücü ücretlerinin ülke içi satın alma talebi artış fonksiyonu düşünüldüğünde istihdamdan alınan vergilerin düşürülmesi gerekliliği ön plana çıkmaktadır. İşgücü maliyetlerinde vergilerin düşürülmemesi, rekabet edilebilirlik açısından ücretlere veya istihdam oranlarına olumsuz olarak yansımaktadır. Ücretlerin düşürülmesi ve istihdamın daralması üretimin ve yatırımların bastırılmasına ve her geçen gün işsizlik oranlarının artmasına yol açmaktadır. 2000 sonrasında Türkiye'deki artan işsizlik oranlarına rağmen sağlanan ekonomik büyüme; ücretlerin düşürülerek işgücü verimliliğinin artırılması ile sağlanmaya çalışılan rekabet üstünlüğü, dışa bağımlı ihracat ve yüksek dış ticaret açıkları ile açıklanmaktadır. Ekonomik büyümenin istihdam üzerindeki olumsuz etkisinin

giderilmesinin, uygulanacak istihdam arttırıcı politikalarla desteklenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Ay, 2012: 334-335). Belirtildiği üzere son yıllarda yaşanan ekonomik büyümeye rağmen işsizlik oranları artmakta, yani istikrarsız dalgalanmalara bağlı bu büyüme, kalıcı bir istihdam oluşturmada yetersiz kalmaktadır (Eser ve Terzi, 2008: 230). Ülke ekonomilerindeki genel işsizlik oranlarının yüksekliği genç işsizlik oranlarının da paralel olduğunun göstergesidir. Türkiye’de olduğu gibi genç (15-24 yaş) işgücünün genel işgücü (15-64 yaş) içindeki oranının yüksek olduğu düşünüldüğünde genç işsizliğin sorun alanlarının genel işsizliğin sorun alanlarını belirleyebildiğini söylemek mümkündür (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 498-499). İşsizlik oranlarının gençlerde yüksek olmasının normal bir durum olduğunun da söylenmesi gerekmektedir. Çünkü bu durum ülke nüfusunun yaş gruplarına göre dağılımıyla uyum içindedir. Ayrıca bu göstergeler işgücü piyasası istihdam uygulayıcılarının hangi gruplara odaklanması gerektiğini; gençlerin işgücü piyasasına girişinin kolaylaştırılmasına yönelik politikaların uygulanmasının büyük önem taşıdığını göstermektedir (Durak ve Kaya, 2014: 60). Teknolojideki değişim ile gençlerin var olan işgücü piyasasına uyumu (mesleki yeterliliklerinin uyumu) özellikle üzerinde durulan konular arasında yer almaktadır. İşgücü piyasasındaki talebe ilişkin uyumun sağlanmasının genç işsizlik oranlarını düşüreceği varsayımı üzerinde durulmaktadır. Gençlerin nüfus içindeki payının yüksekliği iyi işlenirse bir fırsat olarak değerlendirilirken; tam tersi durumda ise işsizler ordusuna dönüşmesi muhtemel olarak görülmektedir. Türkiye’de işgücü piyasasına gelecek yıllarda milyonlarca gencin gireceği düşünüldüğünde mesleki yeterlilik, eğitim, okuldan işgücü piyasasına geçişte kolaylık ve uygulamalı eğitim konularının önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır (Yıldız, 2016: 252). Ayrıca OECD’nin %15,5’lik ortalamasının karşısında “Gençlik, Beceriler ve İstihdam Edebilirlik” raporunda ülkemizde 15-29 yaş aralığındaki grubun %31,3’ü istihdamın içerisinde yer almamakla birlikte eğitim veya staj da görmemektedir. Buna göre 3 gençten biri işgücü piyasasında aktif olarak yer almamaktadır (Yeldan, 2016).

