T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM
DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

# TÜRKİYE'DE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARININ ANALİZİ

HATİCE KÜÇÜKLÜ
1138219116

DANIŞMAN
PROF.DR. AYHAN GENÇLER

EDİRNE 2019

T.C.

TRAKYA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hatice KÜÇÜKLÜ** tarafından hazırlanan Türkiye'de Aktif İstihdam Politikalarının Analizi Konulu **Yüksek Lisans** tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 19-6 maddeleri uyarınca 11.06.2019 günü saat 11:00 'da yapılmış olup, yüksek lisans tezinin * Kabül Edilmesine OYBİRLİĞİ/~~OYÇOKLUĞU~~ ile karar verilmiştir.

| JÜRİ ÜYELERİ | KANAAT | İMZA |
|---|---|---|
| Prof. Dr. Ayhan GÖNÇÜER | Kabül Edilmesine | |
| Dr. Öğr. Üyesi Yeliz YEŞİL | Kabul edilmesine | |
| Dr. Öğr. Üyesi İskender GÜMÜŞ | Kabul edilmesine | |

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

| | |
|---|---|
| Referans No | 10259105 |
| Yazar Adı / Soyadı | HATİCE KÜÇÜKLÜ |
| T.C.Kimlik No | 34153353546 |
| Telefon | 5436692603 |
| E-Posta | hatice.senel3@gmail.com |
| Tezin Dili | Türkçe |
| Tezin Özgün Adı | TÜRKİYE'DE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARININ ANALİZİ |
| Tezin Tercümesi | Analysis Of Active Employment Policies İn Turkey |
| Konu | Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri = Labour Economics and Industrial Relations |
| Üniversite | Trakya Üniversitesi |
| Enstitü / Hastane | Sosyal Bilimler Enstitüsü |
| Anabilim Dalı | Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı |
| Bilim Dalı | Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bilim Dalı |
| Tez Türü | Yüksek Lisans |
| Yılı | 2019 |
| Sayfa | 108 |
| Tez Danışmanları | PROF. DR. AYHAN GENÇLER |
| Dizin Terimleri | |
| Önerilen Dizin Terimleri | Aktif İstihdam Politikaları, İstihdam, İşsizlik |

25.06.2019
İmza:.....

**Tezin Adı:** Türkiye'de Aktif İstihdam Politikalarının Analizi

**Hazırlayan:** Hatice KÜÇÜKLÜ

# ÖZET

Dünyadaki tüm ülkelerin gündeminde öncelikli sorun olarak yer alan işsizlik; ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarının ve gelişmişlik düzeylerinin farklı olması nedeniyle, her ülkede farklı ekonomik ve sosyal etkileriyle ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerden dolayı bütün ülkelerde, işsizlikle farklı şekilde mücadele edilmektedir. En önemli mücadele yöntemlerinden biri de "Aktif İstihdam Politikaları" dır. Bu politikalar hem uygulama alanının genişliği hem de çeşitli çözüm seçenekleriyle işsizliğe karşı ciddi bir çözüm önerisidir. Çalışmada istihdam, işsizlik ve aktif istihdam politikaları incelenmektedir. Ülkeler bazında yapılan aktif istihdam politikası harcamaları ve ülkemizde bu politikaların ortaya çıkışı, gelişimi, İşkur bünyesinde değerlendirilmesi ve ayrılan kaynaklar ortaya konularak literatüre katkı yapması amaçlanmıştır.

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

**Name of The Thesis:** Analysis Of Active Employment Policies İn Turkey

**Prepared By:** Hatice KÜÇÜKLÜ

## ABSTRACT

Unemployement, which is the priority problem on the agenda of all countries in the World, comes out with different economic and social effects, due to the different levels of socio-economic structures and development levels of them. For all these reasons, all countries are struggling with unemployement by different ways. One of the most important fighting methods is “active employement policies”. These policies are serious solutions by the width of application area and the variety. The study examines employment, unemployment and active employement policies. It’s aimed to make contribution to the literature by examining active employement policy expanditures of countries and the evalution and allocation of these policies in our country, evaluating within İş-Kur by releaving allocating resources.

**Keywords:** Active Employment Policies, Unemployment, Employment

# ÖNSÖZ

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde, değerli bilgilerini benimle paylaşan, kendisine ne zaman danışsam bana kıymetli zamanını ayırıp sabırla ve büyük bir ilgiyle bana faydalı olabilmek için elinden gelenden fazlasını sunan, güler yüzünü ve samimiyetini benden esirgemeyen ve gelecekteki mesleki hayatımda da bana verdiği değerli bilgilerden faydalanacağımı düşündüğüm danışman hocam Prof. Dr. Ayhan GENÇLER'e teşekkürü bir borç biliyor ve şükranlarımı sunuyorum.

# İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... i

İÇİNDEKİLER ..... ii

TABLOLAR LİSTESİ ..... v

ŞEKİLLER LİSTESİ ..... vi

KISALTMALAR LİSTESİ ..... vii

GİRİŞ ..... 1

BİRİNCİ BÖLÜM ..... 2

1.İSTİHDAM OLGUSUNUN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVESİ ..... 3

1.1. KAVRAMSAL BAKIŞ ..... 3

1.1.1.İstihdam Kavramı ..... 3

1.1.2.İstihdam Türleri ..... 4

1.2.İSTİHDAM TEORİLERİ ..... 7

1.2.1.Klasik İstihdam Teorileri ..... 9

1.2.2. Alternatif İstihdam Teorisi ..... 13

1.2.3. Keynesyen İstihdam Teorisi ..... 14

1.2.4. Neoklasik İstihdam Teorisi ..... 16

1.2.5. Neo-Keynesyen İstihdam Teorisi ..... 17

1.2.6. Monetanitlerin İstihdam Teorisi ..... 19

İKİNCİ BÖLÜM ..... 24

2.AKTİF İSTİHDAM POLİTİKLARI ..... 24

2.1.AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARININ TANIMLANMASI ..... 24

2.2.AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARININ GELİŞİMİ ..... 26

2.3.AKTİF İSTİHDAM POLİTİKASI ARAÇLARI ..... 28

2.3.1.Kamu İstihdam Hizmetleri ..... 28
2.3.2.İşgücü Eğitimi Programları ..... 30
2.3.3.İş Yaratma Programları ..... 32
2.3.3.1.Ücret/İstihdam Sübvansiyonları ..... 32
2.3.3.2.İş Kurma ve Geliştirme Programları ..... 33
2.3.3.3.Toplum Yararına Çalışma Programları ..... 36
2.4.OECD ve AB Ülkelerinde AİP Harcamaları ..... 38
2.4.1. Ülkelerin Aktif istihdam Politikası Harcamaları ..... 42
2.4.1.1. Fransa Aktif İstihdam Politikası Harcamaları ..... 43
2.4.1.2. Almanya Aktif İstihdam Politikası Harcamaları ..... 44
2.4.1.3. İngiltere Aktif İstihdam Politikası Harcamaları ..... 46
2.4.1.4. İspanya Aktif İstihdam Politikası Harcamaları ..... 48
2.5.TÜRKİYE' DE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI ..... 49
2.5.1.PLANLI DÖNEMDE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI ..... 49
2.5.2.TÜRKİYE İŞ KURUMU EKSENİNDE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI ..... 60
2.5.2.1.İş ve İşçi Bulma Kurumu' ndan Türkiye İş Kurumu' na ..... 60
2.5.2.2.Özel İstihdam Büroları ..... 62
2.5.2.2.1.Özel İstihdam Bürolarına Yönelik Yaklaşımlar ..... 66
2.5.2.2.1.1.Destekleyen Yaklaşım ..... 66
2.5.2.2.1.2.Eleştiren Yaklaşım ..... 67
2.5.3.Mevcut Aktif İstihdam Programları ..... 68
2.5.3.1.Mesleki Eğitim Kursları ..... 70
2.5.3.2.Girişimcilik Eğitimi Programları ..... 71
2.5.3.3.İşbaşı Eğitim Programları ..... 72

2.5.3.4.Toplum Yararına Programlar ..... 73

2.6. İŞKUR'UN AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ ..... 76

2.6.1.Mesleki Eğitim Faaliyetleri ..... 80

2.6.2.Toplum Yararına Programlar (TYP) ..... 83

2.6.3.İşbaşı Eğitim Programları ..... 84

2.6.4.Girişimcilik Eğitim Programları ..... 85

2.6.5.Türkiye' de Aktif İstihdam Politikası Harcamaları ..... 86

SONUÇ ..... 87

KAYNAKÇA ..... 90

# TABLOLAR LİSTESİ

**Tablo 1:** Rasyonel Beklentiyi Kullanan İktisat Okulları ..... 23

**Tablo 2.** Amaçlarına Göre Aktif İstihdam Politikası Türleri ..... 38

**Tablo 3:** İstihdam Türüne Göre Kamu Personelinin Cinsiyet Dağılımları (2018).... 63

**Tablo 4:** Cinsiyet Ayrımlı Üst Düzey Yönetici Memur Sayıları ..... 64

**Tablo 5.** 2004-2013 Yılları Arasında ÖİB‘ nın Eğitim Düzeylerine Göre Etkinliği. 65

**Tablo 6.** 2017 Yılı Kurs ve Programlardan Yararlanan Sayıları ..... 78

**Tablo 7.** 2017 Yılı Kurs ve Programlardan Yararlananların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı ..... 79

**Tablo 8.** 2017 Yılı Kurs ve Programlardan Yararlananların Eğitim Durumuna Göre Dağılımı .....

..... 80

**Tablo 9.** Mesleki Eğitim Kurs ve Kursiyer Göstergeleri (2017) ..... 81

# ŞEKİLLER LİSTESİ

**Şekil 1:** Tam İstihdam ..... 5

**Şekil 2:** Klasik İktisat Paradigması ve Kolları ..... 8

**Şekil 3:** Klasik Tam İstihdam Dengesi ..... 10

**Şekil 4:** William Stanley Jevons'un Emek Teorisi ..... 12

**Şekil 5:** Toplam Arz, Toplam Talep ve Gelir Denge Seviyesinde Kayma ..... 15

**Şekil 6:** Neoklasik-Keynesyen Sentez ..... 19

**Şekil 7:** Para Arzının Büyümesi ve Rasyonel Beklentiler ..... 22

**Şekil 8:** AB Üye Devlet Tarafından İşgücü Piyasası Hizmetleri, Aktif Ve Pasif Önlemler (GSYİH'nın%; Sol Taraf) Ve İşsizlik Oranlarının (Sağ Taraf) Harcamaları, 2016 ..... 40

**Şekil 9.** OECD Ülkelerinde 2004-2008 Yılları Arasında Aktif İstihdam Politikası Harcamalarının Araçlara Göre Dağılımı (%) ..... 41

**Şekil 10.** OECD Ülkelerinde 1972-2016 Aktif İstihdam Politika Harcamaları ..... 42

**Şekil 11:** Fransa Aktif İstihdam Harcamaları (Milyon Euro) ..... 44

**Şekil 12:** Almanya Aktif İstihdam Harcamaları (Milyon Euro) ..... 45

**Şekil 13**: İngiltere Aktif İstihdam Harcamaları (Milyon Euro) ..... 46

**Şekil 14:** İspanya Aktif İstihdam Harcamaları (Milyon Euro) ..... 48

**Şekil 15:** İŞKUR' un Uyguladığı İşbaşı Eğitim Programlarının Yıllar İtibariyle Dağılımı ..... 84

**Şekil 16:** İŞKUR' un Uyguladığı Girişimcilik Eğitim Programlarının Yıllar İtibariyle Dağılımı ..... 86

# KISALTMALAR LİSTESİ

**OECD** : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

**AİP** : Aktif İstihdam Politikaları

**KOBİ** : Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler

**BBYKP** : Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

**İBYKP** : İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

**ÜBYKP** : Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

**DBYKP** : Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

**BBYKP** : Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

**ABYKP** : Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı

**YBYKP** : Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

**SBYKP** : Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

**DBYKP** : Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı

**GSMH** : Gayri Safi Milli Hasıla

**GSYİH** : Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

**KHK** : Kanun Hükmünde Kararname

**İİBK** : İş ve İşçi Bulma Kurumu

**ÖİB** : Özel İstihdam Büroları

**İŞKUR** : Türkiye İş Kurumu

**ÇSGB** : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

**UMEM** **:** Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri Projesi

**KOSGEB :** Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

**TYP** **:** Toplum Yararına Programlar

**İEP** **:** İşbaşı Eğitim Programları

**MEK** **:** Mesleki Eğitim Programı

**GAP** **:** Güneydoğu Anadolu Projesi

**TOBB** **:** Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

# GİRİŞ

İstihdam kavramı, ücretli çalışmayla birlikte sanayi devrimi yıllarında ortaya çıkmıştır. 1929' daki Büyük Buhran sonuncunda işsiz kalan insanların hem mikro hem de makro düzeyde karşılaştıkları problemler ile birlikte konunun önemi anlaşılmaya başlanmıştır. Ancak şu ayrıma dikkat edilmelidir ki, istihdam ve çalışma kavramı aynı şeyler değildir. İstihdam kavramı, belli bir getiri karşılığında çalışmayı tanımlarken, çalışma kavramının ise içinde parasal karşılık yer almamakta ve daha genel bir ifadedir. Yani bu iki kavramın temel ayrım noktası gelir elde etme amacıdır (Uludağ, 2014-2015: s. 27)

İşsizlik her ülkede her dönemde az ya da çok önemli bir sorun olarak gündeme gelmiştir. Literatür incelemesi yapıldığında, klasik dönem olarak adlandırılan 1929 Büyük Dünya Bunalımı' na daha keskin bir şekilde ise 1945' lere kadar süren dönemde, işsizlik uygulanan iktisadi politikalar çerçevesinde iradi işsizlik yani kendi iradesiyle çalışmama olarak görülmüştür. Var olan işsizlik doğal kabul edilerek adına "doğal işsizlik" denmiştir. Ancak özellikle İkinci Dünya Savaşı' ndan sonra keynesyen politikaların ön plana çıkmasıyla artık işsizlik sorun olarak görülmeye başlanmıştır. O zamandan bu yana da gelişmiş olsun gelişmekte olsun fark etmeden her ülke için önemli bir kavram olagelmiştir (Diriöz, 2012: s.1).

İşsizlik sorunu ile özellikle sosyal politikalar kapsamında tüm kesimler tarafından ilgilenilmekte olup, bu sorunla mücadelede her ülke kendi iç yapısına uygun politikalar hedefleyip bu politikaları hayata geçirebilmek için uygun programlar uygulamaktadır. Konumuz olan aktif istihdam politikaları da işsizlikle mücadelede kullanılan en önemli araçlardan biri olmuştur. Genel olarak işgücü arzı ve talebini uyumlaştırma politikaları olarak tanımlanan ve İkinci Dünya Savaşı' ndan sonra ilk defa kavram olarak kullanılan aktif istihdam politikaları, 1960 yılında OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) tarafından kabul edilip tanınarak işgücü piyasalarında kendine yer edinmiştir (Sanal, 2013: s. 13).

OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) aktif işgücü piyasası politikalarını, işçilerin işle ilgili yeterliliklerini geliştirmek ve daha etkin bir işgücü piyasası oluşumunu motive etmeye yönelik önlemler olarak ifade etmektedir (Germir, 2013: s.1). İşsizliğin azaltılması, istihdam imkânlarının artırılması, işgücünün nitelik seviyesini geliştirmek, dezavantajlı grupların işgücü piyasasından dışlanmalarını önlemek gibi amaçlarla yol alan aktif istihdam politikalarına, çalışmamızın sınırları doğrultusunda ülkemizdeki gelişimine, durumuna ve uygulamalarına bakılacaktır. Ülkemizde işsizlik özellikle son yıllarda artan bir sorun olarak gündeme gelmekte ve bu doğrultuda da aktif istihdam politikalarının önemi artmaktadır. Ülkemizde aktif istihdam politikalarının önemi 1990' lardan itibaren anlaşılsa da, ilk uygulamaları 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu ile başlamış olup, daha sonra yapılan değişimlerle günümüzde kısaca İŞKUR (Türkiye İş Kurumu) olarak tanımlanan Türkiye İş Kurumu çatısı altında devam etmektedir (www.iskur.org.tr).

Ülkemizde İŞKUR dışında; Milli Eğitim Bakanlığı, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB), Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), işçi ve işveren kuruluşları, sivil toplum örgütleri gibi kuruluşlar da çeşitli aktif istihdam politikaları yürütse de (Diriöz, 2012: s.3), çalışmamıza İŞKUR' un (Türkiye İş Kurumu) yürüttüğü aktif istihdam politikaları yön verecektir

Çalışmamızın amacı doğrultusunda ilk olarak, istihdam kavramının genel olarak tanımlanması, türleri ve teorileri; sonrasında ise aktif istihdam politikalarının tanımı, gelişimi, araçları, ülkeler bazında bu politikalara yapılan harcamaların analizi ele alınacak; son olarak da ülkemizde Aktif İstihdam Politikaları çerçevesinde, planlı dönemdeki Aktif İstihdam Politikaları ve İŞKUR tarafından yapılan bu uygulamaların değerlendirmeleri İŞKUR' dan edinilen veriler ile destekleyerek ortaya konulmaya çalışılacaktır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## 1.İSTİHDAM OLGUSUNUN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVESİ

### 1.1. KAVRAMSAL BAKIŞ

#### 1.1.1.İstihdam Kavramı

İnsanlar, yaşamlarını idame ettirmek için maddi bir kazanç elde etmek durumundalar. Maddi kazancı ise emek harcayarak, ürün ve hizmet sunarak veya başkalarının isteklerini yerine getirerek gerçekleştirmektedirler. Bireyler çalışma hayatına meslekleri ile dâhil olur ve piyasalara iş gücü olarak katılırlar ve bunun sonucunda istihdam edilmiş olurlar. Çalışma, maddi kazanç temellidir. Fakat bunun yanında manevi getirilerinin de olduğunu söylemek mümkündür (Aydın, 2011: s. 4).

İstihdam kavramı, üretim unsurlarının üretim aşamasında kullanılmasını ifade etmektedir. Özele indiğimizde ise istihdam, emeğin üretim ağında girdi şeklinde yer alması olarak ifade edilmektedir. İstihdam denilince ilk akla gelen kavram işsizlik olmaktadır. Bu anlamda istihdam, çalışma kavramı ile eşdeğerdedir (Çilkaya, 2010: s.37).

Bir ülkede emeğin tamamının kullanılmasına rağmen işe girme talebi bulunmaktaysa, emek talebi emek piyasasında enflasyonist bir baskı oluşturacak biçimde genişliyorsa, işletmeler boş olan kadroları doldurmak için zorluklar yaşıyorsa ve talep baskısı fiyatların yükselmesi şeklinde ortaya çıkıyorsa, ekonomide aşırı istihdamın söz konusu olduğu söylenebilmektedir (Akad, 2012: s. 26).

Günümüzde çoğu ülkede istihdama yönelik bu gibi ve benzeri sorunlar baş göstermektedir. Ülkeler istihdam ve işsizlik ile mücadele etmektedir. İş olanaklarının yetersizliği, istihdamın dengeli bir şekilde gerçekleştirilememesi, ekonomik sorunların yanı sıra sosyal sorunların ortaya çıkmasına da neden olmaktadır. Artan işsizlik ve ekonomik-sosyal sorunlar ülkeleri yeni politikalar geliştirmeye iterken bu sorunun uluslararası boyutta bir sorun olarak taşınmasına yol açmıştır (Acar ve Yabanoğlu, 2017: s. 87).

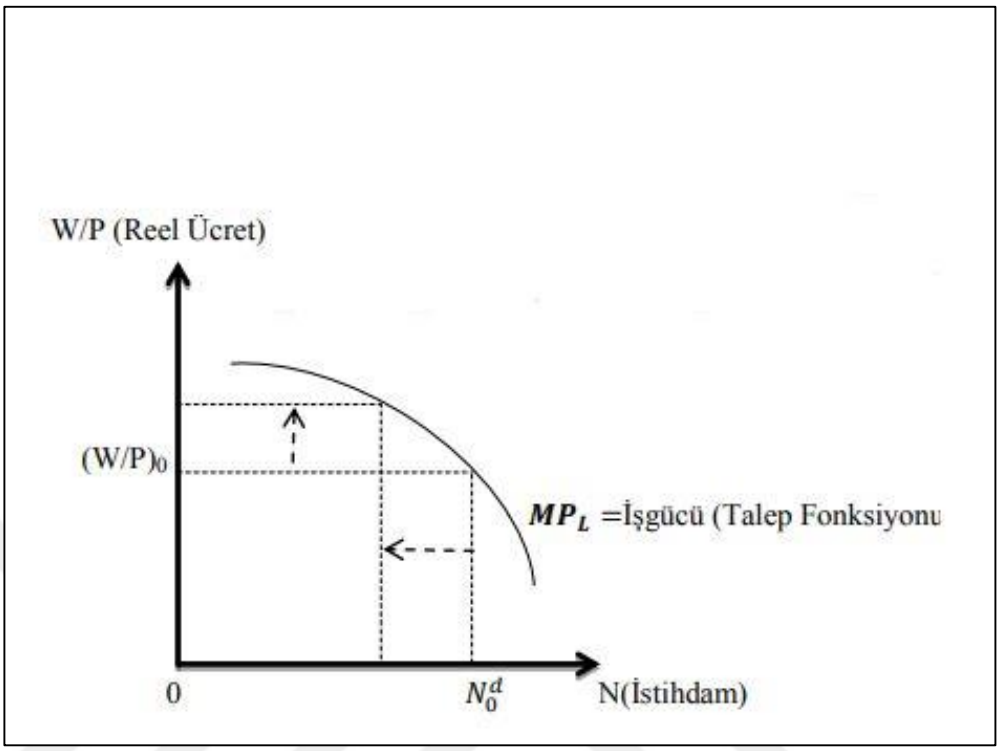
### 1.1.2.İstihdam Türleri

İstihdam emek ile doğrudan ilişkilidir. Emek gücünü ve çalışma koşullarını belirtmek amacıyla, çalışma düzeyi ve seviyesine yönelik olarak istihdam türlere ayrılmıştır. Bunlar "tam istihdam", "eksik istihdam", "aşırı istihdam" kavramları şeklindedir. Kavramlar, emek ve diğer üretim fonksiyonlarının kullanımıyla yakından ilgili olduğu ve istihdamın anlamını meydana getirdiği için önem arz etmektedir ( Bekiroğlu, 2010: s. 9).

1. **Tam İstihdam:** Tam istihdam geniş anlamda, ekonomik yapı içerisinde tüm üretim unsurlarının üretim aşamasına aynı düzeyde ve aynı zaman diliminde katılmasıdır. Dar anlamda ifade edilecek olunursa, istihdam ve üretim unsurlarının bir bölge içerisinde veya bir ekonomik yapı içerisinde belirli bir zaman diliminde katılımıdır. Tam istihdamın temel amacı belirtilecek olunursa, konjoktürel işsizliğin olumsuz durumlarını önlemek, yapısal, mevsimsel ve friksiyonel işsizlik türlerinin ise oluşmamasını sağlamaktır (Bekiroğlu, 2010: s. 10-11).

   Şekilde görüldüğü üzere MPL eğrisinde işgücünün istihdama bağlı bir azalan marjinal verimlilik bulunmaktadır. Reel ücret düzeyinde $(W/P)_O$ veri olarak gözlemlenmekte iken, işletmelerin mevcut dengesi $N_o^d$ istihdam seviyesini oluşturmaktadır. İşletme $N_o^d$ düzeyinde iş gücü talep etmektedir. Bu da tam istihdamı sunmaktadır.

**Şekil 1:** Tam İstihdam




**Kaynak:** Gülsüm Adam, "Türkiye'de Eğitimin Ekonomik Etkileri Ve Eğitim-İstihdam İlişkisi", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Aydın 2016, s. 6.

2. **Eksik İstihdam:** Kişinin tam zamanlı süreden az, mesleği, yeteneği ve eğitimi dışında bir işte düşük ücretle çalışması durumudur. Eksik istihdama daha çok tarım alanlarında karşılaşılmaktadır. Tarım alanında bireyler eksik ve eğitimi dışında geçimini sağlamak amacıyla çalışmaktadır. Şehirlerde ise kayıt dışı olan sektörlerde, kar oranlarının düşük veya zarar içinde devam eden işletmeler için de eksik istihdam kavramı söz konusudur. Belirtilen bu işletmeler çalışanlarına zamanında ve gereken oranlarda ödeme gerçekleştirememektedir. Bu sebeple eksik istihdam, işsizlik seviyesinde düşük ve düşük iş gücüne sebep olarak sosyo ekonomik kapsamda kayıplara sebep olmaktadır (Taşçı ve Darıcı, 2010: 280).

Eksik istihdam, ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; görülebilir ve görülemeyen istihdamdır. Görülebilir eksik istihdam, ekonomik faktörler sebebiyle, kişinin talebi ve isteği dışında çalışma süresinin (40 saat) altında

yapılandırılması olarak ifade edilmektedir. Hali hazırda çalıştığı işinin dışında imkan olmasına karşılık başka bir işte çalışmama durumunda da 40 saatten daha az çalışanlar eksik istihdam kapsamında dâhil edilmektedir. Hem meslek hem vasıf hem de eğitim düzeylerinin dışında istihdam edilen bireyler, çalışmasına karşılık ücretlerinin yetersiz olması, çalıştığı işten memnun kalmadığı için iş arayışında olan fakat uzun müddet bu arayışını sürdüren kişiler ise kayıt dışı eksik istihdam olarak nitelendirilmektedir. Eksik istihdamın kıstasları sıralanacak olursa (Küçükali ve Lokmacı, 2015: s.77):

- Eğitimli, yetenekli veya deneyimi olup az ücretle çalışanlar,
- Eğitimli, yetenekli veya deneyimi olup az bilgi ve yetenek gerektiren işlerde çalışanlar,
- Tam gün çalışmak isteyip part-time (kısmi zamanlı) çalışanlar.

Eksik istihdam, ülkelere göre farklı şekillerde ele alınmış ve farklı boyutlarda tanımlanmıştır. Tanımların farklılığı boyutları ortaya çıkarmıştır. Boyutlar şu şekilde sıralanmaktadır (Aslan, 2018: s. 23):

- Çalışanın yaptığı işin gerektiğinden daha fazla formel eğitime sahip olması,
- Çalışanın, sahip olduğu eğitimi dışındaki bir işte gönülsüz çalışması,
- Çalışanın, işin gerektiğinden daha çok iş deneyimine ve niteliğine sahip olması,
- Çalışanın, gönülsüz bir şekilde yarı zamanlı, geçici veya kesintili istihdam içinde olması,
- Çalışanın, önceki işinden en az yüzde yirmi daha az kazanmasıdır.

Eksik istihdam hesaplaması için ise şu formül kullanılabilmektedir:

$$\text{İş}g\text{ücü } Katlım\ Oranı = \frac{\text{İşgücü}}{\text{Çalışma Çağındaki Nüfus}}$$

$$\text{İ}stihdam - N\text{üfus } Oranı = \frac{\text{Çalışanların Sayısı}}{\text{Çalışma Çağındaki Nüfus}}$$

**3.Aşırı İstihdam:** Aşırı istihdam ise, eksik istihdamın tam tersidir. Ulusal ekonomide meydana gelen iş gücünün bütünün tam çalışma gerçekleştirmesine karşılık, iş gücü talebi bulunuyorsa, ekonominin aşırı bir istihdama sahip olduğu ekonomik durumdur (Kaman, 2016: s. 16).

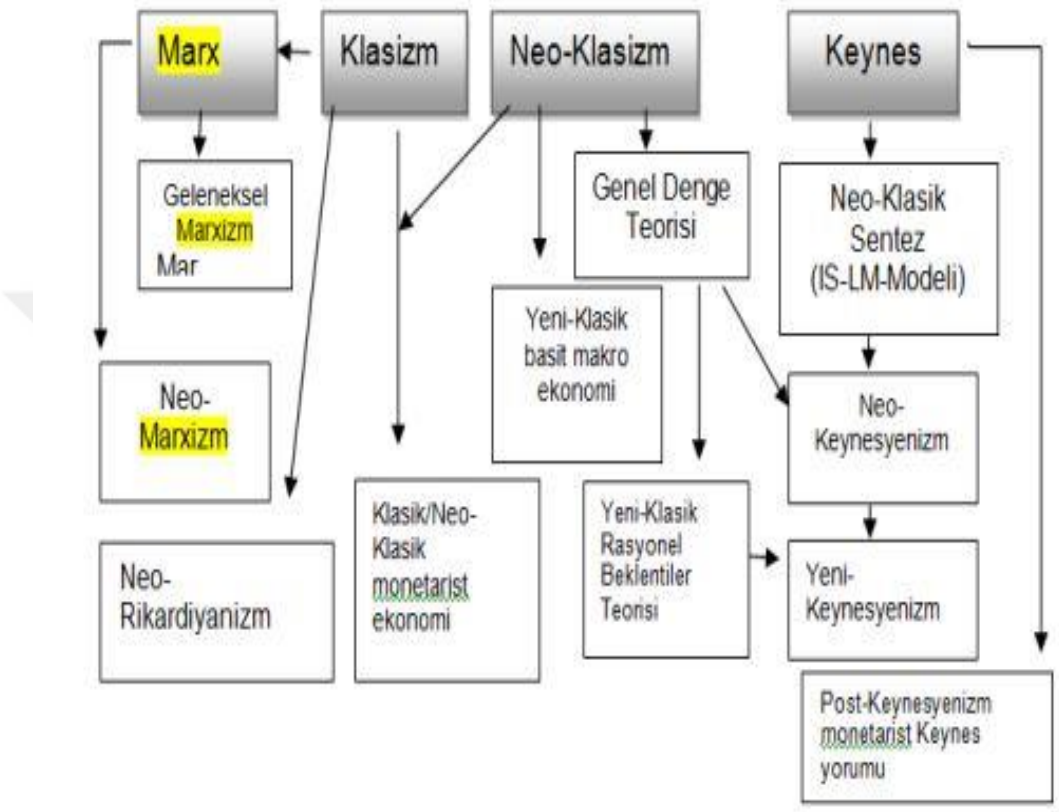
Tanımda da görüldüğü üzere emek faktörüne haddinden fazla yüklenme söz konusudur. Bu yüklenme ile, bölge dışından emek talep edilmektedir. Bir toplumun tüm işgücünün tüm ürün ve hizmetin tam bir şekilde aktif olmasına karşılık, işgücüne talep söz konusu ise "aşırı istihdam" gerçekleştiği söylenebilmektedir (Adam, 2016: s.13).

