



**T.C.  
GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DOKTORA  
TEZİ**

**TÜRKİYE İŞ KURUMU UYGULAMALARI KAPSAMINDA  
İSTİHDAM POLİTİKALARININ SAVUNUCU KOALİSYON  
ÇERÇEVESİNDE ANALİZİ**

**MUHAMMED TOLGA GEDİKKAYA**

**SIYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ARALIK 2018**



**TÜRKİYE İŞ KURUMU UYGULAMALARI KAPSAMINDA  
İSTİHDAM POLİTİKALARININ SAVUNUCU KOALİSYON  
ÇERÇEVESİNDE ANALİZİ**

**Muhammed Tolga GEDİKKAYA**

**DOKTORA TEZİ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**ARALIK 2018**

Muhammed Tolga GEDİKKAYA tarafından hazırlanan;

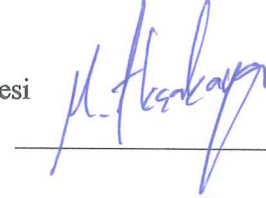
“ Türkiye İş Kurumu Uygulamaları Kapsamında İstihdam ”  
Politikalarının Savunucu Koalisyon Çerçevesinde Analizi.

adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından ..... ile Gazi Üniversitesi Kamu  
Yönetimi Anabilim/Bilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Danışman:** Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



**Üye :** Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

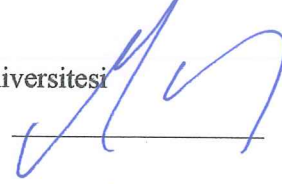
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



**Üye :** Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

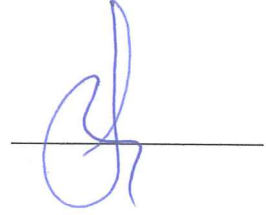
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



**Üye :** Doç. Dr. Nazlı Yücel BATMAZ

Yerel Yönetimler, Keskin Meslek Yüksekokulu, Kırıkkale Üniversitesi

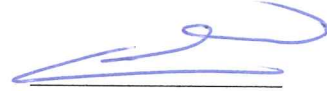
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



**Üye :** Dr. Öğr. Ü. Nergis DAMA

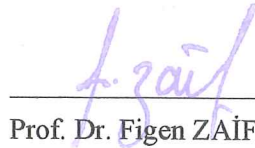
İktisat, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum



Tez Savunma Tarihi: 28/12/2018

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Doktora Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini  
onaylıyorum.



Prof. Dr. Figen ZAİF

Enstitü Müdürü

## ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Muhammed Tolga GEDİKKAYA

28.12.2018

TÜRKİYE İŞ KURUMU UYGULAMALARI KAPSAMINDA  
İSTİHDAM POLİTİKALARININ SAVUNUCU KOALİSYON ÇERÇEVESİNDE  
ANALİZİ  
(Doktora Tezi)

Muhammed Tolga GEDİKKAYA

GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
Aralık 2018

ÖZET

Tezde Türkiye’de istihdam politikaları, savunucu koalisyon çerçevesi yöntemiyle, istihdamda aracılık politikaları süreci (2003-2017) özelinde analiz edilmiştir. İstihdamda aracılık, işsizlerin istihdama katılımını artırma ve hızlandırma kadar; iş sahiplerinin işsiz kalmasını azaltma ve yavaşlatma sürecidir. Danışmanlık, eğitim, işsizlik sigortası fon ve ödenekleri bu politikanın araçları arasında sayılmaktadır. Bu araçların incelemesinde kullanılan Savunucu koalisyon çerçevesi; kamu politikası sürecini politika aktörlerinin politika çıktılarını etkilediği bir süreç olarak kabul eder. Aktörleri savunucu koalisyonlar olarak gruplandırır. Gruplandırma, bilimsel bilgiyi içeren bir inanç sistemi etrafında yapılır. İnanç sistemi, derin inanç-politika inancı-ikincil inançlar olarak sınıflandırılır. Çerçeve, inanç ve aktörlerin haritalandırılmasıdır. Tezde dördü bir haritalandırma önerilmiştir: Büyüten devlet koalisyonu, eşitleyen devlet koalisyonu, büyüten pazar koalisyonu ve devletsiz refah koalisyonu. Sonuçta, 2003-2017 dönemi istihdamda aracılık politikaları sürecinde büyüten devlet koalisyonunun baskın olduğu görülmüştür. Diğer bir deyişle, politika alanında hakim inanç, aktif istihdam politikalarının iktisadi çıktıyı ve istihdamı artıracığı inancıdır. Türkiye İş Kurumu’nun piyasaya daha fazla müdahil olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte, diğer savunucu koalisyonların etkileri nedeniyle, Türkiye İş Kurumu bütçe gerçekleşmesinde, aktif ve pasif istihdam politikalarının uygulanmasında istenen düzeye erişilememiştir.

Bilim Kodu : 1171, 1116, 1119

Anahtar Kelimeler : Kamu Politikası, Savunucu Koalisyon Çerçevesi, İstihdam Politikası

Sayfa Adedi : 205

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

ANALYSIS OF EMPLOYMENT POLICIES WITHIN ADVOCACY COALITION  
FRAMEWORK: THE SCOPE OF TURKEY EMPLOYMENT AGENCY PRACTICES

(Ph. D. Thesis)

Muhammed Tolga GEDİKKAYA

GAZİ UNIVERSITY  
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

December 2018

ABSTRACT

In this thesis, Employment policies of Turkey (2003-2017) are analyzed within the advocacy coalition framework. Employment Agency Policies can be defined as the process of increasing and accelerating employment as well as reducing and slowing down the unemployment. Consultancy, education, unemployment insurance funds and grants are counted among the instruments of this policy. According to the Advocacy coalition framework, the policy subsystem is a process in which policy actors influence policy outcomes. These actors are grouped in coalitions in terms of their belief systems that involves scientific knowledge. The belief system is classified as deep beliefs-policy beliefs-secondary beliefs. The framework can be considered as the mapping of beliefs and actors. Proposed mapping in this thesis contains four coalitions, named the boomer state coalition, the equalizer state coalition, the boomer market coalition and the stateless welfare coalition. It is concluded that the Boomer State Coalition is the dominant in employment agency subsystem in 2003-2017 period. In other words, the policy belief that active employment policies increases economic output and employment rate, is dominant in policy subsystem, therefore Turkey Employment Agency has become more involved in market. However, due to the effects of other coalitions, it has not been reached the desired level in the implementation of active and passive employment policies as well as the realization of the agency budget.

Science Code : 1171, 1116, 1119

Key Words : Public Policy, Advocacy Coalition Framework, Employment  
Policy

Page Number : 205

Supervisor : Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

## TEŞEKKÜR

Tezin teorik arka planının oluşmasında yardımcı dokunan, Orta Doğu ve Teknik Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi, Potsdam Üniversitesi ve Gazi Üniversitesinde bulunan sayın hocalarıma,

Tezin uygulamalı arka planının oluşmasında yardımcı dokunan, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı başta olmak üzere, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatı sayın çalışanlarına,

Danışmanım sayın Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA'ya, yardımlarını esirgemeyen Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER, Doç. Dr. Mehmet Merve ÖZAYDIN, Doç. Dr. Nazlı Yücel BATMAZ, ve Dr. Öğr. Ü. Nergis DAMA'ya,

ve Aileme,

Teşekkürlerimi sunarım.



## İÇİNDEKİLER

	<b>Sayfa</b>
ÖZET .....	İV
ABSTRACT.....	V
TEŞEKKÜR.....	VI
İÇİNDEKİLER .....	VII
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	X
GİRİŞ .....	1

### 1. BÖLÜM: KAMU POLİTİKASI TEORİSİ

1.1. KAMU POLİTİKASI ANALİZİ.....	8
1.1.1. Kamu Politikası Analizi Kavramı.....	8
1.1.2. Kamu Politikası Analizinin Konusu: Kamu Politikası Kavramı .....	10
1.1.2.1. Kamu Politikası Amaçları.....	14
1.1.2.2. Kamu Politikası Araçları.....	16
1.1.3. Kamu Politikası Analizinin Amaçları.....	17
1.1.4. Kamu Politikası Analizinin Niteliği.....	17
1.1.5. Kamu Politikası Analizi Modelleri .....	19
1.1.6. Kamu Politikası Süreci ve Analizi.....	20
1.1.7. Kamu Politikası Aktörlerinin Gruplandırılması.....	23
1.2. SAVUNUCU KOALİSYON ÇERÇEVESİ.....	24
1.2.1. “Advocacy Coalition Framework” Çevirisi.....	24
1.2.2. Savunucu Koalisyon Çerçevesinin Temelleri ve Varsayımları .....	25
1.2.2.1. Politika Altsistemi.....	26
1.2.2.2. Politika Süreci.....	27
1.2.2.3. İnanç Sistemleri .....	29
1.2.2.4. Savunucu Koalisyonlar .....	32
1.2.2.5. Politika Değişiminin Nedenleri.....	33
1.2.2.6. Çerçevenin Hipotezleri .....	35
1.2.3. Savunucu Koalisyon Çerçevesinin Özellikleri .....	37
1.2.4. Tezde Savunucu Koalisyon Çerçevesinin Kullanılmasının Nedenleri .....	38
1.2.4.1. Açıklama Kolaylığı ve Nesnellik.....	38

1.2.4.2. Açıklama Kolaylığı ve Kısalık.....	41
---	----

## 2. BÖLÜM: İSTİHDAM POLİTİKASI ANALİZİ

2.1. İSTİHDAM POLİTİKASI ÇERÇEVESİ.....	44
2.1.1. Politika Alanında Kullanılan Temel Terimler .....	45
2.1.2. İstihdam Politikalarının Kapsamları .....	48
2.1.3. İstihdam Politikalarının Nedenleri.....	50
2.1.4. İstihdam Politikalarının Amaçları.....	51
2.1.5. İstihdam Politikalarının Tanımlamaları .....	52
2.1.5.1. Siyasi İdeolojiler Perspektifinden İstihdam Politikası Tanımları .....	52
2.1.5.2. İktisadi Okullar Perspektifinden İstihdam Politikası Tanımları .....	57
2.1.5.3. Emek Piyasası Tipleri: Uygulanan İstihdam Politikaları.....	61
2.2. İSTİHDAM POLİTİKASI SAVUNUCU KOALİSYONLARI.....	63
2.2.1. Savunucu Koalisyonların Gruplandırılması.....	63
2.2.1.1. Büyüten devlet koalisyonu.....	69
2.2.1.2. Eşitleyen devlet koalisyonu .....	70
2.2.1.3. Büyüten pazar koalisyonu.....	71
2.2.1.4. Devletsiz eşitlik koalisyonu .....	72
2.2.2. Savunucu Koalisyonların Gruplandırma Temelleri .....	73
2.2.3. Savunucu Koalisyonların Uzlaşısı ve Çatışması .....	77
2.2.4. Türkiye’de Savunucu Koalisyonlar .....	79
2.2.5. Türkiye’de Savunucu Koalisyon Aktörleri.....	82
2.3. İSTİHDAMDA ARACILIK POLİTİKA İNANÇLARI .....	85
2.3.1. İstihdamda Aracılık Politikaları Altsisteminin Tanımlanması .....	85
2.3.2. İstihdamda Aracılık Faaliyetleri Savunuları .....	86
2.3.3. İstihdamda Aracılıkta Eğitim Faaliyetleri Savunuları .....	90
2.3.3.1. Mevzuat.....	90
2.3.3.2. Savunular .....	93
2.3.4. İstihdamda Aracılıkta Fon ve Ödenek Savunuları.....	97
2.3.4.1. Mevzuat.....	97
2.3.4.2. Savunular .....	98
2.3.5. İstihdamda Aracılık Politika İnançlarının Gruplandırılması.....	103

	<b>Sayfa</b>
2.3.5.1. Büyüten Devlet Koalisyonu Politika İnançları .....	103
2.3.5.2. Eşitleyen Devlet Koalisyonu Politika İnançları .....	104
2.3.5.3. Büyüten Pazar Koalisyonu Politika İnançları .....	105
2.3.5.4. Devletsiz Eşitlik Koalisyonu Politika İnançları .....	106
2.3.6. İstihdamda Aracılık Politika İnançlarının Karşılaştırılması .....	107
<b>3. BÖLÜM: İSTİHDAMDA ARACILIK POLİTİKALARI ANALİZİ</b>	
3.1. POLİTİKA DEĞİŞİMİ .....	113
3.1.1. Altsisteminin Siyasi ve İktisadi Çevresi .....	113
3.1.1.1. 1923-1945 Dönemi .....	113
3.1.1.2. 1945-1960 Dönemi .....	114
3.1.1.3. 1960-1980 Dönemi .....	115
3.1.1.4. 1980 Sonrası Dönem .....	116
3.1.2. İş Kanunlarında Değişim .....	119
3.1.3. Kamu Aracılık Örgütleri Kanunlarında Değişim .....	120
3.1.4. İşe Yerleştirme Göstergelerinde Değişim .....	122
3.1.5. Özel İstihdam Büroları Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim .....	126
3.1.6. Tanınırlık Mevzuatı ve Göstergelerinde Değişim .....	130
3.1.7. Danışmanlık Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim .....	132
3.1.8. Personel Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim .....	134
3.1.9. Fiziki Varlıklar Göstergelerinde Değişim .....	139
3.1.10. Bütçe Göstergelerinde Değişim .....	140
3.1.11. Mesleki Eğitim Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim .....	143
3.1.12. İşsizlik Sigortası Ödenekleri Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim .....	149
3.1.13. İşsizlik Sigortası Fonu Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim .....	157
3.2. DEĞİŞİMİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	163
3.2.1. Sürecin Bütüncül Değerlendirilmesi .....	163
3.2.2. Politika Değişiminin Nedenleri .....	168
3.2.3. Politika Alternatifleri (Seçenekleri) .....	169
SONUÇ .....	173
KAYNAKÇA .....	185
ÖZGEÇMİŞ .....	205

## ÇİZELGELERİN LİSTESİ

<b>Çizelge</b>	<b>Sayfa</b>
Çizelge 0.1. Çalışma içeriği / sistematigi piramidi .....	5
Çizelge 1.1. Kamu politikası kavramının bileşenleri .....	13
Çizelge 1.2. Örnek kamu politikası araçları .....	16
Çizelge 1.3. Kamu politikası süreci - aşamalar modeli .....	21
Çizelge 1.4. Savunucu koalisyon çerçevesinde politika süreci.....	28
Çizelge 1.5. İnanç sistemleri yapısı .....	31
Çizelge 2.1. İstihdam politikaları tanım ve kapsamı ile diğer politikalar ile ilişkileri.....	49
Çizelge 2.2. Eysenck'in iki boyutlu siyasi ideoloji yelpazesi.....	64
Çizelge 2.3. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (1) ideolojiler .....	64
Çizelge 2.4. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (2) ideolojik öncelikler .....	65
Çizelge 2.5. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (3) iktisatlar .....	66
Çizelge 2.6. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (3) emek piyasası tipleri .....	66
Çizelge 2.7. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (4) bütüncül yaklaşım .....	67
Çizelge 2.8. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (5) savunucu koalisyonlar ....	68
Çizelge 2.9. Büyüten devlet koalisyonu derin inançları .....	69
Çizelge 2.10. Eşitleyen devlet koalisyonu derin inançları .....	70
Çizelge 2.11. Büyüten pazar koalisyonu derin inançları .....	71
Çizelge 2.12. Devletsiz eşitlik koalisyonu derin inançları.....	73
Çizelge 2.13. Farklı politika inançları arasında benzerlikler .....	79
Çizelge 2.14. İşsizliğin nedenlerine ilişkin koalisyonların ortak öncelikleri.....	81
Çizelge 2.15. İstihdam politikası aktörleri örnekleri .....	84
Çizelge 2.16. Aracılık politikaları inançları kamu yararı algıları (1) : iş arama kanalları, planlama, özel istihdam büroları.....	87
Çizelge 2.17. Aracılık politikaları inançları kamu yararı algıları (2) : aktif istihdam politikalarının sahip olması gereken nitelikler .....	96
Çizelge 2.18. Aracılık politikaları inançları kamu yararı algıları (3) : pasif istihdam politikalarının sahip olması gereken nitelikler .....	102
Çizelge 2.19. Büyüten devlet koalisyonu politika inançları .....	103
Çizelge 2.20. Eşitleyen devlet koalisyonu politika inançları .....	105
Çizelge 2.21. Büyüten pazar koalisyonu politika inançları .....	106
Çizelge 2.22. Devletsiz refah koalisyonu politika inançları .....	107

<b>Çizelge</b>	<b>Sayfa</b>
Çizelge 2.23. Politika altsisteminde politika inançları özet karşılaştırma .....	109
Çizelge 3.1. Kamu aracılık örgütü işe yerleştirme istatistikleri.....	123
Çizelge 3.2. Türkiye iş kurumu işe yerleştirme istatistikleri (1) açık iş-işe yerleştirme ...	124
Çizelge 3.3. Türkiye iş kurumu işe yerleştirme istatistikleri (2) engelli, eski hükümlü ve yurtdışı işe yerleştirme.....	125
Çizelge 3.4. Özel istihdam bürosu sayısı ve işe yerleştirme göstergeleri.....	129
Çizelge 3.5. Türkiye iş kurumu tanınırlık faaliyetleri.....	131
Çizelge 3.6. Türkiye iş kurumu iş ve meslek danışmanlığı istatistikleri .....	132
Çizelge 3.7. Türkiye iş kurumu personel göstergeleri: kadrolar.....	134
Çizelge 3.8. Türkiye iş kurumu personel göstergeleri: eğitim durumu personel eğitimi ..	135
Çizelge 3.9. Türkiye iş kurumu personel göstergeleri: ortalama kişi başı maliyet/ücret...	136
Çizelge 3.10. Türkiye iş kurumu personel göstergeleri: hizmet içi eğitim.....	137
Çizelge 3.11. Personel artışı ve devlet etkisi artışı döngüsü.....	138
Çizelge 3.12. Türkiye iş kurumu fiziki varlıklar.....	139
Çizelge 3.13. Türkiye iş kurumu bütçe göstergeleri (1): net bütçe ve gerçekleşme oranı. 141	141
Çizelge 3.14. Türkiye iş kurumu bütçe göstergeleri (2): gider kalemleri ve yüzdeleri .....	141
Çizelge 3.15. Türkiye iş kurumu bütçe göstergeleri (3): 2004-2005 dalgalanmaları .....	142
Çizelge 3.16. Türkiye iş kurumu bütçe göstergeleri (4): 2016-2017 düşüşü.....	142
Çizelge 3.17. Aktif istihdam politikaları göstergeleri.....	146
Çizelge 3.18. Karşılaştırma: işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatı (1): düzenlemeler .....	150
Çizelge 3.19. Karşılaştırma: işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatı (2): örnek hakediş ....	151
Çizelge 3.20. Karşılaştırma: kısa çalışma ödeneği ve işsizlik ödeneği.....	153
Çizelge 3.21. İşsizlik ödenekleri değişimi (1) işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatı .....	154
Çizelge 3.22. İşsizlik ödenekleri değişimi (2) ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve yarım çalışma ödeneği .....	155
Çizelge 3.23. İşsizlik sigortası fonu: kümülatif gelir ve gider (1): yıllara göre değişim ...	161
Çizelge 3.24. İşsizlik sigortası fonu: kümülatif gelir ve gider (2): kalemler .....	162
Çizelge 3.25. Politika altsistemi sürecinde savunucu koalisyonların etkileri.....	164
Çizelge 3.26. Türkiye’de 2003-2017 politika çıktıları değişiminin yönü.....	168
Çizelge 3.27. Farklı politika inançları arasında benzerlikler .....	171

## GİRİŞ

Günümüzde toplumların gelişmişlik düzeyini gösteren en önemli ölçütlerden biri, kamu politikalarının nasıl yapıldığı, uygulandığı ve değerlendirildiğidir. Tarihin her safhasında kamu politikası analizleri, kamu politikalarını anlamaya, açıklamaya ve geliştirmeye çalışmıştır. Aristo'dan Farabi'ye, Nizamülmülk'ten Weber'e, Koçi Bey'den Wilson'a, Laswell'den Sabatier'e uzanan gelenek, bugün siyaset bilimi ve kamu yönetimi biliminin zengin literatürünü oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, bugün *kamu politikası* adıyla anılan disiplin; yirminci yüzyılda hızla artan küreselleşme, teknolojileşme, cumhuriyetleşme (ve demokratikleşme) gibi olguların etkisiyle, geleneksel yöntemden ayrı bir zemine oturan genç bir disiplin olarak doğmuştur. Siyaset bilimi ve kamu yönetimini birbirinden ayırmayan, diğer bir deyişle siyaset-bürokrasi ikiliğini kabul etmeyen, devlete ilişkin karar ve faaliyetleri bütüncül olduğu kadar disiplinlerarası bir nitelikte ve aşamalar veya sistemler(başlıklar) altında ayrıntılı olarak inceleyen bu genç disiplin, kamu politikası analizlerinin son evresi olarak yorumlandığı kadar, yeni bir moda olarak da yorumlanabilmektedir. Nasıl yorumlandığından bağımsız olarak belirtmelidir ki, *kamu politikası* disiplininin getirdiği analiz yöntemleri ve sonuçları, literatüre önemli katkılar sunmaktadır.