Daha önce belirtildiği üzere, genç, kadın, göçmen ve engelli işsizler gibi emek piyasasında istihdam edilme olasılıkları daha düşük olan dezavantajlı gruplar AİPP uzun dönemli hedef kitesini oluşturmaktadır. Bu gruplara yönelik olarak bilgilendirme ve işe yerleştirme hizmetleri, özellikle okuldan çalışma hayatına geçiş sürecinde büyük zorluklarla karşılaşan genç işsizlere iş deneyimi kazandırma, istihdam yaratma, işsizlik oranlarının yüksek olduğu

bölgelerde işyerlerinin mali bakımdan desteklenmesi ve girişimciliğin özendirilmesi gibi eğitim ve destek programları yürütülmektedir. Türkiye’de ağırlıklı olarak bu programlar İŞKUR tarafından yürütülmektedir. AİPP genellikle işsizlikten en fazla etkilenen gruplara yönelik olmakla birlikte bölgesel olarak da uygulama farklılıklarını içermektedir (Bozdağlıoğlu, 2008: 60).

Tablo 2: Muğla İŞKUR'a yapılan işsiz başvuruları ve genel çalışmaların durumu (2019)

Yaş Aralıkları	Sayı	Eğitim Durumu	Sayı	Genel Çalışmalar	Sayı
15-24	12.129	Okuma-Yazma Bilmeyen	1.839	Kayıtlı İşsizler	36.877
25-29	6.517	Okur-Yazar Olanlar	1.346	Kayıtlı İşgücü	85.482
30-34	4.407	İlköğretim	13.224	Açık İş	29.846
35-39	4.304	Ortaöğretim	10.332	İşe Yerleştirme*	21.096
40-44	3.924	Ön lisans	4.003	*Kamu Sektör	39
45-49	2.954	Lisans	5.932	*Özel Sektör	21.057
50-54	1.624	Yüksek Lisans	195	İşverene Yapılan Takdim	10.173
55-59	707	Doktora	6		
60-64	223	Toplam	36.877		
65+	88				
Toplam	36.877				

Kaynak: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

Muğla İŞKUR'a yapılan işsizlerin yaş dağılımının ve eğitim durumunun yer aldığı Tablo 2.'ye bakıldığında 2019 yılında Muğla İl Müdürlüğü'ne kayıtlı 85.482 kayıtlı işgücü yer alırken; 17.188'i (%53,4) erkek ve 19.689'u (%46,6) kadın olmak üzere toplamda 36.877 işsiz başvuru yapmıştır. Bu başvuruların yaş dağılımları ise 15-24 yaş grubu %32,9; 25-29 yaş aralığı %17,7; 30-34 yaş aralığı %12,0 şeklindedir. 15-24 yaş aralığının başvurunun en yüksek seviyede olduğu dikkat çekmektedir. 30 yaş altı başvurular değerlendirildiğinde bu oran %50'nin üzerine çıkmaktadır. Türkiye genelindeki işsizlik oranları değerlendirildiğinde genç işsizlik oranlarından daha yüksek seviyede bir başvurunun olduğu görülmektedir. Bu oran değerlendirildiğinde İŞKUR tarafından genç işsizlere veya gençlerin tamamına verilen hizmetlerin önem derecesi ortaya çıkmaktadır. Genç işsizlerin yoğunlukta olduğu başvurularda eğitim durumlarına ilişkin dağılımlarda %35,9'luk bir oranla ilköğretim mezunu ve ardından %28'lik oranla ortaöğretim mezunları

gelmektedir. Lisans ve üzeri başvuruların oranı ise %16,6'dır. Bu oranlar eğitim seviyesi düşük olan gençlerin işsizlikle karşı karşıya kaldıkları ve çoğunlukla İŞKUR aracılığıyla iş bulmayı tercih ettikleri olasılığını doğurmaktadır. Bunun karşılığında eğitilmiş genç işsiz oranlarının yüksekliği düşünüldüğünde eğitilmiş işsizlerin çoğunlukla İŞKUR aracılığıyla değil kendi imkânlarıyla iş aradıklarını söylemek mümkündür. 2019 yılı içinde alınan açık iş sayısı 29.846 olurken, işe yerleştirilen kişi sayısı 21.096 olup; bu sayının yaklaşık %35,5'i kadındır. Ayrıca Kurum tarafından yapılan işe yerleştirmelerin büyük bir çoğunluğu özel sektörde yer almaktadır.