## 1.2.İSTİHDAM TEORİLERİ

İstihdam kavramı, iktisat teorileri için yeni bir olgudur. Klasik ve neoklasik iktisatçıların istihdam üzerine gerçekleştirdiği çalışmalar yeterli düzeyde değildir. Ekonominin tam istihdamda olması gerektiğini savunan klasik ve neoklasik iktisatçılar, dönemlerinde meydana gelen ekonomik dengesizlik, krizleri ise geçici sapmalar olarak görmeleri ve ardından krizlerin tarif edilemez hasarlar meydana getirmesi teorilerinin başarısızlığını ortaya koymaktadır. İşsizlik, iş sahalarının iflas etmesi, ürün ve hizmetlerin talep görmemesi gibi durumların yaşanması üzerine iktisat teorileri tekrar ele alınmaya başlanmıştır. Bu noktada istihdam kavramına vurgu yapılmıştır. İstihdam kavramını iktisat sisteminde ön plana çıkmasını sağlayan diğer bir etkende 1936 yılında İngiliz İktisatçısı J.M. Keynes'in "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" isimli eseridir. Eser aynı yıl yayınlanmış ve zamanla klasik teorilerin görüşlerini çürütmüştür. Bu eser klasik teorinin istihdamla ilgili görüşlerini

çürütmüştür. Bu yıldan itibaren istihdama yönelik çalışmalar artmaya başlamıştır (Kaynak, 2009: s.7).

**Şekil 2:** Klasik İktisat Paradigması ve Kolları




**Kaynak:** Hansjörg Herr, "Keynes ve Keynes'i Yorumlayanlar", *Toplum ve Demokrasi*, 2009, 3 (6-7), Mayıs-Aralık, ss. 103-124.

İstihdam teorileri şu sorunlar çerçevesinde ortaya çıkmakta ve buna bağlı olarak cevap vermeyi amaçlamakta (Ataman, 1999: s. 64):

- Ücret oranlarının düşme katılığı ve anlamı,
- Katılık-esneklik ve rasyonalite kavramları arasındaki bağlar,
- Ücret-karlılık -üretkenlik arasındaki ilişki,
- İçsel piyasa ve dışsal piyasa arasındaki farkın ücret belirlenmesi açısından nasıl değerlendirildiği,
- İşgücü piyasasının parçalanması yaklaşımı,

- Formasyon ve hiyerarşi konularının piyasa/organizasyon teorisi tartışması çerçevesindeki özellikleri,
- Çalışmanın paylaşılması,
- Doğal işsizlik oranı tanımında bir değişiklik olup olmaması tartışma1arı,
- Çalışmanın gelecekteki rolü,
- Devletin yeni rolü ve bu bağlamda politikalardaki değişimlerdir.

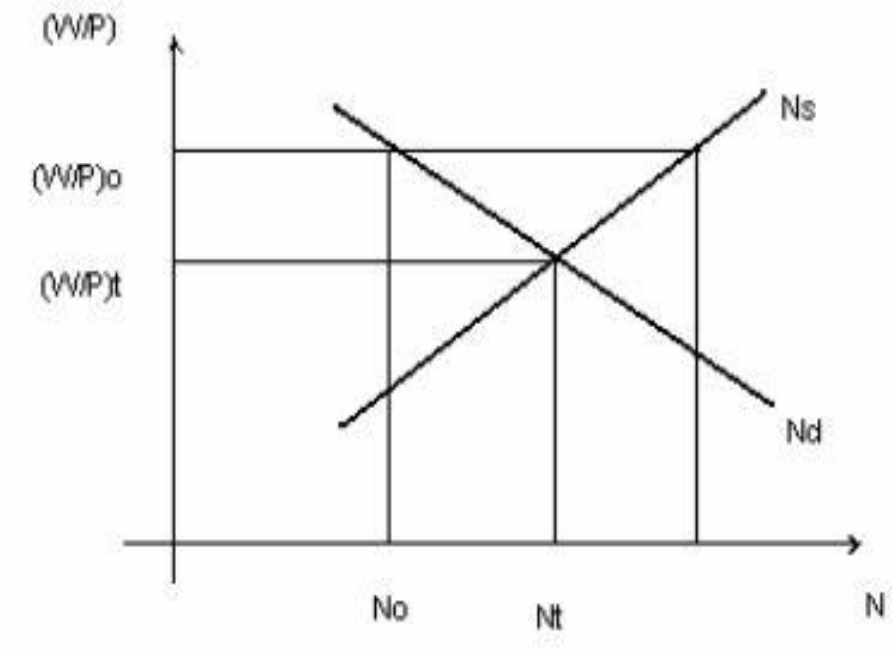
### 1.2.1.Klasik İstihdam Teorileri

Sanayi İnkılabının İngiltere'de ortaya çıkması ile birlikte sermaye, kapitalist girişimlerin oluşmasına neden olmuştur. İşverenler ve işçi sınıfı gibi yeni grupların ortaya çıkması ekonomik fonksiyonlarında farklılaşmasını sağlamıştır. Bu farklılaşma ile birlikte klasik görüş ortaya çıkmıştır. Klasik istihdam teorisinin en önemli düşünürleri; Adam Smith, Jean Baptiste Say ve David Ricardo'dur. Klasik görüşe göre devlet belirli alanlarda ekonomik fonksiyona dâhil olmalı, müdahale etmemelidir. Ekonomide meydana gelen istihdam gibi konular devletin müdahale etmemesi durumunda kendiliğinden düzelecektir. Klasiklere göre devlet, görünmez bir el şeklinde hem fiyat istikrarını hem de tam istikrarı meydana getirmelidir. Böylece piyasa dengeye ulaşacaktır. Klasik istihdam teorisi dört varsayım ortaya koymuştur. Bunlar (Aslan, 2018: s.32-33):

- Bireylerin tamamı ekonomik çıkarlarını gözeterek hareket ederler, (homo economicus-ekonomik insan)
- Kişilerin bireysel girişim haklarına devlet müdahale etmez, (laissez fairelaises passer- bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler)
- Bireylerin kendi çıkarları peşinde koşarak aynı zamanda toplumun çıkarlarına hizmet etmiş olurlar,
- Ekonomide sürekli tam istihdam vardır çünkü ekonomide düzeni sağlayan görünmez el (invesible hand) vardır.

Klasik İktisadi yapının oluşturdukları teorilerden biri de tam istihdamdır. Tam istihdam kavramı, ekonomide her daim olduğu düşünülmektedir. Fakat tam bir istihdamın olmayışı, bireylerin cari ücrette çalışmak istemelerine rağmen çalışamamaları ve bunun talebin tercih edilememesi olarak algılanmasına neden olmaktadır. Arz- talep, faiz haddi ve ücret düzeyi üzerine yapılan çalışmalar bu görüşü onaylamaktadır. Fakat istihdam, Klasik İktisatçılar tarafından sorun şeklinde görülmemiştir. Klasik İktisatçıların ileri sürdüğü tam istihdama bağlı olarak, emek piyasası içerisinde bulunan tam istihdam içerisinde W parasal ücret seviyesini, P ise fiyatlar genel seviyesini göstermektedir. (W/P)0 reel ücret seviyesinde N0 emek birimi istihdam edilmekte ve (W/P) reel ücret seviyesinde iş arayanlar N1' ile ifade edilmektedir. Serbest ekonomi yapısında, ücretler rekabet seviyesinde düşüş yaşayacak, reel ücretler de azalma meydana gelecektir. Bu sebeple denge, (W/P)t reel ücret seviyesine denk düşen Nt istihdam seviyesinde kendisini gösterecektir. Şekilde görüldüğü üzere bu durum açıklanmaya çalışılmıştır (Kol, 2011: s.39).

**Şekil 3:** Klasik Tam İstihdam Dengesi



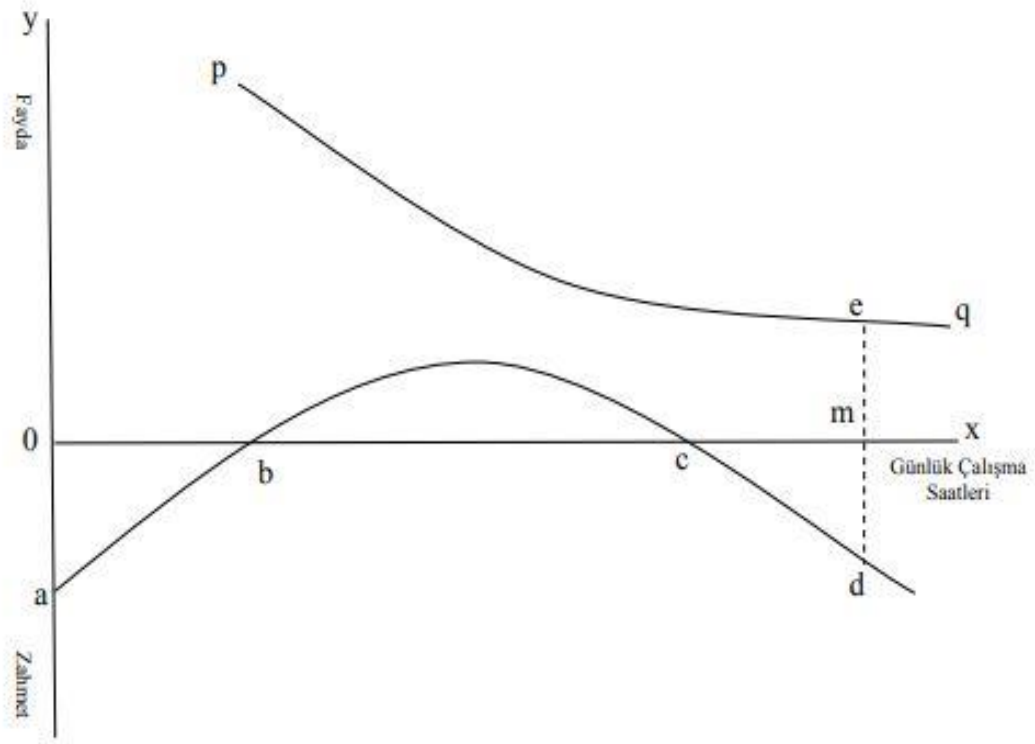

**Kaynak:** Emine Kol, "İktisadi Etkinlik-İstihdam-Kariyer Planlaması İlişkisi: Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Üzerine Bir Uygulama", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Konya 2011, s. 38.

Görüldüğü üzere klasikler tam istihdamı sorun olarak algılamamakta fakat tam istihdamı milli gelir, bölüşüm ve tüketim çerçevesinde ele almışlardır. Klasiklerin oluşturduğu "Mahreç Kanunu" bu düşünce temelinde gelişmiştir. Bu kanuna göre ekonomideki talep yetersizliğinden veya aşırı üretimden dolayı işsizliğin oluşması mümkün değildir. Her arz talebini yarattığı için toplam talep ile arz eşit varsayılmaktadır. İnsanlar ihtiyaçlarını temin etmek için ürün talep etmektedir. Bunun sonucunda bir döngü meydana gelmektedir. Bu döngüde boşta üretim olmayacak ve tam bir istihdam sağlanacaktır. Fakat insanların gelirlerinin belirli bir kısmını istihdam etmeleri talep edilen ürünleri de azaltmaktadır. Bu durum ise işsizliği doğurmaktadır. İşsizlik tam istihdamı engellemektedir. Tasarruf sonucunda ekonomide meydana gelen bu durumun geçerli olmayacağını da faiz ve ücret teorileriyle ortaya koymaya çalışmışlardır (Gökalp, 2009: s. 32).

Bununla birlikte klasik görüşü savunan iktisatçılar, faiz ve tasarruf sonucunda ekonomide meydana gelebilecek dengesizlik görüşünü çürütmek amacıyla çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bu çalışmalardan biri de William Stanley Jevons'a aittir. William Stanley Jevons ekonomiyi haz ve elem matematiği olarak görmekte ve ekonomiyi haz ve elem değerleri çerçevesinde izah etmektedir. Jevons, değer'i fayda ile açıklamaktadır. Fayda, ürünün tüketiminde oluşan ve yapımında elde edilen hazzı, Elem ise ürünü elde etmek veya yapmak için katlanılan sıkıntıları ifade etmektedir. Emek teorisi çerçevesinde izah edilecek olunursa, fayda; ücret gelirinin sağladığı mal ve hizmetlerin tüketiminden elde edilen hazzı, zahmet de; çalışmanın yarattığı yorgunluk ve sıkıntıyı temsil etmektedir (Bilir, 2018: s. 19-25).

Emek arzının belirleyicisinin ise nüfus olduğu görüşünü savunmaktadırlar. Nüfusun artışı emek arzını yükseltmekte ve bu durum da işsizliğe sebep olmaktadır. Bunun sonucunda ise çalışanların ücret seviyeleri düşmektedir. Ücretlerin düşmesi sonucunda, nüfus sınırlanmaktadır. Ücretin maliyetlere dâhil edilmesi; ücretlerin düşmesi, fiyatı düşürerek ürünlere olan talebi arttırmaktadır. Talebin karşılanabilmesi için işsizler istihdam edilmekte ve böylelikle istihdam hacmi genişlemektedir (Uyar, 2005: s. 12).

**Şekil 4:** William Stanley Jevons'un Emek Teorisi




pq: Çalışmakla elde edilen gelirin sağladığı tüketimin marjinal faydası(ları)nı gösteren eğri olup, yatay eksenle aradaki açıklıkla ölçülür.

0x: İşçinin günlük çalışma saatlerini gösterir. abcd: işin marjinal faydalarını (0x ekseninin üzerindeki kısım) ve marjinal zahmetlerini (0x ekseninin altındaki kısım) gösterir.

em = dm: işin sağladığı fayda (ilave ücret artışının harcanmasıyla elde edilen tüketim mallarının kullanımından sağlanan fayda) ve sebep olduğu zahmetin birbirine eşit olmasını gösterir.

**Kaynak:** Bülent Kaytancı, "Ücret Teorileri Ve Türkiye İmalat Sanayiinde Ücretlerin Durumu Üzerine Uygulama", Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Adana 2008, s.31.

Şekilde görüldüğü üzere, çalışma saatleri arttıkça, çalışmadan dolayı meydana gelen zahmet ilk önce artış gösterse de (a-b arası) ardından çalışmanın daha da zevkli bir hale dönüşmekte (b-c arası) ve zahmet seviyesi (c noktası) daha da

artmaktadır. Çalışma saatleri, c noktasından itibaren artmaktadır, bunun akabinde işin zahmeti de aynı düzeyde yükselmektedir. Her çalışma saati marjinal zahmete dönüşmektedir. Ücret gelirinin artması ile birlikte ilave malların artması hazzı azaltmaktadır. Fakat 'm' üretim düzeyinde haz ve zahmetin eşit olduğu görülmektedir. 0m kadar iş saati çalışılması halinde, tüketimin marjinal faydası em ile son çalışma saatinin verdiği zahmet dm birbirine eşitlenmekte ve dengeye varılmaktadır. Emek sahibinin burada 0m çalışma saatinin altında veya üstündeki iş saatlerine ilgi göstererek davranış değiştirmesi artık beklenemez. Günlük 0m iş saatinin sağladığı gelirle geçinmek, 0m'den fazla iş saatlerinde ise dinlenmek durumundadır (Kaytancı, 2008: s. 32).

### 1.2.2. Alternatif İstihdam Teorisi

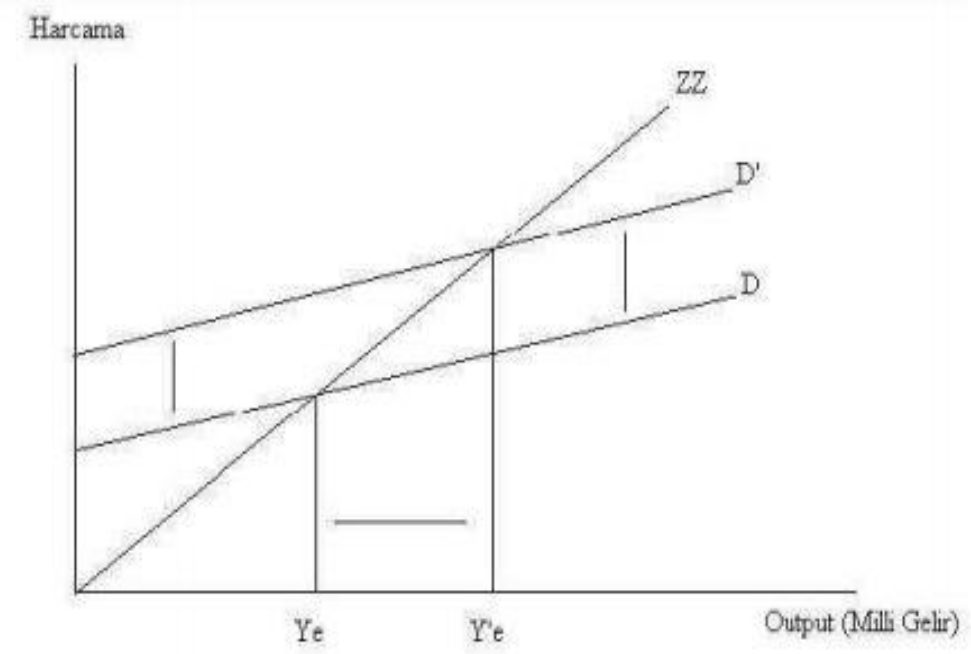
Marks, Kapitalist yapının kendi içerisinde çelişkili bir yapıya sahip olduğu, bu yapı ile de kendi sonunu hazırladığını ileri sürmüştür. Buna göre, Kapitalist sistemi geliştirici üretim yönetim ve teknikleri kullanarak yani teknolojik ve bilimsel gelişmeler ile üretim yapılması halinde üretim artacak fakat birim fiyat azalacaktır. Bu sebeple rekabet seviyesi artacaktır. Bu durum küçük işletmelerin yok olmasına ve güçlü işletmelerin pazara hâkim olmasına neden olacaktır. Piyasada bir kaç şirketin hâkim bulunması ve bu işletmelerin piyasa da egemen güç olması, iş gücünü azaltacak bu da işsizliği ortaya çıkaracaktır. Teknolojik işsizlik olarak tanımlanan bu durum karşısında fiyatlar düşecektir. İnsanlar daha az ücrete, daha fazla çalışacaklardır. Meydana gelen işsizlik sonucu ortaya çıkan bu durumun diğer bir yansıması ise tüketimin azalmış olmasıdır. Bu durum karşısında ekonomik yapı ve kapitalist sistem yapısı bozulacaktır. Marks'a göre, meydana gelen bu olumsuzluklar (Süt, 2007: s. 45), yedek işgücü ordusunu büyütecektir. Böylece işsiz yığınlar artacaktır. Bu memnuniyetsiz kitlelerin büyümesi sonrasında ise bir devrim ile proleterya yani emek, iktidarı devralacaktır.

### 1.2.3. Keynesyen İstihdam Teorisi

John Maynard Keynes 1936 tarihinde İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi eserini yayınlamıştır. Bu eser iktisat alanında yeni bir dönemi başlatmıştır. Keynes'in görüşleri akademik çevrelerde büyük etki yaratmıştır (Aktan, 2001: s. 1).

Keynes çalışmasında klasik ve neoklasik iktisatçıların görüşlerini eleştirmiş, klasik ve neoklasik iktisatçıların teorilerini çürütmüştür. Klasik görüşün savunduğu ekonominin tam istihdam seviyesinde devamlı olarak dengede durabileceği düşüncesini ret etmiştir. Keynesyen klasik ve neoklasik iktisatçıların teorilerinin gerçeği yansıtmadıkları ve toplumsal-ekonomik analizi gerçekleştiremediklerini bu sebeple yanıltıcı olduğunu ileri sürmüştür. Keynes teorisinde aktif değil durağan bir süreci aktarmıştır. Fakat anlık durağanlıktan hareketle dinamik bir süreç olan devresel dalgalanmaları da ele almış ve çözüm önerileri sunmuştur. İstihdamdaki denge konusunu tam manasıyla göz ardı etmediği için, marjinal tüketim eğilimini değiştirmeye ve yeni yatırımları arttırmaya yönelik, zaman çerçevesinde oluşacak birçok önerilerde bulunmuştur. Bu sebeple, Keynes, iki durağan alanın dinamik aşamada başarı sağlaması için iki koşulu belirtmektedir. Teknolojik yenilikler gerçekleşmemeli ve piyasalar doyuma ulaşmalıdır. Keynes'e göre, işçi ücretleri, emek kavramının marjinal verimin üzerinde seyretmesi bile eksik istihdamdan kaynaklanabilmektedir. Kişiler piyasanın altında bir ücrette çalışmak isteseler dahi işsiz kalabilmektedirler. Bunun temel nedeni ise yeterli talebin olmamasıdır. Talebin yeteri kadar olmaması ise eksik istihdamı doğurmaktadır (Akad, 2012: s. 40).

**Şekil 5:** Toplam Arz, Toplam Talep ve Gelir Denge Seviyesinde Kayma




**Kaynak:** Muhammed Kaynak, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Aktif İstihdam Politikaları", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2009, s. 15.

Şekilde görüldüğü üzere, D eğrisi toplam talebi, ZZ eğrisi toplam arzı meydana getirmektedir. Ye output seviyesinde, toplam arz eğrisi ZZ ile toplam talep eğrisi D ile kesişmektedir. Toplam talep eğrisinin D1 e kayması halinde, Ye dengede kayma ve bozulmalar meydana gelecek bu durum da output'u aşacaktır. Meydana gelen bu durum karşısında, Y1, gibi yeni bir denge meydana gelene kadar gelir ve istihdamda yükselme gözlenecektir. Bu durumun sebebi iktisadi yapı içerisinde üretimden fazla tüketimin meydana gelmiş olmasıdır. Bu durum yapıyı büyük oranda etkilemektedir (Kaynak, 2009: s. 15).

Bunun dışında Keynes, klasik ve neoklasik teorinin emek arzının reel bir ücretin bir sonucu olduğu fikrine karşı çıkmıştır. Bununla birlikte ekonomideki nakdi ücretlerin genel fiyat yapısında ayrı bir şekilde hareket edemeyeceği, klasik ve çalışanların neoklasik teorinin savı ile başarıya ulaşamayacaklarını belirtmiştir. Yanı sıra klasik ve neoklasik teorinin nakdi ücret ve fiyatlandırma arasında ilişki

oluşturmaları, işçilerin işverenle yapacakları nakdi ücret pazarlığı aracılığıyla reel ücreti ve bununla birlikte istihdam hacmini tayin edebilecekleri görüşünü çürütürken, eksik istihdamla da ekonomik dengenin oluşabileceğini belirtmiştir. Bu görüşler çerçevesinde Keynes, istihdam teorisine iki önemli kavram kazandırmıştır. Bunlar; milli ekonomi içerisinde istihdamın belirlenmesini sağlayan toplam arz ve toplam talep kavramlarıdır. Kavramlar içerisinde Keynes toplam talep unsuru üzerinde durmuştur. Toplam arz veri şeklinde ele alınmıştır. Keynes'in istihdam ve milli geliri etkileyen parasal göstergeler ve reel büyüklükler ile alakalı olarak oluşturduğu formül ise şu şekildedir (Kol, 2011: s. 47):

İstihdam Seviyesi = Efektif Talep (C+I) = Milli Gelir (Y)

### 1.2.4. Neoklasik İstihdam Teorisi

Neoklasik istihdam teorisi, klasik iktisattan farklı bir yol izlememektedir. Neoklasik teoride gayrı iradi işsizlik, piyasaların sürekli olarak kendilerini yenilemelerinden dolayı ortadan kalkacağı şeklinde yorumlanmaktadır. Neoklasik iktisatçılar rasyonel beklentiler hipotezi ile bireylerin beklentilerinin günün koşullarını yapılandıran en önemli etken olduğunu savunmaktadırlar. Ekonomide yer alan önemli aktörler, piyasa hareketlerini tespit ederek geleceği yorumlamakta ve ekonomik faaliyetlerin gelecekte nasıl olacağı yönünde teoriler ortaya koymaktadırlar. Hipotezde ekonomide yer alan önemli aktörlerin ortaya koydukları teoride hatalar meydana gelebileceği fakat bu hataların süreklilik arz etmeyeceğini öne sürmektedirler. Kişiler geçmişe bakarak ve geçmiş verilerini inceleyerek tahmin yürütürlerse hata yapabilmektedirler. Rasyonel beklentiler teorisi ile cari ve beklenen fiyat düzeylerinin, denge istihdam hacmi ve gerçek ücret seviyesini etkilediği ifade edilmektedir. Bunun sonucunda ise cari gerçek ücret ile beklenen gerçek ücret arasında meydana gelen fark istihdamı önemli derecede etkileyecek ve dengesizlik, bilgi eksikliğinden dolayı daha da geniş alanlara yayılacağı ileri sürülmektedir (Şentürk, 2017: s.18).

Yeni klasik teoride işsizlik olgusu yer almamaktadır. İşsizlik olgusu geçici bir yapı olduğu için işgücü piyasa yapısını önemli derecede etkilemeyecektir. Bu

sebeple ekonomi, sürekli olarak dengededir. Kısa süreli olarak görülen işsizlik ise doğal bir durum olarak görülmektedir. İşgücü piyasası için ise şu varsayımlar öne sürülmüştür (Aslan, 2018: s.42):

- Tam, mükemmel bilgi ve işgücünün herhangi bir maliyeti olmaksızın kendiliğinden ortaya çıkmaktadır,
- İşgücünün yapısı gereği çalışanlar, birbirlerinin yerine mükemmel ve tam olarak geçebilmektedirler.
- Mal fiyatları gibi ücretlerde esnek olmaktadır.
- Toplam talep seviyesi sabittir.

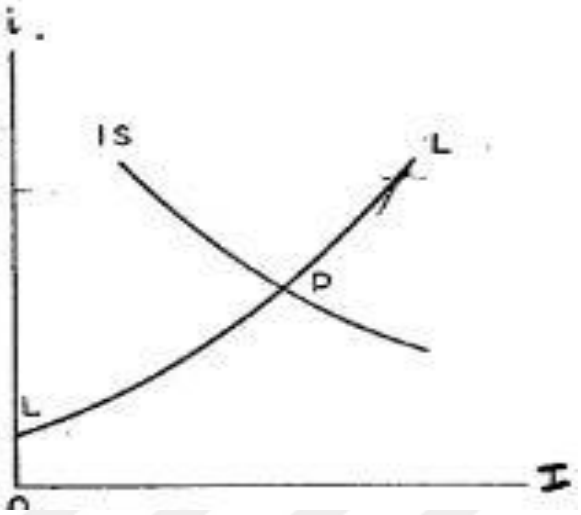
### 1.2.5. Neo-Keynesyen İstihdam Teorisi

Neoklasik modeli takip eden dönemde Neokeynesyen model oluşturulmuştur. Neoklasik-Keynesyen Sentez, İkinci Dünya Savaş'ı sonrasında, büyük ölçüde Amerikalı bir ekonomist grubu tarafından yorumlandığı ve resmileştirildiği, Keynesyen Devrimini ifade etmektedir. Bu grup gerçekleştirdiği çalışmalarla eski paradigmayı tamamen yok saymadan ekonomiyi, piyasa ekonomisinin nasıl işlediğiyle ilgili iki tutarsızlığı revize etmiştir. Keynes'in (1936) "klasik teori" şeklinde ifade ettiği, büyük ölçüde piyasaların koordinasyon gücünü ve pazarın belirlediği kaynak tahsisatının etkinliğini tanımlayan neo-klasik keynesyen teorisi, denge fiyatı ve piyasa teorisi geleneğini oluşturmuştur. Keynesyen gelir harcama modeli aksine eksik istihdam dengesi kavramıyla istihdam dengelerini açıklamaya çalışmıştır. Savaş sonrasında Samuelson (1955) tarafından Klasik ve Keynesyen görüş birleştirilerek, göreceli makroekonomik istikrar ile uzlaştırma yolunu sağlamıştır. Neokeynesyen teoride, Keynes'in dile getirdiği nedenlerle piyasa ekonomisinin tek başına tam istihdam sağlanmasında güvenilmez olduğunu savunmaktadır. Ancak, eksik istihdam sorununu çözmek için para ve maliye politikaları kullanılırsa ekonomiyi, göreli fiyatları ve kaynak tahsisini açıklamak amacıyla uygulanan klasik denge analizi ilkelerinin uygulandığı bir yörünge meydana gelebilmektedir (Landmann, 2014: s. 4-5).

Neo-Keynesyen Sisteme göre emek talebinde düşüşün oluşması işsizliğe sebep olmaktadır. Toplam talepte meydana gelen azalma ise emek talebini düşürmektedir. Toplam talebin yükselmemesi ile reel ücretlerin düşürülmesi ve işgücü piyasasının esnek hale getirilmesi gibi düzenlemeler, istihdamın tam anlamda olması için başarısız girişimlerdir. İşgücünün ve mevcut sermaye stokunun tam olarak kullanılabilmesi için gerekli olan toplam talep seviyesini sağlayacak mekanizma serbest piyasa ekonomisinde yoktur. Yatırım talebi tasarruflardan yüksek olduğunda toplam talep yeterlidir. Lakin tasarrufların yatırım harcamalarını aştığında tavsiye edilen iki mekanizma düşük fiyat ve düşük faiz oranıdır. Belirtilen iki mekanizma da tasarruf ve harcamaları dengede tutacaktır. Fakat ürün veya hizmet fiyatlarında meydana gelebilecek düşüşler, bir sonraki dönemde de düşüşlerin olacağı beklentisine sebebiyet vererek toplam talebi düşürecektir. Bu durum da borçların ödenmesinde zorluklar meydana getirerek finansal istikrarsızlığı doğuracaktır (Güven, 2017: 37).

Neoklasik-Keynesyen Sentez (Neo-Keynesyen Sistemin) tarafından istihdam alanında oluşturulan temel parçalardan biri de, önce John Hicks (1937) tarafından tanıtılan ve ardından Franco Modigliani (1944) tarafından genişletilen IS-LM Modelidir. IS-LM modeli John Maynard özünü temsil, sözde Keynes'in *Genel Teorisi* eşzamanlı denklem sistemi şeklindedir. IS-LM modelinin şaşırtıcı sonuçlarından biri olan "işsizlik dengesi" istihdam ve işsizlik sonuçlarını sunmaktadır. Model, "tam istihdam"ın Neoklasik sonucunu vermektedir. Sonuç olarak bu denklem sistemi "işsizlik dengesi" üretmek için, Neo-Keynesyenler katı para ücretlerine, faiz-esnek olmayan yatırım talebine, gelir-esnek olmayan para talebine veya bu sisteme başka bir eksikliğe itiraz etmek ve çözüm üretmek amacıyla oluşturulmuştur (https://www.hetwebsite.net, 2019).