Tezde bir kamu politikasının analizi yapılacaktır. Bu kamu politikası istihdam politikalarıdır. İstihdam politikaları geniş anlamda çalışma hayatının düzenlenmesine ilişkin tüm politikaları; dar anlamda işsizlikle mücadele politikaları olarak tanımlanabilir. İstihdam politikaları, istihdam sürecine katılsın katılmasın toplumun tüm kesimlerini etkileyen ve dolayısıyla ilgilendiren kamu politikalarından biridir. Bu geniş kapsam nedeniyle, istihdam politikaları konusu, istihdamda aracılık politikaları olarak sınırlandırılmıştır.

Bugün, istihdamda aracılık politikaları genel başlığı altında değerlendirilebilecek işçi-işveren eşleştirme faaliyetleri, aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları Türkiye'de, Türkiye İş Kurumu öncülüğünde sunulmaktadır.

İstihdamda aracılık politikaları süreci 2003-2017 yılları arasındaki dönem olarak sınırlandırılmıştır. Bunun nedeni 2003 yılının, Türkiye İş Kurumu'nun resmi olarak kurulduğu tarih olması, 2017 yılının Türkiye İş Kurumu istatistikleri yayınlanan son yıl olmasıdır. Bu

tezin tamamlandığı tarihte Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilen 2018 yılı, faaliyet çıktılarına ilişkin bütüncül istatistiklerin yayınlanmamış olması nedeniyle çalışmaya dâhil edilmemiştir.

Tezde analiz yöntemi olarak, *savunucu koalisyon çerçevesi* kullanılmıştır. Savunucu koalisyon çerçevesi, kamu politikası sürecinde ortaya çıkan değişimleri anlamlandırmaya yönelik yeni ve 1988'den bugüne gelişmekte olan analiz modellerinden biridir. Çerçeve, politika sürecini altsistemler halinde, diğer bir deyişle alt politika başlıkları olarak ele alır; altsistemde politika aktörlerinin süreci sahip oldukları politika inançlarına göre etkilemeye çalıştığını savunur. Politika inançları, aktörlerin sosyalleşme sürecinde sahip oldukları bilimsel ve teknik bilgiyle desteklenen bilgi ve görüşleri ifade etmektedir. Çerçeve, analiz kolaylığı için, sınırsız sayıdaki politika aktörünü inanç sistemlerine göre koalisyonlar halinde gruplandırır. Koalisyonların politika çıktılarını nasıl etkilediğini, şekillendirdiğini araştırır ve bu şekilde politika sürecini anlamlandırır. Süreç içi değişimleri büyük ve küçük değişimler olarak ele alır; değişimlerin nedeni olarak iç ve dış dalgalanmaları, politika merkezli öğrenmeyi ve koalisyonlar arası müzakereleri gösterir.

Tezde savunucu koalisyonların etrafında örgülediği politika inançları oluşturulurken, Eysenck'in ideoloji yelpazesi ve Stone'un kamu yararı sistematiğinden yararlanılmıştır. Bu sistematiğe göre ideolojik ve iktisadi savunular yanında literatürde yer alan çalışmalara göre bir haritalandırma yapılmıştır. Ayrıca tez yazım sürecinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda, Türkiye İş Kurumu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri'nde, iş teftişi faaliyeti kapsamında yürütülen işyeri denetimlerinde (Ankara, Antalya, Bursa, Çankırı, Diyarbakır, Elazığ, Eskişehir, Gaziantep, Giresun, Gümüşhane, İstanbul, İzmir, Karaman, Kocaeli, Konya, Manisa, Mersin, Samsun, Zonguldak) yapılan gözlemlerden ve edinilen bilgilerden yararlanılmıştır.

Tezin temel amacı, istihdamda aracılık sürecinde ortaya çıkan değişimleri açıklamaktır. Sürecin açıklanması, aslında oldukça karmaşık süreç çıktıları bütüncül ve ayrıntılı olarak anlamayı ve anlamlandırmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla öncelikle süreç çıktıları anlamlandırılacak, buna göre *kısa ve kolay* bir açıklama sunulacaktır. Savunucu koalisyon çerçevesinin analiz yöntemi olarak kullanılacak olmasının sebeplerinden biri, karmaşık politika sürecini -aşırı basitleştirmeye dayalı yanlış bilgi sunmadan- kısa ve kolay açıklaması savunusudur. Sürecin bu şekilde açıklanması, yani farklı politika inançları çerçevesinde politika koalisyonları

oluşturulması, sürece yönelik alternatiflerin (politika seçenekleri) de sunulmasını sağlamaktadır. Kamu politikası analizinin amaçlarından biri politikaları geliştirmeye yönelik öneriler sunmaktır. Farklı politika koalisyonu savunuları ile, birbirine zıt savunu ve görüşleri içeren öneriler bütüncül olarak sunulmuş olacaktır. Sonuçta, istihdamda aracılık politikalarının 2003-2017 yılları arasında ne yönde neden değiştiği açıklanmış olacaktır.

Bu amaç çerçevesinde tezin araştırma sorusu şu şekildedir: “2003-2017 yılları arasında istihdamda aracılık politikaları nasıl değişmiştir, çıktılarda oluşan değişimi etkileyen aktörler ve faktörler nelerdir, uygulanabilecek farklı seçenekler nelerdir?”

Tezin önemi, üç hususa dayanmaktadır. Öncelikle, Türkiye’de istihdamda aracılık sürecini kamu politikası disiplini perspektifinde inceleyen çalışmalar sınırlıdır. İkinci olarak, Türkiye’de istihdamda aracılık politikalarını analiz eden çalışmalar arasında, 2003-2017 yılları arası dönemi kapsayan bir analiz bulunmamaktadır. Üçüncü olarak, Türkiye’de belirli bir politika alanında savunucu koalisyon çerçevesini uygulamalı tatbik eden ayrıntılı bir çalışma bulunmamaktadır. Özetle, 2003-2017 istihdamda aracılık politikaları süreci özelinde ve genel olarak istihdam politikası alanında savunucu koalisyon çerçevesine dayalı bir analiz olarak literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Tezde kullanılan veri toplama yöntemi, literatür ve istihdamda aracılık politikaları çıktılarının (faaliyet istatistikleri, mevzuat) taranmasıdır. Sabatier’e göre kamusal belgelerin (yasama ve yürütme metinlerinin) ve koalisyon elitlerine ait yayınların içerik analizleri daha sistematik bilgi sunmaktadır (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 147). Savunucu koalisyon çerçevesinin uygulaması olan bu tezde de aynı yöntem kullanılacaktır. Süreç çıktıları olarak ele alınan Türkiye İş Kurumu faaliyet raporlarında yer verilen istatistiklerin doğru olduğu varsayılmıştır.

Tezde istihdamda aracılık politikaları kapsamı kamu örgütlerince yayınlanan mevzuat ve istatistikler olarak ele alınmış, Türkiye İş Kurumu ve özel istihdam büroları dışında kurumlarca veya örgütlerce (kolektifler, kariyer merkezleri, internet siteleri gibi) sunulan aracılık faaliyetlerine yönelik istatistiklere, bütüncül ve metodik olmaması nedeniyle yer verilmemiştir.



Tez kapsamında ele alınan sistem alt başlıkları, işe yerleştirme, tanınırlık, danışmanlık, personel, fiziki varlıklar, bütçe, mesleki eğitim (veya aktif istihdam politikaları: işbaşı eğitimi, girişimcilik eğitimi, toplum yararına program), işsizlik sigortası ödenekleri (veya pasif istihdam politikaları: işsizlik ödeneği, iş kaybı tazminatı, ücret garanti fonu, kısa çalışma ve yarım çalışma) ve işsizlik sigortası fonu olarak belirlenmiştir. Süreç göstergelerine (istatistik ve mevzuat) yönelik analiz 2003-2017 yılları dönemine ilişkin olmakla birlikte, savunucu koalisyonların kaynak ve sınırlılıklarına temel teşkil eden geleneği açıklamak üzere 1936-2003 dönemi siyasi ve iktisadi dönüşümüne, iş kanunlarında yer verilen istihdamda aracılık politikaları düzenlemelerine ve kamu aracılık örgütleri mevzuatında dönüşüme değinilecektir.

Tezin iki önemli sınırlılığı bulunmaktadır. Birinci sınırlılık, savunucu koalisyon çerçevesinin genç ve gelişmekte olan bir model olmasından kaynaklanmaktadır. Çerçevenin varsayım ve hipotezlerini doğrulayan çalışmalar olduğu kadar yanlışlayan çalışmalar da mevcuttur. Bu durum, farklı varsayım ve hipotezlerin (bireyin sınırlı rasyonelliği ve inanç sistemleri gibi) doğruluğunu ölçümleyebilecek bir aracın henüz bulunmamasından kaynaklanmaktadır. İkinci sınırlılık ise, gerek kamu politikası analizi disiplininin, gerekse analize konu istihdam politikası alanının genişliğidir. Analizin disiplinlerarası nitelik taşıması, farklı disiplinlerde yer alan teori ve modellerin bir kısmının, zaman ve yer sınırlılığı nedeniyle, çerçeve dışında bırakılmasına neden olmuştur. Bununla birlikte istihdamda aracılık politikaları özelinde istihdam politikalarının anlaşılması ve açıklanmasına yönelik temel teori ve modellere yer verilmiştir.

Tezin içeriği üç bölüme ayrılacaktır (Bkz. Çizelge 1). Birinci bölümde, kamu politikası disiplini ve Savunucu Koalisyon Çerçevesi modeline yönelik teorik çerçeve sunulacaktır. İkinci bölümde, bu teorik çerçeve zemininde, İstihdam politikaları tanımlamalarına ve istihdam politikası *inançlarına* yer verilecektir. Üçüncü bölümde, istihdamda aracılık politikaları süreci analiz edilecektir.

Çizelge 0.1. Çalışma içeriği / sistematığı piramidi

Bölüm	Kısım	
		Sonuç
3	2	Bütüncül Değerlendirme ve Seçenekler
	1	Politika Değişimi Süreci Analizi
2	3	Aracılık Politikaları Savunucu Koalisyonları
	2	İstihdam Politikası Savunucu Koalisyonları
	1	İstihdam Politikası Çerçevesi
1	2	Savunucu Koalisyon Çerçevesi
	1	Kamu Politikası Teorisi



## 1. BÖLÜM: KAMU POLİTİKASI TEORİSİ

Tezin bir kamu politikası olmasından hareketle, öncelikle kamu politikası kavramı ve kamu politikası analizi çerçevesine ilişkin teorik bilginin sunulması gerekmektedir. Bu bölümde kamu politikası analizlerinin teorik altyapısına yer verildikten sonra, tezde analiz yöntemi olarak kullanılacak olan savunucu koalisyon çerçevesinin teorik temellerine yer verilecektir.

Kamu politikası ve analizinin dayandığı temellere ait görüş farklılığı nedeniyle bu disiplinin gelişimine ilişkin görüşler ikiye ayrılmaktadır: birinci görüşe göre kamu politikası disiplini siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplininden ayrılmaz. Dolayısıyla, kamu politikası literatürünü tanımlamak aslında kamu yönetimi literatürünün bir taramasını gerektirir. İkinci görüşe göre kamu politikası disiplini Amerika Birleşik Devletleri kaynaklı olarak yirminci yüzyılın ortasında ortaya çıkmıştır. Bu görüşü kabul eden çalışmalar daha çok Amerika Birleşik Devletleri kaynaklı literatürün taramasını içerir. Bu tezde benimsenen literatür tarama metodu, daha çok, savunucu koalisyon çerçevesinin temellerini oluşturan kamu politikası görüşünün temellerinin taranması şeklinde olacaktır. Bununla birlikte, savunucu koalisyon çerçevesi kamu politikası disiplini temellerine oturmakla birlikte, bu disiplinden ayrı yöntemleri de taşımaktadır: Kamu politikası disiplininin temel aldığı politikanın aşamalar halinde incelenmesi görüşü, savunucu koalisyon çerçevesi açısından geçerli görülmez.

## 1.1. KAMU POLİTİKASI ANALİZİ

Kamu politikası ve politikaların analizinin ne olduğuna ilişkin tanımlamaların fazlalığı ve farklılığı, kamu politikası disiplini göre yapılan çalışmalarda benimsenen yöntemlerin çeşitliliği, analizleri gerçekleştiren aktörler kadar analizlerin hitap ettiği aktörlerin kimlikleri ve amaçları ve dolayısıyla nesnelliği gibi konulara ilişkin literatürde yer verilen teorik bilgiye aşağıda yer verilmektedir.

### 1.1.1. Kamu Politikası Analizi Kavramı

Bir kahvede memleket meseleleri üzerine düşünceler; Ankara kulislerinde milletvekili tartışmaları; bir akademisyenin aile politikalarını 3P çerçevesine (Marsh & McConnell, 2010) göre analizi. Bunlardan hangilerinin kamu politikası analizi olduğuna yönelik çeşitli sınıflandırma ve görüş farklılıkları bulunmaktadır.

Bu görüş farklılıkları, teorisyenlerin kamu politikası analizinin ortaya çıkışı savunularına bağlıdır ve üç ayrı savunu vardır (Yıldız & Sobacı, 2013: 32-33):

- (I) Kamu politikası analizleri, yöneten-yönetilen ayrımının ortaya çıkması ile eş zamanlı olarak ortaya çıkmıştır.
- (II) Kamu politikası analizleri, üç devrim (Sanayi, Fransız, Bilimsel) ile eş zamanlı olarak ortaya çıkmıştır.
- (III) Kamu politikası analizleri, yirminci yüzyılda ABD’de kamu politikalarını değerlendirme yöntemi olarak ortaya çıkmıştır.

Bunlardan birinci görüş, toplumsal olana ait tüm savunu ve eleştirileri, kamu politikası analizi kabul eder. Buna göre kamu politikası analizi için analizcinin kimliğinden ve yönteminden çok, analizin kendisine odaklanılmaktadır. Devlet ve devlet faaliyetlerine ilişkin, toplum ve topluma hizmete ilişkin düşünce, görüş, öneri, eleştiri benzeri kitap, risale, destan, ferman, kitabe gibi çalışmalar, kamu politikaları metinleri olarak ele alınabilir. Toplumda yönetenin ve yönetilenlerin genel rolü nedir ve nasıl olmalıdır gibi en temel yönetim yazınından; meraların belirlenmesi, hasat zamanının tayini, kışlık ürünlerin stoklanması, tapınak/ibadethanelerin yapımı, şehirlerarasındaki yolların, köprülerin yapılması, surların inşası, mahallelerin ayrılması

gibi sınırsız sayıdaki konuda yönetenin ve yönetilenlerin işlevi ve işleyişin nasıl olduğu ve olması gerektiğine yönelik daha sınırlı ve dolayısıyla belirli bir kamu faaliyeti hazırlık, karar ve uygulamasını – politikasını konu alan analizler, tarihin her aşamasında mevcuttur. Örneğin Sezar'ın lejyonlarının çoğunluğunu oluşturan Gallia Cisalpina vilayeti yerleşiklerine iç savaş sonrası vatandaşlık verilip verilmeyeceği hususu bir kamu politikası iken Senatörler arasında bunun fayda ve zararlarına ilişkin savunular birer kamu politikası analizi sayılabilir. Kölelik, feodalite, tımar ve sınıfsal ayırım olarak serflik, savaş esirlerinin durumu, vilayet veya derebeyliği (vasal) yerleşiklerinin durumu gibi (Üç devrim sonrası uygulaması çoğunlukla yürürlükten kalktığından veya değiştiğinden artık istihdam politikası analizlerinde kendilerine yer bulmayan) alanlarda alınan kararlar ve uygulamalara yönelik fayda maliyet analizleri aslında birer kamu politikası analizidir.

İkincisi, belirli bir bilimsel yöntem kullanılan incelemeleri, örneğin Weber, Gulick, Urwick, Parkinson, Simon, Taylor gibi yazarların değerlendirmeleri kadar milletvekillerinin bilimsel ve teknik değerlendirmelerini kamu politikası analizleri olarak görür. Bu görüşe uygun olarak bilimsel analizler yanında, teknik analizler birer kamu politikası analizidir. Üç devrimin yaşandığı zaman diliminde, devletlerin kavuştuğu yapı kadar toplumun eriştiği düzey de kamu politikası analizlerinin niteliğini şekillendirmiştir. Bu gelişmişlik düzeyi içinde, analiz ve analizcinin yetkinliği aranmış, alelade eleştiri ve öneriler yerine yetkin analizcilerin çalışmaları kamu politikası analizleri olarak görülmüştür. Marcus Tullius Cicero, Marcus Aurelius, Konfüçyüs, Eflatun ve Aristo gibi zevatin düşünceleri, Hobbes'a ait "Leviathan", Machiavelli'ye ait "Il Principe", Nizamülmülk'e ait "Siyasetname", Farabi'ye ait "El Medinetün Fazıla" gibi çalışmalar, analizcinin kimliği ve analiznin niteliği nedeniyle birer kamu politikası analizi olarak görülmüştür. İstihdam politikası özelinde ise örneğin Keynes'in "The General Theory of Employment, Interest and Money" çalışması gibi çalışmalar kamu (istihdam) politikası analizlerine bir örnektir.

Üçüncü görüş ise yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren Dye, Dunn, Hogwood, Kington, Laswell, Lipsky, Sabatier, Rowi, Wildawsky gibi yazarların oluşturduğu, politika sürecini, aşamalarını, aktörlerini gelenekselden farklı varsayım (siyaset yönetim ikiliği yoktur gibi) ve yöntemlerle (aşamalı süreç analizi gibi) inceleyen çalışmaları, kamu politikası analizi saymaktadır. Bu görüş İkinci Dünya Savaşı'nı, kamu politikaları arasından dönüm noktası sayar, savaş sonrası Amerika Birleşik Devletlerinde ve Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan

sorunlara çözüm için geliştirilen kamu politikası metotlarını ayrı bir disiplin olarak görür. 1951’de Lerner ve Lasswell tarafından yayınlanan “Politika Bilimleri” kitabı, Lasswell ve McDougal tarafından 1948’de kurulan “Politika Bilimleri Merkezi”, 1960 sonrasında “Politika Çalışmaları Örgütü” ve “Politika Bilimleri Topluluğu” gibi kuruluş ve kurumlar, vurgunun politika üzerine yapıldığı, politikaların aşamalı olarak incelendiği kamu politikası analizleri olması yönünden kamu yönetimi disiplininden ayrılır (veya yukarıda açıklanan ikinci görüşe göre farklı bir parçasını oluşturur).

Belki bu sınıflandırma nedeniyle kamu politikası analizi, herkesin anlamadığı bir olgudur (Radin, 2000: 1). Anlamak için teoride derinleşme gerekir. Yıldız & Sobacı’ya göre teoride derinleşenler bile kamu politikası analizlerinin sınırlarını çizememektedir (Yıldız & Sobacı, 2013: 27).

Kamu politikası analizlerine yönelik ayırım yapılması veya bu tezde olduğu gibi, kamu politikası çalışmalarında ‘çalışmanın kamu politikası disiplini temelinde yapılacağı belirtilmesi’, aslında çalışmaların dayandığı varsayımların temellendirilmesi veya literatür taramasının daha kısa tutularak analize ayrılan yer ve zamanın artırılması kolaylığıdır.

### **1.1.2. Kamu Politikası Analizinin Konusu: Kamu Politikası Kavramı**

Kamu politikası analizinin konusu “kamu politikası”dır. Kamu politikası olgusunun bir çok tanımı yapılabilir. Bunun nedeni, kamu ve politika kavramlarının birden fazla anlamı ihtiva edecek şekilde kullanılması kadar, kamu politikası kavramının da birden fazla anlamda kullanılmasıdır.

Sözlüğe göre “kamu” sözcüğü “amme, halk, herkes, genel, hep, bütün, halk hizmeti gören devlet organlarının tümü” anlamlarına gelmektedir. Buna göre, “kamu” sözcüğü iki temel farklı kullanımı içerir: kamu politikasının sunulduğu “halk” ve kamu politikasını sunan “devlet” (kamu yönetimi). Gerçekten de kamu denildiğinde, belirli bir toplum veya o toplumun yönetimine özgülünen belirli bir örgütlenme tanımlanmaktadır.

“Politika” sözcüğü ise “siyaset, siyasa; belirlenen amaç veya hedeflere ulaşmaya yönelik karar ve eylemler bütünü; devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü” gibi anlamları karşılamaktadır.

Bu noktada, İngilizcede iki farklı olguyu tanımlayan iki ayrı kelimenin “policy” ve “politics” kavramlarının, Türkçede tek bir kavramla, “politika” kavramı ile karşılandığını belirtmek gerekir. “Politika (politics)” sözcüğü, “Siyaset” sözcüğü ile eş anlamlıdır. “Politika (policy)” kavramı ise aşağıda açıklanacak farklı anlamları içerir. Türkçede “policy” kavramının çevirisi için önerilen siyasa kavramı, “policy” kavramını değil “public policy” kavramını niteler. Her bir kamu politikası bir siyasa iken her politika bir siyasa değildir, özel sektörde söz gelimi “personel siyaseti” ya da “personel siyasası” ndan bahsedilmez. Dolayısıyla, “politics” kavramından ayrı olarak “policy” kavramını niteleyen Türkçe bir kelime yoktur ve politika ile tercüme edilmektedir.