Tablo 3: Muğla İŞKUR Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (2019)

	Katılımcı	Sayı	İş ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri	Sayı
Mesleki eğitim kursu	904	61	Meslek danışmanlığı	539
Girişimcilik eğitim prog.	519	26	İş danışmanlığı	58.968
İşbaşı eğitim programı	6.168	1.726	İşyeri ziyareti	10.173
Toplam	7.591	1.813	Grup görüşmesi	239

Kaynak: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

Muğla İŞKUR bünyesinde 2019 yılında Muğla ilinde 61 mesleki eğitim kursu düzenlenmiş ve bu kurslara katılanların sayısı 141'i erkek ve 763'ü kadın olmak üzere toplamda 904 kişi olmuştur. Girişimcilik eğitimi programlarında ise 26 faaliyet yapılmış olup toplamda 519 (214 kadın ve 305 erkek) katılımcı faydalanmıştır. İşbaşı eğitim programlarında ise faaliyet sayısı 1.726 olup bu kapsamda 6.168 katılımcıyla (3.499 erkek ve 2.669 kadın) eğitim programı gerçekleştirilmiştir. Buna göre 2019 yılında Muğla İŞKUR aktif işgücü piyasası programları kapsamında toplamda 1.813 faaliyet gerçekleştirilmiş ve bu faaliyetlerden toplam olarak 7.591 katılımcı faydalanmıştır. Bu faaliyetlerin %48'i kadınlara yönelik gerçekleştirilmiştir. Özellikle mesleki eğitim kurslarına katılımda kadınların yoğunlukta olması dikkat çekmekte ve olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmesi mümkün olmaktadır. Ayrıca 2019 yılı içerisinde 539 meslek danışmanlığı, 58.968 iş danışmanlığı gerçekleştirilmişken; 10.173 işyeri ziyareti ve 239 grup görüşmesi yapılmıştır.

Tablo 4: Muğla İŞKUR Kapsamındaki Kursiyerlerin Durumu (2019)

Yaş Aralıkları	Sayı	Eğitim Durumu	Sayı
15-24	3.741	Okuma-Yazma Bilmeyen	32
25-29	1.377	Okur-Yazar Olanlar	444
30-34	776	İlköğretim	3.131
35-39	619	Ortaöğretim	2.279
40-44	504	Ön lisans	863
45-49	351	Lisans	848
50-54	161	Yüksek Lisans	24
55-59	59	Doktora	0
60-64	27	Toplam	7.621
65+	6		
Toplam	7.621		

Kaynak: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

AİPP kapsamında verilen mesleki eğitim programlarından toplamda faydalanan katılımcı sayısı 2019 yılında 7.621 olup; 15-24 yaş aralığında olanlar %49'u oluşturmakta ve en yüksek paya sahip olmaktadır. Ardından 25-29 yaş aralığındaki grup gelmekte ve %18'ini oluşturmaktadır. Diğer tablolarda üzerinde durulan işsizlik oranlarının yaş gruplarına ilişkin dağılımında olduğu gibi paralellik göstermekte ve en yüksek paya 15-24 yaş aralığındaki grup sahip olmakta ve bu gruba ilişkin eğitim faaliyetlerine ağırlık verilmektedir. Ayrıca ilköğretim ve ortaöğretim mezunu katılımcıların ağırlıkta olduğu bir kursiyer profili çizilmektedir.