**Şekil 6:** Neoklasik-Keynesyen Sentez




**Kaynak:** https://www.hetwebsite.net, 2019.

### 1.2.6. Monetaristlerin İstihdam Teorisi

1960 yılında ortaya çıkan Monetarist yaklaşım Milton Friedman tarafından Keynesyen yaklaşımı ilk eleştiren teori olarak yer edinmiştir. Keynesyen görüş para arzında meydana gelen değişimleri toplam talep ile açıklarken, Monetarist görüş ise bunun aksini savunarak toplam hâsıla, fiyatlar ve istihdam gibi ekonomik unsurları etkileyen faktörün para olduğunu ve paranın önemli bir unsur olduğunu belirtmektedir. Monetarist yaklaşımda fiyat istikrarını önemsemektedir. Bu kapsamda, eksik istihdamın ne özel sektörden ne de ekonomik buhranlardan kaynaklandığını bunun sebebinin hükümetin kötü yönetim tarzı ve yanlış ekonomik politikaları olduğunu öne sürmektedirler. Bununla birlikte Monetaristler, enflasyonun para arzında meydana gelen bir durum olduğunu ve bununla birlikte, paranın önemli olduğunu belirtmektedir. Parasal tabanda talebin fazla olması enflasyonun oluşmasına neden olmaktadır. Hükümetin para arzını gereksiz oranlarda arttırması bunun en önemli sebebini oluşturmaktadır (Aslan, 2018: 39).

Monetarizmin temel ilkeleri ise şu şekilde sıralanmaktadır (Aktan, 2010: 170):

1. Para arzındaki büyüme oranı ile nominal gelirin büyüme oranı arasında çok kesin olmamakla birlikte bir ilişki bulunmaktadır.

2. Bu ilişki çok kesin değildir. Çünkü para arzındaki artışların geliri etkilemesi zaman alır. Ayrıca, bunun ne kadar süreceği de belli değildir.

3. Ortalama olarak para arzındaki artış, nominal gelirleri yaklaşık 6 ve 9 ay arasında geçecek bir süre sonunda etkiler.

4. Nominal gelirin büyüme oranındaki artış etkisi ilk olarak üretim üzerinde görülür. Bu daha sonra fiyatlara yansır.

5. Ortalama olarak, fiyat etkisi yaklaşık olarak 6 ve 9 ay arasında değişen zaman boyutu içerisinde ortaya çıkar. Para arzındaki artış ile enflasyon arasındaki toplam gecikme ortalama 12-18 ay arasındadır.

6. Para arzındaki artış ile bunun nominal gelirlere ve daha sonra fiyatlara yansıma ilişkisi 'çok kesin ve belirli' değildir. Bu ilişkide bir kayma söz konusudur.

7. Kısa dönemde (5 veya 10 ay kadar bir sürede) para arzındaki değişmeler öncelikle üretimi etkiler. 10 ayı aşan bir sürede para arzının büyümesi fiyatları etkiler".

İlkelerden görüldüğü üzere Monetarizm de para temel alınmıştır. Paranın ekonomideki hareketi üretimi ve büyümeyi önemli derecede etkilemektedir. Bu durum ise istihdam unsurunu ortaya çıkartmaktadır. Bu sebeple istihdam her zaman tam düzeyde kendini göstermemektedir.

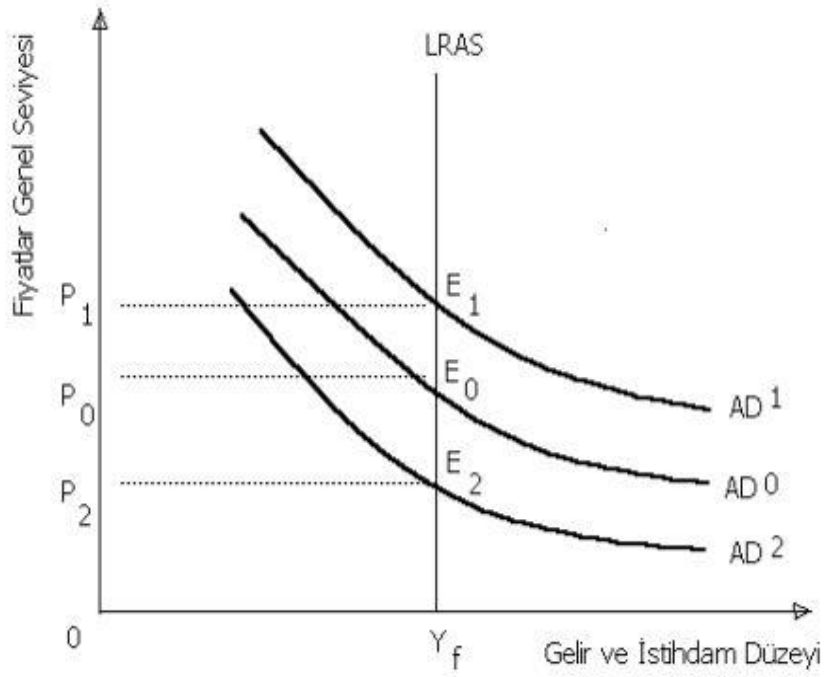
### 1.2.7. Rasyonel Beklentilerin İstihdam Teorisi

1960'lı yıllarda John F. Muth tarafından geliştirilmeye başlanan Rasyonel Beklenti teorisi, tam anlamıyla 1970 yılında iktisat politikası olarak yerini almaya başlamıştır (Bildirici, 1999: s. 32). Yeni Klasik Okul ya da Rasyonel Beklentiler Teorisini savunanlar, makroekonomik eksik istihdam dengesi yaklaşımına ve

Keynesyen yetersiz açıklamalara karşı çıkmışlardır. Mikro ekonomik esaslar ve ekonometrik testler çerçevesinde teorilerini geliştiren teoriciler, bütün halinde ekonomik sonuçlar elde etmişlerdir. Genel varsayımlar şeklinde teorilerini oluşturmuşlardır. Oluşturdukları ilk varsayımda, kişilerin yatırım ve tüketim gibi ekonomik hareketlerinde parasal ve nominal faktörlere karşı çıkarak hareket etmişlerdir. İkinci varsayım ise, kişilerin ekonomik değerlendirmeler gerçekleştirdiklerinde hata yapmamakta ve bu bakımdan istikrarlı olmaktadırlar. İlk varsayım piyasaların temiz oldukları için dengede durduklarını ifade ederken, diğer varsayımda ise bireylerin rasyonel beklentiler çerçevesinde hareket ettiği ve bu sebeple hata meydana gelmeyeceğidir (İslatince, 2002: s.17).

Rasyonel Beklentiler Teorisi, kişilerin "rasyonel" beklentileri bulundukları için bu beklentiler doğrultusunda, oluşan iktisadi yapıyı düzenlemek amacıyla harekete geçmeleri gerektiğini savunmaktadır. Bu teoride kişiler iktisat alanında ve iktisadi politikalar hakkında geniş bilgiye sahiplerdir. Bu sebeple kişilerin hata yapması söz konusu olamamaktadır. Yani bireyler rasyonel bir şekilde hareket etmeli ve bu hareket sonucunda, iktisat politikaları revize ederek işsizlik gibi olası durumlara son vermelidir (Gaytancıoğlu, 2010: s.141).

**Şekil 7:** Para Arzının Büyümesi ve Rasyonel Beklentiler




**Kaynak:** Coşkun Aktan, "Monetarizm Ve Rasyonel Beklentiler Teorisi", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2010, 2(1), s. 185.

Ekonomide para arzının artırılması toplam talep seviyesini AD0 düzeyinden AD1 düzeyine kaydırarak sonuçta fiyatların P0 düzeyinden P1'e yükselmesine neden olmaktadır. Rasyonel beklentiler teorisine göre, uzun dönem toplam arz eğrisinin (LRAS) inelastik olduğu düşünülmektedir. Bunun sebebi de belirtildiği üzere paranın arz ve diğer ekonomik fonksiyonlarda etkili olmadığı görüşüdür. Rasyonel beklentiler teorisi, toplumun veya bireylerin beklemediği dönemlerde etkisiz kalacağı belirtilmektedir (Aktan, 2010: 185).

Rasyonel beklentileri ve istihdam yaklaşımı birçok teori ve iktisat okulu tarafından kullanılmıştır. Rasyonel beklentileri kullanan okullar ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 1:** Rasyonel Beklentiyi Kullanan İktisat Okulları

| **Yeni Klasik İktisat** | **Reel Konjonktür Dalgalan** | **Yeni Keynesyen İktisat** |
|---|---|---|
| Rasyonel beklenti geçerlidir.<br>Sirnetirk bilgi vardır.<br>Eksik bilgi doğabilmektedir. | Rasyonel beklenti geçerlidir.<br>Sirnetirk bilgi vardır.<br>Eksik bilgi doğabilmektedir. | Rasyonel beklenti vardır.<br>Asimetirk bilgi vardır. |
| Piyasalar açıktır.<br>Dengeden sapmanın nedeni beklenilmeyen durumlardır. | Piyasalar açıktır. Arz özellikle de teknoloji şoklarının varlığı nedeniyle dengeden sapılmaktadır. | Piyasalar açık değildir. Özellikle kısa dönemde yapışkanlık ve rijitlikler önemlidir. |
| Ekonomi tam istihdamdan çok uzak değildir. | Ekonomi tam istihdama yaklaşmaktadır. | Ekonomi tam istihdamın uzağındadır. Rijitlikler ve yapışkanlıklar çok önemlidir.<br>Histeresiz ve NAIRU çok önemlidir. |
| Özel sektörü itme ve etkileri konusunda monetaristlerle aynı görüşü paylaşmaktadırlar. Kredibiliteye önem vermektedirler. | Arz yanlı politikaya ve kredibiliteye önem vermektedirler. | Özel sektörü itme ve çekme etkileri her iki uç durumda da değildir. Arz ve talep yanlı politika önermekle beraber her iki uç durumda da değildir. |

**Kaynak:** Melike Bildirici, "Rasyonel Beklenti", *Ekonomik Yaşam,* 1999, s. 50.

# İKİNCİ BÖLÜM

# AKTİF İSTİHDAM POLİTİKLARI

## 2.1.AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARININ TANIMLANMASI

İşsizlik üretimin temelinde yer alan en önemli kaynağın israf edilmesi, bir toplumun en değerli varlığı olan insan gücünün yeterince değerlendirilmemesi ile aynı anlamları ifade etmektedir. Altan' a göre, (Altan, 2004: s.332; Aktaran: Bozdağlıoğlu, 2008: s. 59) toplumda işsiz olanlar milli gelire katkıda bulunmamalarına rağmen, milli gelirin bölüşümünden pay almaktadırlar. Yani işsizlerin istihdam edilen nüfus üzerinde bir yük oldukları söylenebilir. Ayrıca işsizlik, sosyal güvenliği ve endüstri ilişkilerini de sarsmaktadır. Bunların yanı sıra iktisatçı Arthur Okun ileri sürdüğü Okun Yasası ile istihdamın önemini şöyle açıklamıştır: " işsizlik düzeyinde %1 düzeyindeki bir artış GSYİH' da (Gayri Safi Yurt İçi Hasıla) yaklaşık %3 oranında bir azalmaya neden olur." (Germir, 2013: s.7). Tüm bu olumsuzluklar sorunun sadece bireysel ve toplumsal yönlerini değil aynı zamanda işsizlikle mücadele politikalarının da önemini vurgulamaktadır (Altan, 2004: s.332; Aktaran: Bozdağlıoğlu, 2008: s. 59).

Çalışma hayatının sorunları arasında ilk sırada bulunan işsizlik için çok şeyler söylenmekte, denenmekte ve hedeflenmektedir. İşsizlik sorunu özellikle sosyal politikalar kapsamında tüm kesimler tarafından fazlasıyla kullanılmaktadır (Uğur, 2011: s. 99). İşsizlikle mücadelede her ülke kendi iç dinamiklerine göre politikalar, programlar, uygulamalar yürütmektedir.

İşgücü piyasasına yönelik düzenlemeler genellikle iki kategoride ele alınmaktadır. Biri doğrudan ve dolaylı biçimde istihdam performansını arttırmayı, işgücünün nitelik seviyesini geliştirmeyi, işsizlerin iş bulmalarını ve işe yerleşmelerini kolaylaştırmayı yani istihdam edilebilirliklerini arttırmayı hedeflemektedir. Bunlar aktif olarak nitelendirilmektedir. Diğeri ise, işsizliğin yol açtığı gelir kayıplarını gidererek işsiz bireye gelir güvencesi sağlayan pasif politikalardır. İşsizlik ödemeleri sosyal refah devleti anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır ve aktif kamu müdahalesi gerektirmektedir (Sapancalı, 2008: s. 24).

İstihdam politikaları, amaç ve yöntemlerdeki farklılıklardan kaynaklanan bir ayrıma tabidirler. Aktif istihdam politikaları istihdamı korumak, arttırmak ve işsizliği azaltmak için, işsizlere iş bulmada yardımcı olma, eğitim ve iş desteklerinden oluşan programlardır. İş piyasasına erişimi arttırmak için düzenlenen, mesleki eğitim, işverenlere sağlanan ücret destekleri ve iş bulma hizmetleri gibi aktif önlemler emek piyasalarını daha verimli hale getirmeyi hedeflemektedir. İşsizlik sigortası, sosyal yardımlar ve erken emeklilik gibi uygulamalar ise, işsizlere gelir desteği sağlayarak mali sıkıntılarını azaltmak için düzenlenen pasif politikalardır. Pasif politikaları, aç insana balık vermek; aktif politikaları ise, balık tutmayı öğretmek olarak da ifade edebiliriz (Sanal, 2014: s. 2).

Politika ve program terimleri farklı kavramları ifade etmektedir. Politika terimi, hükümetin spesifik ekonomik konular hakkında almak istediği geniş yönelimi ifade eden bir kavram iken; program terimi, bu politikaların yürütülmesi için alınan spesifik tedbirlerdir (Diriöz, 2012: s. 23).

Aktif istihdam politikaları hemen her ülkede olmasına rağmen, programların boyutları, düzenlenmesi ve uygulaması bakımından ciddi farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle birçok farklı tanımı mevcuttur. OECD ise, " AİP (Aktif İstihdam Politikaları) yararlanıcılarının iş bulmasını kolaylaştırmayı veya kazanç kapasitelerini artırmayı amaçlayan temel eğitim dışındaki harcamaları içeren politikalardır." şeklinde tanımlamıştır. Genel olarak aktif istihdam politikaları; işgücü arzı ve talebi uyumlaştırma politikaları olarak tanımlanan ve iş arayanlar ile işverenleri doğrudan eşleştirmeyi, işgücünün niteliğini artıran işgücü eğitimini, kamu yararına çalışma, iş kurma ve istihdam sübvansiyonları kapsamında iş yaratmayı içeren politikaların tümüne birden verilen isimdir (Diriöz, 2012: s. 23).

Aktif istihdam politikalarının amaçlarını temel olarak birkaç maddede sıralayabiliriz;

- İşgücünün yapısal değişimlere uyum sağlamasını kolaylaştırmak,
- Dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğini ve fırsatlarını arttırarak sosyal eşitliğe katkıda bulunmak,

- Konjonktürün duraklama dönemlerinde istihdamı istikrarlı kılıp genişleme dönemlerinde ise emek piyasaları ile ilgili darboğazları gidermek,
- Emeğin farklı alt piyasalar arasında yeniden dağılımını sağlamak ve işsizlik sigortasının suiistimal edilmesini engellemektir (Biçerli, 2004: s. 47).

## 2.2.AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

Aktif İstihdam Politikaları (AİP), temel olarak işsizliği azaltmayı, istihdamı ve geliri artırmayı amaçlayan politikalardır. Bu politikalar daha çok işgücü piyasasına entegrasyonla ilgilidir. Genelde, işgücü piyasasına entegrasyonda zorluklarla karşılaşan gençler, kadınlar, yaşlılar ve engelliler gibi özel grupları hedef alır (Diriöz, 2012: s.19).

Aktif istihdam politikaları kavramının ilk kullanımı, İkinci Dünya Savaşı sonrasına denk gelmektedir. İsveç' te tam istihdama ulaşmak ve enflasyonu kontrol altına almak için oluşturulan bir politikanın oluşturulması sırasında ilk kez aktif istihdam politikaları kavramı kullanılmıştır. 1960 yılından sonra ise, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ( OECD ), aktif istihdam politikalarını, işgücü piyasası politikaları içinde ayrı bir tür olarak kabul etmiştir (Kapar, 2006: s. 343).

İkinci Dünya Savaşı' ndan önce emek piyasaları ile ilgili çok sayıda iş yaratımı ve mesleki eğitim programları (MEK) bulunmuş olsa da, bu politikalar aktif istihdam politikaları olarak anılmamaktaydı. 1948 yılında iki İsveç ' li iktisatçı Gösta Rehn ve Rudolph Meidner ilk kez aktif istihdam politikalarını, tam istihdam amacıyla sosyal demokrat bir strateji olarak tanımlamışlardır. Tanımdaki "aktif" sözcüğü İsveç' te 1950' li yıllarda ücret kısıtlamalarına tepki oluşturan politikalardan alınmıştır (Germir, 2013: s.8). 1961 yılında OECD' nin bu politikaları özendirmek amacıyla, işgücü ve sosyal sorunlar komitesini oluşturmasından bu yana, politikaların amaçlarına yönelik vurgular değişse de bazı amaçları var ki sürekli ön plandadır. Bunlar, beşeri kaynakları geliştirmek ve ekonomik büyümeyi teşvik ederek işgücünün yapısal değişimlere uyum sağlamasını, kolay entegre olmasını sağlamaktır (Biçerli, 2004: s. 46-47).

1960’ lı yıllarda uygulanan aktif programlar, tam istihdam politikasının tamamlayıcı unsuru olarak görülmüştür. İlk aktif programlar, işgücü sunumunu arttırmayı ve çalışanları işgücü sıkıntısı çekilen mesleklere, işyerlerine, sektörlere ve bölgelere göre yeniden yerleştirmek amacıyla tasarlanmıştır. Bu sebeple politikaların temel özelliği, işgücü piyasasına katılımı arttırmak ve işgücü akıcılığını sağlamaktır (Kapar, 2006: s. 343).

1970 ve 1980’ lerde ise odak noktası, yavaş büyüme ve işsizlikteki artış eğilimi sorunları olmuştur. Sürekli artan işsizlik oranları, işgücü arz ve talebi arasındaki uyumsuzluklara ve gereğinden fazla olan işsizlik ödemelerine dayandırılmıştır. Ancak OECD ekonomilerinin 1980’ lerdeki genişleme dönemlerinde dahi işgücü piyasasındaki zorluklar ile karşılaşmaları yüksek işsizlik ve diğer işgücü piyasası problemlerinin arkasında yapısal zorlukların yer aldığını ortaya çıkarmıştır (Diriöz, 2012: s. 21).

1990’ lardan itibaren işsizlik oranlarının gelişmiş ekonomilerde yüzde 10’ ları bulması üzerine, çalışma hakkını bir insan hakkı olarak kabul eden ILO Sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı gibi uluslararası belgelerde imzası bulunun devletler, işsizlikle mücadelede radikal istihdam politikaları da denilen aktif istihdam politikalarını geliştirmeye başlamışlardır (Germir, 2013: s. 9).

1990’larda, aktif istihdam politikaları özellikle OECD ve geçiş ülkelerinde işsizlikle mücadelede temel bir araç olarak önem kazanmıştır. Doğu Bloku ülkelerinde modern aktif istihdam politika biçimleri başlarda mevcut değilken, piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bu politikalar ciddi biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Birçok geçiş ülkesinde bu politikalar 1990’lar boyunca tanıtılmış ve işgücünün uyumu için yaygın olarak kullanılmıştır. Aktif istihdam politikaları, gelişmekte olan ülkelerde ise nadiren kalkınma stratejilerinin bir parçası olmuştur. Ancak bu ülkelerde, ekonomik rejimlerin devlet odaklı bir oluşumdan piyasa odaklı bir oluşuma geçiş sürecinde aktif istihdam politikaları uygulanmaya başlamışsa da, çoğu ülkede henüz işgücü piyasasının kalıcı bir parçası olamamıştır. Bu politikalar, krizlerin ve yapısal değişimlerin işgücü piyasası üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla uygulanmaktadır (Diriöz, 2012: s. 22).

2007-2010 yılları arasında OECD ülkelerinde aktif istihdam politikaları için yapılan harcamalar yüzde 21 oranında artmasına rağmen işsizlik oranı yüzde 54 artmıştır. Bu da günümüzde aktif istihdam politikalarının etkinliğini sorgulanır duruma getirmektedir (Sanal, 2013: s. 13).

## 2.3.AKTİF İSTİHDAM POLİTİKASI ARAÇLARI

Aktif işgücü piyasası politikaları kavramı gerçekte çok sayıda ve birbirinden önemli derecede farklı programların oluşturduğu bir bütünü ifade etmektedir (Kapar, 2006: s. 346). Bu anlamda, AİP; kamu istihdam hizmetleri/ iş arama desteği, işgücü eğitimi ve iş yaratma şeklinde üç ana başlıkta ele alınabilir (Diriöz, 2012: s. 23).

### 2.3.1.Kamu İstihdam Hizmetleri

Geçmişi oldukça eskiye dayanan kamu istihdam hizmetleri, ekonomik gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun çok sayıda ülkede uygulanmaktadır. Kamu istihdam hizmetleri, "kamu çalışma programları", "istihdam yoğun programlar", "doğrudan istihdam programları" veya " iş yaratma programları" olarak da ifade edilmektedir (Kapar, 2006: s. 346).

Ülkemizde kamu istihdam hizmetleri, Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülmektedir. Yürütülen kamu istihdam hizmetleri çeşitli aktif ve pasif istihdam hizmetlerinden oluşmaktadır. Sanayileşme ile birlikte ekonomik birimler gittikçe daha fazla uzmanlık alanlarına bölünerek uzmanlaşmaktadır. Bu anlayış, adama göre iştense, işe göre adam anlayışını zorunlu kılmıştır. İşgücünün daha nitelikli hale gelmesini gerektirmiştir. Ancak iş piyasalarında her zaman nitelikli işgücü ile işveren buluşamamaktadır. Bu durum bir piyasa aksaklığıdır ve kamu müdahalesini gerekli kılmaktadır. Bu aksaklık farklı sebeplerden kaynaklanacağı gibi, çoğu zaman iş piyasasının yeteri kadar şeffaf olmaması sonucunda oluşmaktadır (Tiryaki, 2007: s. 26).

Kamu istihdam hizmetlerinin temel görevi, işveren ile işgücünün buluşturulmasıdır. Ancak her zaman işin gerektirdiği niteliklerle işgücünün nitelikleri

uyuşmamaktadır. İşte bu durum, aktif istihdam politikalarının uygulama gerekçesini oluşturmaktadır. İşgücünün işverenin istediği niteliklere sahip olmadığı durumlarda, kamu istihdam hizmetleri çerçevesinde bu kişilerin nitelikleri arttırılabilir. Mesleki eğitim ve gelişim kurslarının bu amaçla kullanılabileceği gibi, aynı zamanda bireylerin iş piyasasında karşılaşabilecekleri sorunlara yardımcı olmak amacıyla kariyer danışmanlığı hizmetleri de bu alanda değerlendirilebilmektedir (Tiryaki, 2007: s. 27).

Kamu istihdam hizmetleri, uzun süreli işsizleri, gençleri ve mesela psikolojik rahatsızlığı vb. olan grupları, sosyoekonomik kuruluşlar ve kar amacı gütmeyen sektörlerdeki projelerde çalıştırmayı hedefleyen bir uygulama olarak da karşımıza çıkabilmektedir. Prensipte bu tür işler, belli süreleri kapsamakta ve bireyleri iş piyasasına entegre etmeye çalışmaktadır. O yüzdendir ki, kamu istihdam hizmetlerini işsizlik sorununu hafifletici, işsizlere iş bulana kadar zaman kazandırıcı ve işsizlere ümit verici bir önlem olarak ifade edebiliriz (Sanal, 2014: s. 2).

Kamu istihdam hizmeti şeklinde yaratılan işler genellikle altyapı, çevre koruma ve iyileştirme, kamuya açık mekânların bakım ve onarımı, sağlık ve refah hizmetleri, belediye hizmetleri gibi alanlardır. Temel özelliklerinin, kamunun müdahalesi olmaksızın yaratılamayacak işler olmasıyla birlikte maliyetleri, kamu veya programı destekleyen özel kuruluşlar tarafından karşılanır. Program kapsamındaki çalışma için oldukça düşük düzeyde bir sosyal koruma ve ücret öngörülür. Böylelikle, programa yalnızca yoksulların veya yardıma en çok gereksinimi olan işsizlerin katılması amaçlanmaktadır (Kapar, 2006: s. 347).

Kamu istihdam hizmetleri aracılık işleviyle birçok farklı şekilde faaliyet gösterebilmektedir;

- **İşe Yerleştirme:** Kamu istihdam kurumlarının en temel görevi olarak bilinir. İşgücünün niteliklerine uygun işi, işverenlerin de ihtiyaçları doğrultusunda aradıkları işçiyi bulmalarını sağlayan bir hizmettir.
- **Mesleki Rehberlik ve Danışmanlık:** Mesleklerin gerektirdiği nitelikler ile kişilerin sahip oldukları özellikler karşılaştırılarak, bireyin yetenek ve

isteklerine yön verilir. Bu kapsamda bireyin yararlanabileceği eğitim ve diğer olanaklar konusunda yol gösterilmesi demektir.

- **İş Arama Kursları:** İş bulmada zorluklarla karşılaşan kişiler için yoğunlaştırılmış danışmanlık biçimini alan hizmetlerdir. Bunlardan en bilineni, iş bulmada en fazla zorlanan işsizlerin deneyimlerini belli aralıklarla toplanarak birbirlerine aktardıkları ve bir danışmanın gözetiminde iş aradıkları iş kulüpleridir.
- **İşgücü Piyasası Hakkında Bilgilendirme:** İşgücü piyasası bilgi sisteminin iyi işlemesini sağlayarak, işgücü piyasasının düzenlenmesine katkıda bulunur. Piyasadaki işler ve gerekli nitelikler ile ilgili iş arayanları bilgilendirme ve gerekli önlemleri almayı içerir.
- **Coğrafi Hareketlilik Destekleri:** İşgücü talebinin olduğu bir bölgeye ve sektöre işsizlerin yönlendirilmesidir. Hatta gitmeleri için, taşınma giderleri ve harçlık gibi destekler bile verilebilmektedir (Diriöz, 2012: s. 24-25).

Çeşitli ülkelerde farklı düzenlemelerle uygulanan kamu istihdam hizmetleri programlarının sonuç ve etkilerini belirlemek için araştırmalar yapılmıştır. Bu programların kısa dönemde işsizliğin azaltılması ve istihdamın arttırılmasında olumlu sonuçlar doğurduğu, uzun dönemde ise, işsizliğin azaltılmasında önemli bir etkide bulunmadığı, genel olarak araştırmaların ulaştığı ortak sonuçlardır. Ayrıca, bu programların işsizlerin işgücü piyasası ile ilişkilerinin güçlendirilmesinde veya tekrar uyumlarının sağlanmasında kalıcı bir etkiye sahip olmadığı da belirtilmektedir (Kapar, 2006: s. 348).

### 2.3.2.İşgücü Eğitimi Programları

Değişen ekonomik ve teknolojik koşullar üretim şartlarını ve rekabet gücünü etkileyerek, çok daha fazla nitelikli işgücüne ihtiyaç duyurmaktadır. Çoğu yapısal işsizlik durumunda, piyasada genel olarak çok sayıda açık iş ve en az da bunun iki üç katı işsiz varken nitelik uyuşmazlığından dolayı bu işler açık kalabilmektedir. Bazen de mevcut işgücünün vasıflarının demode olması ya da o

alanda talep olmaması nedeni ile bazı işler açık kalabilmekte ve bireyler sahip olduğu vasıflar doğrultusunda istihdam edilememektedir (Tiryaki, 2007: s. 31).

İşgücü eğitimi programları, işsizlik türleri içinde en yaygın olan yapısal işsizliğe karşı mücadelede en fazla uygulanan yoldur denilebilir. İşgücü arz ve talebinin nitelik sorunu nedeniyle eşleşemediği durumlarda, işgücünün nitelik ve beceri düzeyini yani istihdam edilebilirliğini artırarak işsizliğin azaltılmasını amaçlayan programlardır. Bu programlar eğitim merkezlerinde veya işletmelerde verilen ve işgücü piyasasında geçerli bir mesleği olmayan işsizleri, işsiz kalma riski olan çalışanları, okuldan iş yaşamına geçemeyen veya okulu bitiremeyen gençleri, engellileri ve diğer dezavantajlı kişileri hedefleyen programlardır (Diriöz, 2012: s. 25).

Kamu istihdam kurumları doğrudan ya da bazı eğitim kuruluşları ile işbirliği yaparak, mesleki beceri kazandırma eğitimleri ile işletmelerin ihtiyaç duyduğu kişileri istidam etmelerini sağlamaktadır (Tiryaki, 2007: s. 31).

İşgücü yetiştirme eğitimleri farklı adlar altında çeşitli özel ve kamu kurum ya da kuruluşlarınca verilmektedir. İşgücü yetiştirme kurs maliyetleri bazı durumlarda çok yüksek olabilmekte ve bazı mesleklerde kurs açılmayabilmektedir. Birçok kuruluş da gelir sağlamak amacıyla bu kursları düzenleyebilmektedir. Özel kuruluşlar tarafından kar amacıyla düzenlenen mesleki eğitim kursları, ekonominin genel işgücü ihtiyacını sağlamaktan uzaktır. Aynı zamanda bu gibi kursların maliyetleri kursiyerlerden karşılandığı için, zor şartlar altında bulunan işsizleri bu kursları finanse etmeye zorlamakta ve bu da bazı sosyo-ekonomik sebeplere yol açmaktadır. Bu maliyetlerin işverenler tarafından karşılanması gerektiği söylemleri mevcuttur. Ancak bu durum işverenler açısından üretim maliyetlerini ve fiyatları arttıran bir kalem olarak görülmektedir. Yoğun işsizliğin yaşandığı zamanlarda, işsizlerin kendi aralarında boş işler için rekabet etmesi gerekmekte olup, maddi durumu daha iyi olan işsiz, bu kursları finanse etmektedir. Dolayısıyla bu hizmetin bir kamu hizmeti olarak sağlanması sosyal ve adil devlet ilkesinin bir gereği olmaktadır (Tiryaki, 2007: s. 33).