Kamu politikası analizi çalışmalarında “politika” kavramın on farklı kullanımı bulunduğu görülür: faaliyet alanı, amaçlar, kararlar, otorite, plan ve programlar, çıktılar, sonuçlar, teori veya modeller, tavsiyeler ve süreç (Hogwood & Gunn, 1984: 13-19).

1. Politika, faaliyet alanını tanımlar. Örneğin, kamu sektörünün iktisadi alanda gösterdiği faaliyetler için iktisadi-mali politika, çevre koruma alanında gösterdiği faaliyetler için çevre politikası denebilir. Dolayısıyla, bir politika, kamu sektörünün müdahil olduğu alanı göstermektedir. Örnek özel sektör için verilirse, satış politikası, personel politikası, kaynak edinme politikası; satış alanını, personel alanını, kaynak edinme alanını tanımlamaktadır.

2. Politika, amaçları tanımlar. Politika, hangi hedeflere yönelim sağlanacağını betimler. Örneğin serbest ticaret politikası ile kapalı ekonomi politikaları arasında iktisadi niyetler zıt/farklıdır. Bir şirketin genişleme ve daralma politikası izlemesi o şirketin gelecek için niyetleri göstermektedir.

3. Politika, kararları tanımlar. Literatürde genel kabul gören politika tanımı budur. Kamu politikası, devletin kararları; şirket politikaları şirket kararları olarak ele alınabilir.

4. Politika, otoriteyi tanımlar. Bir politikanın varlığı, o politikayı oluşturan aktörün gücüne veya yetkisine işaret etmektedir. Eğer sağlık politikası varsa, sağlık mevzuatını hazırlayan



yasama ve bu hizmeti sunan yürütmenin yetkisi vardır. Özel bir şirketin kamu sağlık politikası olamaz veya bir devletin başka bir devlet sınırları içerisinde yürüttüğü kamu politikaları sınırlıdır.

5. Politika, plan ve programları tanımlar. Yazılı olsun olmasın hazırlanan ve uygulanan plan, program ve stratejiler birer politikadır. Örneğin sosyal yardım politikası, sosyal yardımların kime, ne zaman, nasıl vb. verileceğine ilişkin planların, stratejilerin, mevzuatın bütünü olarak ele alınabilir.

6. Politika, çıktıları (faaliyet-eylemleri) tanımlar. Çıktı, genel olarak faaliyetlerdir. Politika, karar ve planlardan ayrı bir olgu ve hareketi de tanımlamaktadır. Örneğin kamu eğitim politikasında çıktılar, yapılan okul sayısı, istihdam edilen öğretmen sayısı, eğitime harcaman bütçe miktarı gibi faaliyetlere işaret eder.

7. Politika, sonuçları tanımlar. Sonuç, genel olarak çıktıların nihai etkileridir. Yukarıdaki örnekten hareketle, eğitim politikasının sonuçları okuryazar oranı, uluslararası sınavlarda gösterilen başarı puanları denebilir. Kamu veya özel sektörde uygulanan eğitim politikalarının çıktısı olan bir okul içinde öğrenci başına düşen öğretmen sayısı, sınıf sayısı, bütçe, vs. sonuçta öğrenci başarı oranlarını etkiler.

8. Politika bir teori veya modeli tanımlar. Politikanın ortaya çıkma, karar verme, hazırlanma, uygulanma süreci bir model olarak betimlenebilir. Politikanın girdi ve çıktılarının nasıl sonuçlanacağına ilişkin neden-sonuç ilişkisi varsayımları bulunur. Maliye ve para politikaları üzerine iktisat okullarının teori ve modellemeleri buna örnek olarak verilebilir.

9. Politika, tavsiyeleri tanımlar. Politika, politika aktörlerinin (politikanın hazırlanması ve uygulanmasında etki sahibi gerçek/tüzel kişiler) tarafından sunulan, bir alanda hangi yolun izlenmesine ilişkin görüş ve teklifler şeklinde ifade edilebilir. Örneğin bir partinin parti programında yer alan terörle mücadele politikası bir diğerinden farklı olabilir. Burada politika, o alandaki görüşleri kapsamaktadır. TOBB, TÜSİAD gibi kuruluşların hazırladığı görüşler, politikalar bir diğer örnektir.

10. Politika, süreci tanımlar. Politika gündeminin oluşması, politikanın hazırlanması, uygulanması, denetlenmesi, sonlanması/revize edilmesi aşama aşama veya döngüsel ilerleyen bir süreç olarak ele alınabildiği gibi, bütünsel olarak da ele alınabilen bir süreçtir. İstihdam politikası, bir bakıma, istihdam karar ve uygulamalarının belirli bir döneme yayılmasını ifade eder.

Kamu politikası tanımlamaları, farklı çalışmalarda, kamu ve politika sözcüklerinin ilişkin tanımların farklı kombinasyonlarından oluşmaktadır (bkz. Çizelge 1.1).

Çizelge 1.1. Kamu politikası kavramının bileşenleri

<b>Kamu Tanımı</b>	<b>Politika Tanımı</b>
Halka ait (Kamu hizmeti)	Faaliyet Alanı Amaçlar Kararlar Otorite Plan ve Programlar Çıktılar Sonuçlar
Devlete ait (Kamu Yönetimi)	Teori veya Modeller Tavsiyeler Süreç

“Kamu politikası” kavramına ilişkin en geniş ve en sık kullanılan tanımlama, “devletin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri eylemler” tanımlamasıdır (Dye, 2013). Tanım, kamu yönetiminin kararlarını ve eylemlerini olduğu kadar, kararsız/eylemsiz kalma durumunu da politika içine alacak geniş bir tanımlamadır.

Bir diğer tanımlama kamu politikasının “bir sorunun uygulamalı çözümü için, sınırlı sayıda aktörün, belirli amaçlara erişmek için, belirli araçları kullanma süreci” (Howlett, Ramesh & Perl, 1995: 5) olarak tanımlanmasıdır. Tanım, kavramın yukarıda belirtilen ayrıntılarından bir kısmını vermektedir. Ayrıca, tanım, politikayı devletin karar ve eylemleri olarak değil, kamu hizmeti süreci olarak ele almaktadır.

Bir başka örnek: “Strateji bir işletmenin amaçlarının toplamı, politika ise saptanmış amaçlara ulaşma yollarıdır. Şu halde strateji politikayı içerir” (Güçlü, 2003: 68). Bu tanıma göre politika

stratejinin bir parçasıdır, oysaki yukarıdakilere benzer tanımlamalarda stratejilerin politikaların bir parçası olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Yukarıda verilen üç tanımlama, kamu politikası kavramının tanımlarından örneklerdir. Yazarlar “kamu politikası” kavramını birçok farklı olguyu anlatmak için kullanmaktadır. Bu anlatımları ise kavrama ilişkin öznel algı ve tanımlamalarına göre şekillenmektedir. Önemli olan, yazarın aklındaki kamu politikası tanımının okurun zihninde doğru anlamı vermesidir.

### 1.1.2.1. Kamu Politikası Amaçları

Genel ön kabul, kamu politikalarının amacının kamu yararı olduğudur. Fakat “kamu yararı” nedir sorusunu cevaplamak zordur. Zira kamu yararı kavramı, aslında politika savunucularının savunduğu politikalara vurduğu evrensel bir etikettir (Shafritz, 2004: 241).

Kamu yararına ilişkin önemli çalışmalardan biri ve çalışmanın ileriki aşamalarında kamu yararı algıları ve dolayısıyla savunu koalisyon politika inançları sınıflandırmasında kullanılacak tanımlama Stone’a aittir. Buna göre kamu yararı dört yarar çevresinde şekillenir: Eşitlik, Güvenlik, Özgürlük, Etkinlik (Stone, 1997: 37). Herhangi bir kamu politikası, bu kamu yararlarından biri veya birkaçına özgülendir.

*Güvenlik*; hakların korunması, ihtiyaçların karşılanması ile ilişkilidir.

*Eşitlik*; adalet, hakkaniyet ve bölüşümü konu edindir.

*Etkinlik*, ençoklama, üretkenlik, ekonomiklik gibi hususları temsil eder.

*Özgürlük*, serbestlik, seçme hakkı ve müdahaleden masuniyeti ifade eder.

Herhangi bir kamu politikası eşitlik, güvenlik, özgürlük ve etkinlik yararlarından birini veya birkaçını sağlamaya yöneliktir. Kamu politikaları genel olarak bu dört yararın tümünü sağlamaya yönelik olsa da, bu yararlardan birinin sağlanması diğerinin zedelenmesine veya politikadan sağlanan yararlar arasında değiş tokuşa (trade-off) yol açabilir. Diğer bir deyişle eşitliği sağlamaya yönelik bir politika etkinliği zedeleyebilir veya etkinliği artırmaya yönelik bir politika güvenliği azaltabilir. Stone kamu yararına ilişkin öğeler arasında değiş-tokuşun varlığına ilişkin tartışmayı aşağıdaki gibi örneklendirmektedir:

Eşitlik - Etkinlik arasında değiş tokuş var mıdır: Evet savunusuna göre, eşitliği sağlamak insanların çalışma motivasyonunu kırar, eşitliği sağlamaya yönelik devlet müdahalesi bürokrasi dolayısıyla israf getirir, sonuçta eşitlik-etkinlik değiş tokuşu kaçınılmazdır. Hayır savunusuna göre, insanlar aidiyet, özbenlik gibi nedenlerle çalışır, kaynakların yeniden dağılımı çalışma ve girişimi teşvik eder, toplumda eşitlik ve etkinlik birlikte var olabilir (Stone, 1997: 84).

Güvenlik - Etkinlik arasında değiş tokuş var mıdır: Evet savunusuna göre, insanlar kendini güvende hissettiklerinde, ihtiyaçları karşılandığında çalışmazlar, etkinliğin gerektirdiği teknolojik ilerleme sonucu her buluş insanların ihtiyaçlarını artırır, bazı insanların güvenlik durumunda kötüleşmeye yani karşılanmayan ihtiyaçlarının artmasına yol açar. Hayır savunusuna göre, üretkenlik güvenlikle birlikte artar, değişimle gelen güvensizlik kamu politikaları ile tam giderilemese de hafifletilebilir (Stone, 1997: 107).

Güvenlik - Özgürlük arasında değiş tokuş var mıdır: Evet savunusuna göre, güvenlik-insan ihtiyaçlarının fazlalığı aslında birer bağımlılıktır ve insanların korumanın tek yolu ihtiyaçların karşılanması için onların özgürlüğünü sınırlamaktan geçer. Hayır savunusuna göre, gerçek özgürlüğü ancak güvenlik-ihtiyaçların karşılanması sağlar, toplumun sağlayacağı güvenliğe dayanmak bireye kendi özgür alanını sunmaktadır (Stone, 1997: 127).

Eşitlik – Özgürlük arasında değiş tokuş var mıdır: Evet savunusuna göre, devlet eşitliği sağlamak için daha iyi durumda olanın özgürlüğünü kısıtlamak zorundadır. Hayır savunusuna göre, özgürlüğün kendisi dahi eşit olarak dağıtılabilir bir olgudur, kaynakların eşit dağılımı bireysel özgürlükleri artıracaktır, kolektif girişimler özgürlüğü göstermektedir (Stone, 1997: 130).

Özetle, kamu politikasının amacı kamu yararadır ve kamu yararı eşitlik, güvenlik, özgürlük, etkinlik ve bunlarla ilişkilendirilebilir hususları sağlamaktır. Bu öğeler arasında değiş tokuş olup olmadığı konusu ise, yine kamu yararı kavramının kendisi gibi, farklı savunulara göre değişmektedir, diğer bir deyişle algılara bağlıdır.

### 1.1.2.2. Kamu Politikası Araçları

Politikanın amaçlarına göre farklı politika araçları önerilir. Bu araçların sayısı sınırsızdır. Araçların sayısının sınırsız olması, bu araçların farklı sınıflandırmaları arasında literatürde zengin bir birikim oluşturmuştur.

Politikalar kullandıkları araçlara göre sınıflandırılmasına yönelik ilk çalışma (Lowi, 1972)'ye aittir. Lowi, kamu politikalarını dağıtıcı, yeniden dağıtıcı, düzenleyici ve kurucu politikalar olarak sınıflandırmıştır. Lowi'den sonra birçok yazar kamu politikalarını farklı tiplere ayırmışlardır (Ünal, 2011: 190). Bu tipler hedeflenen çıktılarını (Ünal, 2011: 193) veya kullanılan araçların (Bardach, 2012: 141-149) tasnifini içermektedir.

Kullanılabilir araçlara ilişkin Bardach tarafından yapılan örnekleme (Bardach, 2012: 141-149) aşağıda verilmiştir (bkz. Çizelge 1.2). Bu araçlar, genel olarak kamu politikasında kullanılabileceği gibi, istihdam politikalarında kullanılmakta olan araçları kapsar. Kamu politikası araçlarının kendilerinin de birer "politika" olarak görüldüğünü tekrar hatırlatılmalıdır.

Çizelge 1.2. Örnek kamu politikası araçları

<u>Vergi veya Sübvansiyon</u> koyma, kaldırma, oranının değiştirme, tabanını değiştirme, vergi toplama sistemini geliştirme, vergiyi bir dışsallık aracı olarak kullanma;
<u>Düzenleyici</u> rejim, standart oluşturma, kaldırma, değiştirme, gevşetme, personel artırma, eğitime, cezaların düzeylerini artırma veya azaltma;
<u>Hizmet sunumu</u> ekleme, genişletme, birleştirme, ayırma, basitleştirme, erişimi kolaylaştırma;
<u>Bütçe</u> artırma, eksiltme, aktarma;
<u>Bilgiye ulaşımı</u> artırma, sertifikasyon, standardizasyon;
<u>Kişisel hakların</u> yapısında değişiklik, kaldırma, yeni hak ve ödevler getirme;
<u>İktisadi faaliyetlerin çerçevesini</u> değiştirme, rekabetçiliği teşvik, fiyat ve ücretlerin kontrolü, serbest bırakılması, kamu işlerinin artırılması, eksiltilmesi;
<u>Eğitim ve danışmanlık</u> sağlama, bilinç yükseltme, lisanslama, uzmanlaştırma;
<u>Finansman</u> yollarını değiştirme, kamu kaynaklarını kiralama, ihale sistemlerini yeniden tasarlama, sözleşme yaptırım metotlarını değiştirme, kamu teşekkülü kurma, kaldırma, özelleştirme, devletleştirme;
<u>Reform</u> ile kurum, kuruluş, yöntem, yöneticiler gibi alanlarda değişikliklere gitme.
Kaynak: (Bardach, 2012: 141-149)

### 1.1.3. Kamu Politikası Analizinin Amaçları

Bir analizcinin görevi, bilgi sağlamak, araştırmak, değerlendirmektir, tavsiye vermek, danışmanlık yapmak, seçenekler oluşturmaktır (Radin, 2000: 1). Analizci geleceği dikkatlice tahmin eder, seçenekleri öngörür (Guess & Farnham, 2011: 135-137). Bu öngörü sonucunda üretilen seçenekler ve sistematik bilgi, seçenekler arasında seçim yapan politikacı kadar (Savaş, 2016: 4) diğer politika aktörleri tarafından kullanılır. Analizcinin bu görevleri, kamu politikası analizinin amaçlarını özetler.

Kamu politikası analizleri, kamu politikasını anlamak, açıklamak, geliştirmek, savunmak, eksik yönlerini bulmak üzere sistematik bilgi hazırlanması, seçenekler geliştirilmesi gibi amaçları taşır. Politika sürecine katılan tüm aktörler, seçeneklerin sistematik değerlendirilmesinden, politikalarının çıktısı ve sonuçlarının analizinden fayda sağlar.

Kamu politikasının kamu yararına özgülendiği, kamu yararının eşitlik, güvenlik, özgürlük, etkinlik sunma amacı taşıdığı belirtilmiştir. Analiz, uygulanan politikanın bu öğelerden biri veya birkaçına uygun olup olmadığının ve alternatif politika seçeneklerinin sistematik incelenmesi ve sistematik sunulmasından ibarettir.

### 1.1.4. Kamu Politikası Analizinin Niteliği

Analizler “pozitif” ve “normatif” olabilir. Ayrım analizin araştırma sorusundadır: *nasıl ve nasıl olmalı*. Analiz nesnel veya öznel nitelikte olabilir. Bu nitelikler, tanımlayıcı-buyurucu analiz ikiliği ile açıklanabilir (Hogwood & Gunn, 1984: 9-10):

Tanımlayıcı analizler içerik analizi, süreç analizi, çıktı analizi ve performans analizidir: *İçerik analizleri*, politikaların özelliklerini tanımlayan analizler; *süreç analizleri*, politika aktörlerinin politikayı nasıl yönlendirdiğine ilişkin analizler; *çıkıtı analizleri* politika çıktılarını tanımlama ve açıklamaya yönelik daha çok istatistiksel analizler; *performans analizleri* politika sonuçlarının hedeflerine ne kadar ulaştığına ilişkin analizlerdir

Buyurucu analizler ise veri sağlama, politika savunuculuğu ve süreç savunuculuğu analizleridir: *Veri sağlama analizleri*, politika ile ilgili karar alırken ya da alternatif politikalar arasında seçim yaparken kullanılacak bilginin toplanması ve incelenmesine yönelik analizler;

*süreç savunuculuğu analizleri*, belirli yaklaşım, süreç ve tekniklere özel önem verilen, politikanın nasıl olması gerektiğinden çok, politikanın nasıl bir *süreçte* yapılması gerektiğine odaklanan analizler; *politika savunuculuğu analizleri*, analizcinin politikayı destekleyen deliller geliştirdiği, tarafsız bir değerlendirme yerine, belirli bir politikanın değerli olduğunu savunduğu analizlerdir.

Tanımlayıcı ve buyurucu analizlerle iç içe olan ve fakat ayrı olarak da değerlendirilebilen, *analizleri analiz eden analizler* de bulunmaktadır. Bu tür analizler, kamu politikası analizleri içindeki “gerçekleri” ve “değerleri” inceler ve yorumlar (Hogwood & Gunn, 1984: 9-10).

Tarafılık faktörü nedeniyle, politika ve süreç savunuculuğunun, bilimsel bir analiz olmadığı savunulabilir (Demir, 2015: 108; Shafritz, Russell & Borick, 2015: 530). Bu düşünceye göre bir bakanın bakanlığı süresince yürüttüğü politikalara ilişkin analizi (Çelik, 2013) kamu politikası analizi sayılmaz. Yıldız & Sobacı'ya göre, benzer fikirler yerli yapancı birçok akademisyence paylaşılmaktadır (Yıldız & Sobacı, 2013: 35-37).

Bununla birlikte, savunuculuk analizleri savunulan fikirlerin neden üstün, tercihe şayan olduğunu göstermesi yönünden faydalıdır. Zira bugün birçok analiz, açık bir şekilde siyasi ve taraflıdır (Meltsner, 1976: 11) ve açık bir şekilde savunuculuk yapmaktadır. Laswell'in de katıldığı üzere politika bilimi ‘normatif’ bir alandır. Analizci kendi değer yargılarından tamamen sıyrılamaz (Hekim, 2011: 46).

Savunucu koalisyon çerçevesi, kamu politikası analizlerini, bilimsel ve teknik bilgiye dayalı savunular olarak görür. Bu bakımdan, analizlerde tanımlayıcı buyurucu ayrımı ya da öznellik-nesnellik ayrımı aslında olmayan ayrımlardır. Kamu politikası aktörü, bilimsel ve teknik bilgiyi kullanarak, kendi savunularını güçlendirme, zıt savunuları çürütme yönelimine sahiptir, nitekim *şeytanlaştırmaya* bağlı olarak, kendi savunularına zıt bilimsel ve teknik bilgiyi, analizleri kabul etmeyebilir.

### 1.1.5. Kamu Politikası Analizi Modelleri

Kamu politikası analizine ilişkin modeller, farklı varsayım ve yöntemlerle analizin şekillenmesini sağlar, analizcinin kavrayışını, analizin anlatımını güçlendirir. Bugün politika analizi literatüründe birçok çerçeve, model, teori bulunmaktadır ve her gün yenileri eklenmektedir. Politika analizinin sınırsız teknikle uygulanabilirliği (Radin, 2000: 5) yeni teknikler, yöntemler ve modellere kapı aralamaktadır. Analizlerin disiplinlerarası niteliği, farklı disiplinlerden de modellerin transfer edilmesini sağlamaktadır.

Buna ilaveten, analiz modellerinin sayısı artmakla kalmamakta, ayrıca bu modeller gelişerek derinleşmektedir. Derinleşmenin derecesi o kadar fazladır ki, iki veya daha fazla modelin birlikte uygulanmasını içerir tartışmalar, yazarların genellikle bir veya daha fazla teoride derin bilgi sahibi olmaması nedenine bağlanarak yayınlanamaz nitelikte bulunmaktadır (Weible, 2014: 397). Diğer bir deyişle, modellerin kapsamı, belirli bir modelde uzmanlaşmayı gerektirecek kadar büyümüştür.