Tablo 5: Muğla İŞKUR İşe Yerleřtirmeler (2019)

Yaş Aralıkları	Sayı	Eğitim Durumu	Sayı
15-24	9.693	Okuma-Yazma Bilmeyen	559
25-29	3.933	Okur-Yazar Olanlar	1.438
30-34	2.100	İlköğretim	9.684
35-39	1.661	Ortaöğretim	5.514
40-44	1.471	Ön lisans	1.907
45-49	1.070	Lisans	1.941
50-54	698	Yüksek Lisans	49
55-59	333	Doktora	4
60-64	99	Toplam	21.096
65+	38		
Toplam	21.096		

Kaynak: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>

Muğla İŞKUR'un 2019 yılı içerisinde işe yerleştirme oranları yaş aralıklarına göre değerlendirildiğinde her ne kadar 15-24 yaş aralığındaki sayının toplam içerisindeki payı %45,9'luk oranla en yüksek olsa da bu oran yeterli bulunmamaktadır. Hatta 15-29 yaş aralığı toplam işe yerleştirmede %50'nin üzerindedir. Gençlerin işe yerleştirme oranları başvuru oranları ile paralellik göstermekte ve diğer yaş gruplarına göre daha yüksek çıkmaktadır. Daha önce üzerinde durulan Tablo 2.'deki kayıtlı işgücü sayısı dikkate alındığında yaklaşık toplam başvurularda %24,7'lik oranla işe yerleştirme söz konusudur. 15-24 yaş aralığındaki işe yerleştirilme oranı ise toplam başvuru (kayıtlı işgücü) içerisinde %11,3'lük bir orana sahiptir. 15-29 yaş aralığında ise bu oran yükselmekle (%15,9) yeterli seviyede olmadığını söylemek mümkün gözükmemektedir. Toplamda işe yerleştirilen işsizlerin %72'sinin ilköğretim ve ortaöğretim eğitim seviyesine sahip olduğu da ortaya konmaktadır.

SONUÇ

Ülkelerin geleceğini ifade eden özellikle gençlerin istihdam edilebilme olasılıkları yüksek işsizlik oranları karşısında her geçen gün düşmekte ve gençlerin kaygı düzeylerinde etkili bir rol oynamaktadır. İşsizlik sorunu gelişmiş veya az gelişmiş ülkelerin tümünü kapsayan hayatın bir parçası olarak görülmektedir. Özellikle eğitimli genç işsizlik sorunuyla karşı karşıya

kalinmaktadır. Sosyal devletin ilkesi olarak kamu hizmeti şeklinde gençlerin ve tüm işsizlerin işgücü piyasasına girişlerini veya kalışlarını sağlayacak her türlü önlemi, desteği veya hizmeti kapsayan AİPP içerisinde belirli risk grupları yer almaktadır. Bunlardan belki de en önemlisi yüksek işsizlik oranları ile karşı karşıya kalan gençlerdir. Bu yüzden Türkiye’de özellikle gençlerin işgücüne katılımının orta ve uzun vadeli dönemde arttırılabileceğinin üzerinde durulmalı buna yönelik olarak istihdam politikaları veya eğitim-destek programları geliştirilmelidir.

Türkiye’de işsizlikle mücadelede genellikle makroekonomik çözümler kullanılmakla beraber bu çözümlerin yeterli olmadığı işsizlik oranlarından anlaşılmaktadır. Bu yüzden işsizlik sorunun çözümünde makro düzeyde politikalarından daha çok yerel düzeyde politikaların veya uygulamaların sorgulanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 500). İşsizlik oranlarının düşürülmesinde yerel düzeyde yapılacak planlamalar ile AİPP kapsamında kendi işini kurmaya yönelik girişimcilik programlarının arttırılması, işbaşı eğitim programları ile gençlerin tecrübe eksikliğinin giderilmesi, yeni teknolojilere ve işgücünün talebine ilişkin uyumun sağlanmasına yönelik mesleki eğitimlerin verilmesi, okuldan işgücü piyasasına geçiş süreçlerinde iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin optimum şekilde uygulanmasına özen gösterilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Özellikle bu uygulamaların ülke çapında yapılacak planlamaların yanında yerel düzeyde de planlanması gerekmektedir.