### 2.3.3.İş Yaratma Programları

İşsizliği azaltmaya yönelik uygulanan aktif istihdam politikalarından biri de iş yaratma programlarıdır. İş bulmaları güç olan işsizlere yönelik olarak geliştirilmiş programlardır. İstihdam imkânlarının kısıtlı olduğu dönemlerde, özellikle de gelişmekte olan ülkelerde hem sermaye birikimi hem de istihdamı arttırmak için iş yaratma programları yürütülmektedir. Bu programlar, yeni işler yaratılmasını ya da mevcut olan işlerin korunmasının desteklenmesini amaçlamaktadır. İş yaratma programları içinde tanımlanmakta olan çok sayıda politika bileşeni yer alsa da biz bu kapsam içinde genel olarak kabul edilen üç çeşit program üzerinde duracağız;

#### *2.3.3.1.Ücret/İstihdam Sübvansiyonları*

İşverenleri yeni işçi almaya ya da desteklenmediğinde işletmeden kaynaklanan nedenlerle işten çıkarılma ihtimali olan çalışanları korumaya teşvik eden sübvansiyonlardır. Bu programlar, genellikle gençleri ve uzun süreli işsizleri hedeflemektedir (Diriöz, 2012: s. 26).

Ücret ve istihdam sübvansiyonları gelişmiş ülkelerin çoğunda uygulanan önemli bir emek piyasası politika aracıdır. Uygulamada hükümet, işverenlere bu programlar kanalıyla desteklendiği belgelenen ya da duyurulan işçileri işe almaları karşılığında, ücretin belli bir kısmını karşılayacağını ya da bu işverenlerin ödeyecekleri vergilerde indirim yapacağını duyurur. Yapılan bu sübvansiyon genelde bir miktar ve süre ile sınırlıdır. Uygulamanın altında yatan ekonomik mantık, sübvansiyon ile işgücü maliyetini ucuzlatmak ve istihdam artışını teşvik etmektir. Maliyetlerdeki bu düşüş fiyatların düşmesini sağlayacak, bu da mal ve hizmet talebini arttıracağından istihdam genişlemesini sağlayacaktır. Uluslararası ticarete konu olan malların talebi yurt içi mallarından daha esnektir. Bu bağlamda fiyat düşüşünün talep arttırıcı etkisi yurt dışına satılan mallarda daha fazla hissedilecek ve istihdam sübvansiyonu beraberinde ihracat sübvansiyonunu da getirecektir (Biçerli, 2004: s. 74).

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarını kapsamı itibariyle üç grupta toplamak mümkündür. Bunlar;

- **Genel Sübvansiyonlar:** Bütün çalışanlara uygulanan sübvansiyonlar olduğundan, işverenlere önemli ölçüde kazançlar sağlayan uygulamalardır. Ancak fonların bu şekilde geniş bir kitleye yayılması durumunda nispeten az sayıda işsiz iş bulabilmekte ve yapılan sübvansiyonun büyüklüğü ile kıyaslandığında işsizliğin azaltılmasının getirileri küçük olmaktadır.

- **Yeni İşçiler İçin Uygulanan Sübvansiyonlar:** Yeni işe alınan işçilerin ücretlerinin bir kısmının devlet tarafından karşılanması olarak uygulanır. OECD ülkelerinde yaygın olarak kullanılmaktadır.

- **Marjinal Sübvansiyonlar:** Belirli bir işgücü stokundan sonra işe alınan işçilerin maliyetlerini karşılamaya yönelik sübvansiyonlardır. Bu sübvansiyon türü diğerlerine göre daha üstün tutulur. Çünkü genel sübvansiyonlarda işverenler normalde bile işçilerden önemli karlar elde ederken, yeni işçi sübvansiyonlarında işverenler sübvansiyondan yararlanmak için fazladan istihdam yaratmak yerine işçi devrini arttırmaya yönelebilmektedirler. Yani firmalar daha fazla işçi istihdam etmek yerine mevcut işgücüne fazla mesai yaptırmaktadırlar. Belirli işgücü seviyesinin üstündeki artışlara uygulanan marjinal sübvansiyonlar bu gibi dezavantajları ortadan kaldırarak, işsizlerin konumunu güçlendirecektir (Biçerli, 2004: s. 75-76).

Ücret sübvansiyonları daha çok gelişmekte olan ülkelerde tercih edilmektedir. Ancak ücret sübvansiyonları istismara oldukça açık ve kamu kaynağının ölçüsüz bir şekilde dağıtılması ihtimalini sürekli içinde bulundurmaktadır. Bu nedenle, uygulanan ülkelerde sürekli eleştirilere maruz kalmıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomideki çarpık yapı sebebiyle vergilerin büyük kısmı üzerine yıkılmış durumda olan ücretli ve dar gelirli kesimler kamu kaynağının bu şekilde nispeten daha zengin olan girişimcilere ve firmalara verilmesine haklı olarak karşı çıkmaktadır. Bu programların daha adaletli bir

vergileme sistemine ve yolsuzlukların önüne daha hızlı geçebilmek için daha şeffaf bir sosyo-ekonomik yapıya ihtiyaç duyulmaktadır (Tiryaki, 2007: s. 39).

Sonuç olarak, ücret ve istihdam sübvansiyonları ekonomik açıdan işsizlikle mücadelede etkinliği tartışılsa da, sosyal açıdan işsizleri emek piyasasında tutabilmek ve işsizliğin neden olacağı olumsuzlukları önlemek adına başarılı politikalar olarak ifade edilebilmektedir (Biçerli, 2004: s. 97).

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının etkileri konusunda yapılan çalışmalardan şu sonuçlar çıkarılmıştır;

- Özellikle gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ülkeleri için, istihdam sübvansiyon programları uzun dönem istihdam ve gelirler üzerinde net bir olumlu etkiye sahip olmamasına rağmen, gelişmiş ülkelerde son dönemlerde daha olumlu sonuçlar vermektedir.
- Genel bir görüş olarak, diğer aktif istihdam politikaları ile birleştirildiğinde daha etkin olacağı düşünülmektedir.
- Uzun vadeli programlardan ziyade kısa vadeli programların daha etkili olacağı öngörülmektedir.
- İşsizleri işgücü piyasasında tutmak ve işsizliğin olumsuz etkileriyle mücadele etmek için başarılı bir araç olmaktadır.
- Firmaların bu programı kalıcı bir sübvansiyon programı olarak kötüye kullanımını engellemek için daha fazla kontrol gerektiğine dair söylemler mevcuttur (Diriöz, 2012: s. 86).

#### *2.3.3.2.İş Kurma ve Geliştirme Programları*

Bireylere yönelik çalışmayı teşvik sübvansiyonları içinde en çok başvurulan uygulama girişimciliği geliştirici politikalar ve işsizlere kendi işlerini kurmaları amacıyla yapılan ödemelerdir (Biçerli, 2004: s. 99). Bu programlar, küçük işletme kurma, kendi işini kurma geliştirme veya KOBİ (Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler) teşvik programları gibi birçok şekilde ifade edilebilmektedir (Diriöz, 2012: s. 26).

Rekabetin gün geçtikçe arttığı bir dünyada, girişimciliğin ve yeni icatların verimlilikteki gelişmeleri sürekli kılarak yeni istihdam imkânları doğurduğu ve refahı arttırdığı bilinen bir gerçektir. Deneyim ve tecrübeler bu anlamda küçük ve orta ölçekli işletmelerin önemli bir istihdam kapasitesi yaratabileceğini göstermektedir. Bu programlar ile kredi ve diğer desteklerin sağlanması yoluyla küçük ölçekli işletmelerin kurulması veya geliştirilmesi ile işsizlerin kendi işlerini kurmalarına destek olmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla izlenebilecek diğer politikalar; küçük işletme yöneticilerini daha iyi yönetim konusunda eğitmek, KOBİ' ler üzerindeki vergi yükünü hafifletmek, kamu düzenlemelerini ve bürokratik işlemleri basitleştirmek olarak sıralanabilir (Biçerli, 2004: s. 98-99).

Bu programlarda temel amaç, sermaye birikimini arttırarak ekonomiyi uzun dönemde rekabete açık ve güçlü sermaye yapısı ile donanımlı firmalardan oluşur hale getirmektir. KOBİ'lerin teşviki ile istihdamın arttırılması birbirine paralel gitmektedir. Dolayısıyla ekonomi, iş kurma ve geliştirme programları ile yeni istihdam olanaklarına ulaşmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, işsizlerin kendi işlerini kurmalarını sağlamak için onlara eğitim ve danışmanlık hizmeti sağlanmaktadır. Daha sonra da kurdukları işlerin geliştirilmesi için yardımcı olunmakta ve böylece bu işletmeye alınacak yeni çalışanlar ile istihdam yaratılmış olmaktadır. Sonuç olarak, kredi veya ayni yardımlarla KOBİ'lerin açılmasına destek verilerek ekonomide yeni istihdam alanları oluşturulmaktadır (Tiryaki, 2007: s. 37).

İş kurma ve geliştirme programlarının etkileri üzerinde yapılan çalışmalarda sonuç olarak şu değerlendirmeler çıkarılmıştır;

- Program içeriği ülkeden ülkeye ciddi değişimler göstermektedir. Bu nedenle istihdam üzerindeki etkileri net değildir.
- İşgücü talebinin ve iş olanaklarının az olduğu durumlarda bu programlar önem kazanmaktadır. Programların başarılı olabilmesi için hedef kitle, bu kitlenin nitelikleri ve iş piyasasının analizi iyi yapılmalıdır.
- İyi bir iş planı ve kredilere erişilebilirliğin olması programın daha etkili olmasını sağlamaktadır.

- Bu programlar için net kayıp etkisi önemli bir sorundur. Böyle bir program düzenlenmese bile iş kuranların kendi işlerini kurabilme ihtimali oldukça yüksektir (Diriöz, 2012: s. 92-93).

#### *2.3.3.3.Toplum Yararına Çalışma Programları*

Toplum yararına çalışma programları, işsizliğin yoğun olarak yaşandığı dönemlerde işsizlerin kısa süreli istihdam ve eğitimini amaçlayan doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleşmesini sağlayan programlar olarak tanımlanmaktadır (Sanal, 2014: s. 6). Bir başka ifadeyle, istihdam imkânlarının sınırlı olduğu durumlarda kamu sektöründe ya da kar amacı gütmeyen kuruluşlarda işsizlere geçici istihdam imkânı ve gelir sağlayan ve kamu tarafından finanse edilen düşük ücretli programlardır, diyebiliriz (Diriöz, 2012: s. 26)

Toplum yararına çalışma programlarında amaç, çalışma hayatından kopma ihtimali olan veya geçici olarak desteklenmesi istenilen işsizlerin yaşam ihtiyaçlarını belirli bir süre de olsa karşılayarak, çalışma hayatından kopmalarını engellemektir. Ayrıca bu programlarla, katılımcıların geçici iş imkânlarına kavuşmaları, belli bir süre için desteklenmeleri, çalışma ortamına alışmaları, iş tecrübesi ve iş disiplini edinmeleri hedeflenmektedir (Diriöz, 2012: s. 26).

Toplum yararına çalışma programları sonuçları itibariyle aslında, hem aktif hem de pasif politikaları içermektedir, denilebilir. Çünkü işsizler bu programlarla, hem geçici de olsa bir gelir desteği elde etmekte hem de aktif olarak iş hayatının içinde bulunmaktadırlar (Tiryaki, 2007: s. 40).

Bu programlar ile açılan işlerin özel sektör işlerini ortadan kaldırmamasına ve yeni işler olmasına dikkat edilir. Aynı zamanda, genellikle diğer aktif politikalarla emek piyasasındaki durumları düzelemeyecek olan, işe yerleştirilmeleri zor olan kesimlere yönelik ayrımı ortadan kaldırmayı amaçlayan bir son çare uygulaması olarak kullanılır. Bu yolla istihdam imkânına kavuşan bireyin, desteği sona erdiğinde

kamu veya özel sektörde bu programlarla desteklenmeyen normal işler bulmaları hedeflenmektedir (Biçerli, 2004: s. 122-123).

Bu programların süresi genelde altı ay civarındadır. Bu programlarla ilgili yapılan çalışmalar, programların doğrudan kamu istihdam kurumlarından ziyade özel sektör ya da kamu yararına çalışan kuruluşlar tarafından yürütülmesinin daha olumlu sonuçlar verdiğini ortaya koymaktadır. Bunun nedenleri, programların yürütülmesi esnasında programa kamu istihdam kurumunun personel tahsisinin yeterli olmaması, programa katılan kişilerin söz konusu kurumlarca işe yerleştirilme ihtimalinin daha yüksek olması ve kamu yararına çalışma programlarının maliyetinin yüksek olması olarak sıralanabilir (Diriöz, 2012: s. 93).

Toplum yararına çalışma programlarının etkileri üzerine yapılan çalışmalardan genel itibariyle şu sonuçlar elde edilmiştir;

- Diğer aktif istihdam politikalarına göre bu programların etkileri daha az olmakta ve çoğunlukla amacına ulaşmadığı görülmektedir.
- Yüksek net kayıp, ikame ve yer değiştirme etkileri olduğu tahmin edilebilmektedir.
- Toplam talebin zayıf olduğu dönemlerde kamu sektörünün iş yaratması konjonktür karşıtı bir politika olarak kullanılabilmektedir.
- Dezavantajlı grupları aktif tutmakta ve sosyal dışlanmayı engellemede etkin olabileceği gibi, işsizliği azaltma da etkin olmadığı görüşleri egemendir (Diriöz, 2012: s. 96-97).

Ayrıca aktif istihdam politikası türlerini amaçlarına göre aşağıdaki tabloda da göstermek mümkündür;

**Tablo 2.** Amaçlarına Göre Aktif İstihdam Politikası Türleri

| AMAÇ | PROGRAM | HEDEF |
|---|---|---|
| Ekonomik darboğazların yumuşatılması | • Doğrudan İş Yaratma<br>• Ücret Sübvansiyonları<br>• Eğitim<br>• Kendi İşini Kurma Desteği | Dezavantajlı gruplar, geri kalmış bölge ve sektörler |
| Yapısal dengesizliklerin giderilmesi | • İstihdam Hizmetleri<br>• Eğitim<br>• Ücret Sübvansiyonları | Yakın bölgeler, sektörler veya meslekler |
| İşgücü piyasasının genel işleyişinin geliştirilmesi | • İstihdam Hizmetleri<br>• Eğitim | Tüm |
| Beceri ve verimliliğin geliştirilmesi | • Eğitim ve yeniden eğitim | Risk altındaki veya dezavantajlı çalışan kategorileri |
| Dezavantajlı veya risk altındaki çalışanların desteklenmesi | • İstihdam Hizmetleri<br>• Eğitim<br>• Ücret Sübvansiyonları | Risk altındaki veya dezavantajlı çalışan kategorileri |

**Kaynak:** Sinem Çapar Diriöz, "*İstihdamın Artırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü",* Kalkınma Bakanlığı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Mart 2012, s. 28.

## 2.4.OECD ve AB Ülkelerinde AİP Harcamaları

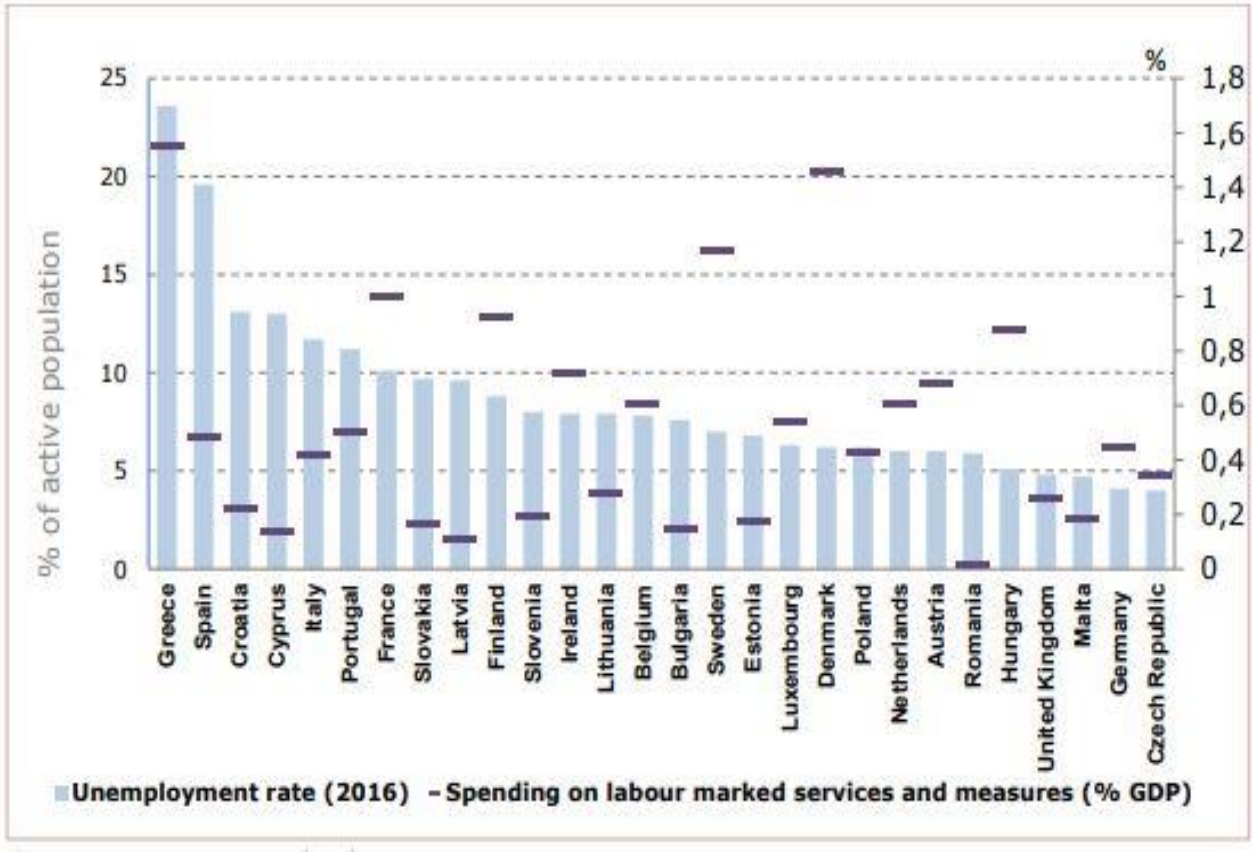
AB ve OECD tarafından geliştirilen aktif işgücü piyasası politikalarının (ALMP'ler) ana hedefi, iş arayanlar için iş fırsatlarını arttırmak ve iş (iş ilanları) ile işçiler (yani işsizler) arasındaki eşleşmeyi iyileştirmektir. Bunu yaparken, ALMP istihdam ve GSYİH büyümesine katkıda bulunabilir ve işsizliği ve fayda bağımlılığını azaltmak temel hedefi oluşturmaktadır. ALMP'ler, dolaylı istihdam teşvikleri (iş rekreasyonu, iş paylaşımı, işe alım sübvansiyonları) üzerinden kurumsal ve işyeri eğitim tekliflerinden korunaklı ve desteklenmiş istihdamın kurulmasına veya doğrudan iş yaratma (kamu iş planları) ve işe alım teşviklerinin sağlanmasına kadar uzanmaktadır. ALMP'ler işsizlerin işe dönüşlerini mümkün olan en hızlı şekilde ve mümkün olan en iyi iş, işgücü piyasasına başarılı bir şekilde tekrar girmeleri için gereken desteği sağlayarak sağlamaya yardımcı olmaktadır. Yeniden

beceri ve beceri geliştirme önlemleri sayesinde, ALMP insanları beceri ile yüzleşen alanlara yönlendirmeye yardımcı olmaktadır (https://ec.europa.eu/, 2019).

Aktif istihdam politikaları çeşitli araçlar sayesinde hayata geçirilmektedir. Ancak, bunlar belli bir maliyeti de beraberinde getirmektedir. AB İstihdam ve Sosyal İnovasyon (EaSI) programı ile yüksek düzeyde bir kalite ve sürdürülebilir istihdamı teşvik etmek, yeterli ve uygun sosyal korumayı garanti etmek, sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele ve çalışma koşullarını iyileştirmek için bir finansman aracı oluşturmuştur. EaSI'nin üç ekseni, istihdamın ve sosyal politikaların modernizasyonunu (PROGRESS ekseni), iş hareketliliğini (EURES ekseni) ve mikro finans ve sosyal girişimciliğe (MF / SE ekseni) erişimi desteklemektedir. EASI, akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyüme için Avrupa 2020 Stratejisinin istihdamının ve sosyal hedeflerinin uygulanmasını koordine etmek için AB fonları sağlamaktadır. EaSI, modern, etkili ve yenilikçi AB istihdamı ve sosyal politikaları geliştirerek, koordine ederek ve uygulayarak ulusal politikalara katma değer sunmaktadır. Bu durum da istihdam politikalarına yönelik yapılan harcamaları arttırmıştır (EU, 2018: s. 114).

AB üye ülkelerin aktif istihdama yönelik gerçekleştirdiği yatırım oranları ise aşağıdaki şekilde görülmektedir. Şeklide ülkelerin işsizlik oranları mavi renkte verilmiştir. İşgücüne yönelik gerçekleştirilen hizmetler ve önlemler için harcamalar ise mor renkte yer almaktadır. Görüldüğü üzere, en fazla işsizlik oranı Yunanistan'a aittir. Bununla birlikte en fazla istihdam harcamaları da Yunanistan tarafından yapılmaktadır.

**Şekil 8:** AB Üye Devlet Tarafından İşgücü Piyasası Hizmetleri, Aktif Ve Pasif Önlemler (GSYİH'nın%; Sol Taraf) Ve İşsizlik Oranlarının (Sağ Taraf) Harcamaları, 2016



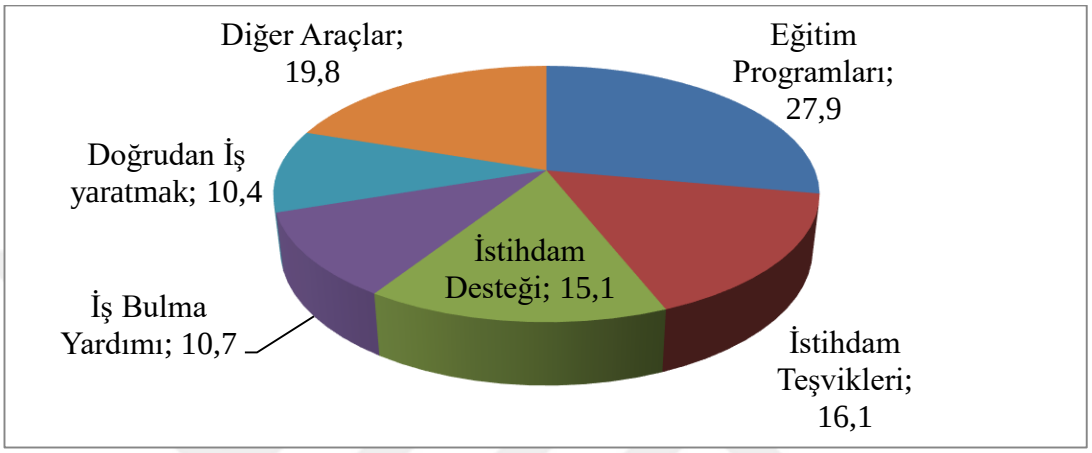

**Kaynak:** https://ec.europa.eu/, 2019.

Yaklaşık 40 OECD ülkesi istihdam amacıyla birçok yatırım gerçekleştirmektedir. Ülkeler arasında istihdama yönelik politikaların oluşturulması OECD için önem arz etmiştir. OECD ülkelerinin yıllara göre istihdam yatırım oranları şu şekildedir (Immorvoll ve Knotz, 2018: s. 40):

1998-2008 yılları arasında 21 OECD ülkesinde aktif ve pasif istihdam politikası harcamaları incelendiğinde; Danimarka' da milli gelirin yüzde 4'ünü, Belçika' da yaklaşık yüzde 3,5'ini, Almanya, Hollanda ve Finlandiya' da yaklaşık yüzde 3'ünü, A.B.D.' de yüzde 0,5'ini ve İngiltere' de yüzde 0,25'ini oluşturmuştur. Bu harcamaların A.B.D. dışındaki OECD ülkelerinin ortalaması alındığında yüzde 59'u pasif, yüzde 41'i ise aktif istihdam politikaları için yapılmıştır. A.B.D.'de ise bu

harcamaların yüzde 70'i pasif, yüzde 30'u aktif istihdam politikalarına yöneliktir (Sanal, 2013: s.14).

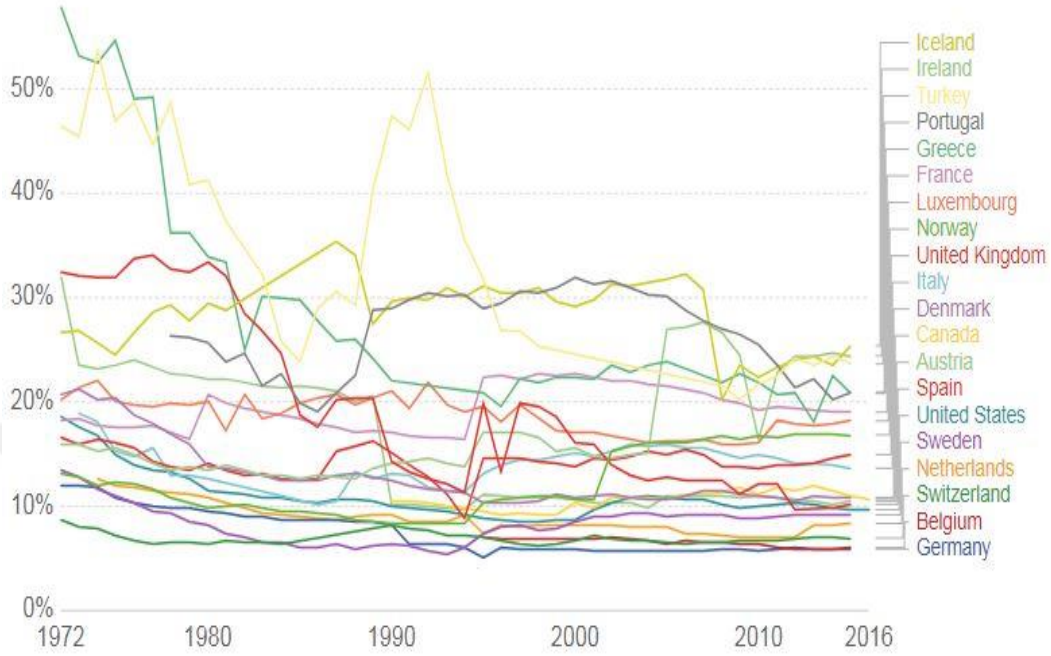
**Şekil 9.** OECD Ülkelerinde 2004-2008 Yılları Arasında Aktif İstihdam Politikası Harcamalarının Araçlara Göre Dağılımı (%)




**Kaynak:** Mehmet Engin Sanal, Aktif İstihdam Politikaları, *Toprak İşveren Dergisi,* 2013, Sayı No:99, s. 114.

Şekil 9'da görüldüğü üzere OECD ülkelerinin 2004-2008 yılları arasında aktif istihdam politikası harcamalarının araçlara göre dağılımları yer almaktadır. Ülkelerin istihdam desteği %15,1 olduğu belirtilirken, eğitim programlarının %27,9, istihdam teşviklerinin 16,1, iş bulma yardımlarının %10,7, doğrudan iş yaratma unsurlarının ise %10,4 olduğu görülmektedir. 2008 yılından sonra kaydedilen oranlar incelendiğinde ise aşağıda yer alan şekil meydana gelmektedir.

**Şekil 10.** OECD Ülkelerinde 1972-2016 Aktif İstihdam Politika Harcamaları




**Kaynak:** https://ourworldindata.org, 2019.

Şekilde görüldüğü üzere OECD ülkelerinin aktif istihdam politika harcamaları yer almaktadır. Ülkelerin birçoğunun 1972-2000 yılları arasında istihdam oranlarının yüksek seyrettiği 2000-2010 arasında düşmeye başladığı, 2016 yılında gelindiğinde ise oranlarda daha fazla düşüşlerin meydana geldiği görülmektedir. Almanya, Belçika, İsviçre, Hollanda ve İsveç istihdam politika harcamalarında stabil bir durum söz konusudur. Türkiye'nin istihdam politikalarına yönelik gerçekleştirdiği harcamalarda büyük dalgalanmaların olduğu görülmektedir. Türkiye istihdam politikalarına yönelik en fazla harcamaları 1990-2000 yılları arasında gerçekleştirmiştir. İlerleyen yıllarda ise harcamalarda düşüşler meydana gelmektedir.