Kamu politikası analizi modellerinin tümünü açıklamak, modellerin sayı ve derinliğinin artışı, kamu politikası analizi algısının değişken olması gibi nedenlerle bu tezin kapsamı kadar tek bir çalışmanın da sınırlarını aşmaktadır. Literatürde yer alan başvuru kitapları veya özet çalışmalar, sınırlı sayıda yöntemlerin açıklamalarını içerir niteliktedir:

Kamu politikası analiz modellerini içeren veya bu modelleri açıklamayı hedefleyen çalışmalar arasında yerli makaleler (Çevik, 1998; Babaoğlu, 2017) ve yerli kitaplar (Kaptı, 2011; Çevik & Demirci, 2012; Yıldız & Sobacı, 2013; Altunok & Gedikkaya, 2016) daha çok eğitim amaçlıdır ve kamu politikası analiz modellerinden seçme yaparak açıklama yoluna gitmişlerdir. Benzer amaçları güden yabancı makaleler (Cerna, 2013; Reyes, 2001) aynı niteliktedir.

Kamu politikası literatüründe referans çalışmalar (Howlett ve diğerleri, 1995; Fischer, Miller & Sidney, 2006; Bardach, 2012; Dye, 2013; Birkland, 2014; Sabatier & Weible, 2014; Weimer & Vining, 2017) kendilerine ait bir modeli veya literatürde sıklıkla başvurulan modelleri ayrıntılı açıklamakla birlikte, yine tüm modellere yer vermemektedir. İçinde tüm modelleri ayrıntılı



barındırır gözüken “The Oxford Handbook of Public Policy” (Moran, Rein & Goodin, 2006) gibi referans kitaplar ise, hacimli bir serinin parçasıdır.

Bu durum, kamu politikası analiz modellerinin, geniş bir literatürü oluşturacak çokluk ve derinliğe ulaştığının kanıtıdır. Dolayısıyla, bu tezde, kamu politikası örnek vaka analiz çalışmalarında izlenen usule uygun olarak, yalnız takip edilecek kamu politikası analizi metodu ayrıntılı incelenecektir.

Bu tezde kamu politikası analizi modeli olarak “Savunucu Koalisyon Çerçevesi” belirlenmiştir. Cairney, Savunucu koalisyon çerçevesinin kamu politikası analiz modelleri içindeki yerini, ‘zaman ayırmaya en değer olanı’ şeklinde özetler (Cairney & Heikkila, 2014: 384).

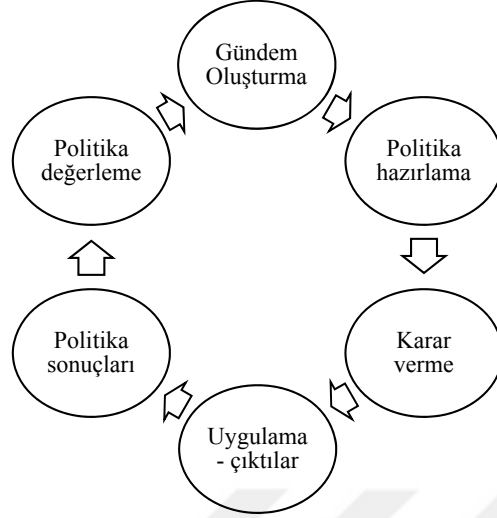
#### **1.1.6. Kamu Politikası Süreci ve Analizi**

“Süreç” kavramının sözlükteki manası “aralarında birlik olan veya belli bir düzen veya zaman içinde tekrarlanan, ilerleyen, gelişen olay ve hareketler dizisi” olarak verilmiştir. Kamu politikası süreci ise, belirli bir zaman aralığında politika ile ilgili olgular olarak ele alınabilir. Analizlerin odaklandığı noktalardan biri, kamu politikası sürecidir.

Süreç incelemesinin, kamu politikası analizi disiplindeki teorik temeli aşamalı modele dayanır. Lasswell, politika sürecinin aşamalar halinde haritalanması ve incelenmesi fikrini ortaya atmıştır. Kendisinden sonraki modellere öncülük edecek olan bu politika süreci modelinde, süreç aşamaları şunlardır: öğrenme, tanıma, reçeteleme, başlatma, uygulama, bitirme ve değerlendirme (Lasswell, 1971). Bugün literatürde yaygın olarak kabul edilen kamu politikası süreci ise (i) gündem oluşturma, (ii) politika üretme (iii) karar verme (iv) uygulama ve (v) değerlendirilme şeklindedir (Jann & Wegrich, 2006: 43).

Kamu politika süreci aşamalar modeli, modele geri bildirim eklenerek bir döngü haline getirilmiş, geliştirilmiştir. Döngü modelinde, politika içerisinde üretilen çözümün derecesine göre politika yeniden şekillendirilir, uygulanır ve süreç döngü içerisinde devam eder. Politika döngüsü metodu, sınırlılıklarına rağmen, sistematik kamu politikası araştırmalarında en fazla başvurulan çerçevelerden birini geliştirmiştir (Jann & Wegrich, 2006: 45).

Çizelge 1.3. Kamu politikası süreci - aşamalar modeli



Süreç aşamaları ayrı olarak ele alındığında, bu aşamalar aşağıdaki hususları betimler:

1. Gündem oluşturma aşaması; kamusal meselenin kamu yönetimi tarafından tanınması, politika hazırlamaya değer bulunması, seçilmesi aşamasıdır (Cobb, Ross & Ross, 1976; Kingdon, 1993; Kingdon & Thurber, 1984; Akdoğan, 2013). Kamu yönetiminin politika hazırlayacağı konuyu seçimi, meselenin kamuoyunda, medyada ve iktidarda nasıl algılandığı ile ilgilidir. Kamu aktörleri bir konuda veya bir sorunla ilgili nüfuslarını kullanarak politika üretilmesi yönünde gündem oluşturma çalışmalarına girebileceği gibi, gündem aktörler dışında gelişen bir etkenle de oluşabilir. Gündeme alınan/giren konuda politika üretme sürecine gidilir.

Literatürde politika sürecinin kamusal bir sorunun ortaya çıkması ile başladığı yönünde görüşlere sıklıkla rastlanır: “bir politika süreci muhakkak bir problem ile başlamaktadır. Her hangi bir problem olmadan politika sürecinin başlaması imkânsız gösterilmektedir” (Kaptı, 2011: 27). Lasswell de “politika bilimi (gerçek) problem odaklıdır. Çözüm arar.” demektedir (Hekim, 2011: 46).

2. Politika üretme aşaması; hakkında gündem oluşan/oluşturulan konu hakkında politika hazırlanması aşamasıdır. Sorunun nasıl çözüleceği veya toplumsal konuya nasıl yaklaşılacağına ilişkin alternatif politikalar üretilir.

Politika üretim aşaması, kamu politikasının bir aşaması olduğu kadar kamu politikası analizlerinin kendisini gösterdiği aşamalardan biridir. Gerek tanımlayıcı gerek buyurucu nitelikteki kamu politikası analizlerinin mevcut uygulanan politikaların nasıl olduğu, mevcut durum ve sorunun nasıl tanımlandığı, çözüme ilişkin önerileri veya kamu politikasının nasıl olması gerektiğine yönelik savunuları, aslında üretilmiş birer politika seçeneğidir veya bu seçenekler politika üretme sürecinde değerlendirmeye alınır.

3. Karar verme aşaması; politika alternatifleri arasından hangi politikanın uygulanacağına ilişkin karar verme aşamasıdır (Metin & Altunok, 2003; Köseoğlu, 2013). Karar verme aşamasında, Weberci-Smithci ussal yaklaşımlar kadar bunların karma uygulanması da mümkündür. Bir diğer perspektiften, karar veren aktörlerin aktör sayısı ve yönelimleri bu aşamada incelenmektedir.

4. Uygulama aşaması, alınan kararların eyleme geçirilmesi sürecidir (Hill & Hupe, 2002; Kaptı & Alaç, 2013). Politikanın uygulanması literatürde üç şekilde ele alınmıştır. Bunlar, Politikanın daha çok seçilmişler veya üst düzey bürokrasi tarafından hazırlanıp, uygulatıldığı yukarıdan aşağıya model (Sabatier & Mazmanian, 1979; Pressman & Wildavsky, 1984), politikanın seçenler veya uygulayanlar tarafından şekillendirildiği aşağıdan yukarıya model (Hjern, Hanf & Porter, 1978; Lipsky, 2010) ve sentez model (Matland, 1995; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) şeklindedir.

Farklı kamu politikalarında ve analizlerinde politikanın yukarıdan aşağıya mı, aşağıdan yukarıya mı yoksa bunların bir sentezi şeklinde mi gerçekleştiği yönünde farklı görüşler ve öneriler bulunmaktadır. Bu görüşlere göre kamu politikası süreci aktörlerin merkezden çevreye, seçilenden atanana, üst kademedan aşağıya doğru seyreden bir süreç olarak cereyan ederken; bunların aksini gösteren/savunan çalışmalar da (street level bureaucracy) bulunmaktadır.

5. Değerlendirme aşaması, politikanın son aşaması, politika uygulamalarının ne kadar etkili olduğuna ilişkin değerlendirmedir. Değerlendirme sonrası politika sona erdirilir veya değiştirilerek devam edilir. Kamu politikasının değerlendirilmesi/analizi, sürece dâhil olan siyasetçi ve bürokrat kadar, süreci etkilemeye çalışan analizci ve diğer aktörler tarafından gerçekleştirilebilir.

Aşamalar modelinin sağladığı kolaylıklar gözetilerek birçok kamu politikası analizi metodu, süreci aşamalar halinde değerlendirmeye almaktadır. Bununla birlikte Sabatier, aşamalı modelin hatalı olduğunu savunur (Sabatier, 2007: 7). Sabatier'e göre model, politikayı anlamayı gerçekten kolaylaştırmakla birlikte, gereğinden fazla basitleştirmekte, dolayısıyla politikanın değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Bu itibarla Sabatier'in savunucu koalisyon çerçevesinde aşamalar modeli izlenmez, savunucu koalisyon çerçevesini kullanacak çalışmalara bu modelin izlenmesi önerilmez. Dolayısıyla, bu tezde süreç aşamalar halinde değil bütünsel olarak incelenecektir.

### **1.1.7. Kamu Politikası Aktörlerinin Gruplandırılması**

Kamu politikası süreç analizinin özelliklerinden biri, sürecin parçası olan aktörlerin incelenmesidir. Politika sürecini anlamak, ülke genelinde yüzlerce aktörün, yıllar süren bir zaman aralığındaki teknik, bilimsel ve hukuki konularla ilgili amaç ve algılarını, aktörlerin olayları kendi bakış açısıyla çarpıttığını dikkate alarak anlamaya ve açıklamaya dayanır (Sabatier, 2007).

Süreci etkileyen aktörler başta kamu yönetimi aktörleri olmak üzere, özel sektör, medya, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, sendikalar, siyasi partiler, akademisyenler, vatandaşlar ve uluslararası aktörlerdir. Aktörler farklı analiz modelleri tarafından farklı eksenlerde incelenmektedir. Bunlardan en yaygın olanı aktörlerin örgütler bazında ele alınmasıdır. Bunun dışında aktörler aşağıda örneklerine yer verildiği şekilde gruplandırılabilir:

- Politika üreten/uygulayan ile politika penceresi açıldığında fırsatı hızla değerlendirmesi gereken politika girişimcileri olarak (Zahariadis, 2014: 35);
- Hedef grupları tanımlayan politika üreten/uygulayanlar olarak (Schneider, Ingram & Deleon, 2014: 109-116);
- Politikadan etkilenenler olarak (Metter & Sorelle, 2014: 156-163);
- Kamuyu ve kararlarını etkilemek üzere anlatıyı kullanan, politika ile ilgilenen aktörler ve gruplar olarak, (Mcbeth, Jones & Shanahan, 2014: 230);
- Koalisyon kuran, öğrenen ve stratejik hareket eden aktörler olarak (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Sabatier, 2014: 191) gruplandırılabilir.

## 1.2. SAVUNUCU KOALİSYON ÇERÇEVESİ

Savunucu koalisyon çerçevesi, süreç analiz modelleri arasında yer alan, kamu politikası değişimlerini anlamlandıran, politika aktörlerinin politikayı etkileme ve yönlendirmesini değerlendiren, bu etki ve yönlendirmenin neden ve sonuçlarını irdeleyen, görece yeni, teorik olduğu kadar uygulamada da gelişmekte olan, Türkiye’de teorik ve uygulama altyapısı henüz yerleşmemiş-yaygınlaşmamış kamu politikası analiz modellerinden biridir.

Bu bölümde Savunucu koalisyon çerçevesinin teorik temelleri, varsayımları, hipotezleri, savunuları, özellikleri açıklanacaktır. Bölümün sonunda, bu tezde neden savunucu koalisyon çerçevesi kullanıldığı açıklanacaktır.

### 1.2.1. “Advocacy Coalition Framework” Çevirisi

Savunucu Koalisyon Çerçevesinin orijinal adı ‘Advocacy Coalition Framework (ACF)’ şeklindedir. Fakat Türkçe literatürde modelin isminin farklı şekillerde çevrildiği görülmüştür. Çeviri örnekleri aşağıdadır:

- “İşbirlikçi Tarafgirlik Modeli” (S. Demirci, 2011; Özkurt, 2016: 341; Tahtalıoğlu & Özgür, 2016: 168);
- “Savunucu İşbirliği Çerçevesi” (Babaoğlu, 2013: 172);
- “Destek Koalisyonu Çerçevesi” (Saatçı, 2011);
- “Dava Koalisyonu Çerçevesi” ( Orhan, 2013: 78; Tabak, Bardak & Öztürk, 2015: 131,136; Kesgin, 2017: 55)
- “Savunma Koalisyonu Çerçevesi” (Özen & Özen, 2010: 35);
- “Savunucu Koalisyon Çerçevesi” (Demirci, 2016: 8);

Modelin Türkçe çevirisi için kullanılan “işbirlikçi tarafgirlik” ve “savunucu işbirliği”, koalisyonlar içerisinde/arasında işbirliğinin zorunlu olduğu gibi bir anlam vermektedir. Oysaki çerçeve, aktörlerin işbirliği yapmaması halini de incelemekte, koalisyonlar içerisinde/arasında işbirliğini zorunlu görmemektedir.

“Destek koalisyonu” şeklindeki çeviri ise tam anlamı vermemektedir. Koalisyon için aktörlerin neden birbirine destek olduğuna ilişkin bir “savunu, tarafgirlik, inanç” vurgusu bu tür bir çeviride yer almamaktadır.

Geriye kalan “Savunma koalisyonu”, “dava koalisyonu” ve “savunucu koalisyon” çevirilerinin anlamı sağladığı söylenebilir. Bununla birlikte “Advocacy” kelimesi kamu politikası literatüründe genellikle “savunuculuk” olarak çevrilmiştir. Dolayısıyla, bu tezde kavramın çevirisi olarak “savunucu koalisyon çerçevesi” kullanılacaktır.

### 1.2.2. Savunucu Koalisyon Çerçevesinin Temelleri ve Varsayımları

Savunucu koalisyon çerçevesi politika altsistemleri içinde savunucu koalisyonların inanç sistemlerine odaklanan, bunların incelenmesi ile politika merkezli öğrenmeye ve dolayısıyla politikaların değişimini anlamaya yönelik bir modeldir. Savunucu koalisyon çerçevesi, çok sayıda aktör içeren, aşırı şekilde karmaşık altsistemde, on sene ve daha uzun bir zaman dilimine yaygın politika sürecinde değişimlerin cevaplarını arar (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988, 1993). Modelin öncüsü Paul Sabatier'dir, literatürde modelin kurucuları olarak Paul Sabatier ile Hank Jenkins-Smith görülmektedir. Modelin oluşturulma nedeni olarak, aşamalar modelinin (*stages heuristic*) basitleştirici sınırlamalarını aşmak, politika sürecinde bilimsel ve teknik bilginin (politika inançları) rolüne ilişkin kavrayış sunmak gösterilmiştir.

Çerçeve, ilk yıllarında Paul Sabatier ve Hank Jenkins-Smith'in Amerika Birleşik Devletleri enerji ve çevre politikaları üzerine uzmanlık taşıması nedeniyle bu alanlarda kullanılmış (Sabatier & Weible, 2007: 189), daha sonra iktisadi ve sosyal birçok politika alanında kullanılmıştır.

Kuhn, Popper, Lakatos gibi yazarlardan esinlenen Sabatier ve Jenkins-Smith, oluşturdukları çerçevenin sürekli gelişen bir teori olma niteliğini kaybetmemesi için teorinin asla değişmeyen *sert çekirdeği* ile değişime açık kısmı olan *ikincil tabaka* olarak ikiye ayırmışlardır. Sert çekirdek, temel varsayımlar gibi teorinin değişmez özelliklerini oluştururken, ikincil tabaka savunucu koalisyon oluşumu, politika değişimi ve politika merkezli öğrenmeyi ölçmeye yönelik farklı yöntemler, yeni hipotez ve önerilerden oluşmaktadır (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 185-186). Model bu şekilde farklı araştırmalarda eklenen hipotezler ile sürekli

geliştirilmiştir. Sabatier ve Jenkins-Smith, 1988-2017 arasında çerçevenin gelişimini ve uygulandığı çalışmaları gösteren, araştırma ve eleştirilere göre yenilenen, ayrıca eleştirilere cevap veren birçok güncellemesini yayınlamışlardır (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988, 1993; Sabatier, 1998; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007; Weible, Sabatier & McQueen, 2009; Weible ve diğerleri, 2011; Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014; Cairney, 2015)

Savunucu Koalisyon Çerçevesinin süreç analizine ilişkin temel varsayımları şu şekilde özetlenebilir (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 189-193):

- 1- Politika alt-sistemi, politika sürecinin anlamak için temel analiz birimidir.
- 2- İlgili aktörler, sürekli olarak alt-sistemi etkilemeye çalışır.
- 3- Bireyler sınırlı rasyonalite çerçevesinde karar alır, inanç sistemleri ile motive olurlar.
- 4- Alt-sistemler, aktörlerin koalisyon(lar)a indirgenmesi ile basitleştirilmiştir.
- 5- Politikalar koalisyonun/koalisyonların inançlarını yansıtan örtük teorileri birleştirir.
- 6- Bilimsel ve teknik bilgi, altsistem ilişkilerini anlamak için önemlidir.
- 7- Analizciler politika sürecini ve değişimini anlamak için uzun dönemli (on yıl ve daha fazla) bir perspektif kullanmalıdır.

Aşağıda savunucu koalisyon çerçevesinin temel varsayımları, politika altsistemi, politika süreci, inanç sistemleri, savunucu koalisyonlar, politika değişiminin nedenleri ve savunucu koalisyon çerçevesi hipotezleri başlıkları altında açıklanacaktır.

#### **1.2.2.1. Politika Altsistemi**

Sabatier & Jenkins-Smith tarafından ortaya atılan çerçeveye göre modern sınırlı toplumlarda politika değişimini anlamamanın yolu, örgütleri değil politika altsistemlerini incelemekten geçmektedir. Modern toplumlarda politika süreci, politikayı etkileyen sınırsız sayıda faktör ve aktörün, karmaşık ilişkiler ağı çerçevesinde çıktı ve sonuç ürettiği, her yönüyle anlaşılması zor bir süreçtir. Politika altsistemi, aslında bu süreci kolay anlamlandırmayı sağlayan bir sınırlamadır. Diğer bir deyişle belirli ve sınırlı bir politika alanını, başlığını tanımlar.

Altsistem, politikayı doğrudan veya dolaylı etkilemeye çalışan aktörlerden oluşur. Dolayısıyla çerçeve, geleneksel bürokrasi, yasama ve çıkar gruplarının oluşturduğu “demir üçgen” kavramını genişletmekte, bürokrasinin farklı katmanlarında yer alan bürokratlar kadar, akademisyenler, araştırmacılar, analizciler, basın mensupları gibi aktörleri de politika altsistemine dâhil etmektedir. Bu aktörler, belirli bir teknik bilgi, uzmanlığa sahip politika elitleri olarak da anılabilir. Bir aktör birden fazla altsistemde var olabilir. Altsistemde aktör sayısı veya aktörlerin dâhil olduğu altsistem sayısı, zaman gibi sınırlılıklar nedeniyle azalabilir veya değişkenlik gösterebilir.