Araştırmanın ana unsurunu oluşturan Muğla ilinde İŞKUR’a başvuruların ve kurum tarafından verilen eğitim programlarının çoğunluğunda genç katılımcılar yer almaktadır. Kuruma başvuran genç işsizlerin toplam oran içindeki payı oldukça yüksektir. Ancak gençlerde yüksek eğitim seviyesi olması beklenirken toplam işsiz başvuru içindeki eğitim seviyesinin düşük olması dikkat çeken sonuçlar arasında yer almaktadır. Bu sonuç Muğla ilinde eğitim seviyesi düşük olan gençlerin işsizlikle karşı karşıya kaldıkları ve çoğunlukla İŞKUR aracılığıyla iş bulmayı tercih ettikleri olasılığını doğurmaktadır. Ancak bunun karşısında kurumun genç işsizlerde işe yerleştirme oranlarına bakıldığında verilen yüksek eğitim programlarına rağmen işe yerleştirme oranlarının düşük olması dikkat çekmektedir. Mevcut politikaların istihdamı sağlamada yetersiz olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle genç işsizlik sorunu Türkiye genelinde olduğu gibi Muğla ili içinde önemli bir sorun arz etmekte ve uygulanan AİPP uygulamalarının sorgulanması gerekmektedir. Bu

açından değerlendirildiğinde mevcut işgücünün niteliğinin ve eğitim seviyesinin düşük olması işgücü piyasasında arz ve talep arasında uyumsuzluk oluşturarak istihdamı istenilen seviyeye yükseltmede yetersiz kalmaktadır. Türkiye’de işsizlikle mücadelede uygulanan istihdam politikaları işsizliğin düşmesine etkisi olmasına rağmen yeterli seviyede katkı sağlayamamaktadır. AİPP’nin özellikle yerel düzeyde sektörlerle ve mesleklerle ilgili araştırmalar yapılmadan uygulanmaya konması işverenlerin aktif istihdam kapsamındaki destek, eğitim ve hizmetlere karşı ilgisiz kalmalarına neden olmaktadır. Bu yüzden AİPP kapsamındaki faaliyetler yerelde planlanırken iş ve meslekler alanında sektörel olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Akbaş, S. (2017). Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli ili Örneği. Ankara: Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları-II.

Akyıldız, Y. (2019). İşsizlik ve İŞKUR’un Aktif İstihdam Politikaları. Akademik Bakış Dergisi, (71), 94-119.

Aşkın, U. ve Aşkın, E. Ö. (2017). Aktif İstihdam Politikası Olarak Toplum Yararına Programlar: Tokat ili Araştırması. Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, 3(3), 1-16.

Ay, S. (2012). Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme. Yönetim ve Ekonomi, 19 (2), 321-341.

Bayrakdar, S. (2019). İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 33(1), 339-357.

Biçerli, K. (2005). Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?. Çimento İşveren Dergisi, Kasım, 4-15.

Bozdağlıoğlu Uyar, E. Y. (2008). Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları. Sosyal Bilimler Dergisi, (20), 45-65.

Casson, M. (1979). Youth Unemployment, Palgrave Macmillan UK, London.

Cengizçetin, E., Uludağ, E. ve Bozkurt, Y. Ö. (2014-2015). İstihdam Arttırıcı Politikalara Yönelik Dünya Örnekleri. İstihdamda İŞKUR, (15), 32-37.

Çetinkaya, E. (2010). Genç İşsizliğin Teorik Açıklamaları. İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (58), 45-57.