### 2.4.1. Ülkelerin Aktif istihdam Politikası Harcamaları

Ülkeler istihdama yönelik çalışmalar gerçekleştirmektedir. Bu çalışmalar büyük meblağlar içermektedir. İstihdama yönelik yapılan çalışmaların finansmanını devlet karşılamaktadır. Devletler tarafından istihdama ayrılan pay ve yapılan

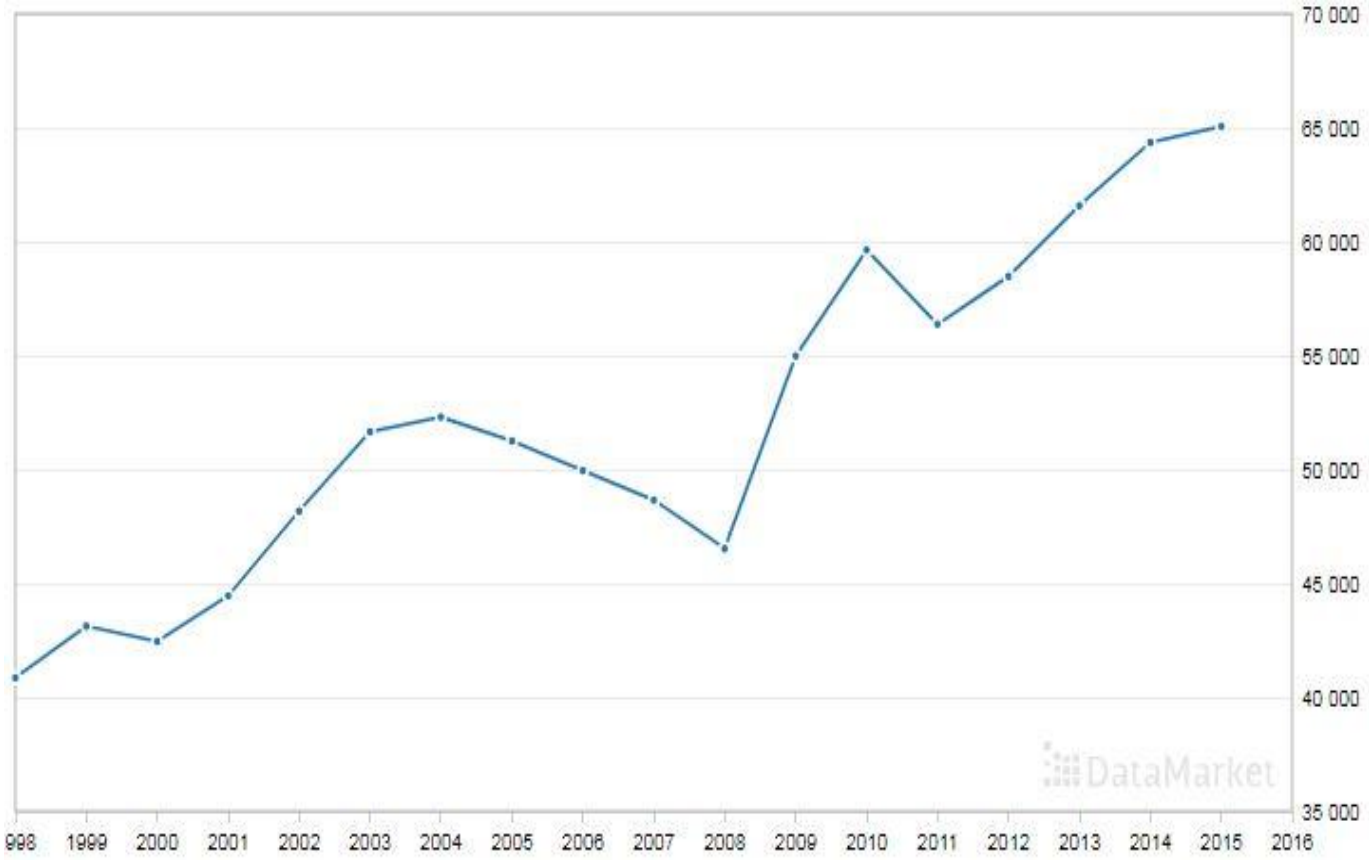
harcamalar bu başlık altında incelenecektir. İstihdama yapılan harcamalar için Fransa, Almanya, İngiltere ve İspanya ülkeleri tercih edilmiştir.

#### 2.4.1.1. Fransa'da Aktif İstihdam Politikası Harcamaları

Fransa'da istihdam, AB ortalamalarına göre daha düşüktür. Bu sebeple işsizlik oranları yüksek bir seyir izlemektedir. İşsizliğin önüne geçmek için Aktif İstihdam projesi oluşturulmuştur. Fransa, işgücü piyasası politikalarında aktivasyon ile önleme arasında kombinasyon geliştirmiştir. Genç istihdamının sağlanması ve uzun süreli işsizliğin önlenmesi, uzun süreli işsizliğe sürüklenmeye bırakılanların entegrasyonu gibi konular açık bir şekilde ele alınmaktadır. Ayrıca, kısa vadeli önlemler (iş yaratma önlemleri ve gençler ve yetişkinler için eğitim önlemleri) uzun vadeli önlemlerle (eğitim sisteminin modernizasyonu ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin sistematik kullanımı) ekonomik olarak desteklenmektedir. İşsizliğin azalması için, hükümetin uyarlanabilirlik politikalarına odaklanmıştır. Ayrıca "Yeni Hizmetler / Yeni İşler" girişimi ve Bilgi ve İletişim Teknolojileri gelişimine de dikkat çekilmiştir. Bununla birlikte iş kurma prosedürlerini basitleştirilmiştir. Fransız Aktif İstihdam Politikası, kamu harcamalarının yeniden yapılandırılması ve program fonu ve personel açısından ek araçların tahsis edilmesiyle desteklenmektedir (https://ec.europa.eu/eurostat, 2019).

Fransa aktif istihdam harcamaları 1998-2016 yılları arasında incelendiğinden aşağıda yer alan sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

**Şekil 11:** Fransa Aktif İstihdam Harcamaları (Milyon Euro)




**Kaynak:** https://ec.europa.eu/eurostat, 2019.

Şekilde görüldüğü üzere Fransa aktif istihdam politikalarına 2010 yılında yatırımlarını arttırmıştır. Fransa'da işsizliğin artması sebebiyle istihdam politikalarına ağırlık verilmiş ve bu çerçevede ekonomik destekler sunulmuştur. Bu yatırımlar 2016 yılında toplamda 65.000.000 civarında olduğu görülmektedir.

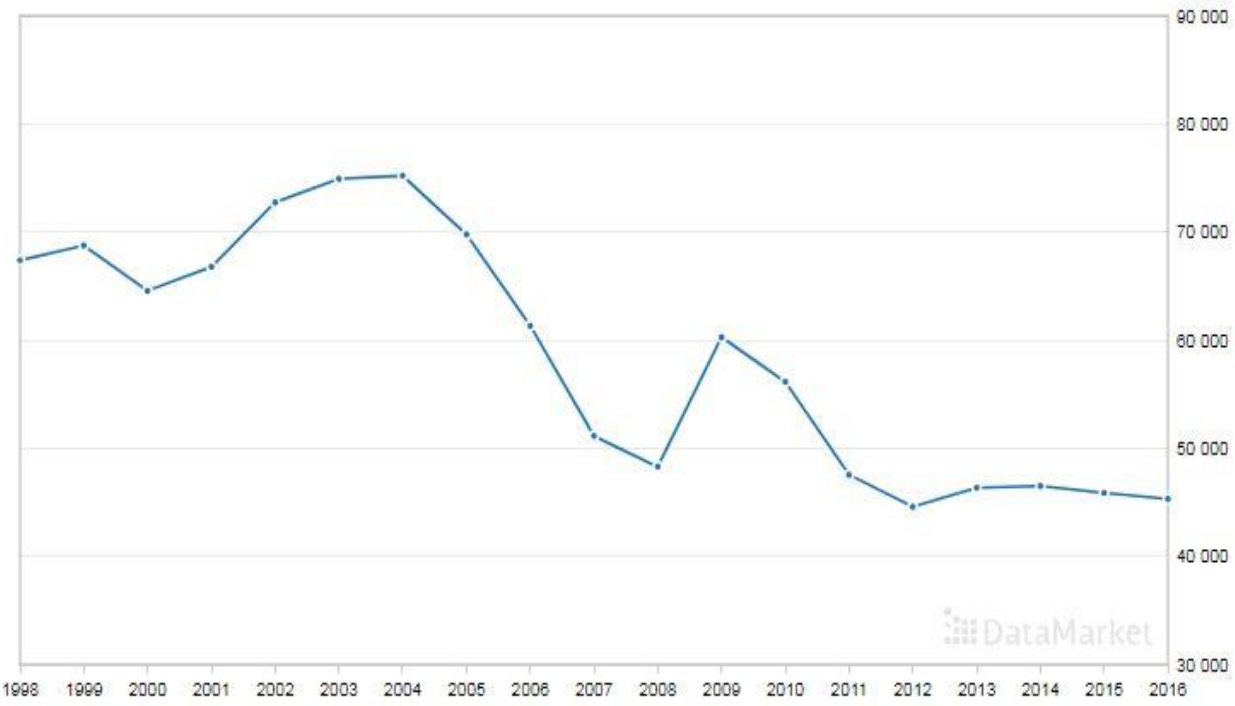
### 2.4.1.2. Almanya Aktif İstihdam Politikası Harcamaları

Alman işgücü piyasasındaki en önemli zayıflık, son beş yılda istihdam sağlanamamasıdır. Alman istihdam politikası, genel ekonomik koşulların iyileştirilmesine odaklı bir şekilde yapılandırılmıştır. Hükümetin politika içindeki rolü, düzenleyici reformlarla ve idari ve mali yükleri azaltarak işletmeler için uygun bir ortam yaratmak olmuştur. Aktif işgücü piyasası politikaları, özellikle eğitim alanında, arz yan tedbirleri ile bu alanda gerçekleştirilen çabaları desteklemektedir.

Almanya eğitim alanında ilk olarak çifte çıraklık sistemi gibi çalışmalar gerçekleştirilerek gençlerin okulu bırakma sayısını azaltmayı hedeflemektedir. Tüm aktif işgücü piyasası önlemleri yelpazesi, özellikle ileri eğitim, ücret sübvansiyonları ve kamu istihdam programları, yetişkinlerin uzun vadeli işsizliği çerçevesinde şekillenmiştir. İstihdam ofisleri oluşturularak buralarda iş arayanlara danışmanlık hizmeti sunulmaktadır. Kadın ve erkeklere eşit fırsatlar sunulmaya çalışılmıştır. Bilhassa kadınların aktif işgücü piyasasında yer almaları planlanmıştır (https://ec.europa.eu/eurostat, 2019).

Almanya aktif istihdam harcamaları 1998-2016 yılları arasında incelendiğinden aşağıda yer alan sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

**Şekil 12:** Almanya Aktif İstihdam Harcamaları (Milyon Euro)




**Kaynak:** https://ec.europa.eu/eurostat, 2019.

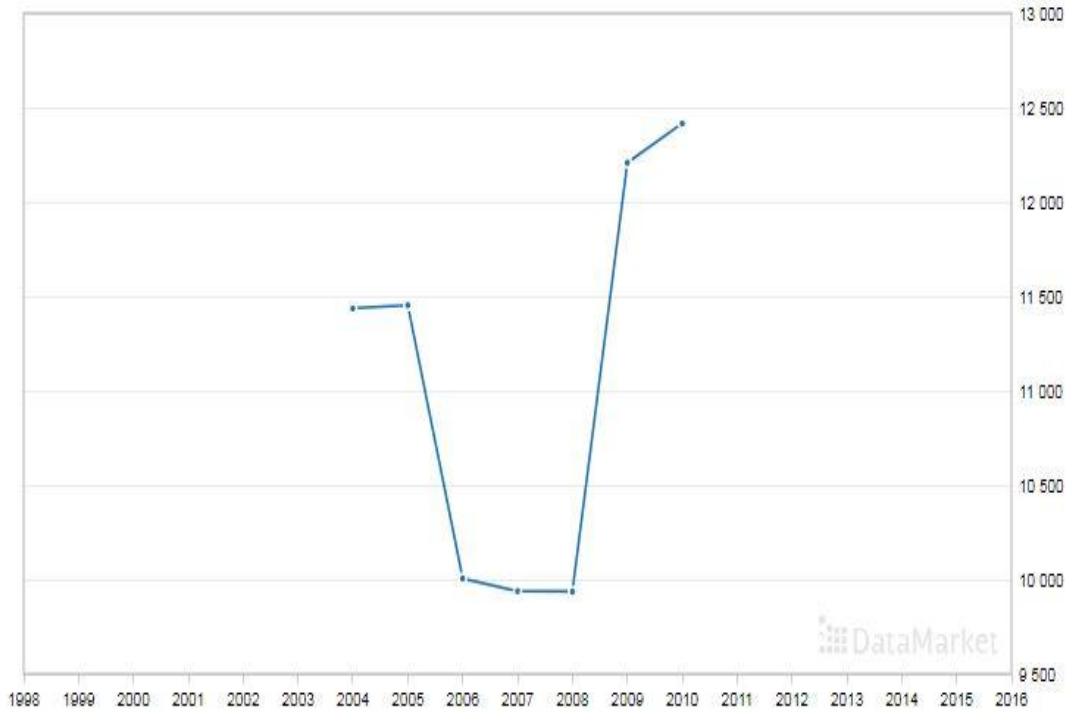
Şekilde görüldüğü üzere Almanya aktif istihdam politikalarına 2008 yılında yatırımlarda düşüşler meydana gelmiştir. Bu düşüşler 2009 yılında hızla artmasına karşılık tekrar ani düşüş görülmektedir. Yatırımlar 2013 yılında yatırımlar düz bir seyir izlemiştir. 2016 yılında ise yatırımların toplamda 55.000.000 civarında olduğu görülmektedir.

### 2.4.1.3. İngiltere Aktif İstihdam Politikası Harcamaları

İngiltere'nin istihdam performansı AB ortalamasına göre iyi bir düzeyde seyretmektedir. İngiltere Aktifi İstihdam Politikalarından, aktivasyon yaklaşımı doğrultusunda hareket etmektedir. Bu yaklaşımın ana planı, gençler ve yetişkinler için "Yeni Fırsat"lar sunmaktır. İşsizlikle mücadeleye yönelik aktivasyon yaklaşımı İngiltere'de yaygın olarak kabul edilmiştir. Yaklaşım için belirlenen yüzde 20'lik aktivasyon hedefine ulaşıldığı bildirilmiştir. Uzun süreli işsizliğin önlenmesi ile ilgili olarak birçok önlem oluşturulmuştur. İngiltere, uzun vadeli işsizliğin artmasında engelleyici bir yöntem olarak önleme politikalarına başvurulmuştur. Girişimcilik için uyarlanabilirlik ve fırsat eşitliği çerçevesinde yeni politikalar oluşturulmuştur. İşgücünün beceri seviyesini, özellikle de bireysel öğrenme yoluyla arttırmayı hedefleyen önlemler oluşturulmuştur (https://ec.europa.eu/eurostat, 2019).

İngiltere aktif istihdam harcamaları 1998-2016 yılları arasında incelendiğinden aşağıda yer alan sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

**Şekil 13:** İngiltere Aktif İstihdam Harcamaları (Milyon Euro)




**Kaynak:** https://ec.europa.eu/eurostat, 2019.

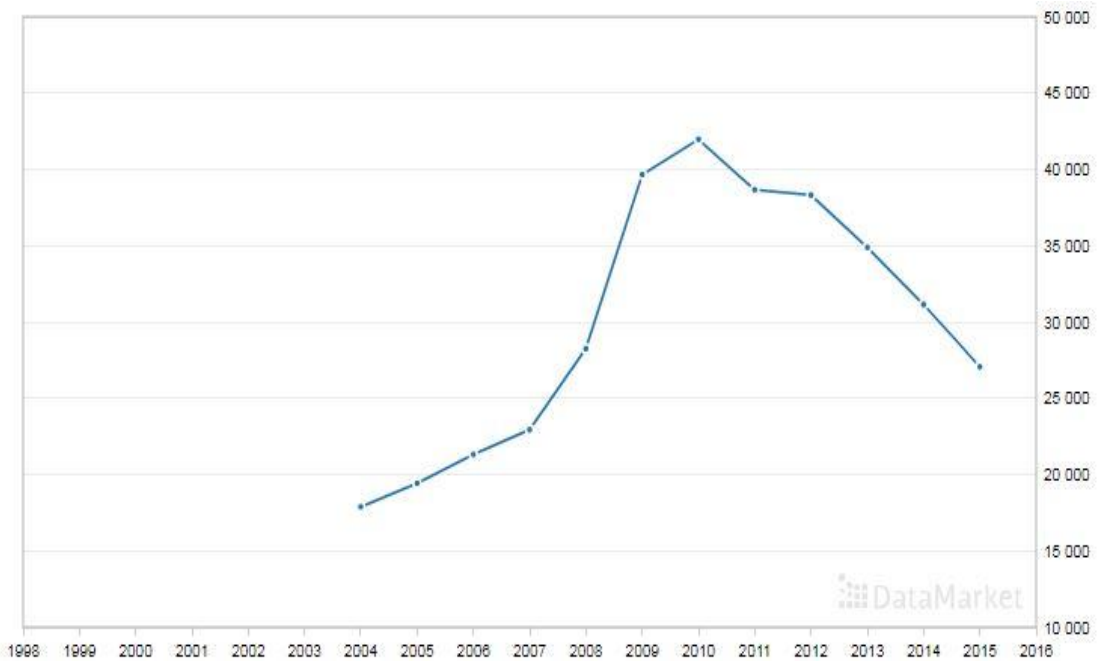
Şekilde görüldüğü üzere İngiltere aktif istihdam politikalarına 2004 yılında başlamıştır. Yatırımlar 2006 yılında ani bir düşüş sergilemiştir. Bu düşüşün ardından 2009 yılında yatırımlar son hızla devam etmiştir. 2011 yılan değin yatırımlar yüksek seyir izlerken 2011 yılından sonra yatırıma dair değerler bulunmamaktadır. 2011 yılında ise yatırımların toplamda 12.500.000 civarında olduğu görülmektedir.

### 2.4.1.4. İspanya Aktif İstihdam Politikası Harcamaları

İspanya Aktif İstihdam Politikasını daha iyi yapılandırmak amacıyla işgücü piyasasındaki temel sorunları ele almıştır. İspanya tüm OECD ülkelerinden daha zor bir iş gücü piyasasına sahiptir. İspanya işgücü piyasası, yüksek gençlik oranlarının yanı sıra, yüksek oranda uzun vadeli ve kadın işsizliğine sahiptir. İspanya için temel sorun ise kapsamlı bir istihdam politikasına sahip olmamasıdır. Aktif İstihdam Politikaları, aktivasyonu sağlama ve işsizliği önleme yönünde önemli bir hareketi temsil etmektedir. İspanya, önleyici yaklaşımı uygulamak için Aktif İstihdam Politikalarını oluşturmuş ve bu politikalarda, bireysel ihtiyaçların erken tanımlanması amaçlanmıştır (https://ec.europa.eu/eurostat, 2019).

İspanya istihdamı sağlamak amacıyla çalışma mevzuatında işten çıkarma konusunda katı maddelerde esnekliğe yer vermiştir. Bunun yanı sıra istihdam oranın arttırmak amacıyla birçok reform gerçekleştirmiştir (Parlak ve Küçükkuş 2017: 2399). İspanya aktif istihdam harcamaları 1998-2016 yılları arasında incelendiğinden aşağıda yer alan sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

**Şekil 14:** İspanya Aktif İstihdam Harcamaları (Milyon Euro)




**Kaynak:** https://ec.europa.eu/eurostat, 2019.

Şekilde görüldüğü üzere İspanya aktif istihdam politikalarına 2004 yılında başlamıştır. Yatırımlar 2006 yılında ani bir yükseliş sergilemiştir. Bu yükseliş özellikle 2008 yılında son hızla devam etmiştir. 2011 yılan değin yatırımlar yüksek seyir izlerken 2011 yılından sonra yatırımlarda tekrar bir düşüşün meydana geldiği görülmektedir. 2016 yılında ise yatırımların toplamda 27.000.000 Milyon Euro civarında olduğu tespit edilmiştir.

## 2.5.TÜRKİYE' DE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

Türkiye' de işsizliği önlemeye yönelik tedbirlerin alınması planlı dönemle başlamaktadır. 1963 yılında beşer yıllık planlar ile ülkenin makro hedeflerinin gerçekleştirilmesi ve sorunların üstesinden gelinebilmesi için kamu kesimi için hedefler, özel sektör için ise tavsiyeler belirlenmeye başlamıştır. İlki 1963 yılında uygulamaya konulan beş yıllık kalkınma planları içerik olarak karşılaştırıldığında da genel ve soyut ifadelerden zaman içinde daha rasyonel politika ve hedeflerinde belirlendiği gözlenmektedir.

### 2.5.1.PLANLI DÖNEMDE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

1963 yılında itibaren oluşturulmuş aktif istihdam politikaları aşağıda şu şekilde yer almaktadır:

**Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967):** Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/kanunlar_kararlar/kanuntbmmc046/karartbmmc04600001plan01.pdf, 2019):

"*Nüfus meselesini uzun sürede istihdam açısından da çok önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında istihdam meselesi, nüfus artışından doğan emek arzı ile toplumda yaratılan iktisadi faaliyet hacminin doğurduğu işgücü talebi arasındaki ilişki tâyin eder. Türkiye'de geçmiş dönemdeki hızlı nüfus artışından doğan emek arzının istihdamı Önümüzdeki yılların başlıca poblemlerinden biridir.*

*Bu dönem içinde meselenin çözülmesinde nüfus politikasının doğrudan doğruya etkisi söz konusu değildir; çünkü bugün alınacak tedbirlerin emek arzı üzerindeki etkisi ancak 15 yıldan sonra görülecektir. İstihdam probleminin daha uzun bir perspektif içinde düşünülmesi gerekmektedir. Özellikte hızlı bir teknolojik gelişme çağında bulunmamız ve üretim tekniğinin her zaman emekten tasarruf sağlıyacak yönde gelişmesi, yüksek bir nüfus artışından doğacak emek arzının istihdamının önemli bir mesele olarak kalmasına sebebolabilir.. Bütün bu sebepler nüfus artış hızını azaltıcı yönde politika kararlarının bugünden alınması gereğini açıkça ortaya koymaktadır.*

*Geçmişteki hızlı nüfus artışı ile tarım ve tarım dışı sektörlerde yaratılan iş hacminin doğurduğu istihdam arasındaki dengesizlik, tarımda hızla artan bir gizli işsizlik, problemi yaratmıştır, Bunun baskısı ile meydana gelen hızlı şehirleşme ise, tarım dışı sektörlerde bir açık işsizliğin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Türkiye'de yüksek bir kalkınma hızını zorunlu kılan başlıca sebeplerden biri de budur. Bugün tarımdaki en yüksek çalışma mevsiminde bile 1 milyon olarak beliren gizli işsizlere ilâve olarak 15 yıl içinde çeşitli sektörlerde 7,5 milyon insana iş imkânı yaratmak gerekecektir. î ç ve dış kaynaklarımız bakımından oldukça yüksek bir gelişme hızı sayılabilecek yüzde 7 lik bir kalkınmanın, yatırım ve üretim hedeflerinin gerçekleşmesi ile yaratılacak iş imkânları, özel tedbirler alınmadıkça istihdam meselemizi bütünüyle çözemiyecektir. Çünkü, plânıı dönemdeki yatırım ve üretim hedeflerinin yaratacağı toplam ilâve istihdam 6,8 milyondur.*

*Dolayısiyle, bu dönem içinde istihdam meselesini çözmeyi hedef tutan plânımızda bu konuyla ilgili özel tedbirler yer almaktadır. Plânın ilgili bölümünde geniş olarak açıklanan bu tedbirlerin ana ilkesi, ekonomik ve sosyal maliyeti çok yüksek olan açık işsizliğin önlenmesi için şehirlere akının, yaratılacak yeni iş alanlariyle dengeli olmasını sağlamak ve tarım bölgelerinde tarım dışı faaliyet imkânlarını artıracak programlar hazırlamaktır."*

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (BBYKP), işsizlik sorununun köyden kente göç ile birlikte büyüdüğü ve özel önlemler alınmadığı takdirde çözülemeyeceği belirtilmektedir (Biçerli, 2004: s. 273). Planda bu sorunun çözülmesi için, emeğin değerlendirilmesi esasına dayanan tarım dışı çalışanların arttırılması özellikle inşaat

sektöründe insan gücü yoğunluğuna dayanan teknolojilerin uygulanması öngörülmüştür (Alabaş, 2007: s. 77). Bu planda daha çok işsizlik ve tarım sektöründeki çözülme bağlantısı üzerine odaklanılmasından hariç, işgücü fazlasının yurt dışı talebi doğrultusunda ihraç edilmesi politikasına da yer verilmiştir (Diriöz, 2012: s. 123).

**İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972):** İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (http://www.sbb.gov.tr, 2019):

*"İstihdam üretim faaliyetlerine katılan aktif nüfus olarak iktisadi ve sosyal gelişme içinde önemli bir unsur ve sorun olmaktadır. Ancak, istihdam sorununun çözülmesi zamana ihtiyaç göstermektedir. Bu sadece işgücünün her yılki artışını karşılamak kapsamında değildir. Bugünkü işsizliği ve gizli işsizliği azaltmak için gittikçe artan istihdam yaratmak, iktisadi gelişme sırasında demografik, iktisadi ve sosyal değişme sonucu yeni işler aramak durumunda olanlara da iş sağlamayı gerektirmektedir. Bu anlayış içinde 1968 - 1972 döneminde İstihdam yaratmak ekonominin hızla gelişmesinin bir sonucu olarak ele alınacak, istihdam konusu genel kalkınmanın dışında bağımsız bir amaç olmayacaktır. Bu dönemde seçilen yıllık kalkınma hızının gerçekleşmesine bağlı olarak ve tam çalışma amacına yönelerek iktisadi ve sosyal faaliyet hacminin genişlemesi sonucu artan çalışma imkanları oranında istihdam en yüksek seviyeye çıkarılacaktır.*

*İkinci Beş Yıllık Plan döneminde ağırlık verilecek sanayileşme ile şehirlerde daha fazla çalışma imkanları yaratılacaktır, istihdamın bu gelişmesi yanında istihdam seviyesinin yükseltilmesi ve işsizliğin azaltılması için ekonominin yüzde 7 kalkınma hızı çerçevesinde istihdam artırıcı yönde genişlemesi özel tedbirlerle desteklenecek ve istihdam sorununun büyük olduğu yerler özellikle gözetilecektir.".*

Bu planda ana hedef GSMH' nın (Gayri Safi Milli Hasıla) arttırılması olmuştur. İBYKP' nın (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı) işsizlik konusundaki çözüm yolu ise, ekonomik kalkınma ile sorunun kendiliğinden çözüme kavuşacağı şeklindedir (Ay, 2012: s. 331). Yani kısaca, bu planda istihdam kalkınma hızına bağlanmıştır (Diriöz, 2012: s. 123). Hedeflenen kalkınma hızına bağlı olarak

istihdamın en üst düzeye çıkacağı ve böylece işsizliğin azaltılacağı belirtilmiştir (Biçerli, 2004: s. 273).

**Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977):** Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (http://www.sbb.gov.tr, 2019):

"*Geçmiş yirmi yılda ekonomik büyüme ve sanayileşme alanında harcanan çabalara rağmen, Türkiye Üçüncü Plan dönemine l milyon 600 bin 'kişi dolaylarında gizli ve açık işsizle girmektedir. Kır kesimindeki gizli işsizler yanında, şehirlerde hizmet sektöründe çalışanların önemli bir bilimin¸ de gerçek anlamda ¸retken saymak mümkün değildir. Bu nedenle Üçüncü Plan ve onu izleyen Plan dönemlerinin temel amaçlarından biri de istihdam sorununun çözümlenmeğidir.*

*İstihdam sorununu kısa dönemde tüm üretken sektörlerde emek-yoğun teknolojilere yinelerek, ya da işsizlik sigortası sistemini kurup yaygınlaştırarak çözümlemeye çalışmak sanayileşerek kalkınma amacı ile gelişebileceği gibi, uzun dönemde istihdamı yeterince artırma olanağını da ortadan kaldıran bir tutum olacaktır. Bu nedenle istihdam sorununun kesin çözüm¸, hızlı bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesinde aranmalıdır. Hızlı bir kalkınma ve sanayileşme çabası bile istihdam sorununu ancak 1990'larda çözebilecektir. Dolayısıyle, Üçüncü, Dördüncü¸ ve Beşinci Plan dönemlerinde istihdam baskısını azaltmak için uluslararası rekabete konu olmayan inşaat ve hizmet sektörlerinde Plan hedeflerini zaman yönünden aksatmamak şartı ile emek-yoğun tekniklerini kullanılması gerekmektedir*.".

ÜBYKP' da (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı) ulusal ölçekteki yatırımlara ekonomik kriterlere göre yer belirlenmesi öngörülmüştür. Az gelişmiş yörelerin potansiyellerini ve kaynaklarını değerlendirmede çaba gösterilmesinin gerekliliği kabul edilerek, bölgesel gelişmişlik farklarının uzun dönemde giderilmesi için dengeli bir yerleşme ve şehirleşme düzeninin geliştirilmesi üzerinde durulmuştur. Bölgelerarası gelişmişlik farklarını gidermenin uzun dönemde gerçekleştirilebileceği bir amaç olduğunu belirterek, kısa dönemde böyle bir çabaya girişmenin uzun dönemde sermaye birikimini ve ekonomik gelişmeyi yavaşlatacağı görüşü de dile getirilmiştir (Kulaksız, 2008: s. 52-53).

**Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983):** Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (http://www.sbb.gov.tr, 2019):

"*Bu dönemde kamu kesimi için öngörülen yatırımlarla öncelikle mevcut işletmelerin yenilenmesi, yeniden düzenlenmesi, üretimde uzmanlaşmaya yönelinmesi ve küçük işletmelerin ekonomik büyüklüğe ulaştırılması sağlanacaktır. Kamu kesiminde el dokuma halıcılığı hazır giyim dalları dışında yeni tesislere girişilmemesi sağlanacak, öncelikle III. Plan döneminde programlanan yatırımların tamamlanmasına çalışılacaktır. Küçük işletmelerin teknolojik ve ekonomik sorunlarına çözümler bulmak amacıyla gerekli destek ve düzenlemeler kamuca geliştirilecektir. Bu destek ve düzenlemelerden yararlanabilmeleri için küçük işletmelerin imalatçı birlikleri ve kooperatifler kurmaları öngörülecektir*.".

DBYKP' da (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı) istihdam sorunuyla ilgili tartışmaların ön plana çıktığı görülmektedir. Plan içerisinde, istihdamı arttırma amacı güden haftalık çalışma saatlerinin kısaltılması, fazla çalışmanın kaldırılması, yıllık izinlerin genişletilmesi ve küçük işletmelerin korunması ile ilgili öneriler bulunmuştur. Özellikle küçük işyerlerinin teşvik edilmesiyle ilgili politikalar ilk defa bu plan döneminde ele alınmıştır (Alabaş, 2007: s. 77). İstihdam sorununun genel olarak ekonominin canlılığa kavuşması, özel olarak ise sanayinin tam kapasiteye ulaşması ile çözülebileceği belirtilmiştir (Biçerli, 2004: s. 274).