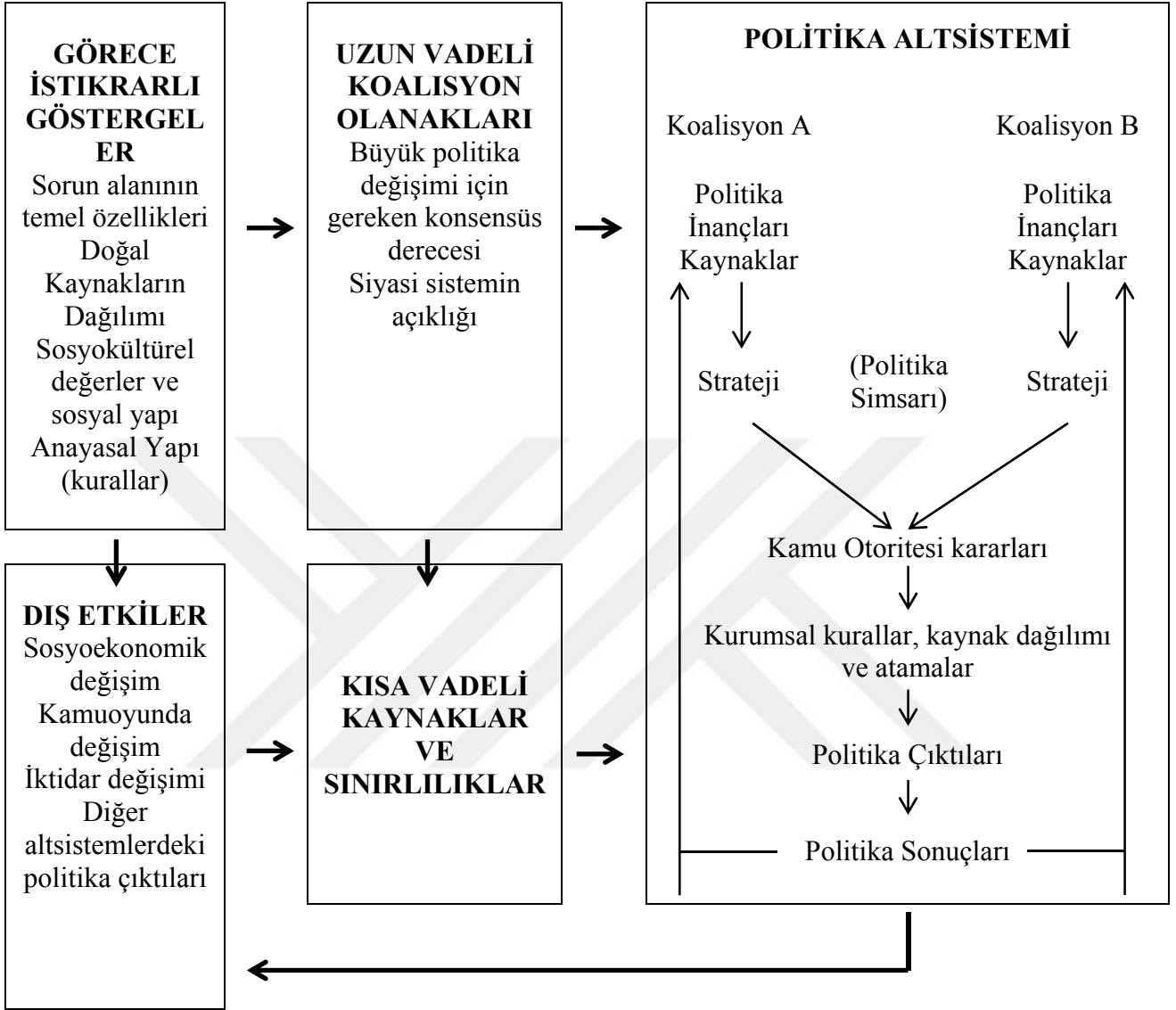
### **1.2.2.2. Politika Süreci**

Çerçeveye göre politika süreci, politika altsisteminde belirli inanç ve kaynaklar çerçevesinde toplanan koalisyonların farklı stratejilerle kamu otoritelerinin kararlarını etkileme sürecini ifade eder. Bu kararların etkilenmesi politika çıktıları ve sonuçlarını etkileyecektir. Dolayısıyla altsistem, koalisyonlar arası çatışma, müzakere ve anlaşmalar süreçlerini, durgunluk ve değişim dönemlerini içerir.

Çerçeve, altsisteme odaklanmakla birlikte, altsistemde politika sürecinin, diğer altsistemler ve daha geniş çerçevede yönetsel sistemden etkilendiğini kabul eder (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 134). Altsistem dışı faktörler, istikrarlı ve dinamik olmak üzere ikiye ayrılır. Görece istikrarlı göstergeler arasında sorun alanının temel özellikleri, doğal kaynakların dağılımı, sosyokültürel değerler ve sosyal yapı ve anayasal yapı (kurallar) ele alınmaktadır. Bu göstergeler değişimi daha uzun süren, hızla şekillenmeyen olgular olarak değerlendirilmektedir. Dinamik değişimler ise, altsistemin dışında gerçekleşen dalgalanmalardır. Bunlar sosyoekonomik veya teknolojik değişimden, kamuoyunda ve iktidar değişiminden kaynaklanabilir veya diğer altsistemlerdeki politika çıktılarının etkileri olarak gözlenebilir (bkz. Çizelge 1.4).



Çizelge 1.4. Savunucu Koalisyon Çerçevesinde Politika Süreci



Altsistem dışı çerçeve, politika altsisteminde bulunan koalisyonların kaynak ve sınırlılıklarını da oluşturur. Politika altsisteminde koalisyonların kaynakları; (1) siyaset ve bürokrasi ilişkileri, (2) kamuoyu oluşturma, (3) bilgi, (4) toplumsal hareket, (5) finansal kaynaklar ve (6) etkili liderlik kaynaklarından oluşur (Sabatier & Weible, 2007: 203). Bunlar daha açık ifadelerle aşağıdaki şekilde açıklanabilir:

(1) Siyaset ve bürokrasi ile ilişkiler, koalisyonların etki gücünü artırır veya azaltır. Bu sebeple koalisyonlar milletvekillerini, hâkimleri, memurları potansiyel koalisyon üyesi olarak görür.

Altsistemde baskın bir koalisyonun en önemli özelliği bu aktörleri koalisyon bünyesine almasıdır.

(2) Kamuoyu oluşturma, savunucu koalisyonun amaçlarına ulaşmak için en büyük kaynaktır, dolayısıyla koalisyonların uyguladığı en tipik strateji kamuoyu oluşturmaktır.

(3) Bilgi veya gerek politika çıktı ve sonuçlarına ilişkin bilgi sahibi olmak, gerek politika alternatiflerinin fırsat ve maliyetlerine ilişkin bilgi sahibi olmak, koalisyon için en önemli kaynaklardan biridir. Aktörler bilgiyi rakiplerinin iddialarını çürütmek ve kendi iddialarını desteklemek için kullanır.

(4) Toplumsal hareket, gösteriler ve seçim faaliyetleri gibi kaynaklardır. Finansal kaynakları daha az olan koalisyonlar daha ucuz olan bu kaynakları kullanır.

(5) Finansal kaynaklar, diğer kaynakların alınması için kullanılabilir.

(6) Etkili liderlik, mevcut kaynakların etkin kullanımı ve yeni kaynakların oluşturulmasıdır.

Çerçeve, politika sürecini ve değişimini anlamak için uzun dönemli bir perspektif kullanması gerektiğini savunur. Koalisyon aktörlerinin duruşları, politika değişiminin nedenleri, kamu politikasının başarı ve başarısızlığının analizi, ancak uzun dönemli bir bakış açısıyla mümkündür (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 192-193). Dolayısıyla modele göre süreç, on yıl veya daha fazlasını kapsayan dönemdir.

### **1.2.2.3. İnanç Sistemleri**

İnanç sistemleri, bireyin sahip olduğu temel değerleri, tercihlerinin nedenlerini, temel varsayımları, mantıksal şablonları, bakış açısı ve algılarını oluşturan kümedir (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 139; Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 192). İnanç kavramından sadece dogmatik inançlar değil, aynı zamanda bilimsel ve teknik araştırmalara dayalı düşünceler kümesi kastedilmektedir.

İnançlar, dünyayı anlamlandırma mekanizmalarıdır. Sadece soyut değer ve önceliklerden oluşmaz; ayrıca bilimsel ve teknik bilgiden beslenir. Politika süreci, bilimsel ve teknik bilginin

inanç sistemleri tarafından kabul ve ret edildiği bir süreçtir (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 192). Bir alandaki bilimsel ve teknik bilgi birikiminin artışı, o alandaki politika elitinin inançlarını görece daha tutarlı hale getirmektedir (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 144).

Birey sınırlı kapasitesi (sınırlı rasyonalite) nedeniyle dünyayı basitleştirme yoluyla kavrar, bu basitleştirmenin aracı inanç sistemleridir. Bu itibarla model, bireylerin kendi çıkarını ençoklama yönündeki rasyonel tercih teorisinden ayrı bir yol izlemektedir. Çerçevenin “çıklarlar” yerine “inançları” kullanmasının nedeni, inançların daha içerici ve daha doğrulanabilir olmasından kaynaklanmaktadır. İnanç sistemleri bireysel çıklarlar kadar, aktörlerin sosyalleşme gibi nedenlerle benimsedikleri amaçlarını, örneğin toplum yararına ilişkin savunularını da içermektedir (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 142).

Modelin önerdiği inanç sistemi üç basamaklıdır (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 190,191; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 144-145; Sabatier & Weible, 2007: 194,195). Bunlardan birincisi Derin inançlar, anlamlandırmaya ilişkin temel değerleri barındırır. Bireyin insan doğasına ilişkin inançları, eşitlik ve özgürlük gibi değerlere verdiği öncelikler, geleneksel sağ/sol ölçütleri bu inanç düzeyinde yer alır. Bu inançlar daha çok çocukluk dönemi sosyalleşmesinden kaynaklandığı için değişmesi -din değiştirmek gibi- zordur. Bu inançlar, tek bir politika altsistemine özgü değildir. Politika inançları, derin inançların politika altsistemi ile ilgili bileşenlerini içerir. Kamu görevlilerinin rolleri, sorunun kaynaklarına ilişkin varsayımlar, tercih edilen çözümlere ilişkin değerlendirmeler bu inanç düzeyinde şekillenir. Bu inançlar politika tercihlerini içermesi nedeniyle değişmesi zordur. Bir veya birkaç politika alanına ilişkin olabilir. İkincil inançlar, politika inançlarında istenen sonuçlara ulaşmayı sağlayacak belirli araçlara ilişkin altkümedir. Detaylı kuralların veya bütçe uygulamalarındaki ayrıntıların dâhil olduğu inanç düzeyidir. Bunların değişimi daha az kanıt ve tartışma gerektirdiğinden değişimi görece kolaydır.

Çerçeveye göre en az iki savunucu koalisyon oluşturulması için, iki veya üç politika inancı belirlenmesi gereklidir. Fakat koalisyonlar içinde yer alan alt koalisyonların belirlenmesi ve üçüncü bir koalisyonun varlığını açıklamak üzere mümkün olduğu kadar çok politika inancının belirlenmesi önerilmektedir (Sabatier & Weible, 2007: 195). Belirli bir politika altsisteminde genellikle iki ila beş arasında savunucu koalisyon bulunur (Sabatier & Weible, 2007: 195).

Çizelge 1.5. İnanç Sistemleri Yapısı

	Derin İnançlar	Politika İnançları	İkincil İnançlar
Tanımlayıcı özellik	Varoluş sebepleri ve normatif değerler	Derin inançlardaki değerlere göre belirlenen hedeflere ulaşmakta takip edilecek stratejilerle ilgili politika duruşu	Politika inançlarını uygulamak için gerekli bilgi ve araçsal kararlar
Kapsam	Kişisel felsefe. Tüm politika alanlarını ilgilendirir.	İlgili politika alanıyla (ve diğer birkaç politika alanıyla) ilgilidir	Politika alanına özel, altsistemle ilgili
Değişime açıklık	Çok zor Din değiştirmek gibi.	Zor. Öğrenmeye bağlı değişebilir	Görece kolay.
Örnek bileşenler	1. İnsanın doğası (doğanın bir parçası veya egemen gibi) 2. Temel değerlere verdiği öncelik (özgürlük, güvenlik, güç, sağlık gibi) 3. Adalet önceliği (kişinin, grubun, toplumun, gelecek nesillerin refahı gibi)	1.Devlet müdahalesi ve serbest piyasa 2.Otoritenin dağılımı 3.Politika araçlarına ilişkin seçimler (caydırıcı, teşvik edici, ikna edici) 4. Refaha en fazla ihtiyaç duyan grubun tanımlanması	Daha çok idari kurallar ve politika yapım süreciyle ilgilidir. 1.Bütçe dağılımları 2. Program performansı üzerine bilgi 3.Sorun algısının tanımlanması gibi.

Kaynak: (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 145).

#### 1.2.2.4. Savunucu Koalisyonlar

Sabatier'e göre politika sürecini anlamak, ülke genelinde yüzlerce aktörün, yıllar süren bir zaman aralığındaki teknik, bilimsel ve hukuki konularla ilgili amaç ve algılarını, (aktörlerin olayları kendi bakış açısıyla çarpıttığını dikkate alarak) bilmeye dayanır (Sabatier, 2007: 3). Politika altsistemini doğrudan veya dolaylı olarak etkilemeye çalışan tüm aktörleri incelemek ise imkânsızdır, bu aktörlerin sayısı yüzlerce olabilir. Birçok çalışmada izlendiği üzere aktörlerin örgütsel tabanda ele alınması ise dışlayıcıdır, tüm aktörleri içermez veya analizi aşırı basitleştirici bir yaklaşıma sürükleyebilir. Dolayısıyla modele göre, aktörlerin inançları bazında savunucu koalisyonlar olarak organize edilmesi, hem analizi kolaylaştıracak hem de ilgili aktörleri içerecektir.

Koalisyon kavramı, koalisyonu oluşturan bireyleri niteleyen mecazi bir kavramdır. Savunucu koalisyon, politikanın temel birleştirici özelliğinin inanç sistemleri olduğunu kabul eder (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 141). Dolayısıyla koalisyonlar, aynı politika inancını paylaşan ve belirgin bir koordinasyonla politika altsistemini etkilemeye çalışan aktörler olarak tanımlanabilir. Özetle modelde, altsistem içinde aynı normatif ve nedensel inançları taşıyan ve genellikle birlikte hareket eden farklı kurumlardan birçok insanın savunucu koalisyonlar şeklinde gruplandırılabilceği varsayılmaktadır (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 133).

Altsistem içinde tüm aktörlerin savunucu koalisyonlar içinde bulunması zorunluluğu da yoktur. Örneğin politika araçları veya simsarları, farklı koalisyonlar arasında arabuluculuk yapmak, "mantıklı" bir sonuca ulaşmak gayretinde olabilir. Bunlar genellikle seçilmiş kamu görevlileridir (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 141). Bununla birlikte özel sektör çalışanı, akademisyen ya da sivil toplum kuruluşu temsilcisi gibi nitelikleri taşıyanlar da olabilir (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 198,199).

Modele göre koalisyonların oluşumu şu şekilde açıklanmaktadır: Aktörler, inançları yönünde politikayı şekillendirmek üzere kaynak ve müttefik aramak zorundadır, sonuçta bu kaynak birliği ve ittifaklar, koalisyonla sonuçlanır. Benzer politika inançlarını paylaşan milletvekilleri, bürokratlar, hâkimler, çıkar grubu liderleri, araştırmacılar, akademisyenler ve diğerleri örtük bir koalisyon içine girerler.

Koalisyon sürecinde aktörler tarafından kullanılan yollardan biri şeytanlaştırmadır (devil-shift). Şeytanlaştırma diğer tarafın *kötü niyetli* olduğu ön kabulüyle bu niyetlerini abartmadır. Aktörler, benzer inançları taşıyan diğer aktörleri koalisyonla girmeye ve beraber hareket etmeye yönünde uyararak şeytanlaştırma yolunu kullanılır (P. Sabatier, Hunter & McLaughlin, 1987; Sabatier & Weible, 2007: 196). Sınırlı rasyonelliğe dayanan bireylerin şeytanlaştırma ile rakibin gücünü ve kötü niyetini abartma eğilimi, koalisyon içi ittifakı güçlendirir, bununla birlikte koalisyonlar arası çatışmanın uzamasına neden olur (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 190,191).

Bazı altsistemlerde koalisyonların kaynak ve sınırlılığına bağlı denge bulunması nedeniyle rekabet yüksektir. Bazı altsistemlerde ise “baskın” bir koalisyon, kaynak üstünlüğü gibi nedenlerle, altsistem siyaset ve politikalarını baskın olarak yönlendirir. Bu koalisyonun karşısında yer alan –eğer varsa- koalisyon “azınlık” koalisyonudur. Aynı durum koalisyon içi ilişkilerde de görülür, bazı aktörler diğerlerine göre daha merkezi bir konumda iken bazı aktörler müttefikleriyle nadiren iletişime geçerler (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 197).

#### 1.2.2.5. **Politika Değişiminin Nedenleri**

Politika değişimi, politika bileşenlerinde artma/azalma/yenilenmeyi, politikaların sonlandırılmasını ve yeni politikaların oluşturulmasını kapsar. Savunucu koalisyon çerçevesi, on yıl ve daha uzun bir zaman diliminde, çok sayıda aktör içeren, aşırı şekilde karmaşık politika sürecinde politika değişimlerinin cevaplarını arar. Çerçeve bu değişimlerin dört sebepten kaynaklandığını belirtir: politika merkezli öğrenme, iç ve dış dalgalanmalar ve koalisyonlar arası anlaşmalar (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 202,203; Sabatier & Weible, 2007: 208).

Politika merkezli öğrenme (Policy-oriented Learning). Sabatier modelinde Heclö'nün öğrenmeye yönelik fikirlerini (Heclö, 1974) koalisyonlar içinde ve koalisyonlar arasında öğrenmenin koalisyonların stratejilerinde ve nihayetinde politikanın kendisinde değişimlere yol açacağı şeklinde adapte etmiştir. Politika merkezli öğrenme, politika hedeflerinin yeniden belirlenmesi veya değiştirilmesine neden olacak şekilde değer ve inançlardaki değişimi ifade eder. Koalisyonlar ve dolayısıyla aktörler, tecrübe, tartışma, araştırma, bilgi paylaşımı gibi yollarla

politikaya ilişkin düşünce, inanç ve hedeflerini şekillendirirler (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 133).

Politika inançlarındaki değişim politikayı değiştirecektir. Politika inançlarında değişim politikada büyük değişimler, ikincil inançlarda değişim ise politikada küçük değişiklikler oluşturur. Politika altsistemini yönlendiren savunucu koalisyon (ve politika inancı) gücünü koruduğu sürece politikada büyük değişiklikler olmaz, bununla birlikte küçük değişimler mümkündür (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 202,203; Sabatier & Weible, 2007: 198-199).

Savunucu koalisyon çerçevesi politika merkezli öğrenmenin dört unsurdan etkilendiğini önerir: Meclis veya kurulların özellikleri, koalisyonlar arasındaki çatışmanın düzeyi, dış bilgi faktörü ve aktörlerin özellikleri. I) Meclisler, kurullar veya forumlar, koalisyonların açık-kapalı birbiriyle iletişime geçtiği, tartıştığı ve pazarlık ettiği mekânlardır. Katılım zorunluluğu, katılan aktörlerin kapsamı, toplantıların açık veya kapalı olması politika merkezli öğrenmenin boyutunu etkiler. II) Koalisyonlar arasındaki çatışmanın düzeyi, koalisyonlar arasında öğrenmenin derecesini etkiler. Çatışma az ise, aktörler daha çok diğer altsistemlerle ilgileneceğinden koalisyonlar arasında öğrenme daha az olacaktır. Çatışmanın yüksek olması durumunda ise aktörler daha çok savunma odaklı düşünecek ve politika inançlarını zedeleyen herhangi bir bilimsel veya teknik bilgiyi/bulguyu reddetmeye meyilli olacaktır. Çatışmanın orta seviyede olması halinde aktörler altsisteme katılım gösterir ve yeni bilgiye daha az kuşkucu şekilde yaklaşır, bu ise koalisyonlar arasında öğrenmeyi artıracaktır. III) Dış bilgi, koalisyon aktörlerinin ortak olarak maruz kaldığı bilgidir. Konu ile ilgili ne kadar az bilgi varsa, öznel yorumlama ve dolayısıyla çatışmanın derecesi o kadar yüksektir. Ne kadar az bilgi varsa o kadar az koalisyonlar arası öğrenme olacaktır. IV) Aktörlerin özellikleri, bireylerin inanç sistemlerini, kaynaklarını, stratejilerini ve ağbağları içerir. Uç noktada inançları taşıyanların rakiplerinden öğrenmesi, ılımlı olanlara göre daha azdır (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014).

Dış Dalgalanmalar. Savunucu koalisyon çerçevesi, gerek politika altsistemindeki koalisyonların politika inançlarını etkileyen gerekse koalisyonların gücünü ve sınırlılığını belirleyen dış faktörlerin, değişimin nedenlerinden olduğunu varsayar. Altsistem dışında oluşan değişimler, yönetenlerin değişimi, krizler, sosyoekonomik değişim benzeri dalgalanmalardır. Dış değişim altsistem içinde baskın olan koalisyonun gücünün zayıflamasına ve azınlık koalisyonuna

düşmesine neden olabilir (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 202; Sabatier & Weible, 2007: 199)

Politika merkezli öğrenme zaman gerektiren bir olgu olduğu için politika değişimi (artırımcı ve) daha yavaştır, dış dalgalanmalar ise baskın koalisyonun değişmesi veya koalisyonun politika inancında ani değişim oluşturması gibi nedenlerle değişim daha büyüktür (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 202,203; Sabatier & Weible, 2007: 198-199).