Durak, Ş. ve Kaya, V. (2014). Türkiye’de İşsizlik ve İşsizliği Azaltmaya Yönelik Politikalar: Tarihsel Bir Bakış. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 28(2), 55-73.

Eser, B. Y. ve Terzi, H. (2008). Türkiye’de İşsizlik Sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (30), 229-250.

France, A. ve Wiles, P.(1997). Dangerous Future: Social Exclusion and Youth Work in Late Modernity. Social Policy and Administration, 35(5), 59-78.

Gündoğan, N. (1999). Genç İşsizliği ve Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde Uygulanan Genç İstihdam Politikaları. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 54(1), 63-79.

Hammer, T. (1993), Explanation of Youth Unemployment. 1(3), Young, Nordic Journal of Youth Research, 11-26.

Hess, L. E., Petersen, A. C. ve Mortimer, J. T. (1994), Youth Unemployment and Marginality: The Problem and Solution, Youth Unemployment and Society, Petersen Anne C., ve Jeylan T.Mortimer (ed.), Cambridge University Press, 3-33.

İşığışık, Ö. ve Emirgil, B . (2010). Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ve Mesleki Yetiştirme: “İşgücü Yetiştirme Kursları”nın Etkinliğinin Bursa İli Örneğinde İncelenmesi. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (57), 213-233.

İŞKUR. (2016). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Türkiye İş Kurumu, Ankara.

İŞKUR. (2017). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Türkiye İş Kurumu, Ankara.

İŞKUR. (2018). Türkiye İş Kurumu 2017 Faaliyet Raporu. Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara.

İŞKUR. (2019). Türkiye İş Kurumu 2018 Faaliyet Raporu. Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara.

İŞKUR. (2020). Türkiye İş Kurumu 2018 Faaliyet Raporu. Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara.

Kanca, O. C. (2012). Türkiye’de İşsizlik ve İktisadi Büyüme Arasındaki Nedenselliğin Ampirik Bir Analizi. Ç. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21(2), 1-18.

Kapar, R. (2006). Aktif İşgücü Politikaları. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası. 55 (Prof. Dr. Toker Dereli’ye Armağan), 341-371.

Karabulut, A. (2007). Türkiye’de İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği, Uzmanlık Tezi. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

Kasapoğlu, M. M. ve Murat, S. (2018). Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye’de İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(25), 485-502.

Kluge, J. (2014). Active Labour Market Policies With a Focus on Youth. European Training Foundation.

Sarıkaya, T. ve Khorshid, L. (2009). Üniversite Öğrencilerinin Meslek Seçimini Etkileyen Etmenlerin İncelenmesi: Üniversite Öğrencilerinin Meslek Seçimi. Türk Eğitim Bilimleri Dergisi, 7(2), 393-423.

Şahin, E. ve Sevimli, Y. (2013). Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında İşgücü Yetiştirme Kursları ve İŞKUR’un Önemi. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 5(1), 1-10.

Şahin, M., Nal, M. ve Kaya, F. (2019). Aktif İşgücü Piyasası Politikaları İşsizliği Nasıl Etkiliyor? İŞKUR Eşleştirme Hizmeti Etki Analizi. Sosyal Güvenlik Dergisi, 9(1), 161-176.

Yeldan, E. (2016). Güvencesizlikte ve İşsizlikte İstikrar Programı: OVP. Cumhuriyet Gazetesi, 12 Ekim.

Yıldız, K. (2016). 2008 Krizinden Günümüze İŞKUR’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin Gelişimi. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 12(27), 249-266.

İnternet Alıntıları;

<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> (Erişim Tarihi: 11.10.2020).

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teilm021/default/table?lang=en> (Erişim Tarihi: 25.09.2020).

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en> (Erişim Tarihi: 25.09.2020).

<http://www.tuik.gov.tr/PreTabloArama.do?metod=search&araType=vt> (Erişim Tarihi: 23.09.2020).