Görüldüğü gibi planlı dönemin başından 1980 yılına kadar olan planların genelinde işsizlik ekonomideki yapısal bozukluklardan kaynaklanan bir sorun olarak görülmüştür. Bu nedenle bu konuda herhangi bir aktif veya pasif politikalar oluşturulmamıştır. Çünkü işsizlik sorununun hedeflenen kalkınma hızlarına ulaşılması durumunda çözüleceği düşünülmüştür. Ancak 1979-1980 yıllarında giderek ağırlaşan ekonomik bunalım, işsizlikte arzu edilen düşüşlerin olmasını engellemiş ve bu öngörülerin gerçekleşmediğini göstermiştir (Biçerli, 2004: s. 275).

**Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989):** Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (http://www.sbb.gov.tr, 2019):

"*Ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak, tarım, sanayi ve hizmetler kesimlerinde verimliliği arttırmak için, bilgi işleme teknolojisinin geliştirilmesine; elektronik bilgi işleme ve bilgi iletme sistemlerinin donanım, yazılım, v.b. araç gereçlerinin transferine, uygulanmasına ve öncelikle iç kaynaklara dayalı olarak üretilmesine ağırlık verilecektir. Bu amaçla, insangücü yetiştirme ve istihdam şartlarının sağlanması için gerekli tedbirler alınacaktır. Bunun kapsamda:*

- *Gerçekçi faktör fiyat politikası ile daha emek yoğun teknolojilerin kullanımına yönelinmesi,*
- *Kapasite kullanımının yükselmesi,*
- *İş barışının sürdürülmesi,*
- *Okul içi ve yaygın eğitim programlarının fonksiyonel hale getirilmesi ve işe dönük ve hizmet içi eğitimin teşvik edilmesi yoluyla vasıfsız işgücünün vasıf kazanarak istihdamının kolaylaştırılması,*
- *Yabancı Sermaye akışının hızlandırılması ve serbest bölgelerin geliştirilmesi yoluyla istihdam imkânlarının artırılması,*
- *Konut yapımı ve özellikle işsizliğin yoğun olduğu bölgelerde kamu altyapı ve bayındırlık projeleri uygulamalarıyla bölgesel işsizliğin massedilmesi,*
- *Mahalli teşebbüs potansiyelini değerlendiren, istihdam ve üretime olumlu etkisi bulunan sanatkâr ve küçük seviyedeki sanayiin büyümesi ve yaygınlaşması sağlanacaktır.".*

Bu planda işsizlik sorununun çözümü için; daha çok istihdam sağlayacak yatırımlara öncelik verilmesi, işsizlik açısından özellik gösteren bölgelerde mevsimlik işsizlere ek iş sağlamak için projeler geliştirilmesi, gençleri istihdam eden işyerlerine vergi iadesi verilmesi ve kendi işini kuranlara yardım hizmetlerinin geliştirilmesi gibi aktif istihdam politikaları hedeflenmiştir (Biçerli, 2004: s. 277). BBYKP (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı), AİP içerisinde kamu yararına çalışma programlarını, istihdam sübvansiyonunu, iş kurma desteğini ve dezavantajlı gruplara yönelik işgücü programlarını ilk kez tedbir olarak dile getirdiği için önem arz etmektedir (Diriöz, 2012: s. 124).

**Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994):** Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (http://www.sbb.gov.tr, 2019):

"*İstihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılması ve idamesi esastır. Bu çerçevede, genel hedefler doğrultusunda yatırımların teşvik edilmesi; müteşebbislik ruhunun ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücü yetiştirilmesi ve mevcut iş gücünün niteliğinin yükseltilmesi; işgücü piyasasında karşılaşılan ve istihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması istihdam politikasının temel ilkeleridir*."

İşsizlik bu yıllarda da önemli bir sorun olma özelliğini devam ettirmiştir. Yürürlüğe giren ABYKP' da işsizlikle mücadele konusunda büyük ölçüde önceki planlara benzemektedir (Biçerli, 2004: s. 277). KOBİ' lerin geliştirilmesi, kendi işini kuracaklara yardım sağlanması gibi düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür (Diriöz, 2012: s. 124). Sadece diğer planlardan farklı olarak, büyük kent sorunlarına bu planda daha kapsamlı yer verildiği söylenebilir (Kulaksız, 2008: s. 54).

**Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995-2000):** Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995-2000)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (http://www.sbb.gov.tr, 2019):

"*Yerel ekonomik potansiyellerin bu doğrultuda harekete geçirilmesi için başlangıç aşamasında kamunun da dolaylı teşvik ve desteğiyle yerel doğa, insangücü ve finansman kaynaklarını kullanarak piyasada rekabet etme gücüne sahip olacak girişimlerin gelişmesi sağlanacaktır. Üretken ekonomik faaliyet ve istihdam potansiyeli taşıyan somut projelerin gerçekleştirilmesini sağlayacak çözümler, yerel ihtiyaç ve kapasiteleri de dikkate alacak küçük, esnek ve etkili bir birim aracılığıyla hayata geçirilecektir. Bu çerçevede, özellikle besicilik, arıcılık, su ürünleri, bağ ürünleri, çeşitli gıda ürünleri, halıcılık, el sanatları, inşaat malzemeleri, mobilyacılık, ayakkabıcılık, konfeksiyon ürünleri, plastik eşya, metal işleme, tıbbi malzeme ve aletler, belirli elektronik ürünler ve benzeri dallarla turizm ve belirli*

*hizmet alanlarında faaliyet gösterecek ya da faaliyetlerini genişletecek girişimler hedeflenecektir. Genelde kırsal sanayiler desteklenecektir. Yarım kalmış yatırımlardan göreli olarak sınırlı bir destekle rekabet edebilme potansiyeline sahip olanların faaliyete geçmelerinin sağlanmasına çalışılacaktır.*

*Güneydoğu Onarım Projesi kapsamında ve yüksek işsizliğin bulunduğu diğer yörelerde yerel ihtiyaçları karşılayacak belirli altyapılar, konut yapımı, arazilerin tarıma elverişli hale getirilmesi, ağaçlandırma, çevre koruması ve benzeri nitelikte alanlarda özel istihdam projeleri uygulanacaktır. Kamudaki aşırı ve dengesiz istihdamın azaltılmasına çalışılacaktır*."

İstihdamın arttırılmasında temel unsurun istikrarlı büyüme hızını yakalamak olduğu belirtilmiştir (Diriöz, 2012: s. 124). Yani bu planın temel ilkelerinden biri, "*sürdürülebilir kalkınma"* gerekliliği düşüncesidir (Kulaksız, 2008: s. 55). Ayrıca yüksek işsizliğin bulunduğu yörelerde işgücünün toplumsal açıdan yararlı işlerde çalıştırılması, işgünün yeniden eğitimi programlarına ağırlık verilmesi, özelleştirme sonucu işsiz kalanlardan kendi işini kuranlara destek olunması tedbirleri hedeflenmiştir (Diriöz, 2012: s. 124). YBYKP döneminde işgücü piyasalarıyla ilgili iki önemli düzenleme yapılmıştır. Birisi, 4447 sayılı yasa ile kurulan *işsizlik sigortası*, diğeri ise *İş ve İşçi Bulma Kurumu (İ.İ.B.K.)' nın Yeniden Yapılandırılması"* olmuştur. 2000 yılında çıkarılan 617 sayılı KHK (Kanun Hükmünde Kararname) ile İ.İ.B.K. *Türkiye İş Kurumu'* na dönüştürülmüştür (Biçerli, 2004: s. 280).

**<u>Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005):</u>** Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (http://www.sbb.gov.tr, 2019):

"*İstihdamın arttırılmasında ve işsizliğin azaltılmasında önem taşıyan ve sanayi sektörünün gelişmesine girdi vererek destek sağlayan KOBİ'lerin istihdam yaratma potansiyellerinden azami şekilde yararlanılacaktır. Bu amaçla küçük ve orta boy işletmeler ile bireysel girişimlere yönelik eğitim, proje, finansman, organizasyon, pazarlama ve teknoloji alanındaki destekler arttırılacaktır. Beyin*

*göçünü önlemek amacıyla nitelikli işgücünün yurtiçinde istihdamını sağlayıcı tedbirler alınacaktır. Özellikle gençlere, kadınlara ve özürlülere yönelik olmak üzere işsizliği önleyici tedbirler alınacaktır. İşsizlik riskiyle karşılaşabilecek beceri düzeyi ve ücret seviyeleri oldukça düşük kişilerin işsiz kalmalarını önleyici ve niteliklerini arttırmayı hedefleyen aktif ve pasif istihdam politikaları uygulanacaktır. İşgücünün etkinliğinin arttırılması amacıyla Meslek Standartları Sınav ve Belgelendirme Sistemi oluşturulacaktır. İş ve İşçi Bulma Kurumunun çağdaş istihdam hizmetlerini yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılması ve özel istihdam bürolarının kurulmasına ilişkin yasal düzenlemeler yapılacaktır."*

Planda işsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarının önemi vurgulanarak; bu kapsamda işsizlik riski altında olanlara önleyici programların uygulanması, tarım sektöründe ücretsiz aile işçilerine ve kentlerdeki kadın ve gençlere yönelik katma değer yaratıcı projelerin geliştirilmesi tedbirleri hedeflenmiştir (Diriöz, 2012: s. 124). SBYKP döneminde *Özel İstihdam Bürolarının* kurulması işgücü piyasalarıyla ilgili önemli bir düzenleme olmuştur. Ülkemizde sıkça yaşanan ekonomik krizler istihdam hizmetleri için yeterli kaynak ayrılmasına engel olmaktadır. Bu nedenle Özel İstihdam Bürolarının kurulması istihdam hizmetlerinin daha etkin bir şekilde verilmesine yararlı olabilecektir (Biçerli, 2004: s. 281).

**Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013):** Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (http://www.sbb.gov.tr, 2019):

"*Çalışma hayatını esnek bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan ve mevcut düzenlemeleri günün koşullarına uygun hale getiren yeni İş Kanunu çıkarılmıştır. Kanunda ayrıca, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesi halinde işçilerin mağduriyetini giderici garanti fonunun kurulması, iş güvencesi, iş sağlığı ve güvenliğinin etkin uygulanması ve özel istihdam bürolarının kurulması gibi hükümler yer almaktadır. Kanunla istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye İş Kurumu kurulmuştur.*

*VIII. Plan döneminde istihdamın artırılmasında etkin bir araç olarak aktif işgücü politikalarına verilen önem artmıştır. İşgücünün beceri ve yeterliliğini geliştirerek istihdam edilebilirliğin artırılmasını amaçlayan aktif işgücü politikaları, işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programlarını, mesleğe yöneltme, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinin sunulmasını, iş arama stratejilerinin geliştirilmesini, işsizler, özürlüler, kadınlar ve gençler gibi dezavantajlı grupların iş bulmasını, girişimcilik eğitimlerini ve istihdam garantili eğitim programlarını kapsamaktadır."*

DBYKP (Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı) önceki planlardan farklı olarak gelişme eksenleri üzerine kurulmuştur. Bu gelişme eksenlerinden birisi istihdamın arttırılması olup, ilk kez AİP ayrı bir başlık altında ele alınarak bu konuya verilen önem ortaya konmuştur. AİP ' nın geliştirilmesi başlığı altında sunulan önerileri ise Diriöz şu şekilde ifade etmiştir;

- İşgücünün nitelikleri ve beceri düzeyleri, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda, aktif işgücü programları uygulanarak geliştirilecek ve bu programlara ayrılan kaynaklar arttırılacaktır.
- İş bulma hizmetlerinin kalitesi arttırılacaktır. Aktif istihdam politikaları, işgücü yetiştirme ve mesleki eğitim kursları yoluyla yaygın hale getirilip, bu politikalar işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenecektir.
- İstihdam yaratmayı amaçlayan küçük ölçekli projelere mali destek sağlanacaktır (Diriöz, 2012: s. 125- 126).

**Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018):** Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)'nda istihdama yönelik hedefler şu şekildedir (http://www.sbb.gov.tr, 2019):

"*Son yıllarda işgücü piyasasını etkinleştirmeye yönelik alınan tedbirler neticesinde önemli ilerlemeler kaydedilmiş olmakla birlikte, işsizler ile açık işlerin etkin bir biçimde eşleştirilememesi, kadınların işgücüne ve istihdama katılımının düşüklüğü, kıdem tazminatı, alt işverenlik gibi uygulamalarda yaşanan sorunların devam etmesi, esnek çalışma biçimlerinin etkin bir biçimde uygulanamaması ile*

*sosyal yardım istihdam bağlantısının zayıflığı gibi hususlar işgücü piyasasının etkinliğini azaltmaktadır.*

*Hedef kitlesi işsizler, işgücü piyasası dışındaki kadınlar, kayıt dışı çalışanlar ve işverenler olan bu programla işgücü piyasası daha etkin hale getirilerek, rekabetçi bir ekonominin gerektirdiği nitelikli ve insana yaraşır istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması, işgücü verimliliğinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır*."

Kalkınma planının önemli hedeflerinden biri istihdam alanında belirlenmiştir. Planda 2014- 2018 yılları arasında hedeflenen ortalama yıllık istihdam artışı %2,9 yani toplamda 4 milyon yeni istihdam olarak belirlenmiştir. 2018 yılında işsizlik oranının ise % 8,2 olacağı ifade edilmiştir. Bu hedeflere ulaşabilmek için, işgücüne katılım oranının arttırılması, işgücü piyasasının etkinleştirilmesi ve beşeri sermayenin geliştirilmesi amaçlanmıştır (Gürsoy, 2013: s. 3).

Kalkınma planlarında işsizlikle mücadele amacıyla hedeflenen aktif istihdam politikalarına genel olarak bakıldığında, işsizlik ekonomik büyümeye bağlı olarak azaltılabilecek bir problem olarak kabul edilmiş olup, izlenecek politikalar muğlak ifadelerle belirtilmiştir. Hazırlanan plan ve projelere genelde süreklilik sağlanamamış, bunların çoğu süresinden önce durdurulmuştur. Çok az sayıda somut ve kapsamlı politika uygulamasına rastlanılmış olup, daha ziyade soyut ve iyimser yaklaşımlarla politika ve hedefler dile getirilmiştir (Biçerli, 2004: s. 284-285).

## 2.5.2.TÜRKİYE İŞ KURUMU EKSENİNDE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

### 2.5.2.1.İş ve İşçi Bulma Kurumu' ndan Türkiye İş Kurumu' na

Türkiye' de iş ve işçi bulma hizmetleri 1936 yılı 3008 Sayılı İş Kanunu ile ilk kez düzenlenmiştir. İş Kanunu'na göre, iş bulma kurumu bir kamu hizmeti verecektir (Kumaş, 2010: s. 138). Bu yasa Türkiye' de çalışma hayatını düzenleyen

ilk kapsamlı yasa özelliğini taşımaktadır. İşçilere iş ve işlere işçi bulmak üzere kazanç amacıyla özel büro açılmasını yasaklayan bu kanuna bağlı olarak 1946 yılında 4837 sayılı yasanın kabulüyle İş ve İşçi Bulma Kurumu (İ.İ.B.K.) resmen kurulmuştur. İş ve İşçi Bulma Kurumu 1946 yılından 2000 yılına kadar bazı değişiklikler yapılmakla birlikte, iş piyasasının düzenlenmesiyle ilgili tek kurum olarak faaliyet göstermiştir. Zaman içerisinde İ.İ.B.K. yaşanan hızlı gelişmelere cevap verememeye başlamış ve işsizlikle mücadelede daha etkin hizmet verebilmek için yeniden yapılandırılması gerekli görülmüştür. Özellikle de yüksek vasıflı işgücü için işe yerleştirmede etkin olamayan kurum, sadece düşük vasıflı ve eğitimli işgücünün iş bulmak için son çare olarak başvurdukları bir kurum olarak görülmeye başlanmıştır (Kulaksız, 2008: s. 85-86).

İzleyen süreçte, 2000 yılında 617 sayılı KHK ile İş ve İşçi Bulma Kurumu Türkiye İş Kurumu olarak yeniden yapılandırılmıştır. Ancak yasal bazı problemlerden dolayı 5 Temmuz 2003 tarihinde 4904 Sayılı Kanun ile İŞKUR adı altında hukuki yapısına kavuşabilmiştir. İstihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına, işsizliğin önlenmesine yardımcı olabilmek ve işsizlik sigortası faaliyetlerini yürütmek üzere kurulan bu kurum; işgücüne vasıf kazandırma, meslek ve kariyer danışmanlığı, işbaşında eğitim ve iş yaratma tedbirleri gibi aktif işgücü politikalarını uygulayabilecek bir yapıdır (Alabaş, 2007: s. 88-89).

İŞKUR, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kurumudur. Kurumun organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve İl İstihdam Kurullarıdır (Alabaş, 2007: s. 89).

Yeni yasa ile Türkiye İş Kurumu;

- Görev alanı genişletilerek klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra, aktif ve pasif işgücü politikalarını uygulayabilecek bir yapıya kavuşturulmuştur.
- Türkiye' nin istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak üzere, katılımcı ve sosyal diyaloğa açık bir örgütlenme modeli benimsenerek; sosyal tarafların çoğunlukta olduğu bir Genel Kurul oluşturulmuştur.

- Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluk taşıyan organı olarak, işçi ve işveren temsilcilerinin de içinde bulunduğu Yönetim Kurulu oluşturulmuştur.
- İllerde, yerel istihdam politikalarını belirlemek üzere İl İstihdam Kurulları oluşturulmuştur.
- İllerde etkin hizmet verebilmek amacıyla, Bölge Müdürlükleri kaldırılarak İl Müdürlükleri oluşturulmuştur.
- Yurtiçi ve yurtdışı iş ve işçi bulma hizmetlerinde bulunmak üzere, Özel İstihdam Bürolarının kurulmasını izin verilmiştir. Böylece kurumun bu alandaki tekel yetkisi kaldırılmış olmuştur (www.iskur.gov.tr, 08.04.2015).

İŞKUR, Türkiye' deki emek piyasasının gelişmesinde önemli görevler yerine getirmekle birlikte, dünyadaki hızlı gelişmeler istihdam hizmetleri alanında devlet tekelinden vazgeçilmesini gerekli kılınarak (Sayın: s. 406) bu bağlamda Özel İstihdam Bürolarının kurulmasına izin verilmiştir. Özel İstihdam Büroları, İŞKUR'un izni ve denetimi çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir (Alabaş, 2007: s. 89).

Kaliteli istihdam imkânlarını sunarak hedeflere ulaşmak yolunda stratejik bir unsur olarak kamu istihdam kurumlarının görev ve sorumluluğu artmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak ülkemizin kamu istihdam kurumu kabul edilen İŞKUR, istihdamın arttırılarak işsizliğin azaltılması amacıyla önemli faaliyetler yüklenmiştir (Çelik, 2013: s. 12).

#### 2.5.2.2.Özel İstihdam Büroları

İ.İ.B.K.' nın yeniden yapılandırılarak 4904 sayılı yasa ile İŞKUR' a dönüşümünün getirmiş olduğu yeniliklerden biri de işgücü piyasalarında faaliyette bulunma konusunda kurumun tekel yetkisinin kaldırılarak özel istihdam bürolarına da belli şartlar altında ve İŞKUR' un izni olmak kaydıyla faaliyette bulunma imkânı tanınmasıdır (Diriöz, 2012: s. 138).

Özel istihdam bürolarının tanımı, İŞKUR' un resmi sitesindeki Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği' nde *"iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık yapmak üzere, iş piyasasının ihtiyaçları dikkate alınarak belirlenecek sayıda ve aranan koşullar çerçevesinde seçilmek ve Kurumca izin verilmek kaydıyla iş arayanlar ya da işverenlerle bir işyerinde birebir görüşme yapılarak ve/veya 9.6.2004 tarihli ve 5187 sayılı Basın Kanununda yazılı araçlarla ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzer yayın araçlarından biri ile birebir görüşme yapılmaksızın aracılık hizmetine ortam sağlanmasına ilişkin faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişiler"* şeklinde ifade edilmiştir (ww.iskur.gov.tr, 2018.).

Ülkemizdeki özel istihdam bürolarının faaliyet alanının yurt içi ve yurt dışında iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti ile bu faaliyete yönelik işgücü piyasası istihdam ve insan kaynakları hizmetleri olduğu belirtilmiş, bu faaliyetler dışında bir hizmette bulunamayacakları gibi, bu büroların ne kamu kurum ve kuruluşlarında iş ve işçi bulma faaliyetinde ne de mesleki olarak geçici iş ilişkisi düzenleme faaliyetinde bulunamayacakları belirtilmiştir. Bürolar, iş ve işçi bulmaya yönelik aracılık faaliyetlerinden hariç, işgücünün istihdam edilebilirliğini ve verimliliğini arttırıcı faaliyetler ile insan kaynakları yönetimi altında danışmanlık faaliyetinde de bulunabilmektedirler (Diriöz, 2012: s. 138).

Sanal'ın özel istihdam bürolarının Türkiye'deki faaliyetleri, işe yerleştirdikleri kişi sayısı ve bu kişilerin yaş ve eğitim durumlarına ilişkin yaptığı çalışma incelendiğinde, özel istihdam bürolarının kuruluş yılı olan 2004 yılından 2008 yılına kadar yaptığı faaliyetlerde özel istihdam bürolarının işe yerleştirdikleri kişi sayısının, yıllara göre önemli bir gelişme gösterdiği ve bu büroların vasıflı işgücü istihdamında önemli rol oynadığı anlaşılmaktadır (Sanal, 2009: s. 38).

2005-2008 yılları arasında özel istihdam bürolarının sayısı 99 dan 261 e çıkmış, iş aracılığı faaliyetleri ile işe yerleştirdikleri kişi sayısının yaklaşık 7,5 kat artmıştır. Dolayısı ile özel istihdam büroları sayıca gelişme göstermiş ve bu büroların verimliliği ile etkinliği artmıştır (Sanal, 2009: s. 39).

Özel istihdam büroları aktif istihdam politikası uygulayıcısı olarak, istihdam hizmetlerinin İŞKUR' dan sonra en başarılı aktörleridir. Bu bakımdan önümüzdeki yıllarda bu büroların etkinliğini arttıracak politikaların uygulamaya konulması yararlı olacaktır (Diriöz, 2012: s. 139).

**Tablo 3:** İstihdam Türüne Göre Kamu Personelinin Cinsiyet Dağılımları (2018)

| **İstihdam Şekli** | **Kadın Sayısı** | **Kadın %** | **Erkek Sayısı** | **Erkek %** | **Toplam** |
|---|---|---|---|---|---|
| Memurlar | 990.431 | 40,76 | 1.439.670 | 59,24 | 2.430.101 |
| Hakim ve Savcılık | 5.463 | 31,28 | 12.004 | 68,72 | 17.467 |
| Öğretim Elemanları | 56.137 | 42,80 | 75.034 | 57,20 | 131.171 |
| Sözleşmeli Personel | 83.833 | 39,32 | 129.392 | 60,68 | 213.225 |
| Geçici Personel | 3.527 | 17,78 | 16.311 | 82,22 | 19.838 |
| Sürekli İşçi | 18.321 | 8,05 | 209.208 | 91,95 | 227.529 |
| Sürekli İşçi Kapsam Dışı | 804 | 24,63 | 2.460 | 75,37 | 3.264 |
| Geçici İşçi | 3.076 | 12,56 | 21.406 | 87,44 | 24.482 |
| Özel Hükümlere Tabii Personel | 26.790 | 43,05 | 35.437 | 56,95 | 62.227 |
| Toplam | 1.188.382 | 37,98 | 1.940.922 | 62,02 | 3.129.304 |

**Kaynak:** DPB - Kamu Personel İstatistikleri, 2018, www.dpb.gov.tr.

Görüldüğü üzere tabloda "İstihdam Türüne Göre Kamu Personelinin Cinsiyet Dağılımları" yer almaktadır. Bu dağılımda kamu personelinin istihdam şekilleri, personellerin cinsiyetleri ve istihdam oranları yer almaktadır. Tabloda bulunan genel dağılım incelendiğinde kadın personel oranlarının en çok "Öğretim Elemanları"nda % 42,80 olduğu görülmektedir. Kadın istihdam oranları mesleki gruplarda sırasıyla şu şekildedir; "Memurlar"da %40,76, "Hakim ve Savcılık"da % 31,28, "Sözleşmeli Personel"de % 39,32, "Geçici Personel"de % 17,78, "Sürekli İşçi Kapsam Dışı"nda

% 8,05, “Geçici İşçi”de %12,56’dır. Görüldüğü üzere en az istihdam oranı % 8,05 ile Sürekli İşçi Kapsam Dışı’dır.

**Tablo 4:** Cinsiyet Ayrımlı Üst Düzey* Yönetici Memur Sayıları

| Yıl | Kadın | Kadın % | Erkek | Erkek % | Toplam |
|---|---|---|---|---|---|
| 2008 | 507 | 7,32 | 6.409 | 92,59 | 6.922 |
| 2009 | 546 | 7,79 | 6.448 | 91,98 | 7.010 |
| 2010 | 519 | 7,70 | 6.219 | 92,30 | 6.738 |
| 2011 | 485 | 7,57 | 5.919 | 92,43 | 6.404 |
| 2012 | 603 | 7,89 | 7.037 | 92,11 | 7.640 |
| 2013 | 636 | 7,82 | 7.500 | 92,18 | 8.136 |
| 2014 | 663 | 8,00 | 7.625 | 92,00 | 8.288 |

(*)Bakan Yardımcıları, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Valiler,Vali Yardımcıları, Kaymakamlar, Bağlı Kurum Başkanı, Bağlı Kurum Başkan Yardımcısı, Bakanlık Bünyesindeki Genel Müdürrler, Bağlı Kurum Genel Müdürleri, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Kurul Başkanı, Kurul Üyeleri, Kurum Bünyesinde Başkan, Daire Başkanı Ünvanları, Bölge Müdürleri, Bölge Müdür Yardımcıları, İl Müdürleri, Başkanlık Müşaviri, Bağlı Kurum Başkan Yardımcıları, İlişkili Kurum Başkan Yardımcıları, İlgili Kurum Başkan Yardımcıları, lgili Kurum Başkanları, Bağlı Kurum Başkanları, İlişkili Kurum Başkanları, Yargı Organları Başkanları

**Kaynak:** DPB - Kamu Personel İstatistikleri, 2015, www.dpb.gov.tr.

Tabloda “Cinsiyet Ayrımlı Üst Düzey Yönetici Memur Sayıları” yer almaktadır. 2008-2014 yıllarına ait olan bu veriler en güncel veriler olup geniş bir şekilde cinsiyete bağlı memur oranlarını sunmaktadır. Görüldüğü üzere yıllar arasında oranlarda 2008 yılında kadın üst düzey yönetici oranı %7,32 iken 2014 yılında bu oran % 8 olmuştur. Buna karşılık 2014 erkek yönetici oranı % 92’dir. Oranlar erkeklerin daha fazla üst düzey yönetici olduğu kadınların ise oranlarının azami olduğu görülmektedir.

Özel istihdam büroları kar amacı ile hareket ettikleri için nitelikli işgücü üzerine yoğunlaşmıştır. Uzun süreli işsizleri, kadın ve engellileri, vasıfsız gençleri ihmal ederek bu grupların istihdam edilebilir düzeye gelmeleri için gerekli danışmanlık ve eğitimin kamu tarafından verilmesi gerektiği düşüncesi ile hareket etmektedirler (Fırat, 2003).

Bu bağlamda yine 2004-2013 yılları arasındaki özel istihdam bürolarının eğitim düzeylerine göre işe yerleştirme sayıları aşağıdaki tabloda incelenmiştir:

**Tablo 5.** 2004-2013 Yılları Arasında ÖİB‘ nın (Özel İstihdam Büroları) Eğitim Düzeylerine Göre Etkinliği

| **EĞİTİM DÜZEYLERİ** | **İŞE YERLEŞTİRME SAYISI** | | |
|---|---|---|---|
| | **ERKEK** | **KADIN** | **TOPLAM** |
| Okur Yazar Olmayan | 125 | 103 | 228 |
| Okur Yazar | 788 | 651 | 1.469 |
| İlköğretim | 23.522 | 15.376 | 38.898 |
| Ortaöğretim (Lise ve Dengi) | 51.807 | 26.748 | 78.555 |
| Ön lisans | 36.159 | 18.156 | 54.315 |
| Lisans | 67.077 | 34.398 | 101.475 |
| Yüksek Lisans | 8.827 | 3.746 | 12.573 |
| Doktora | 2.960 | 1.270 | 4.230 |
| **GENEL TOPLAM** | **191.265** | **100.448** | **291.713** |

**Kaynak:** www.iskur.gov.tr, 2018.

İlgili tablolar incelendiğinde ortak görülen husus, en çok lisans mezunlarının ve 25-29 yaş arasındaki kişilerin işe yerleştirildiğidir.

Ülkemizde kamunun eleman ihtiyacını İŞKUR karşılarken, özel istihdam bürolarının faaliyetleri daha çok özel sektördeki işletmelerin nitelikli eleman ihtiyacını karşılamaya yöneliktir. Fakat İŞKUR kendisinin karşılayamadığı bazı iş başvurularını özel istihdam bürolarına yönlendirebilmektedir. Bu bürolara çalışma izni 2004 yılının haziran ayında verilmesine rağmen hızlı bir gelişme göstererek sayıları yıldan yıla artmıştır (Çetinkaya, 2012: s. 150).

İŞKUR tarafından kuruluş izinleri verilen ve faaliyetleri izlenen 396 Özel İstihdam Bürosu tarafından 2014 yılında 14.821 kişi işe yerleştirilmiştir (www.iskur.gov.tr, 2014 Yılı Faaliyet raporu, s: 39).

*2.5.2.2.1.1.Özel İstihdam Bürolarına Yönelik Yaklaşımlar*

2003 yılında yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu kanunu ile serbest hale gelen özel istihdam bürolarına yönelik zaman zaman değişen farklı görüşler mevcuttur. Özellikle işçi temsilcileri eleştirel görüşlerle, işveren ve hükümet temsilcileri ise destekleyen görüşlerle yaklaşmışlardır (Çetinkaya, 2012: s. 151). Aşağıda eleştirel ve destekleyen yaklaşımlara kısaca değinilecektir.