İç Dalgalanmalar. Koalisyonların kaynaklarında oluşan bir değişim (kamuoyunun aksi yöne kayması) veya baskın koalisyonun azınlık koalisyonunun politika inançlarını benimsemesi gibi durumlarda büyük değişimler gerçekleşir. Çerçeve, önceleri politika altsistemi içinde büyük bir değişim olması mümkün olmadığını, büyük değişimin altsistem dışından kaynaklanması gerektiğini kabul ederken; daha sonra yapılan araştırmalarla politika altsistemi içinde gerçekleşen politika krizi, fiyaskosu, skandalı veya başarısızlığı gibi nedenlere bağlı büyük değişimlerin olabileceğini kabul etmiştir (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 203; Sabatier & Weible, 2007: 205).

Koalisyonlar arası anlaşmalar. Uzun süre rekabet halinde bulunan koalisyonlar, bir merhalede anlaşma yoluna gidebilirler. Herhangi bir dış veya iç dalgalanmanın yokluğunda dahi, koalisyonların anlaşması büyük değişimler ortaya koyabilir. Anlaşmalar politika tercihlerinde oluşan değişiklikten değil, koalisyonların statükonun değiştirilmesine yönelik gayretleriyle şekillenir (Sabatier & Weible, 2007: 205,206).

#### **1.2.2.6. Çerçevenin Hipotezleri**

Savunucu koalisyon çerçevesinin araştırmalarda test edilen, doğrulanan ve yanlışlanan hipotezleri (Sabatier & Weible, 2007: 220) aşağıdadır. Hipotezlerin önünde bulunan yıllar, hipotezin çerçeveye alındığı yılı göstermektedir.

##### Savunucu Koalisyon Hipotezleri:

1. (1988) Politika altsisteminde politika inançları arasında ihtilaf varsa müttefik ve karşıt hatlarda kümelenme (on yıl ve daha fazla sürecek şekilde) istikrarlıdır.
2. (1988) Savunucu koalisyon içindeki aktörler politika inanışların üzerine azımsanmayacak bir fikir birliği içerisindedir. İkincil inanışlarda daha az birliktelik vardır.



3. (1988) Bir koalisyon veya aktör, politika inançlarındaki zayıflığı görmeden önce, ikincil inanışlarını bırakacaktır.
4. (1993) Koalisyon içinde, kamusal aktörler çıkar grubu müttefiklerine oranla genelde daha ılımlı savunuculuk yapar.
5. (1993) Amaçsal gruplar içindeki aktörler, maddeci gruptakilere nazaran inanışlarını ve politika görüşlerini ifade ederken daha sınırlıdır.

#### Politika Değişimi Hipotezleri:

1. (1988-1993) Kamu programının politika özelliklerinin değişimi; altsistemin dışında oluşan değişimlerden, altsistemin içinde oluşan değişimlerden, politika merkezli öğrenmeden, koalisyonlar arası anlaşmalardan veya bunların kombinasyonlarından kaynaklanır (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 203).
2. (1997) Kamu programının politika özellikleri, programı yönlendiren savunucu koalisyon gücünü koruduğu sürece değişmez. Eğer hiyerarşik olarak daha güçlü bir otorite tarafından değişim dayatılırsa değişim olur (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 204).

#### Politika Merkezli Öğrenme Hipotezleri:

1. (1988) Politika altsisteminde politika inançları arasında ihtilaf varsa müttefik ve karşıt hatlarda kümelenme (on yıl ve daha fazla sürecek şekilde) istikrarlıdır.
2. (1988) Savunucu koalisyon aktörleri politika inançları üzerine azımsanmayacak bir fikir birliği içerisindedir. İkincil inançlarda birliktelik daha azdır.
3. (1988) Bir koalisyon veya aktör, politika inançlarındaki zayıflığı görmeden önce, ikincil inançlarını bırakacaktır.
4. (1993) Koalisyon içinde, kamusal aktörler çıkar grubu müttefiklerine oranla genelde daha ılımlı savunuculuk yapar.
5. (1993) Amaçsal gruplar içindeki aktörler, maddeci gruptakilere nazaran inanışlarını ve politika görüşlerini ifade ederken daha sınırlıdır.

Çerçevenin 1988-2014 arasındaki bulgulara ilişkin değerlendirmesi şu şekildedir (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 196-201): Birçok araştırma birinci koalisyon hipotezini onaylamaktadır. İkinci ve üçüncü koalisyon hipotezleri araştırmalarda çok az onaylanmış, fakat birçok çalışma bu hipotezleri yanlışlamıştır. Politika inançları ve ikincil inançları uygun şekilde ayırabilecek bir ölçüm bulunamadığından hipotezler tam olarak reddedilmemiştir. Dördüncü ve beşinci hipotezler ise araştırmalarda çok az test edilmişlerdir. Politika değişimine ilişkin birinci hipotez birçok çalışmada desteklenmiştir. Fakat ikinci hipotez için sınırlı bir destek bulunmaktadır. Politika merkezli öğrenmeyle ilgili olarak, çalışmalar her zaman hipotezleri desteklememektedir. İnanç ölçüm yöntemlerinin sınırlılığı, araştırmalarda hipotezleri destekleyen ve yanlışlayan sonuçları doğurmaktadır.

### 1.2.3. Savunucu Koalisyon Çerçevesinin Özellikleri

Bu bölümde savunucu koalisyon çerçevesinin güçlü ve zayıf özelliklerine yer verilecektir.

Savunucu koalisyon çerçevesinin güçlü yanlarından birincisi olarak, özellikle zamana bağlı politika değişimlerini ölçmek için aşamalı modellerin sağlayamadığı etkili bir teorik alt yapı sağlamasıdır (Demirci, 2011: 146,147). İkinci olarak model, aktörlerin kendi faydalarını ençoklayan bireyler olduğuna ilişkin ön kabulde bulunmaz, aksine sınırlı bilgiye erişimi olduğunu savunur (Cerna, 2013: 6). Dolayısıyla bireyin kendi çıkarına olmayan politikalarda da savunuculuk yapabileceği kabul edilir. Ayrıca politika aktörleri sadece kendi çıkarlarına göre savunuculuk yapan bireyler değil, çıkarların ötesinde belirli inançlarla -kendi çıkarına olmasa dahi- savunuculuk yapan bireyler olarak analize dâhil edilebilir. Üçüncü olarak, politika analizi konusunun altsistem olarak sınırlandırılması ve aktörlerin koalisyonlar olarak gruplandırılması analize kolaylık getirmektedir. Ayrıca model, politika hazırlama ve uygulanmasında aşağıdan yukarı model ve yukarıdan aşağı modelleri birleştirmektedir.

Savunucu koalisyon çerçevesinin eleştiriye açık yanlarından birincisi, analizde inanç ve koalisyonları haritalama yöntemlerinin soyut olmasıdır (Cerna, 2013: 6). Sabatier bu eleştiriye, tecrübeli bir politika uygulayıcısının politika ile ilgili bir tartışmada, tarafları kolayca ayırt edebileceğini belirtir (Sabatier & Weible, 2007: 207,208). Buna göre, koalisyonların haritalanması daha çok tartışmalara ve uygulamaya dayalı olacaktır ve dolayısıyla soyut olmayacaktır. Sabatier'e göre çerçevenin amacı geniş çerçevede ve en kolay biçimde politika ve inanç değişimini açıklamaktır (Sabatier & Weible, 2007: 207,208).

İkinci eleştiri, koalisyonların politika çıktılarını etkilediği kabulünün, modeli kullanmak için çoğulcu siyasi sistemin varlığını zorunlu kıldığı eleştirisidir. Dolayısıyla, çoğulcu olmayan bir sistemde analiz yöntemi olarak kullanılamaz. Sabatier cevaben tam çoğulcu bir sisteme sahip olmayan ülke örneklerinde de yöntemin başarılı sonuçlar verdiğini belirtmektedir (Sabatier & Weible, 2007: 208).

#### **1.2.4. Tezde Savunucu Koalisyon Çerçevesinin Kullanılmasının Nedenleri**

İstihdam politikaları ile ilgili analize geçilmeden önce, analizde neden sözkonusu modelin kullanıldığı hakkında bilgi, bu başlık altında verilecektir.

Kamu politikası analizi, politika aktörlerine bilgi sağlama amacına hizmet eder. Politikaya yol veren ve farklı disiplinlerden gelen siyasetçi, bürokrat, akademisyen, araştırmacı, sendikacı, işveren, işçi, gazeteci gibi farklı aktörlerin yararlanabileceği bir kamu politikası analizi, bu analizden beklenen faydayı artırır. Dolayısıyla kamu politikası analizleri bu aktörlerin anlayabileceği yalınlıkta, kısalıkta, kolaylıkta ve nesnellikte olmalıdır.

Bununla birlikte, savunucu koalisyon çerçevesinde olduğu kadar bu doktora tezinde takip edilen yalın anlatım usulünün aşırı bir basitlik anlamına gelmediğini belirtmekte fayda var. Nihayetinde kamu politikası analizleri politika elitlerine de hitap ettiğinden, politika elitlerine yabancı olmayan artırıcılık, grup yaklaşımı, yukarıdan aşağıya model, aşağıdan yukarıya model, Phillips Eğrisi gibi olgular, mevzuat metinlerinde yer alan ayrıntılar ve bunlardan çok daha önemlisi, savunucu koalisyonlar içinde yer alan aktörlerin kurumsal/örgütsel bazda açıklaması yapılmamaktadır.

Aşağıda, bu tezde savunucu koalisyon çerçevesinin tercih edilme sebeplerine yer verilmektedir: açıklama kolaylığı, nesnellik ve kısalık.

##### **1.2.4.1. Açıklama Kolaylığı ve Nesnellik**

Literatürde birçok çalışma belirli bir kamu örgütünün uyguladığı politikalarını açıklamayı ve geliştirmeyi amaçlamaktadır. Örgüt politikalarının aşamalar halinde incelenmesi, aksaklıkların tespit edilmesi, bu aksaklıkları gidermek ve etkinliğini artırmak üzere öneriler sunulması amaçlanır. Bu tez aynı yöntemi belirlemiş olsaydı çalışmanın araştırma sorusu, “Türkiye İş Kurumu istihdam politikaları süreci nasıl gelişmiştir, Kurum nasıl daha etkin olabilir?” şeklinde olurdu. Fakat bu tür bir analizde üç zorluk bulunmaktadır:

Birinci olarak, süreç aşamalı olarak incelendiğinde bu analiz yolunun sağladığı kolaylıklara rağmen, süreçte oluşan tüm değişimlerin nedenleri açıklanamaz. Örneğin, personel sayısının sürekli artışı veya örgütün bütçe gerçekleşmesinin dalgalanması gibi hususlarda nedenler

(iktidarın öncelikleri, ekonomik nedenler) ve ön kabuller (kamu örgütleri personel sayısını artırmak ister, hizmete olan talep artarsa personel artırılır) temellendirilmeye ihtiyaç duymaktadır.

İkinci olarak, örgüt politikaları çıktılarının nasıl sonuçlar oluşturduğunun gözlenemediği durumda analizin zorluğudur. Türkiye İş Kurumu tarafından uygulanan politikalar, istihdam oranlarını etkileyen sınırsız sayıda değişkenden sadece biridir. Diğer bir deyişle istihdam oranı, Türkiye İş Kurumu politikaları nedeniyle mi yoksa bu politikalara rağmen mi artmaktadır/azalmaktadır sorularını cevaplayabilecek bir ölçüm metodu bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bu politikaları uygulayan örgütün etkinliğine ilişkin öneriler sağlam zeminden yoksun olacaktır ve çalışmada istenen nesnelliğe ulaşılmama tehlikesi bulunur.

Üçüncü olarak, yukarıda açıklanan nedenle tespit ve önerilerin sağlam zeminlere oturmaması sonucunda literatürde birbirine zıt bulgu ve önerilerin bulunmasının yol açtığı zorluktur. Söz konusu çalışmalarda aynı olgulara ilişkin birbirine zıt sonuç ve öneriler savunulmaktadır. Örneğin mesleki eğitim istihdamı artırır mı veya işsizlik sigortasından eğitimlere pay ayrılması işsizliğin zararlarını önler mi gibi sorular, bazı çalışmalarda delilleriyle şüphesiz bir “evet!” ile yanıtlanırken, diğer çalışmalarda çekincelerin olduğu veya şüphesiz bir “hayır!” ile karşı çıktığı görülür. Bu çalışmalarda olduğu gibi, bu tezde de savunular tartışılabilir ve politika etkinliğini artıracığına inanılan öneriler savunulabilirdi. Fakat bu, önceki çalışmaların tekrarı niteliğinde olması ve tezin bilimsel değer sunmaya yönelik katkısını tehlikeye atması anlamına gelirdi.

Bu üç husus, özetle (1) sürecin aşamalar halinde incelenmesinin değişimin nedenlerini ortaya koyamaması, (2) politika çıktılarının sonuçlarının tespit edilememesi ve dolayısıyla sağlam tespit ve öneriler geliştirilememesi; (3) belirli bir önerinin savunularak literatürde zaten daha önce tartışılan hususların yinelenmesi; çalışmanın ilk belirlenen amacının yerine getirilmesini engeller. Bu aşamada, bu sorunlara yol açmayacak bir politika analizi metodu uygulanmalıdır: Sabatier’in “savunucu koalisyon çerçevesi”. Metot, kamu politikası sürecini aşamalar halinde değil, aktörlerin belirli inançlar çerçevesinde kümelenildiği koalisyonların etkileri çerçevesinde anlamlandırma yolunu seçmektedir. Yine politika sonuçlarına gerek duymaksızın politika çıktılarının nasıl olması gerektiği sorununa ilişkin koalisyonların inançları çerçevesinde seçenekler geliştirmektedir. Dolayısıyla politikalar ile ilgili birbirine zıt öneriler, -arasından

seçim yapma ve savunma zorunluğu olmadan- basitçe çalışmaya dâhil edilebilir ve seçenekler oluşturulabilir.

Tezin savunucu koalisyon çerçevesine göre kamu örgütü yerine politika altsistemine odaklanması ise açıklanması gereken bir başka husustur. Diğer bir deyişle literatürde baskın bir şekilde kendini hissettiren “kamu örgütü ve politikalarının etkinleştirilmesi” usulüne uygun olarak, araştırma sorusu “Türkiye İş Kurumu istihdam politikaları nasıl gelişmiştir, Kurumun etkinliğini artırmaya yönelik savunular nelerdir?” şeklinde belirlenmesi halinde nesnelliğin kaybolması tehlikesi ortaya çıkmaktadır:

*Bir kamu örgütü tarafından sunulan istihdam politikasının etkinliğini artırmayı amaçlayan bir çalışma, peşinen iki varsayımı kabul eder: birincisi kamu örgütü hizmetinin etkin olduğu/olabileceği ve ikincisi, kamu örgütü hizmetinde etkinliğin artırılması gerektiği. Oysaki bu iki varsayım, politikaya ilişkin birer öneridir. Farklı çalışmalarda bu savunuların tersi, yani hizmetin kamu örgütü tarafından sunulmasının etkin olmayacağı veya kamu örgütünün hizmette etkinlik yerine başka değerleri dikkate alması gerektiği savunulmaktadır. Diğer bir deyişle istihdam politikasına ilişkin söz konusu usulün benimsendiği bir çalışmada:*

Birinci olarak, kamu örgütü tarafından uygulanan istihdam politikasının etkinleştirilebileceği varsaymak; aslında istihdam politikasının (veya istihdam alanında kamu müdahalesinin) etkin olup olmayacağını sorgulamamak anlamına gelmektedir. Oysaki iktisat literatüründe kamu müdahalesinin varlığı sürekli sorgulanan konulardan birisi olmuştur. Kamu müdahalesine yönelik iki farklı düşünce bulunmaktadır: ekonomide kamu müdahalesinin daha fazla (etkin) istihdama yol açacağı ve ikincisi, tam aksine müdahalenin etkinliği azaltacağı yani işsizliği artıracığı. Türkiye İş Kurumu tarafından uygulanan istihdam politikalarının etkinleştirilebileceği varsayımına dayalı öneri geliştirmek, aslında kamu müdahalesine bir güzelleme ve bu müdahalenin savunulması demektir.

İkinci olarak, istihdam politikasında “etkinliğin” artırılması gerektiğini varsaymak aslında, kamu yararına ilişkin diğer temel özellikler arasında etkinliği öncelemek anlamına gelir. Oysaki kamu yararı sadece etkinliğin artırılması anlamına gelmez. Stone’dan hareketle, “Etkinlik” yanında kamu yararı “eşitlik”, “güvenlik” ve “özgürlük” ilkelerinden oluşur. Bir kamu politikasında, kamu yararına ilişkin bu ilkelerden hangilerine öncelik verilmesi gerektiği ise

yine bir savunudur. Bir politika etkin istihdam artışına yol açarken, diğer taraftan toplumsal eşitsizliklere, birey özgürlüğünün veya güvenliğinin azalmasına yol açabilir. Ya da bir politika eşitlikçiliği artırırken, etkinliği azaltabilir. Tezde sadece etkinliğin artırılmasına odaklanmak, kamu yararına ilişkin ilkeler arasından sadece birini önceleyen öneriyi peşinen kabul etmek anlamına gelir.

Sonuçta, tezin istihdam politikasının niteliğine yönelik peşinen kabul ettiği varsayımlar ve dolayısıyla savunular arasında nesnelliği sağlamak için, tez araştırma sorusunda kamu örgütü vurgusu yerine politika vurgusu temel alınmıştır: “Aracılık politikaları süreci nasıl geliştirmiştir, bu politikaların nasıl olması gerektiğine yönelik savunular nelerdir?”.

#### **1.2.4.2. Açıklama Kolaylığı ve Kısalık**

Bugün, küreselleşme, teknolojileşme, uzmanlaşma gibi nedenlerle hızlanan hayatın içinde politika aktörlerinin belirli politikalara ayırdıkları zaman daha da kısalmıştır. Politika sayısı kadar kapsamının da artması, politika elitlerinin kısa ve hızlı anlatıma sahip politika analizlerine taleplerini artırmaktadır. İkinci olarak, bugün kamu politikalarının genel olarak disiplinlerarası nitelik taşıması, politika aktörlerinin karmaşık politikalarını daha kısa ve açık anlatan politika analizlerine talebi artırmaktadır.

Savunucu koalisyon çerçevesi, politika elitlerinin ihtiyacı kadar hızlı ve politika aktörlerinin ihtiyacı kadar açık anlatma savunusu taşır. Bu modelin kullanılmasından beklenen fayda, istihdam politikası gibi geniş ve karmaşık bir kamu politikasını açık ve kolay, öz ve yalın anlatılmasıdır.

Diğer bir deyişle, modele dayalı birçok çalışma gibi bu tezde de, istihdam politikası gibi bir alanda politika savunularının dayandığı temeller bilimsel ve teknik bilgiye ilaveten ideolojik ve öznelliğe dayanması nedeniyle zaten literatürde sıklıkla tartışıldığından, bu tartışmalara girmeden fakat özetleyerek kamu politikası analizi yapıldı: değerler ve inançlar yalın olarak sunuldu, bunların hangilerinin politika çıktılarına nasıl etkilediği gözlendi, değerlendirildi ve politika seçenekleri sunuldu.

Farklı bir anlatımla, bir kamu politikası analizinin, konusuyla ilgili tartışmaları ancak gerektiriyorsa ve ancak gerektiği kadar içermesi zorunluluğu bir gerçeklik. İstihdam politikası gibi geniş bir alanda, siyaset bilimi ve kamu yönetimi kadar ve belki daha çok çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, iktisat ve sosyoloji gibi disiplinlerde yer alan araştırma ve tartışmaların sayısı sınırsız. Gerek yer ve zaman, gerek yazarın uzmanlık alanı sınırlılığı gözetilerek, tartışmaların sadece özünü aktarmak, diğer bir deyişle tartışmaların temelindeki savunu, değer ve inançları, koalisyonlar halinde gruplandırarak yalınlaştırmak gerekliliği hızlı ve açık anlatım sağlamanın da gereğidir.



## 2. BÖLÜM: İSTİHDAM POLİTİKASI ANALİZİ

Çalışmanın ikinci bölümünde, savunucu koalisyon çerçevesine göre istihdam politikası analiz edilecektir. İstihdam politikasının kendisi, (politikanın tanım, kapsam, amaçlar, araçları gibi) farklı savunucu koalisyonların (derin ve politika) inançlarına göre farklı tanımlandığından, *tarafsız* bir istihdam politikası *savunusu* bulunmamaktadır ve dolayısıyla, bu bölümde savunucu koalisyon çerçevesine göre istihdam politikalarının/istihdamda aracılık politikalarının farklı tanım ve amaçlarına yer verilmektedir.