**2.5.2.2.1.1.Destekleyen Yaklaşım**

- Özellikle küreselleşme ile birlikte değişen teknoloji, artan rekabet, işletmelerdeki yeni örgütlenme şekilleri gibi gelişmeler işgücü piyasalarını etkileyerek, piyasaların bu değişimin ihtiyaçlarını karşılayabilmesi zorunlu hale gelmiştir (Çetinkaya, 2012: s. 153).
- Özel istihdam büroları, İŞKUR' dan daha hızlı hareket edebilecek ve uygun işe uygun işgücünü bulmada daha başarılı olabileceklerdir. Ve böylece emek piyasalarının etkinliği artacaktır. İş güvencesinin gelişmesine bağlı olarak işten çıkarmaların daha zorlaşacak olması işverenleri işgücü alımında daha titiz davranmaya yöneltecektir. Bu titizliği de özel istihdam bürolarının daha iyi karşılayacağı beklentiler içerisindedir (Biçerli, 2004: s. 283).
- Özel istihdam bürolarına duyulan ihtiyacı küreselleşme açısından ele almak gerekirse bu olgunun iş gücü piyasalarında meydana getirdiği etki nedeniyle kişiler kendi ülkelerinde iş bulamadıkları için ya da buldukları işten dolayı kazandıkları ücret kendilerini ve varsa bakmakla yükümlü oldukları kişileri geçindirmeye yetmediği için kendi ülkelerindeki ulusal ücret seviyesinin üzerinde işler aramaya başlayacaklardır. Bu nedenle uluslararası alanda oluşacak iş gücü hareketliliğinde özel istihdam bürolarına, özellikle yurtdışı/denizaşırı istihdam büroları, yabancı işçi sağlayan bürolar ve özel istihdam bürolarına ihtiyaç duyulmaktadır (Sanal, 2002: s. 16).

- Özel istihdam bürolarının kurulmaları ile birlikte iş imkânlarına ait bilgi ve kaynaklar çoğalacak, kolayca yararlanılabilen geniş bir emek piyasaları bilgi havuzu oluşacaktır (Biçerli, 2004: s. 283).
- Ayrıca özel istihdam bürolarının devlete vergi vermeleri de hazineye kaynak yaratacaktır.

**2.5.2.2.1.2.Eleştiren Yaklaşım**

- Özel istihdam bürolarında çalışan işçiler, bilindiği üzere çalışma yaşamlarının büyük bir çoğunluğunu çeşitli devralan işçilerin yanında geçirmektedirler. Ancak kendilerinin asıl işvereni özel istihdam bürosunun sahibi olan işverendir ve bu durumda işçiler yalnızca bu işyerinde örgütlenme hakkına sahip olacaklardır. İşçilerin çalıştıkları yerlerde bulunan sendikal örgütlenmeye katılarak toplu iş hukukundan doğan haklarını kullanmaktan yoksun kalmaları ise işçileri toplu iş sözleşmesi imzalama hakkından yoksun bırakacaktır. Sendikal örgütlenmenin önüne geçeceği düşünülen bu büroların ülkemizde faaliyet göstermesine işçi sendikaları tarafından karşı çıkılmaktadır (Tek Gıda-İş Sendikası, 2011).

- Faaliyete geçmesi ile birlikte işçilerin emek piyasasındaki boş işlere ulaşması için vazgeçilmez bir kurum haline gelecek olan bürolar, bu şekilde piyasayı kontrol altına alacak ve işçilerin bu büroların işçisi olmaksızın iş bulabilmesinin önüne geçecektir. Sayın, bu durumun demokrasinin temel ilkeleri olan istihdamda fırsat eşitliği ve ayırım yapmama ilkesini ihlal edeceğini, ayrıca büroların oluşturacağı bu hâkimiyetin piyasanın sağlıklı işlemesinin de önüne geçeceği belirtilmiştir (Sayın, 2002: s. 189-190).

- Büroların faaliyete geçirilmesi tartışıldığında üzerinde en çok durulan hususlardan biri de işçilerin ücret, kıdem ve yıllık izin haklarında oluşacak muhtemel aksaklıklar olmuştur. Büroların işleyişinde her ne kadar işçilerden iş bulma karşılığında bir komisyon ücreti alınmayacak olsa da piyasadaki işleyişinde örneğin büroların işçilere verdikleri eğitim masrafını daha yüksek

bir ücret olarak faturalandırarak devralan işverene ödettirmek istemesi gibi büroların aşırı kar elde etme isteğinde olması, işçilerin yıllık ücretli izin ve kıdem tazminatı ödemelerinden mahrum kalmasını önlemek için belirli süreli iş sözleşmesi yapılması (Tek Gıda-İş Sendikası, 2011) gibi önyargılar büroların faaliyet göstermesini olumsuz yönde etkileyecektir.

### 2.5.3.İŞKUR' daki Mevcut Aktif İstihdam Programları

Türkiye İş Kurumu tarafından istihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere aktif işgücü hizmetleri kapsamında mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları (İEP), girişimcilik eğitim programları, toplum yararına programlar ve diğer kurs, program, proje ve özel uygulamalar düzenlenmektedir. Türkiye çapında 81 Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen İşgücü Piyasası İhtiyaç Analizleri sonucunda o ilde en çok ihtiyaç duyulan meslekler tespit edilmekte ve bu mesleklerde kurs/program düzenlemek amacıyla Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından Yıllık İşgücü Eğitim Planları hazırlanmaktadır. Kurum tarafından sunulan aktif işgücü hizmetlerinden yararlanmak isteyen kayıtlı işsizlere Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri/Hizmet Merkezlerinde görev yapan 4.000'e yakın iş ve meslek danışmanı tarafından danışmanlık hizmeti verilmektedir. İş ve meslek danışmanlarının bu hizmeti ile işsizler kendilerine en uygun kurs/programa katılma imkânına sahip olmaktadır (İŞKUR, 10.04.2015).

**İŞKUR'un Aktif İşgücü Programları Kapsamında Temel Faaliyetleri**:

- Mesleki Eğitim Kursları
- Girişimcilik Eğitim Programları
- İşbaşı Eğitim Programları (İEP)
- Toplum Yararına Programlar

**Bunlara ek olarak İŞKUR;**

- Çalışanların Mesleki Eğitimi
- Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri Projesi (UMEM)
- Özel Politika ve Uygulamalar
- Korumalı İşyerleri Projesi
- Engelli ve Eski Hükümlüye Kendi İşini Kurma Desteği
- Engellinin İş Bulmasını Sağlayacak Destek Teknolojilerine İlişkin Projeler
- Engellinin İşe Yerleştirilmesi, İşe ve İşyerine Uyumunun Sağlanmasına Yönelik Projeler
- Engellilerin İstihdam Edilebilirliklerini Artırmayı Amaçlayan Mesleki Eğitim ve Rehabilitasyon Projeleri

Yürütmektedir (İŞKUR Resmi Sitesi, 10.04.2015).

**Karşılanan Giderler**

Düzenlenen faaliyetlere katılanlardan herhangi bir ad altında, herhangi bir ücret ya da katkı alınmamaktadır. Faaliyetlere ilişkin tüm giderler İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca faaliyetlerden yararlananlara eğitim ya da katılım süresince yol yemek gibi zorunlu ihtiyaçlarını karşılamaları amacıyla ödemeler (günlük 20-25 TL) yapılmaktadır. Toplum Yararına Programlarda ise bu ödemeler asgari ücret düzeyinde olmaktadır.

**Belgelendirme**

Kurslara katılanlara, öncelikle uluslararası geçerliliği olan mesleki yeterlilik belgesi verilmektedir. Bunun mümkün olmadığı durumlarda ise Milli Eğitim Bakanlığı onaylı kurs bitirme belgesi verilmektedir. Eğitim alan işsizler, eğitim aldıkları meslek ve açık iş durumuna göre özel sektör işyerlerinde istihdam

edilmektedirler. İşbaşı eğitim programlarına katılanlara Katılım Belgesi; girişimcilik eğitim programlarına katılanlara ise KOSGEB (Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı) tarafından girişimcilere yönelik olarak sağlanan desteklerden yararlanabilme olanağı veren Girişimcilik Eğitimi Katılım Belgesi verilmektedir (İŞKUR Resmi Sitesi, 10.04.2015).

#### *2.5.3.1.Mesleki Eğitim Kursları*

İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklerde işsizlerin niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla yapılan meslek edindirme ve geliştirme kurslarıdır. 81 ilde bulunan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile hizmet merkezlerine istenildiği zaman başvuru yapılarak iş ve meslek danışmanından olumlu görüş alınması gereklidir. İstihdam garantili mesleki eğitim kurslarına katılanların en az yüzde ellisi, en az yüz yirmi gün olmak üzere kurs süresi kadar istihdamda kalmaktadır (İŞKUR Resmi Sitesi, 10.04.2015).

**Mesleki eğitim kurslarına katılacaklarda aranan şartlar;**

- Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- 15 yaşını tamamlamış olmak,
- Yetiştirilecekleri mesleğe uygun özelliklere sahip olmak,
- İşverenin aradığı özel şartları taşımak,
- İş ve meslek danışmanının uygun görüşüne sahip olmak,
- Emekli olmamak.

Mesleki eğitim kursları ücretsiz olup Kurum tarafından kursiyerlere devam ettiği fiili eğitim günü süresince ödeme (20 TL) yapılmaktadır. Ayrıca İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası ile bakmakla yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar için Genel Sağlık Sigortası Prim Giderleri de İŞKUR tarafından ödenmektedir. Kurslara devam zorunludur. Kabul edilebilir mazereti olanlara eğitici/öğretici

tarafından yazılı olarak izin verilebilir. Ancak bu izin süreleri toplamının, doktor raporu ile tevsik edilebilen en fazla 5 günlük sağlık izni dışında, hangi sebeple olursa olsun kurs süresinin 1/10'unu aşması halinde kursiyerlerin kursla ilişikleri kesilir (İŞKUR Resmi Sitesi, 10.04.2015).

#### *2.5.3.2.Girişimcilik Eğitimi Programları*

Girişimcilik eğitim programı, kuruma kayıtlı kişilere yönelik olarak kendi işlerini kurmalarına ve geliştirmelerine yardımcı olmak amacıyla uygulanan programlardır. Girişimcilik eğitim programı kapsamında temel seviye girişimcilik eğitimi, "Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) ile Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) arasındaki Uygulamalı Girişimcilik Eğitimi İşbirliği Protokolünde" belirlenen esaslar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. 81 ilde bulunan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile hizmet merkezlerine istenildiği zaman başvuru yapılarak iş ve meslek danışmanından olumlu görüş alınması gereklidir. Temel seviye girişimcilik eğitimi, sınıf içi eğitim ve atölye çalışmalarından oluşmakta olup toplam 70 saattir. Eğitim programı bitiminde, katılımcılara Uygulamalı Girişimcilik Eğitimi Katılım Belgesi verilmektedir. Bu belge, KOSGEB Yeni Girişimci Desteğine başvuruda gerekmektedir (İŞKUR Resmi Sitesi, 10.04.2015).

**Girişimcilik Eğitim Programından Yararlanma Şartları;**

- Kuruma kayıtlı olmak
- 18 yaşını tamamlamış olmak
- Girişimcilik eğitim programında aynı modülden daha önce yararlanmamış olma
- İş ve meslek danışmanlığı hizmetinden yararlanılarak olumlu görüş almış olmak

Bu kapsamda Kuruma kayıtlı olanlardan özellikle işletmesini geliştirmek isteyenler için de girişimcilik eğitimleri verilebilmektedir. Ayrıca tarımsal faaliyette

bulunanlar ile isteğe bağlı sigortalı sayılanlar, sosyal yardım, özürlü maaşı ile dul ve yetim aylığı alanlar da programlardan yararlanabilmektedir.

**Girişimcilik Eğitim Programlarında Karşılanabilecek Giderler;**

- Katılımcı zaruri gideri
- İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası Primi
- Bakmakla yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar için Genel Sağlık Sigortası prim giderleri

***2.5.3.3.İşbaşı Eğitim Programları***

Kuruma kayıtlı işsizlerin mesleki deneyim edinmeleri ve teorik eğitimini aldıkları mesleklerde uygulamayı görmesi, çalışma ortamına uyumunun sağlanması amacıyla düzenlenen programlardır. İşsizlerin mesleki yeterliklerini geliştirebilecekleri ve tecrübe edinecekleri bir programdır. Programa katılmak isteyenler işbaşı eğitimi yapacağı işyerini kendileri bulabileceği gibi, işyerleri de istemiş olduğu vasıfta işgücünü İŞKUR'dan talep edebilir. 81 ilde bulunan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile hizmet merkezlerine istenildiği zaman başvuru yapılarak iş ve meslek danışmanından olumlu görüş alınması gereklidir. Azami 160 fiili gün ve haftalık en fazla 45 saattir (İŞKUR, 10.04.2015).

**İşbaşı Eğitim Programlarından Yararlanma Şartları;**

- Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- 15 yaşını tamamlamış olmak,
- İşverenin birinci veya ikinci dereceden kan hısmı olmamak,

İkinci öğretim ve açık öğretimdeki öğrenciler ile yükseköğretim öğrencileri işbaşı eğitim programına katılabilirler.

**İşbaşı Eğitim Programlarında Karşılanabilecek Giderler;**

- Katılımcı zaruri gideri
- İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası Primi
- Bakmakla yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar için Genel Sağlık Sigortası Prim Giderleri

#### *2.5.3.4.Toplum Yararına Programlar*

İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde 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 İŞKUR tarafından uygulanan programlardır. TYP (Toplum Yararına Programlar) uygulama süresi, her bir program için en fazla 9 aydır. TYP'de (Toplum Yararına Programlar) haftalık çalışma süresi en fazla kırk beş saattir (İŞKUR, 10.04.2015).

**Katılım Şartları;**

- Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- 18 yaşını tamamlamış olmak,
- Emekli, malul, dul ve yetim aylığı almıyor olmak,
- Öğrenci olmamak (açık öğretim öğrencileri hariç),
- TYP'den yararlanılmaya başlanan gün itibarıyla Sosyal Yardım Bilgi sistemi üzerinden yapılacak sorgulamada herhangi bir nakdi sosyal yardım almıyor olmak,

**Katılımcıların Seçimi;**

Katılımcıların seçiminde uygulanan 3 ayrı yöntem bulunmaktadır. Her Programın niteliğine göre bu yöntemlerden hangisinin kullanılacağı Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından belirlenir.

- Noter kurası yöntemi,
- Liste (başvuranlar içinden mülakat ya da iş ve meslek danışmanlığı sonucu katılımları uygun görülenlerin belirlenmesi) yöntemi,
- Yüzde seksen noter kurası, yüzde yirmi liste yöntemi.

**Katılımcılara Yapılan Ödemeler;**

- Asgari ücret
- Vergi ve sosyal güvenlik prim giderleri

**TYP Uygulandığı Alanlar;**

- Çevre temizliği
- Kamusal altyapının yenilenmesi
- Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi
- Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda bakım onarım ve temizlik işleri yapılması
- Restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması
- Ağaçlandırma
- Park düzenlemeleri
- Vadi ve dere ıslahı
- Erozyon engelleme çalışmaları

**TYP'den Yararlanamayanlar;**

- İŞKUR tarafından düzenlenen TYP dışında bir program ya da kurstan yararlanmış olan işsiz, 6 ay geçmeden TYP'ye başvuramaz.
- Mazeretsiz olarak TYP'den ayrılanlar veya kendi kusuru nedeniyle ilişiği kesilenler, son yararlanma tarihi üzerinden 24 ay geçmedikçe yeni bir TYP'ye başvuramaz.
- Yararlandığı TYP bittikten sonra Kurum tarafından teklif edilen niteliklerine uygun en az üç iş teklifini mazeretsiz olarak kabul etmeyenler, son yararlanma tarihi üzerinden 24 ay geçmedikçe yeni bir TYP'ye başvuramaz.
- Herhangi bir kurs ya da programa katılmama yönünde yaptırım uygulanan kursiyer veya katılımcı yaptırım süresince TYP'den de yararlanamaz.
- Devam ettiği bir TYP ile mazeretli ya da mazeretsiz ilişiği kesilen katılımcı aynı TYP'ye tekrar katılamaz.

**TYP'den İkinci Kez Yararlanma;**

- TYP'den programa başlandığı tarihten itibaren bir sene içinde en fazla 9 ay süreyle yararlanma imkânı bulunmaktadır. Ancak, 9 ay bittikten sonra 3 ay bekleyerek yeni bir programdan faydalanılabilmektedir.
- Bir katılımcı aynı kurum veya kuruluşla düzenlenen TYP'den en fazla 18 ay yararlanabilir.

**TYP'de İzin Süresi ve Devamsızlık Hakkı;**

- Katılımcıların TYP'ye devamı zorunludur.
- Ancak katılımcılar, yüklenici ve Kuruma bilgi vermek ve Kurum ve yükleniciden onay almak şartıyla TYP süresinin yirmide biri(1/20) kadar ücretsiz izin kullanabilmektedirler. Ücretsiz izin kullanılan dönemde katılımcıya herhangi bir ücret ödenmez.

- Ücretsiz izinden ayrı olarak katılımcı; sağlık sorunları, evlenme, doğum ve birinci derece yakınlarının vefatı gibi mücbir nedenleri belgelendirmek şartıyla, TYP süresinin yirmide biri(1/20) kadar devamsızlık hakkından yararlanabilmektedir (İŞKUR, 10.04.2015).

İŞKUR hem hizmet ettiği kesimin önemli bir kısmını hem de genel işgücü piyasasında daha çok vasıfsız ve yaşları 20-25 arasında değişen kesimi hedeflemektedir. İşgücü piyasasında genel olarak işsizlerin çoğunun gençlerden oluştuğu ve işgücü piyasasında deneyimlerinin fazla olmadığı bilinmektedir. İŞKUR aracılığıyla iş arayanların büyük çoğunluğunu da yine bu insanlar oluşturmaktadır. Bu kapsamda Türkiye İş Kurumu da açtığı kurslarla hem vasıfsız bireylere mesleki eğitim aracılığıyla belli bir vasıf kazandırabilmeyi, hem de bu insanları istihdam edebilmeyi amaçlamaktadır (Varçın, 2004: s.111).

## 2.6. İŞKUR'UN AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizin son yıllarda sosyal politika alanında en önemli aracılarından biri olan İŞKUR, işgücü piyasasının en yetkin aktörüdür. İşgücü piyasasında var olan tarafların piyasa kuralları çerçevesinde daha hızlı ve etkili biçimde bir araya getirilmesini amaçlayan İŞKUR her geçen gün aldığı başvuruları arttırarak, ülkemizin en önemli sorunlarından olan işsizliğe karşı önemli katkılar sağlamaktadır.

2014 yılı ocak-ağustos döneminde İŞKUR hizmetlerinden yararlanmak amacıyla 1milyon 438 bin 415 kişi başvuru yapmıştır. Bu dönemde kuruma başvuranların yüzde 64' ü (926 bin 406 kişi) erkek, yüzde 36' sı (512 bin 9 kişi) ise kadındır. Başvurularda dikkati çeken geçen yıl olduğu gibi eğitim seviyesi düşük olanların, gençlerin ve nitelik gerektirmeyen mesleğe sahip olanların başvurular içinde yoğunlukta olduklarıdır. İŞKUR' a kayıtlı toplam işsiz sayısı 2011 yılı sonu itibariyle 1 milyon 884 bin 965 kişi iken, 2012 yılında bu rakam 2 milyon 372 bin 262 kişiye ulaşmıştır. 2013 yılında ise 2 milyon 610 bin 969 kişi olarak gerçekleşmiştir. Son olarak 2014 yılı ağustos ayı itibariyle 2 milyon 436 bin 20 kişi

olarak belirtilmiştir. 2014 yılı ağustos ayı sonunda İŞKUR' da en fazla beden işçisi mesleğinde kayıt bulunmaktadır ve bu rakam 453 bin 270' tir. Yani toplam kayıtların yüzde 19' unu oluşturmaktadır (İŞKUR, 11.04.2015).

İŞKUR istihdam edilebilirliğin artırılması, işgücünün niteliklerinin geliştirilmesi, işgücü piyasası taleplerinin karşılanması amacıyla aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlar düzenlenmektedir. Bu çerçevede;

- Hem çalışanlara hem de iş arayanlara yönelik "Mesleki Eğitim Kursları ve Rehabilitasyon" faaliyetleri,
- Bireylerin kendi işlerini kurmaları ve işlerini geliştirmeleri için "Girişimcilik Eğitim Programları",
- Mesleki deneyim eksikliği bulunan öğrencilere ve işsizlere yönelik "İşbaşı Eğitim Programları",
- Özel politika ve uygulama gerektiren bireylere yönelik olarak proje bazlı mesleki eğitim kursları,
- Engelli olup kendi işini kurmak isteyenlere yönelik hibe destekleri, işe ve işyerine uyum projeleri ile birlikte istihdam odaklı mesleki eğitim kursları, düzenlenmektedir.

Söz konusu kurs ve programlara katılan kursiyerlere günlük zaruri gider ödemesi (2014 yılında 20 TL, işbaşı eğitimde 25 TL ve hükümlülere yönelik 6 TL uygulanmaktadır.) yapılmakta, ayrıca Genel Sağlık Sigorta Primleri ile İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigorta Primleri İşsizlik Sigortasından karşılanmaktadır. Bu kapsamda, aktif işgücü hizmetlerinde kullanılmak üzere 2014 yılında 494,1 milyon TL kaynak tahsis edilmiş olup, bu kaynağın 230,1 milyon TL'si kullanılmıştır. Bu kapsamda, 2014 yılında düzenlenen 33.064 kurs/programa 200.770 kişi katılmış olup, katılımcıların 105.819'u kadınlardan (% 53) oluşmaktadır. Diğer yandan, bu kurs ve programların uygulama usul ve esaslarını düzenleyen Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde uygulamada görülen aksaklıkların giderilmesi ve etkinliğin artırılması amacıyla değişiklikler yapılmış ve buna ilişkin "Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" 06.11.2014

tarih ve 29167 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (İŞKUR, 2014 yılı faaliyet raporu, s: 40).

2017 yılına baktığımızda, 116.624 kurs/ programlardan 508.851 kişi yararlanmış olup bu kurs ve programlar için toplam 1.354.870.000 TL harcanmıştır.

**Tablo 6.** 2017 Yılı Kurs ve Programlardan Yararlanan Sayıları

| **Kurs/Program Türü** | **Kurs/ Program Sayısı** | **Kursiyer/ Katılımcı Sayısı** | | |
|---|---|---|---|---|
| | | **Erkek** | **Kadın** | **Toplam** |
| Mesleki Eğitim Kursu | 5.649 | 35.761 | 81.819 | 117.580 |
| Girişimcilik Eğitim Programı | 3.691 | 47.715 | 46.301 | 94.016 |
| İşbaşı Eğitim Programı | 107.284 | 145.867 | 151.388 | 297.255 |
| **Genel Toplam** | **116.624** | **229.343** | **279.508** | **508.851** |

**Kaynak:** www.iskur.gov.tr, 2017 yılı faaliyet raporu, s: 50, 16.07.2018

Bu kursların yaş gruplarına göre dağılımına bakacak olursak, aşağıdaki tabloyu incelememiz gerekecek.

**Tablo 7.** 2017 Yılı Kurs ve Programlardan Yararlananların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

| **YAŞ ARALIĞI** | **ERKEK** | **KADIN** | **TOPLAM** |
|---|---|---|---|
| **15-19** | 32.372 | 28.580 | 60.952 |
| **20-24** | 71.279 | 77.462 | 148.741 |
| **25-29** | 49.344 | 49.359 | 98.703 |
| **30-34** | 28.085 | 35.637 | 63.722 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **35-39** | 20.980 | 35.574 | 56.554 |
| **40-44** | 13.130 | 25.932 | 39.062 |
| **45-49** | 7.943 | 15.331 | 23.274 |
| **50-54** | 3.785 | 7.845 | 11.630 |
| **55-59** | 1.598 | 2.731 | 4.329 |
| **60-64** | 630 | 826 | 1.456 |
| **65+** | 197 | 231 | 428 |
| **GENEL TOPLAM** | **229.343** | **279.508** | **508.851** |

**Kaynak:** www.iskur.gov.tr, 2017 yılı faaliyet raporu, s: 50, 17.07.2018

2017 yılında açılan kurs ve programların katılımcılarını yaş gruplarına göre inceledikten sonra eğitim durumlarına da bakmakta fayda olacaktır.

**Tablo 8.** 2017 Yılı Kurs ve Programlardan Yararlananların Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

| ÖĞRENİM DURUMU | ERKEK | KADIN | TOPLAM |
|---|---|---|---|
| Okur Yazar Olmayan | 1.695 | 1.546 | 3.241 |
| Okur Yazar | 3.634 | 7.613 | 11.247 |
| İlköğretim | 95.529 | 113.516 | 209.045 |
| Ortaöğretim | 75.195 | 82.290 | 157.485 |
| Önlisans | 23.212 | 37.282 | 60.494 |
| Lisans | 29.033 | 36.169 | 65.202 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Yüksek Lisans | 996 | 1.054 | 2.050 |
| Doktora | 49 | 38 | 87 |
| **Genel Toplam** | **229.343** | **279.508** | **508.851** |

**Kaynak:** www.iskur.gov.tr, 2017 yılı faaliyet raporu, s:51, 06.08.2018

Tablolardan da anlaşılacağı üzere, 2017 yılında düzenlenen kurs ve programlara katılanların yaklaşık %55' i kadınlardan oluşurken, %61' i de 15-29 yaş grubundadır. Katılımcıların; % 41' i ilköğretim mezunu, %31' i ortaöğretim mezunu, % 25' i ise önlisans ve üzeri eğitim mezunudur.

### 2.6.1.Mesleki Eğitim Faaliyetleri

Mesleki eğitim kursları ile; işsizlere mesleki vasıf kazandırarak ya da var olan vasıflarını geliştirerek istihdam edilebilirlikleri arttırılmakta ve işgücü piyasasının düşük nitelik sorununa çözüm bulunmaya çalışılmaktadır. Bu faaliyetlerin bir diğer amacı da dezavantajlı gruplara öncelik verilerek işgücü piyasasına entegre olmalarını kolaylaştırmaktır. (İŞKUR, 2017: s. 51)

Türkiye mesleki eğitim anlamında aktif işgücü piyasası politikalarına 1988 yılında işgücü eğitimi konusunda yürürlüğe konan yönetmelikle başlamıştır. Daha önce mesleki eğitim meslek okulları aracılığı ile yürütülmekte ve meslek okullarından mezun olanların uygun mesleklerde çalışacağı düşünülmekteydi. Ta ki 1988 yılından itibaren İŞKUR'un aktif işgücü programlarının yürütülmesinde etkin rol oynamaya başlayasıya kadar. 1990'larda Dünya Bankası'ndan sağlanan kredi ile aktif işgücü piyasası programlarına yeni bir ivme kazandıran İŞKUR, bu konuda çok daha etkili olmaya başlamıştır (Varçın, 2004: s. 103).

Aktif işgücü programları niteliksiz işsizlere işgücü piyasasının aradığı nitelikleri kazandırması bakımından oldukça önemlidir. Bu kapsamda İŞKUR

özellikle 2009 yılından itibaren bu programlara ayırdığı kaynağı arttırarak faydalanıcı sayısında önemli gelişmeler kaydetmiştir. (İŞKUR, 11.04.2015)

2013 yılı sonrasında yapılan düzenlemeler ile birlikte işgücü piyasası taleplerinin ve uluslararası mesleki standart, yeterlilik ve belgelendirme sistemlerinin esas alındığı bir yapıya geçilmiştir. (İŞKUR, 08.10.2018)

Aşağıdaki tablo 9' da bu anlamda açılan kurs ve kurstan yararlanan sayısını 2017 yılını temel alarak erkek ve kadın şeklinde ayrıntılı görebilmekteyiz;

**Tablo 9.** Mesleki Eğitim Kurs ve Kursiyer Göstergeleri (2017)

| MESLEKİ EĞİTİM KURSLARI | ERKEK | KADIN | TOPLAM |
|---|---|---|---|
| MEK/ Özel Politika | 8.453 | 32.853 | 41.306 |
| MEK/ İstihdam Garantisiz | 4.899 | 32.004 | 36.903 |
| MEK/ İstihdam Garantili | 9.903 | 14.308 | 24.211 |
| Çalışanların Mesleki Eğitimi | 10.915 | 2.082 | 12.997 |
| Hükümlü Kursu/ Kurum Kaynaklı | 1.078 | 147 | 1.225 |
| Engelli Kursu/ Komisyon Kaynaklı | 441 | 348 | 789 |
| Engelli Kursu/ Kurum Kaynaklı | 53 | 77 | 130 |
| Eski Hükümlü Kursu/ Kurum Kaynaklı | 19 | 0 | 19 |
| **GENEL TOPLAM** | **35.761** | **81.819** | **117.580** |

**Kaynak:** www.iskur.gov.tr, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, s: 51

Tablodan da görüldüğü üzere, İŞKUR 2017 yılında düzenlenen mesleki eğitim kurslarına toplam 117.580 kişi katılmıştır. Bunlardan %70' i kadın, %45' i 15-29 yaş grubunda, %58' i ilköğretim mezunu, %22' si ortaöğretim mezunu, %8' i ise önlisans ve üzeri eğitim mezunudur.

2017 yılında mesleki eğitim kurslarına katılan kursiyerlere günlük zaruri gider ödemesi; istihdam garantili kurslarda 35 TL, istihdam garantisiz kurslarda 25 TL, hükümlülere yönelik kurslarda 20 TL olarak yapılmakta ayrıca Genel Sağlık Sigorta Primleri ile İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigorta Primleri İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. (İŞKUR, 10.10.2018)

Ayrıca mesleki eğitim faaliyetleri içerinde UMEM Projesi' ne (Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri Projesi) de değinmekte yarar vardır. UMEM Projesi'ne bakıldığında; Milli Eğitim Bakanlığı, ÇSGB (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı), İŞKUR (Türkiye İş Kurumu) ve TOBB (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği) işbirliğinde uygulanacak Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri projesi kapsamında 81 ilde faaliyet gösteren 111 adet endüstri ve meslek lisesinin makine ve teçhizat altyapısının güçlendirilmesi ve öğretmenlerinin hizmet içi eğitimden geçirilmesiyle hem örgün eğitimin kalitesinin artırılması hem de meslek edindirme kurslarının düzenlenmesi hedeflenmektedir. Eğitim sonunda başarılı olan kursiyerlerin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre istihdam edilmesi planlanmaktadır. Proje çerçevesinde yaklaşık 1 milyon işsize odaların belirlediği işyerlerinde staj imkânı ve başarılı kursiyerlerin büyük çoğunluğuna da istihdam imkânı sağlanacaktır (Diriöz, 2012: s. 150).

Ayrıca ülkemizde aktif işgücü politikalarında önemli yere sahip olan aktörlerden biri de KOSGEB' dir. İş kurma destekleri çerçevesinde AİP'nin temel aktörüdür. 1990 yılında 3624 sayılı kanun ile imalat sanayi işletmelerinin ekonomideki yerlerinin geliştirilmesi amacıyla kurulmuş olup, 2009 yılında 3624 sayılı kanunda değişiklik yapılarak imalat sanayi dışındaki sektörlerde faaliyet gösteren KOBİ'lere de hizmet vermeye başlamıştır. KOSGEB, iş kurmak işsizlere yönelik eğitim ve danışmanlık hizmetleri vererek, küçük işletme kurma ve geliştirme destekleri sağlamaktadır (Diriöz, 2012: s. 151).

GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi) Eylem Planı çerçevesinde Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki insan kaynaklarının geliştirilmesi ve işsizliğin azaltılması hedeflenmiş olup, bu plan kapsamında 2008-2012 döneminde İŞKUR' a 139,3 milyon TL kaynak ayrılmıştır. Bu kaynağın tamamı işsizlere yönelik kurs ve toplum yararına çalışma programı faaliyetleri çerçevesinde kullanılması amaçlanmıştır. Bu projeye bağlı olarak Mesleki Eğitim Faaliyetleri çerçevesinde 2010 yılında 5.879 kişinin katıldığı 284 kurs açılmıştır. Ayrıca projenin diğer bileşeni olan Toplum Yararına Çalışma Programı çerçevesinde ise 3.305 kişinin katılmış olduğu 63 program düzenlenmiştir (Diriöz, 2012: s. 150).

### 2.6.2.Toplum Yararına Programlar (TYP)

İŞKUR, istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engellemek işgücü piyasasına uyumlarını sağlamak amacıyla; doğrudan veya yüklenici eli ile çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, restorasyon, 37 tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı, erozyon engelleme çalışmaları alanlarında Toplum Yararına Programlar düzenlemektedir. 2013 yılında program ve katılımcı sayılarında yaşanan artış sayesinde daha çok işsize ulaşılmış ve bu sayede hem işsizlerin işgücü piyasası içinde kalması sağlanmış hem de bu kişilere geçici bir gelir desteği sağlanmıştır. 2014 yılında da TYP uygulamalarına devam edilmiş, uygulanan 5.191 programdan toplam 191.000 işsiz faydalanmıştır (İŞKUR, 12.04.2015).

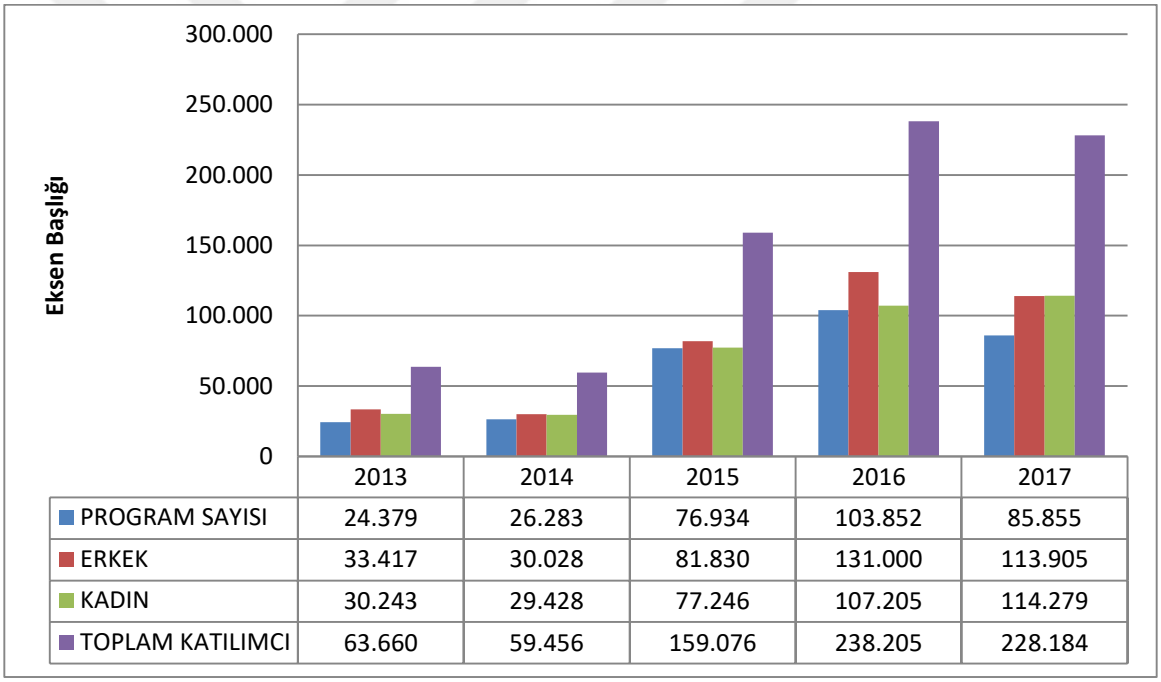
2017 yılında da TYP uygulamalarına devam edilmiş olup, uygulanan 5.160 programdan 122.793' ü erkek, 144.131' i kadın olmak üzere toplam 266.924 işsiz faydalanmıştır (İŞKUR, 12.10.2018).

### 2.6.3.İşbaşı Eğitim Programları

Kuruma kayıtlı işsizlerin Kuruma kayıtlı işyerlerinde, daha önce edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirmelerini veya mesleki deneyim kazanmalarını sağlamak amacıyla düzenlenmektedir. Bu programlar, en az iki sigortalı çalışanı olan kuruma kayıtlı işyerlerinde uygulanabilmektedir. İşbaşı Eğitim Programı avantajı olarak işverenler yeni işe alacakları kişileri önceden iş başında tanıma imkânı bulurken, işsizler ve özellikle de üniversite öğrencileri ise işe girerken karşılarına çıkan "iş tecrübesizliği" problemini çözebilmektedirler. Ayrıca işbaşı eğitim programlarında 2017 yılı itibarıyla, katılımcılara katılım sağladıkları her bir gün için 27 ila 54 TL kursiyer zaruri gideri de verilmektedir (İŞKUR, 12.08.2018).

İşbaşı eğitim programları kapsamında programın ilk uygulandığı yıl olan 2009 yılında açılan 555 programdan 1.285 kişi yararlanmış iken, bu sayının yıllar itibarıyla artarak 2013 yılında 63.660, 2014 yılında 59.456, 2015 yılında 159.076 ve 2016 yılında 238.205 kişi olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2017 yılı Eylül ayı itibarıyla ise 228.184 kişinin programdan yararlandığı görülmektedir. Bu artışta, 2014 yılı sonunda yapılan mevzuat değişikliği sonrası uygulamanın kolaylaştırılması ve işverenlere tanınan teşviklerin önemi oldukça fazladır (İŞKUR, 9. Genel Kurul Raporu; s:81).

**Şekil 15:** İŞKUR' un Uyguladığı İşbaşı Eğitim Programlarının Yıllar İtibariyle Dağılımı




| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|
| PROGRAM SAYISI | 24.379 | 26.283 | 76.934 | 103.852 | 85.855 |
| ERKEK | 33.417 | 30.028 | 81.830 | 131.000 | 113.905 |
| KADIN | 30.243 | 29.428 | 77.246 | 107.205 | 114.279 |
| TOPLAM KATILIMCI | 63.660 | 59.456 | 159.076 | 238.205 | 228.184 |

**Kaynak:** www.iskur.gov.tr, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, s. 81.

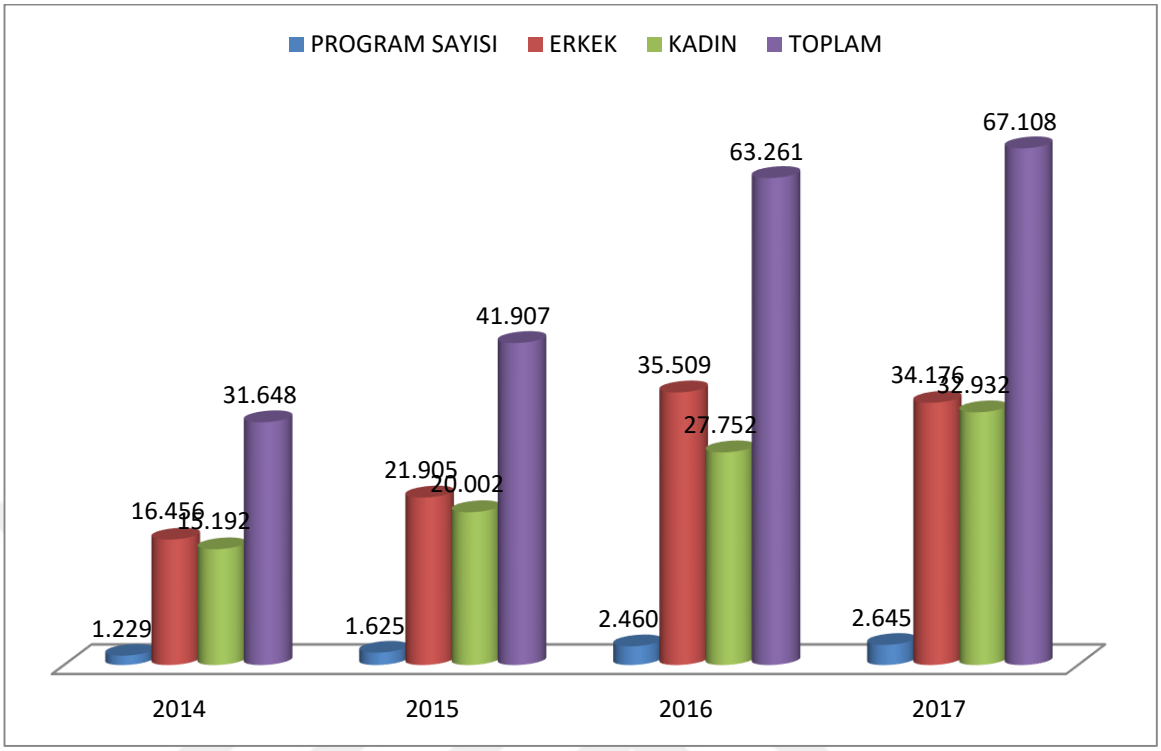
### 2.6.4.Girişimcilik Eğitim Programları

İşgücü piyasasında yaşanan sorunlara yönelik çözüm mekanizmalarının işgücü piyasasının arz ve talep yönünü dikkate alarak tasarlanması büyük bir öneme sahiptir. Bu anlamda işgücü arzının istenilen düzeye taşınması amacıyla yürütülen

mesleki eğitim kurslarına kendi işlerini kurarak ekonomiye katkı sağlamak isteyenler için 2009 yılında yapılan düzenlemelerle girişimcilik eğitim programları eklenmiştir. Kuruma kayıtlı vatandaşların kendi işlerini kurmalarına ve geliştirmelerine yardımcı olmak ve Küçük Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) Yeni Girişimci Desteğine başvurabilmelerini sağlamak amacıyla düzenlenen programlardır.

Eğitim programları ile girişimci adaylarının kendi iş fikirlerine ilişkin olarak iş planı hazırlamayı öğrenmesi ve uygulamaya yönelik gerekli bilgi ve deneyim kazandırılması yoluyla kişilerin işletme kurma fikrinin olgunlaşması sağlanmaktadır. Bu anlamda gerek işsizler gerekse işletmesini geliştirmek isteyenler eğitimlerden yararlanabilmektedirler. Söz konusu eğitimler; eğitimleri verebilecek gerekli yetkinliğe sahip üniversiteler, özel eğitim kurumları, meslek birlikleri ve odalar ile işbirliği halinde düzenlenebilmektedir. 2014 yılında mevzuatta yapılan değişiklikle program kapsamında girişimcilik eğitimi almış kişilere, iş kurma ve geliştirme konularında danışmanlık ve mentörlük hizmeti ile birlikte finansal destek imkanlarına erişimi kolaylaştırıcı hizmetler de verilmektedir. Ayrıca İŞKUR tarafından 70 saat olarak uygulanan girişimcilik eğitim programları KOSGEB ile 01 Eylül 2016 tarihinde yenilenen protokol sonucu 32 saat olarak uygulanmaya başlamıştır (İŞKUR 9. Genel Kurul Raporu; s.83).

**Şekil 16:** İŞKUR' un Uyguladığı Girişimcilik Eğitim Programlarının Yıllar İtibariyle Dağılımı




**Kaynak:** www.iskur.gov.tr, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, s: 84.

Yukarıdaki grafiği incelediğimizde, 2010 yılı itibarıyla uygulanmaya başlanan girişimcilik eğitim programlarından söz konusu yılda 8.306 kiş yararlanmışken, bu sayı 2016 yılı itibariyle 63.261'e çıkmıştır. 2017 yılı Ocak - Eylül dönemi itibariyle de 67.108 kişi girişimcilik eğitim programlarından yararlanmıştır.

### 2.6.5.Türkiye' de Aktif İstihdam Politikası Harcamaları

2004 yılında 7 milyon 443 bin avroluk kaynak ayrılmış olup, bu kaynağın 1 milyon 250 bin avroluk kısmı kamu bütçesinden karşılanırken, 6 milyon 193 bin avroluk kısmı ise Dünya Bankası ve AB kaynaklarıyla karşılanmıştır. 2005' te ayrılan kaynak ciddi biçimde arttırılarak 29 milyon 547 bin avroya çıkmıştır. Bu kaynağın 5 milyon 141 bin avrosu kamu bütçesinde aitken, 3 milyon 883 bin avroluk kısmı Dünya Bankası, 25 milyon 664 bin avroluk kısmı ise AB kaynaklarıyla finanse edilmiştir. O dönemlerdeki GSYİH' na bakacak olursak; 2004 yılındaki GSYİH 250

milyon 481 bin avro iken, 2005 yılındaki 280 milyon 327 bin avro olarak hesaplanmıştır (Tiryaki, 2007: s. 41-42).

# SONUÇ

İşsizliğin azaltılması, istihdamın artırılması, dezavantajlı olan grupların işgücü piyasalarında yer edinebilmelerini amaçlayan aktif istihdam politikaları, genel anlamda işgücü talebi ile işgücü arzını uyumlaştırma politikalarıdır. OECD ülkelerince 1960' lı yıllardan itibaren kullanılan bu politikalar, ülkemizde 1946 yılında kabul görmeye başlasa da özellikle 1990'larda artan işsizlik sorunuyla mücadelede önemli rol oynamışlardır. Aktif istihdam politikalarının işsizlik ve istihdama ilişkin önemli işlevleri mevcuttur. İşsizliğin azaltılması, istihdamın geliştirilmesi, işgücüne katılımın artırılması, dezavantajlı grupları sosyal dışlanmaya karşı koruma gibi roller üstlenebilmektedir.

Ülkemizde yapısal bir problem olan işsizliğin azaltılmasında özellikle 1990'lardan sonra aktif istihdam politikalarına daha önem verilmiştir. Bunun öncesinde de ilk olarak kalkınma planlarında işsizlikle mücadeleye değinilmiştir. Fakat o zamanlar bu sorunun ekonomik büyümeyle aşılacağı kanaati hâkimdi. Bizzat aktif istihdam politikaları adı altında değinilmesi ise Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı ile olmuştur. Aktif istihdam politikalarına ilk ciddi önem bununla başlamıştır.

Ülkemizde yaşanan 2001 ve 2008 krizlerinden sonra, aktif istihdam politikalarının önemi daha da artmış ve İŞKUR' un yeniden yapılandırılmasına gidilmiştir. Bunun sonucunda, İŞKUR bünyesinde çalışacak olan Özel İstihdam Bürolarına da izin verilmiştir. Ayrıca önem kazanan aktif istihdam politikaları için İŞKUR' un bu alandaki harcamaları da artırılmıştır.

Yapılan çalışmanın ilk bölümünde, istihdam kavramının tanımından, türlerinden ve teorilerinden bahsedilmiştir. İkinci bölümde, Aktif İstihdam Politikalarının incelenmesi amacı altında, Aktif İstihdam Politikalarının gelişiminden başlanılıp, araçlarından ve ülkeler bazında bu politikalar yapılan harcamalar analiz edilmiş; sonrasında ülkemizde planlı dönemde yapılan Aktif İstihdam Politikaları ele alınarak İŞKUR bünyesindeki programlar ve ayrıca 2004 yılından beri İŞKUR' un çatısı altında faaliyet gösteren Özel İstihdam Büroları da ayrıntılı incelenmiştir. Son olarak

ise, ülkemizdeki Aktif İstihdam Politikalarının İŞKUR' un resmi sitesindeki raporlardan ve istatistiklerden yararlanarak elde edilen veriler ile kısa bir değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır.

AİP'lerin etkin olabilmesi için ilk etapta hangi amaca hizmet edeceğinin doğru belirlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla öncelikli olarak uygulanacak istihdam politikalarından ne beklenildiğinin iyi tespit edilmesi gerekmektedir.

Özel sektör, kamu iş birliği ve koordinasyonu iyi kurularak sektörde yetersiz olan elaman ihtiyacını karşılamaya yönelik eğitim programlarına öncelik verilmesi gerekmektedir. Uygulanacak AİP'lerin sektörel talepler neticesince şekillenmesi, mesleki eğitimler ve işbaşı eğitimlerinin istihdam edilebilirliği artıracağı düşünülmektedir.

Nitelikli eleman ihtiyacının sadece işgücü arzının değil aynı zamanda işgücü talebinin de bir problemi olması uygulanan programların finansmanında özel sektörün de sorumluluk alabileceği fikrini geliştirmektedir. Kamu istihdam bürolarının iyileştirilmesi, bunun yanında özel istihdam bürolarının artırılarak etkinliklerinin güçlendirilmesi AİP'lerin başarı oranlarını yükseltecektir. İş arzı ve talebinin en kısa sürede eşleşmesi kişilerin istihdamda kalma şansını aynı ölçüde artıracaktır.

Küçük ve orta ölçekli işletmelere verilen istihdam desteklerinin, net istihdam etkisinin sıfır olmaması için, bu işletmelerin sıkı kontrol edilmesi ve uygulanan desteklerin kısa süreli olması gerekmektedir. Ayrıca, girişimciliğin teşvik edilmesi yönünde uygulanacak politikalar ve iş kurma aşamasındaki bürokratik engellerin azaltılması da AİP'lerin başarı şansını yükseltecek ek desteklerdir.

Uygulanan AİP'lerin PİP'ler ile birbirinin tamamlayıcısı şeklinde koordineli olarak yürütülmesi gerekmektedir.

AİP'lerin amacına ulaşıp ulaşamadığının tespiti ancak bu politikaların etkinliğinin değerlendirilmesi ile açıklığa kavuşabilir. AİP'lere yapılan harcamaların bilhassa son

dönemlerde artması bu programların etkinliğinin doğru ölçülmesi ihtiyacını da artırmaktadır.

Tükiye'de işsizlikle mücadelede uygulanacak en etkin AİP'lere kaynak aktarımı sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, işsizliğin azaltılmasında önemli yere sahip olan aktif istihdam politikaları, işsizlik probleminin çözümünde tek başına yeterli olmayıp, diğer politikaların tamamlayıcısı olarak algılanmakta ve işsizlikle mücadelenin ancak ekonomik ve sosyal aktörlerin bir bütün olarak hareket etmesi halinde başarıya ulaşması mümkün olabilmektedir.

# KAYNAKÇA

ACAR, Osman, Yabanoğlu, Ecehan "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Çerçevesinde Kütahya İşkur'un Mesleki Eğitim Faaliyetleri'nin İncelenmesi", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2): 86-11.

ADAM, Gülsüm, "Türkiye'de Eğitimin Ekonomik Etkileri Ve Eğitim-İstihdam İlişkisi", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Aydın 2016.

AKAD, İpek, "Kalkınma Sürecinde Büyüme Ve İstihdam İlişkisi: Türkiye Örneği", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İzmir 2012.

AKTAN, Coşkun, "Lord Keynes, Keynezyenler Ve Fonksiyonalistler", *Yeni Türkiye Dergisi*, 1-17.

AKTAN, Coşkun, "Monetarizm Ve Rasyonel Beklentiler Teorisi", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2010, 2(1): 168-187.

ALABAŞ, Aydın, " *Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizleri Azaltmada İşkur' un Önemi*", Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s. 77

ASLAN, Yavuz, "Eğreti İstihdam, Güvencesiz Çalışma Ve Örtük İşlevsellik: Mardin Mesleki Kurslar Örneği", Mardin Artuklu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Mardin 2018.

ATAMAN, Berin Ceylan. *İşgücü Piyasasının Temel Prensipleri ve İstihdam Politikaları, İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri Eğitim Programı*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1999.

AY, Sema, " Türkiye' de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi,* C.19, S.2, Manisa, 2012, s. 331

AYDIN, Murat, "İstihdam Politikaları Açısından İşkur'un Eğitim Programları: Yalova İli Örneği", İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2011.

BEKİROĞLU, Cemil, "Türkiye'de İşsizlik Sorununun Çözümlenmesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi". Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2010.

BİÇERLİ, Mustafa Kemal, "*İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları",* Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Eskişehir 2004, s. 46-285

BİLDİRİCİ, Melike, "Rasyonel Beklenti", *Ekonomik Yaşam*, 1999: 31-60.

BİLİR, Hüsnü, "Wıllıam Stanley Jevons'ın Mekanik "İnsan" Kavrayışı", *İBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2018, 18(2): 17-33.

BOZDAĞLIOĞLU, E. Yasemin Uyar, " Türkiye' de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları", *Sosyal Bilimler Dergisi,* S.20, 2008, s. 59

ÇELİK, Faruk, " Türkiye' de İstihdamın Görünümü", *Çalışma Dünyası Dergisi,* C.1, S. 2, Ekim-Aralık 2013, s. 12

ÇETİNKAYA, Emel, " Sosyal Taraf Temsilcilerinin Gözüyle Türkiye' de Özel İstihdam Büroları", *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* C. 3, S. 3, 2012, s. 150-153

ÇİLKAYA, Bilal, "Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Türkiye'nin Sosyal Politika Ve İstihdam Yaklaşımı", Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sivas 2010.

DİRİÖZ, Sinem Çapar, "*İstihdamın Artırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü",* Kalkınma Bakanlığı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Mart 2012, s. 19-151.

EU, "Draft General Budget Of The European Unıon For The Financial Year", 2018.

FIRAT, Zerrin Yöney, " İş ve İşçi Bulma Kurumu' ndan İŞKUR' a –İşe Yerleştirme Hizmetleri-", *İŞ, GÜÇ Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi,* C.5, S.2, No:160, 2003

GAYTANCIOĞLU, Sinem, "Rasyonel Beklentiler Teorisi Çerçevesinde Türkiye'de 1994 Krizi", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2010, 2(1): 139-146.

GERMİR, H. Nur, "Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Belediyelerce Kadın İstihdamını Arttırmaya Yönelik Kullanımı: Balçova Semtevleri", Aralık 2013, s.7-8

GERMİR, H. Nur, "*Türkiye' de İstihdam Politikalarının Etkinliği"*, Adalet Yayınevi, Ankara 2012, s.92-96

GÖKALP, Gökhan, "1990'lı Yıllardan Günümüze Türkiye'de Büyüme, İstihdam Ve İşsizlik Arasındaki İlişkilerin Analizi", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2009.

GÜVEN, Ayşegül, "Fonksiyonel Maliye Anlayışı Çerçevesinde Kamu Borcu Ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği (1990-2016)", Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Mersin 2017.

HERR, Hansjörg, "Keynes ve Keynes'i Yorumlayanlar", *Toplum ve Demokrasi*, 2009, 3 (6-7), Mayıs-Aralık: 103-124.

IMMERVOLL, Herwig, Knotz Carlo, "How demanding are activation requirements for jobseekers", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 215, OECD Publishing, Paris, 2018.

İSLATİNCE, Hasan. "Rasyonel Beklentiler Teorisinin Rasyonelliği Tartışmaları", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi.* 2002, 3(1): 17-23.

KAMACI, Ahmet, "Doğu Karadeniz'de İşgücü Ve İstihdam", *JOMELIPS*, 2016, 1(1): 14-32.

KAYNAK, Muhammed, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Aktif İstihdam Politikaları", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2009.

KAYTANCI, Bülent, "Ücret Teorileri Ve Türkiye İmalat Sanayiinde Ücretlerin Durumu Üzerine Uygulama", Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Adana 2008.

KOL, Emine, "İktisadi Etkinlik-İstihdam-Kariyer Planlaması İlişkisi: Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Üzerine Bir Uygulama", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Konya 2011.

KULAKSIZ, Yahya, "*Türkiye' de Bölgesel Gelişmişlik Farkları, İstihdam ve Kurum Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi*", Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2008, s. 52-86

KUMAŞ, Handan, " Türkiye İş Kurumu Faaliyetleri ve İşgücü Piyasası İhtiyaçları Arasındaki Uyum", *Sosyo-Ekonomi,* Ocak-Haziran 2010, s. 138

KÜÇÜKALİ, Adnan, Lokmacı, Lokman, "Türkiye'de Gizli İşsizler Ve Eksik İstihdam Edilenler Aracılığı İle Verilen İstihdam Hizmetleri: İş Ve Meslek Danışmanları, Erzurum Örneği", *Sosyal Bilimler Dergisi*, 2015, 1(2): 74-84.

LANDMANN, Oliver, "*Short-run macro after the crisis: The end of the 'new' neoclassical synthesis?* ", Discussion Paper Series, No. 27, University of Freiburg, Department of International Economic Policy (iep), Freiburg.

PARLAK, Zeki, Küçükkuş, Çağrı, "Güney Avrupa Refah Rejiminde Güvenceli Esneklik: İspanya Ve Türkiye Karşılatırması", *Socıal Scıences Studıes Journal*, 3(12): 2389-2411.

SANAL, Mehmet Engin, " Özel İstihdam Bürolarının Artan Önemi ve Buna Neden olan Etkenler", *Toprak İşveren Dergisi,* 2002, Sayı No: 54, s. 16

SANAL, Mehmet Engin, "*Türkiye'de Küresel Ekonomik Kriz ile Artan İşsizlikle Mücadelede Özel İstihdam Bürolarının Önemi*", 1. Trakya Bölgesi Kalkınma ve Girişimcilik Stratejileri Sempozyumu, Edirne Trakya Üniversitesi Yayınları, 2009, No: 103, s. 38-39

SANAL, Mehmet Engin, Aktif İstihdam Politikaları, *Toprak İşveren Dergisi,* 2013, Sayı No:99, s. 13-17.

SAPANCALI, Faruk, " Türkiye' de İşgücü Piyasası Sorunlar ve Politikalar", *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi,* C.21, S.2-3, 2007 Kasım- 2008 Şubat, s. 24

SAYIN, Ali Kemal, "*İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türkiye İş Kurumu*", İstanbul Üniversitesi Yayınları, 2001, s. 406

SÜT, Egemen, "Devlet Anlayışlarının Tarihsel Süreçte Değişmesinin İstihdam Ve İşsizlikle İlişkisi", Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sivas 2007.

ŞENTÜRK, Emre, "İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları: Türkiye Örneği", Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Edirne 2017.

TAŞÇI, Mehmet, Darıcı, Burak, "Türkiye'de Eksik İstihdamın Belirleyenleri: HIA ile Bir Mikro Veri Uygulaması", *Maliye Dergisi*, 2010, 158: 278-300.

TİRYAKİ, Mustafa, "*Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Tarımdan Kopan İşgücünün İstihdam Edilmesinde Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği",* Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s. 26-40

UĞUR, Suat, " Türkiye' de İşsizlik Sigortasının Gelişimi", *Yönetim Bilimleri Dergisi (9:2),* 2011, s.99

ULUDAĞ, Emrullah, "İstihdam Kavramı Önemi ve Dönüşümü", *İŞKUR İstihdamda Dergisi,* Sayı.15, Kasım-Aralık-Ocak 2014-2015, s.27

UYAR, Yasemin, "Türkiye'de Uygulanan İşsizlik ve istihdam politikalarının Avrupa Birliği Uyum Sürecine Etkileri (1980 Sonrası)", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Aydın 2005.

VARÇIN, Recep, "*İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları",* Siyasal Kitabevi, Ocak 2004, s.103-111.

**İNTERNET KAYNAKLARI**

http://www.academia.edu/4043255/ONUNCU_KALKINMA_PLANI_2014-2018_DE%C4%9EERLEND%C4%B0RMES%C4%B0, (07.04.2015).

http://www.iskur.gov.tr/isarayan/giri%C5%9Fimcilik.aspx, (10.04.2015).

http://www.iskur.gov.tr/isarayan/i%C5%9Fba%C5%9F%C4%B1e%C4%9Fitim.aspx, (10.04.2015).

http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/Kurum/Tarihce.aspx, (08.04.2015).

http://www.iskur.gov.tr/portals/0/dokumanlar/kurumsal%20bilgi/mevzuat/Yonetmelikler/%C3%96zel%20%C4%B0stihdam%20B%C3%BCrolar%C4%B1%20Y%C3%B6netmeli%C4%9Fi.pdf, (09.04.2015).

http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/aktifisgucuprogramlari.aspx, (10.04.2015).

http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/raporlar.aspx#dltop, (11.04.2015).

http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari/istatistikibilgiler.aspx#dltop, (09.04.2015).

http://www.sosyalkoruma.net/pdf/19.pdf, (03.04.2015).

http://www.tekgida.org.tr/Oku/3113/Ozel-Istihdam-Burolari-Isci-Kiralarsa-Ucret-Duser-Tazminat-Ortadan-Kalkar, (10.04.2015).

http://www.toprakisveren.org.tr/2013-99-enginsanal.pdf, (01.04.2015).

https://datamarket.com/data/set/1a13/lmp-expenditure-by-type-of-action-summary-tables#!ds=1a13!qcm=d:qcn=2.d.4.9:qco=7.b.q.k.3:8mkn=1&display=line&hidden=2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19,20, (20.01.2019).

https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tgs00028&language=en&toolbox=type, (01.01.2019).

https://ourworldindata.org/grapher/share-of-employee-compensation-in-public-spending?tab=chart&year=2016, (01.01.2019).

https://www.hetwebsite.net/het/schools/synthesis.htm, (01.01.2019).

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/kanunlar_kararlar/kanuntbmmc046/karartbmmc04600001plan01.pdf, , (20.01.2019).

www.iskur.gov.tr, 2017 Yılı Faaliyet raporu, s: 80, (12.10.2018).

http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/%C4%B0kinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1968-1972%E2%80%8B.pdf, , (20.01.2019).