Bu bölüm üç kısma ayrılacaktır. Birinci kısımda istihdam politikası tanımlarına yer verilecek, ikinci kısımda istihdam politikası savunularının analizde kolaylık sağlayacak sınıflandırması yapılarak savunucu koalisyonlar tanımlanacak, üçüncü kısımda istihdam politikası kavramının dar anlamında kullanımı örneği olan istihdamda aracılık politikaları alanında (altsisteminde) savunucu koalisyonlar tanımlanacaktır. Daha açık ifadelerle;

Birinci kısımda istihdam politikası tanımlamalarında ve savunularında kullanılan temel terimler, okurla tanıştırlacaktır. Bu terimlerin bile, farklı savunularda farklı algılandığından değişmez nitelikte olmadığı vurgulanacaktır. İstihdam politikası tanımları ve kapsamlarının nasıl belirlenebileceği incelenecek, istihdam politikası gibi bir politikanın neden var olduğunun örneklerine yer verilecektir. Ayrıca istihdam politikasının amaçlarına ilişkin 'evrensel' niteliklere (uluslararası anlaşmalara) ilişkin örnekler sunulacaktır. Son olarak, istihdam politikalarının siyasi ideolojiler ve iktisadi okullar çerçevesinde teorik altyapılarına ve emek piyasası tipleri olarak modellemelerine değinilecek, kamu yararı algısındaki farklılığın istihdam politikaları algılarında nasıl bir farklılık oluşturduğu açıklanacaktır.

İkinci kısımda, istihdam politikalarına ilişkin temel ideolojik ve iktisadi savunuların, savunucu koalisyon çerçevesine göre sınıflandırması ve açıklanmasına yer verilecektir. Savunu gruplandırması soyut nitelikli olduğundan, gruplandırmalar farklı şekillerde yapılabilir, bu tezde izlenecek gruplandırmanın neden bu şekilde yapıldığına ilişkin nedenler, bu kısımda ayrıntılı açıklanacaktır. Ayrıca savunucu koalisyonların Türkiye'deki işsizliğin nedenlerine yönelik algılarına yer verilecektir.



Üçüncü kısımda, istihdam politikası savunucu koalisyonları için izlenen süreç, istihdamda aracılık politikaları altsisteminde savunucu koalisyonlar için tekrar edilecek, diğer bir deyişle istihdamda aracılık altsisteminde savunucu koalisyonların politika inançları belirginleştirilecek, açıklanacak ve istihdamda aracılık politikalarına ilişkin sorunlarının nedenlerine ve çözümlerine yönelik algılarına yer verilecektir.

İstihdam politikalarının savunucu koalisyon çerçevesi modeline göre bu bölümde yer verilen şekliyle analizi, aslında teorik bir analiz niteliğini taşıyacaktır. Nihayetinde, bir süreç analizi olan çerçevenin sadece inançların gruplandırılması şeklinde kullanımı, süreç analizinin birinci aşaması olarak, bundan sonra yapılacak süreç analizlerine temel oluşturabileceği gibi, süreç analizini içermeyen karşılaştırmalı politika analizlerde de kullanılabilir.

## **2.1. İSTİHDAM POLİTİKASI ÇERÇEVESİ**

Tarih boyu; şeflik (chiefdom) içi görev paylaşımı, monarkın tebaası olma, şehir devleti veya cumhuriyetin vatandaşları arasında iş bölümü, kölelik, serflik, tımar, devşirme, ücretli işçilik gibi aşamalardan geçen istihdam tipleri ve dolayısıyla istihdam politikaları, bu çeşitliliğiyle birlikte bugün, ücret ve gelir paylaşımı, işçi etkinliği, rekabet edebilirlik, vergileme, mesleki eğitim, sosyal yardımlar, sağlık güvencesi gibi değerleri de içeren karmaşık bir hal almış; üstüne, ideolojik görüşler ile bilimsel ve teknik bilginin eklenmesiyle farklı savunu ve görüşlerin odağında değerlendirilir olmuştur.

Bu karmaşıklık içinde analiz kolaylığı için istihdam politikası kavramının, öncelikle bugünün görüş ve savunularıyla ele alınması ihtiyacı doğmuş, söz gelimi kölelik gibi bir politika, “angarya yasağı” veya “insani çalışma (decent work)” değerleri altında reddedilerek politika analizlerinden çıkartılmıştır. Bu tezde de benzer bir yöntemle, öncelikle yirmi birinci yüzyıl bakış açısıyla istihdam politikalarının temel kavramları ele alınacaktır. Bu kavramlar çerçevesinde istihdam politikalarının tanım, kapsam, neden, amaç ve araçlarına ilişkin algı, savunu ve inançlarına yer verilecektir.

Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, tezin bir kamu yönetimi bilim dalı doktora tezi olması, istihdam politikası ile ilgili bazı temel terimlerin önce okurlar tanıştırılmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla ‘istihdam politikası tanımlamada kullanılan bazı temel terimler’ başlığı altında bu

terimlere yer verilmiştir. İkinci olarak, istihdam politikası kapsam, varlık nedeni ve amaçları; ideolojik ve iktisadi inançlara göre değişmektedir. Fakat bu farklı tanımlamalara yer verilmeden önce örnek bir politika çerçevesi verilmesi gerekli görülmüştür. Son olarak siyasi ideolojiler ve iktisadi okullar perspektiflerinden istihdam politikası tanımlamaları yapılacaktır. Dolayısıyla bu bölümün kurgusu, genel olarak istihdam politikalarının farklı algılara göre tekrar tekrar tanımlanması şeklindedir.

### 2.1.1. Politika Alanında Kullanılan Temel Terimler

İstihdam politikaları, geniş anlamda çalışma hayatını düzenleyen, dar anlamda işsizlikle mücadeleye yönelik kamu politikaları olarak ele alınabilir. İster geniş ister dar anlamında kullanılsın, istihdam politikalarının temel odağı istihdamın yokluğu yani işsizliktir.

Gümünüz perspektifinden politika alanı ile ilgili literatürde kullanılan bazı temel kavramlar (Giddens, 2000: 352-354; Parasız & Bildirici, 2002; Lordoğlu & Özkaplan, 2005; Işığışık, 2011; Borjas, 2015) aşağıdadır.

“İstihdam” kavramı, “iş” ve “çalışma” ile eş anlamlıdır. “İstihdam politikası” kavramı ‘çalışma hayatı’ veya ‘iş yaşamı’ kavramları gibi kalıplaşmıştır, bugün iş politikası veya çalışma politikası kavramları daha çok işletme politikasını (business policy, operational policy) çağrıştırmaktadır.

‘İstihdam’, ‘iş’ veya ‘çalışma’ bir değer, sonuç, gelir, geçim, fayda sağlayan faaliyettir. İstihdam edilen (iş sahibi, çalışan) kişi bir değer üretir, bir sonuca ulaşır, geçimini sağlar, o faaliyetten faydalanır. İstihdam istatistiklerinde, daha çok gelir/geçim sağlayan faaliyetlerde bulunanlar “iş sahibi” sayılırlar.

Öğrencilik, gönüllü çalışma faaliyetleri, sosyal faaliyetler, ev ve bakım işleri; bir değer, sonuç veya fayda üretiyor olmakla birlikte istihdam sayılmaz. Fakat bu faaliyetlerin bir veya birkaçı geçici istihdam, aktif istihdam politikası, çalıştırmacılık (workfare) kapsamında uygulanmasını istihdam sayan savunular vardır. Gelir sağlasa da yasaya aykırı işler; kumarbazlık, kara para aklama, uyuşturucu satıcılığı, kiralık katillik de çalışma mevzuatı açısından iş değildir.

İş sahibi sayılmanın istatistiki açıdan koşullara bağlanması veya çalışma mevzuatına uygunluğunun aranması, istihdam politikalarının kapsamı algısına bağlıdır. Hayat kadınlarının faaliyetleri, toplumda bu faaliyetlere izin verilmesi gerekip gerekmediği algısına (meşruluk/legitimacy) bağlı olarak şekillenen mevzuat ölçüsünde (yasallık/legality) istihdam politikalarının kapsamından hariç tutulabilir / kapsamına dâhil edilebilir. Diğer bir deyişle, istihdam politikalarının tanımı kadar istihdamın tanımı muğlak ve algı ve savunulara bağlıdır.

“Gelir” işin karşılığı iktisadi-maddi kazançtır. Gelir, karşılığı olduğu işe göre farklı isimler alır: İşçinin emeği karşılığı “ücret”, memurun kadrosu karşılığı “maaş”, gayrimenkul geliri “rant/kira”, paranın geliri “faiz”, girişimciliğin karşılığı “kar” olarak adlandırılır. Çalışma iktisadında istihdam konusu, ücret ağırlıklı işlenir. Bunun nedeni, işveren ve işçi arasındaki ilişkilerde (işsiz işverenlikçe istihdamında) ücretin temel belirleyicilerden biri olmasıdır. Rant, faiz ve kar, istihdamdan ziyade gelir sahibi olmakla ilişkilendirilir.

“Ödenek”, “sosyal yardım”, “burs”, “sadaka” birer gelir olmakla birlikte, bunlardan yararlananlar (hasta, gebe, emekli, işsiz, öğrenci, dilenci) bu geliri faaliyetlerden değil içinde buldukları durumdan (sosyal nitelikten) sağlamaları nedeniyle, bunlar gelir değil transfer (sosyal harcama) kapsamında ele alınır.

Bir işte çalışmak, gelir sahibi olmak, sosyal harcamalardan faydalanmak şeklindeki ayrımlar, istihdam politikalarında ve bu politikaların alt başlıklarında (altsistemlerde) analiz kolaylığı sağlamak üzere yapılan ayrımlar olarak karşımıza çıkar. İstihdam politikasının amacı bir işte çalışanları mı, gelir sahibi olanları mı yoksa sosyal harcamalardan faydalananların sayısını mı artırmaktır sorularının cevapları, istihdam politikasının amaçlarına ilişkin algılara göre değişir.

İş sahibi ve fayda üreten kişiler şunlardır: “işçi” başkasına bağlı olarak çalışan kişiyi; “memur” kamusal bir kadrosu olan kişiyi; “kendi hesabına çalışan” bağımsız çalışan kişiyi; “esnaf” ve “sanatkâr” temelde emeğini kullanarak hizmet veya mal üreten bağımsız çalışan kişiyi; “tacir” ve “sanayici” temelde sermayesini kullanarak hizmet veya mal üreten bağımsız çalışan kişiyi; “emekli” çalışma dönemini tamamlamış veya tamamlamamış olsun emekli aylığı alan kişiyi, “ücretsiz çalışan” iş karşılığı gelir elde etmeyen kişiyi (aile içi çalışma, gönüllü çalışma) niteler.

Analizde kolaylık sağlamak üzere, bu kişiler genellikle iki gruba ayrılırlar: işçi kesimi ve işveren kesimi. Bu ayrım, aslında savunucu koalisyon çerçevesinin öngördüğü politika aktörlerinin koalisyonlara göre ayrılmasına bir örnektir: bağımlı çalışanların oluşturduğu politika aktörleri işçi kesimi başlığı altında, bağımlı çalışanların oluşturduğu politika aktörleri işveren kesimi başlığı altında incelenmektedir. Benzeri bir koalisyon sınıflandırması, mesleğe veya gelire göre yapılmaktadır: işçi sınıfı, orta sınıf, zengin sınıf, sendikalılar, sendikasızlar, mavi yaka, beyaz yaka gibi. Çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri analizlerinde sıklıkla rastlanan bu sınıflandırma, analizde sağladığı kolaylık yönüyle tercih edilmektedir. Bununla birlikte, örneği verilen sınıflandırma türlerinde genellikle algı ve inançlara yer verilmemekte veya daha çok bireysel çıkarılara yer verilmektedir (metodolojik bireycilik-homo economicus).

İstihdamın yokluğu işsizliktir. İşsiz, işi olmayan, çalışmayan kişidir. Literatürde işsizlik veya işsizler farklı tiplerde sınıflandırılır:

- “Gayri iradi / açık işsizlik” çalışmak istediği halde iş bulamayanların oluşturduğu işsizliktir;
- “İradi işsizlik” çalışmak istediği halde ücret azlığı gibi nedenlerle çalışmama tercihine itilenlerin oluşturduğu işsizlik;
- “arızî, geçici, friksiyonel işsizlik” iş değişikliği gibi geçici nedenlerle geçici bir zaman diliminde oluşan işsizlik;
- “doğal işsizlik” tam istihdam düzeyinde (geçici) işsizlerin oluşturduğu işsizlik;
- “dönemsel/konjonktürel işsizlik” ekonomik dalgalanmalar nedeniyle belirli dönemlerde ortaya çıkan işsizlik;
- “yapısal/bünyevi işsizlik” ekonomik yapıdan, sektörlerin yapısı ile işgücünün yapısı arasındaki uyumsuzluklardan kaynaklanan işsizlik;
- “teknolojik işsizlik” teknolojileşme nedeniyle oluşan işsizlik;
- “mevsimsel işsizlik” mevsime bağlı, dalgalanmaları düzenli değişen işsizlik;
- “gizli işsizlik” iş sahibi görünmekle birlikte marjinal verimi olmayan/az olan veya bir değer oluşturmamayanların oluşturduğu işsizliktir.

İşsizlik türlerinin bu şekilde sınıflandırılması, işsizliğin neden ve sonuçları ile bunlara ilişkin çözüm önerilerinin sunulmasında analiz kolaylığı sağlamaktadır. Bir ekonomide işsizlik

verileri, genellikle işgücü istatistikleri üzerinden analiz edilmektedir. Bu istatistikler yukarıda belirtilen iş sahibi/işsiz algılarına ilişkin ön kabullere evrensel boyut kazandırarak (uluslararası sözleşmeler gibi) oluşturulan göstergelerdir.

Temel işgücü istatistikleri açısından, “işgücü” çalışan ve çalışmak isteyenlerin oluşturduğu nüfustur. “İşgücü piyasası” kavramı, işgücü ve iş arasında, arz-talep kuralına dayalı bir piyasa ilişkisi olduğu varsayımına dayalı tanımlamadır. “İşgücüne katılım” toplam nüfusun içindeki çalışan ve çalışmak isteyenlerin oluşturduğu oranı nitelemektedir. “İstihdam oranı” işgücüne katılanlar içinde çalışanların oranı, ”işsizlik oranı” işgücüne katılanlar içinde çalışmak istediği halde çalışmayanların oranıdır.

İstihdam politikası algılarına ve amaçlarına göre, istihdam politikalarının amacı, belirli bir işgücü piyasasında belirli nitelikleri haiz işgücüne katılımı artırmak/azaltmak, işgücüne katılanlar arasında belirli nitelikleri haiz olanların istihdam oranlarını artırmak/azaltmak şeklinde olabilir. Söz konusu “belirli nitelikler” ile “artırma/azaltma” araçları, ilerde açıklanacak olan istihdam politikası inançlarına göre şekillenir.

### **2.1.2. İstihdam Politikalarının Kapsamları**

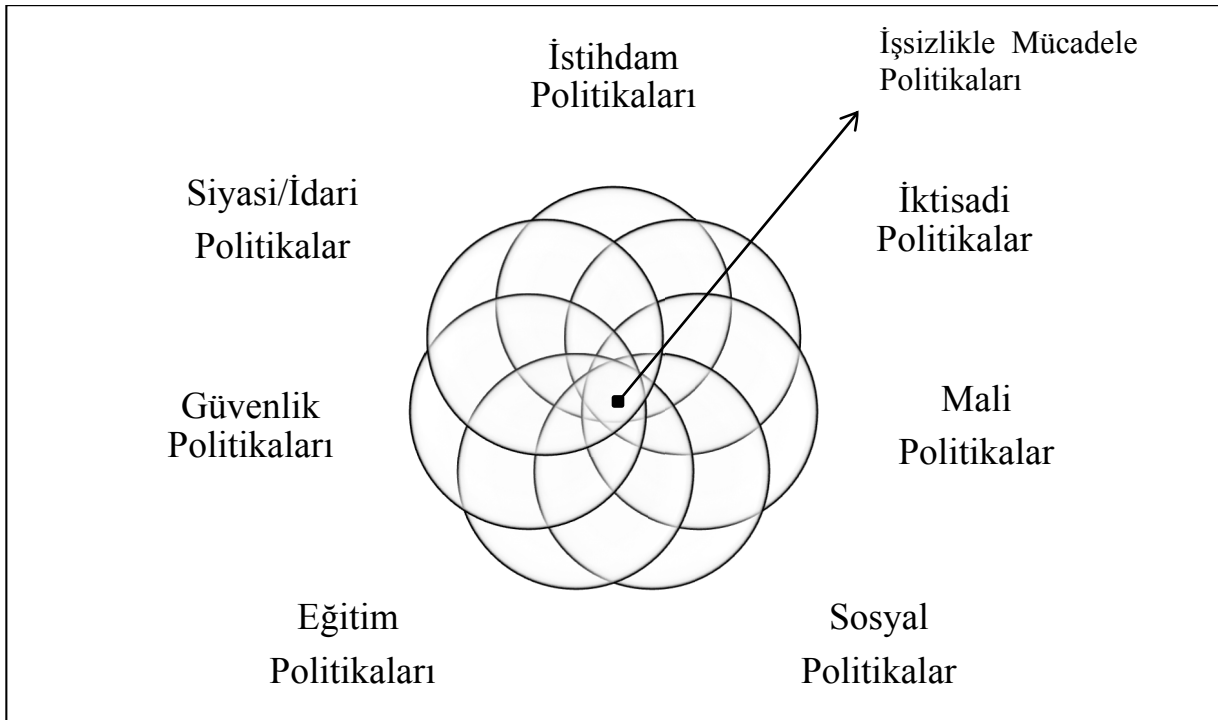
İstihdam politikasının çerçevesini çalışma hayatı belirler. Çalışma hayatı, genel tanımıyla işgücüne katılım sürecidir. İstihdam politikaları, işgücüne katılım öncesini (öğrencilik/çıraklık), işgücüne katılımı (çalışma ve çalış(a)mama) ve sonrasını (emeklilik) kapsayan, işgücüne katılanların/katılmayanların (işçi, memur, kendi hesabına çalışan, esnaf, sanatkâr, sanayici, tüccar, emekli, ücretsiz çalışan, işsiz, aktif nüfusa dâhil olmayan) hak, ödev, karar, faaliyet ve ilişkilerinin düzenlendiği ve gerçekleştiği alan ve süreci tanımlar (Gedikkaya, 2016).

İstihdam politikasında derin negatif etkileri nedeniyle işsizliğe ayrı bir önem atfedilir. Dolayısıyla istihdam politikaları (dar anlamda) işsizlikle mücadele politikaları olarak da ele alınabilmektedir. Birçok politika elitleri/aktörleri “istihdam politikası” denildiğinde, doğrudan işsizlikle mücadele politikalarını veya istihdamda aracılık politikalarını anlamaktadır.

Bu durumda istihdam politikası için iki ayrı kapsam çizilebilir. Bunlardan birincisi, geniş anlamda çalışma hayatını düzenleyen kamu politikaları, ikincisi ise dar anlamda sadece işsizlikle mücadeleye yönelik kamu politikaları olarak sınırlandırılmaktadır.

İstihdam politikasının kapsamının genişliği, onun diğer geniş politikalarla iç içe olmasını gerektirmiştir. Siyasi politika (devlet yapısı), iktisadi politika, maliye politikası, eğitim politikası ve benzeri politika alanları, gerek çalışma hayatına ilişkin gerek işsizlikle mücadeleye ilişkin tercihleri kapsar. Örneğin İktisat politikasının başlıca amaçları “tam istihdama ulaşmak, üretimi arttırmak, fiyat istikrarını korumak, ödemeler dengesini düzenlemek, gelir ve servet dağılımı düzeltmek.” şeklindedir (Savaş, 2016: 38-39). Maliye politikası amaçları ise “işsizliğin ve fiyat istikrarsızlığının önlenerek ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi, dış ödeme dengesizliklerinin giderilmesi, büyüme hızının yükseltilmesi, bölgeler arası gelişme farklılıklarının giderilmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanması” olarak sıralanabilir (Eğilmez, 2016: 141). Eğitim sistemi ve bireylerin eğitim kararları ile istihdam arasında da önemli bir ilişki bulunmaktadır (Parasız & Bildirici, 2002: 107-118; Borjas, 2015: 273-290). Söz konusu örnekler diğer politikalar için de çoğaltılabilir. Aşağıdaki çizelge durumu özetlemektedir:

Çizelge 2.1. İstihdam politikaları tanım ve kapsamı ile diğer politikalar ile ilişkileri



### 2.1.3. İstihdam Politikalarının Nedenleri

İstihdam politikası gibi bir politikanın varlığının nedeni nedir sorusuna, günümüz politika aktörleri tarafından, *ihtiyaç* ve *hak* gözlüklerinden cevap verilebilir:

İhtiyaç. Çalışmak insan ihtiyaçlarından biridir. Sağlıklı, normal ve şanslı olmak için iyi gelir sağlayan ve sigortası olan bir işe sahip olmak büyük bir adımdır (Maslow, 1943: 379). Bu ihtiyaç nedeniyle çalışma kavramı (ve istihdam politikaları) insanlık tarihi boyunca var olan bir olgu olmuştur (Bozkurt, 2012: 166,167; Lordoğlu & Özkaplan). Ayrıca bugün insanlar finansal bir zorunluluğun yokluğunda bile çalışma gereğini hissetmekte, kendilerini yaptıkları işle tanımlamaktadırlar (Botton, 2011 ).

Hak. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi *işsizlikten korunmayı* temel bir insan hakkı sayar. Bildirgenin önsözünde yer aldığı şekliyle, “*İnsanın zulüm ve baskıya karşı son çare olarak ayaklanmaya mecbur kalmaması için insan haklarının bir hukuk rejimi ile korunmasının esaslı bir zaruret olması (...)*” nedeniyle, bildirge içinde çalışma ve dinlenmeye ilişkin haklar tanınmıştır. Zira istihdam politikaları, sanayi devriminin getirdiği zor çalışma ve hayat koşullarına karşı, sınıflar arasında çatışmayı gidermek ve toplumsal patlamaları engellemek üzere (Talas, 1990: 264,253; Önsal, 2011: 236), bireylere sağlanan veya bireylerce kazanılan haklar olarak ele alınabilir.

İstihdam politikalarının varlık nedenlerini ihtiyaç ve hak pencerelerinden tanımlamak yeterli görülmele birlikte bu nedenlerle sınırlı değildir. Politika algılarına bağlı olarak İstihdam politikalarının varlık amaçlarına farklı nedenler biçilebilir: politikalar toplumsal eşitliği sağlamanın aracı olarak, milli gelirin artırılmasının aracı olarak, ülke yönetimi ve piyasa müdahalelerini sağlamanın aracı olarak, siyasi iktidarın gücünü pekiştirmenin aracı olarak, politik mübadelenin aracı olarak, genel olarak kamu yararı sağlamanın aracı olarak görülebilir, politikanın varlık nedenleri, doğrudan politika araçlarına bağlanabilir.

#### 2.1.4. İstihdam Politikalarının Amaçları

İstihdam politikasının evrensel nitelikli bir çerçevesini çizen düzenleme örneklerinden biri, 122 sayılı “İstihdam Politikası Sözleşmesi”dir. Sözleşme istihdam politikasının amaçlarını şu şekilde tayin eder:

*“İktisadi gelişme ve kalkınmayı teşvik etmek, hayat seviyesini yükseltmek işgücü ihtiyaçlarını karşılamak ve işsizlik ve eksik istihdam sorununu çözümlenmek amacıyla, her üye tam ve verimli istihdama ve işin serbestçe seçilmesine matuf aktif bir politikayı esas bir gaye olarak ele alacak ve uygulayacaktır;*

*Bu politika; a. Açıkta ve iş arayan herkese iş sağlanmasını, b. Bu işin, imkân nispetinde verimli olmasını, c. İşin serbestçe seçilmesini ve her işçinin kendisine elverişli bir işte çalışması için gerekli nitelikleri kazanmasını, bu işte, ırk, renk, cinsiyet, din, politik düşünce, milli veya sosyal menşe ne olursa olsun niteliklerini ve istidatlarını kullanmasını sağlamak amacıyla yönelmiş olacaktır.*

*Bu politika, iktisadi gelişme düzey ve aşamasını, istihdam hedefleri ve diğer iktisadi sosyal hedefler arasında mevcut ilişkiler gözönünde bulunduracak ve milli koşullara ve uygulamalara göre kabul edilen metotlarla yürütülecektir.”*

Bu metinde, her kamu politikası gibi istihdam politikasının da kamu yararına yönelik faydalarına ayrı ayrı yer verilmektedir. Kamu yararının eşitlik, güvenlik, özgürlük, etkinlik öğelerini kapsadığı belirtilmişti (Stone, 1997). Sözleşmede, belirtilen “herkese iş sağlanması”, bir ihtiyacın görülmesi nedeniyle güvenlik ile “işin imkân nispetinde verimli olması” etkinlik ile, “işin serbestçe seçilmesi” özgürlük ile, “bu işte, ırk, renk, cinsiyet, din, politik düşünce, milli veya sosyal menşe ne olursa olsun niteliklerini ve istidatlarını kullanmasını sağlamak” eşitlik ile ilgilidir.

Sözleşme, istihdam politikasının amaçlarına ilişkin belirli bir perspektif sunmaktadır. Bu perspektif bir örnektir, teori ve uygulamada iktisadi ve sosyal istihdam politikalarının amaçlarına ilişkin algılar - savunular - inançları çok daha çeşitlidir. Bu çeşitliliğin nedeni ise ideoloji ve iktisat tarafından cevaplandırılabilir (Tokol, 2005: iii; Lordoğlu & Özkaplan, 2005:5; Güzel, 2008: 113; Savaş, 2016: 3).

Takip eden başlıklarda, siyasi ideolojilerin ve iktisadi okulların kamu yararı algılarındaki farklılığa bağlı olarak istihdam politikaları amaç ve araçlarına ilişkin tanımlamalara yer verilecektir.



## 2.1.5. İstihdam Politikalarının Tanımlamaları

### 2.1.5.1. Siyasi İdeolojiler Perspektifinden İstihdam Politikası Tanımları

Siyasi ideolojiler insan, toplum ve devlete ilişkin inançları içeren modellerdir. Belirli bir tutarlılığa sahip bu fikir demetleri (Yayla, 2005: 105) farklı olgulara farklı varsayım ve algılarla yaklaşır, beklentilere farklı ilkeler koyar, politikalara farklı tanım, amaç ve araçlar biçilir. Farklı bir anlatımla, siyasi ideolojilerin, insan doğası, toplum, özgürlük, eşitlik, otorite, devlet ve ekonomiye ilişkin varsayımları incelendiğinde (Heywood, 2010: 47,89,93,123,126,200,228), kamu yararına ve dolayısıyla istihdam politikalarına ilişkin inançlarının farklı olduğu görülür.

İdeolojinin tanımı kadar, ideolojilerin sınıflandırılması da karmaşıktır. Heywood siyasi ideolojileri liberalizm, muhafazakârlık, sosyalizm, anarşizm, milliyetçilik, faşizm, ekolojik düşünce, feminizm ve dini fundamentalizm anabâşlıkları altında inceler (Heywood, 2010). Duman, siyasi ideolojiler içinde yeni sağa ayrı başlık açarken, ekolojik düşünceye yer vermez (Duman, 2009). Bu tezde, ayrı paragraflarda klasik liberalizm, modern liberalizm, muhafazakârlık, faşizm, sosyalizm, komünizm, marksizm, sosyal demokrasi, anarşizm (anarko-kapitalizm ve anarko-komünizm), ekolojik düşünce ideolojileri kamu yararının özgürlük, güvenlik, eşitlik ve etkinlik yararları ve algıları bağlamında tanımlanacak ve istihdam politikalarına ilişkin tanımlarına (amaç ve araçlarına ilişkin kaidelerine) yer verilecektir.

Klasik Liberalizm, bireyin öncelendiği, serbestiye dayalı bir ideolojidir. *Özgürlük* yüceltilir, zorlama yokluğu ve tercih özgürlüğü anlamında ele alınır. *Güvenlik* algısı, ihtiyaçların daha çok piyasa tarafından görülmesine dayanır. Devlet enazlanan (minimal) düzeyde, ekonomiye müdahale etmeyen, savunma ve adalet gibi hizmetleri yürütmesi gereken “gerekli kötü” olarak görülür. *Eşitlik* siyasi ve yasal eşitliği, fırsat eşitliğini betimler. Mutlak veya sosyal eşitlik arzulanmaz çünkü bireysel özgürlüğe mal olabilir. *Etkinlik*, devletin müdahalesinin enazlandığı, bireysel özgürlüğün ençoklandığı, serbest piyasada mümkündür.

Klasik Liberalizmin istihdam politikası tanımı, istihdam, sözleşme ve iktisadi özgürlüğün öncelendiği bir tanımdır. Devlet tarafından hazırlanacak ve uygulanacak istihdam politikaları, piyasaya müdahale etmeme şeklinde olmalıdır. İstihdama ilişkin ihtiyacın birey veya piyasa tarafından karşılanması, özgürlük, güvenlik ve etkinlik sağlayacaktır.

Klasik liberalizm içinde eşitliğe yönelik iki ayrı savunu bulunmaktadır: eşitliği sağlamaya yönelik bir müdahale kamu yararını artırmak yerine (özgürlük, güvenlik ve etkinlik açısından) azaltacaktır. Bu bakımdan eşitlik ile diğer faydalar arasında bir değiş tokuş bulunduğu, eşitliği sağlamaya yönelik politikaların diğer taraftan kamu yararını azalttığı savunulur. Eşitlik doğal olarak zaten yoktur. Diğer savunu ise, devlet müdahalesinin kendisinin eşitliği bozduğu yönündedir. Diğer bir deyişle, piyasa görünmez ele ve bireyler kendi özerkliğine/özgürlüğüne bırakıldığında zaten doğal bir eşitlik sağlanmaktadır. Devlet tarafından sağlanması gereken eşitlik kanun önünde bulunur.

Modern Liberalizm, tarihsel süreç içinde liberalizm değerlerini başkalaştırması sonucu ortaya konulmuştur. Birey ve topluma ilişkin görüş gelişme ve dayanışmaya göre şekillenmiştir. Dolayısıyla *güvenlik* algısının sınırları genişletilmiş, devletin ekonomideki rolüne ilişkin ilkeler özgürlükleri genişleten ve fırsat eşitliği sağlayan bir araç olma şeklinde belirlenmiştir. *Eşitlik* kapsamında fırsat eşitliğinin göreceli olarak sosyal eşitliği de gerektirdiği savunulur. *Etkinlik* yine serbest piyasada ençoklanır, fakat fırsat eşitliğine yönelik devlet müdahaleleri kabul edilir.

Modern Liberalizmin istihdam politikası tanımı, istihdam özgürlüğü yanında istihdam güvencesini ve fırsat eşitliğini artırmaya yöneliktir. İstihdam politikaları, kapsamının geniş yorumlandığı fırsat eşitliğini sağlayacak fakat ihtiyacın devletten daha çok birey ve piyasa tarafından özgürce ve etkin olarak giderilmesini öngörecektir şekilde piyasaya müdahaleyi içermelidir.

Muhafazakârlık, değişim karşıtlığı şeklinde bir duruş ve bir ideolojiyi betimler. İdeolojide birey rasyonalitesinin güvenilmez olması nedeniyle organik, istikrarlı ve hiyerarşik nitelikteki toplum öncelenmektedir. Dolayısıyla *özgürlük* açısından birey topluma karşı görevlerini yerine getirdiği şekilde özgürdür ve toplumun ayrıştırılması şeklindeki bireysel özerklik tehdit olarak algılanır. *Güvenlik* algısı ihtiyaçların devlet müdahalesine açık şekilde yerine getirilmesi gerektiği yönündedir. Devlet; disiplinin, istikrarın ve özgürlüğün güvencesidir. *Eşitlik* yoktur: toplum hiyerarşıktır ve dolayısıyla eşit olmayan bir yapıdadır. *Etkinlik* yönüyle istikrarsızlıkların devlet tarafından giderildiği serbest piyasanın etkin olduğu kabul edilir. Muhafazakârlığın farklı türlerinde diğer ideolojilere meyil gözlenir: örneğin *muhafazakâr yeni sağ* gelenekçi ve güçlü devlet anlayışını savunurken, *liberal yeni sağ* liberteryen ve enazlanan devlet anlayışını kabul eder.

Muhafazakâr ideolojinin istihdam politikası tanımı, istikrarlı düzenin korunmasına yönelik politikalar. İstihdam politikaları köklü değişiklikler içermez, etkin ve istikrarlı işleyen piyasaya eşitliği sağlamak amacıyla müdahale etmez. Müdahale, istihdama yönelik ihtiyaç ve etkinliğin devlet tarafından karşılanmasına yöneliktir. Bu tanımlamanın neo-liberal / modern liberal ideolojiye benzerliği dikkat çekicidir.

Faşizm, seçkin bir topluluğun öncelendiği ideolojidir. *Özgürlük*, topluluğun ortak değerlerine sahip çıkmak ve itaat derecesinde sağlanır. Birey toplum tarafından soğurulur. *Güvenlik* algısı, tüm ihtiyaçların totaliter devlet tarafından giderilmesi şeklindedir. *Eşitlik* yoktur. Farklı toplumlar arasında eşitlik reddedilir, topluluğun hiyerarşik olduğu kabul edilir. *Etkinlik*, anti-liberal, anti-kapitalist, anti-komünist, totaliter devlet tarafından korporatizm, merkezi planlama, millileştirme gibi yollarla sağlanır.

Faşizmin istihdam politikası tanımı, devlet kontrolünde milli etkinliğin artırılmasına yönelik politikalar. İstihdam politikalarında bireysel özgürlük ve toplumsal eşitlik aranmaz, bunun yerine bireyin topluma etkili şekilde katkı sunması öncelenir. Bu tanımlamanın muhafazakâr ideolojiyle benzerliği dikkat çekicidir.

Sosyalizm, eşitlik değerinin yüceltildiği, kaynakların yeniden dağıtımına odaklanan bir ideolojidir. *Özgürlük*, üretim araçlarının, inançların ve emeğin boyunduruktan kurtarılmasıdır, eşitlik özgürlüğün teminatıdır. *Güvenlik* algısı ihtiyaçların eşitlik kapsamında giderilmesidir. *Etkinlik*, ancak toplumsal eşitlikle sağlanabilir; eğer mümkün değilse, eşitliğe ilişkin politikalar etkinliğe göre tercih edilmelidir. Dolayısıyla kamu politikaları arasında kamu yararı açısından eğer bir değiş tokuş olacaksa, eşitliği sağlayan politikalar, etkinliği sağlayan politikalara göre tercih edilmelidir. Sosyalizmin farklı akımları arasında eşitliğin sağlanmasına yönelik inançlar farklılık gösterir, bunlardan komünizm, marksizm ve sosyal demokrasi ele alınacak olursa;

Komünizm ideolojisine göre *özgürlük* ve *güvenlik* devlet tarafından teminat altına alınır. *Etkinlik* ve *eşitlik*, devlet mülkiyeti ve devletçi ekonomiyle sağlanır. Komünizmin istihdam politikası totaliter devlet tekelinde sağlanan istihdam, mutlak eşitlik ve gelir dağılımı olarak özetlenebilir.

Marksizm ideolojisine göre devlet reddedilir. Kamu yararı devlet tarafından sağlanamaz. Dolayısıyla, *özgürlük* için kolektiflerin devlet gibi sömürü kurumlarından özgürleştirilmesi, *güvenliğin* yani ihtiyaçların karşılanması kolektife bırakılması, *eşitliğin* mutlak eşitlik haliyle kolektif tarafından oluşturulması gerekir. Marksizm'e göre istihdam ihtiyacı, özgürlük ve eşitlik herkesin yeteneğine ve ihtiyacına göre toplumca sağlanır. Mevcut devletler tarafından uygulanmakta olan istihdam politikaları özgürlükleri ihlal eden, güvenliği kaldıran, eşitliği bozan politiklardır.

Sosyal Demokrasi, devleti veya kapitalizmi reddetmez, bunların ıslah edildiğinde fayda sağlayacağını savunur. *Özgürlük* ve *güvenlik* devlet tarafından, devlet istismarına yol açmayacak şekilde, teminat altına alınır. *Eşitlik* ve *etkinlik* açısından, kapitalizmi insancıl hale getirerek (sosyal) fırsat eşitliğini sağlamak amacı taşır. *Üçüncü yol*, sosyal demokrasiye nazaran daha faydacı niteliktedir ve piyasa ekonomisinde fırsat eşitliğini sağlamaya yöneliktir. Sosyal demokrasinin istihdam politikaları, istihdam ihtiyacının devlet veya devletin terbiye ettiği piyasa tarafından sağlandığı, sosyal eşitliği ve adil gelir dağılımını ve mümkün mertebe etkinliği sağlayan ve bireysel özgürlüklere müdahale etmeyen politiklardır.

Anarşizm, temelde devlet karşıtlığını ifade eden ideolojidir. Devletin kamu yararına uygun olmadığını, bireysel özgürlüğü, güvenliği, toplumsal eşitliği ve etkinliği ortadan kaldırdığı kabul edilir. *Özgürlük* otorite ile bağdaşmaz; özgürlük kişisel özerkliğe kavuşmaktır. *Güvenlik*, doğal olarak zorlayıcı devletten masuniyeti, ihtiyaçların birey veya toplum tarafından karşılanmasını ifade eder. *Eşitlik* açısından tam ve eşit özerkliği savunur. *Etkinlik* için müdahalenin tüm biçimleri reddedilir.

Anarşizmin iki ucunda yer alan anarko komünizm ve anarko kapitalizmden ilkinde göre ultra-sosyalizm ve ortak sahiplik; ikincisine göre ultra-liberal ve özel mülkiyet yüceltilir. İstihdama ilişkin kamu yararı inançları da bu öncelikler çerçevesinde şekillenir. Anarko komünizm istihdamda özgürlük, güvenlik, eşitlik ve etkinliğin kolektif ile anarko kapitalizm düzensiz piyasa ile sağlanacağını savunur. Mevcut devletler tarafından uygulanan istihdam politikaları özgürlükleri ihlal eden, güvenliği kaldıran, eşitliği bozan, etkin olmayan politiklardır. Anarşizmin iki ucu bir tarafta Marksizm, diğer tarafta klasik liberalizm ile benzer savunular taşır, ikisi de bireysel özerkliğe vurgu yaparken, eğer politikalarda bir değiş tokuş varsa, biri eşitliği diğeri etkinliği öncelemektedir.

Ekolojik Düşünce, kamu yararının insanın ekoloji ile bütünleşmesi ile sağlanacağını savunan ideolojidir. *Özgürlük* ve *güvenlik*, bireyin doğa içinde soğurulması ile sağlanır. *Eşitlik* tüm yaşam formları arasında bulunur, bütün canlılar eşit haklara sahiptir (biocentric). *Etkinlik*, ekolojiyle uyumu ifade eder, piyasa kapitalizmi ve devlet kolektifleştirmesinin ikisini de reddeder, büyüme ve dolayısıyla çevre üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle eleştirir. İktisat ekolojiden daha az önemli olmalıdır. Ekolojik Düşüncenin istihdam politikaları tanımı ekolojiyle barışık istihdamdır.

Ekolojik düşünce gibi tek merkezden temel alan ideolojilerden, Dini fundamentalizm, bir ideoloji olarak merkeze dini değerleri koymakta, hayata, topluma, devlete bakışı bu değerler etrafında kurulmaktadır. İstihdam politikaları yukarıda yer alan ideolojilerden biri veya birkaçıyla benzerlik gösterebilir, fakat esasında seküler olmayan bir yapıda olacaktır. Feminizm ise kadını merkeze alan siyasi ideoloji olarak, istihdam politikası analizlerinde kadını ön planda incelemesi beklenir. Farklı feminist akımlara göre analizler, kadının çalışma hayatında eşit haklara sahip olması vurgusu taşıyabileceği gibi, bu vurgunun aksine kadının korunmasının desteklenmesi (pozitif ayrımcılık) gibi savunuları da taşıyabilir.

Sonuçta, istihdam politikası tanımlarına ilişkin olarak ideolojiler dördü olarak sınıflandırılabilir:

(1) Faşizm ve muhafazakârlık gibi ideolojilerin yer aldığı, istihdam ve kamu politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük), ihtiyaçların devlet öncülüğünde/kontrolünde sağlanmasında ve toplumsal hiyerarşide gören savunu. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa güvenlik ve etkinlik, eşitlik ve bireysel özgürlük faydalarına tercih edilir. (Modern liberalizm geniş fırsat eşitliği savunularıyla, sosyal demokrasi sosyal eşitlik savunularıyla bu alanda değerlendirilebilir. Bu değerlendirme, bu iki ideolojinin merkeze yakınlığından -ideolojik merkez, ideolojilerin kesişimi- kaynaklanmaktadır.)

(2) Komünizm, sosyal demokrasi gibi ideolojilerin yer aldığı, istihdam ve kamu politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) sosyal eşitlik ve ihtiyaçların devlet öncülüğünde/kontrolünde sağlanmasında gören savunu. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa toplumsal güvenlik ve eşitlik, etkinlik ve özgürlük faydalarına tercih edilir. (Modern liberalizm geniş fırsat eşitliği savunularıyla, sosyal demokrasi sosyal eşitlik savunularıyla bu

alandaki değerlendirilebilir. Bu değerlendirme, bu iki ideolojinin merkeze yakınlığından - ideolojik merkez, ideolojilerin kesişimi- kaynaklanmaktadır.)

(3) Klasik liberalizm ve anarko-kapitalizm gibi ideolojilerin yer aldığı, istihdam ve kamu politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) bireysel özerklik, devlet enazlanması ve piyasa mekanizmasında gören savunu. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve etkinlik, eşitlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.

(4) Marksizm ve anarko-komünizm gibi ideolojilerin yer aldığı, istihdam ve kamu politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) bireysel ve toplumsal özerklik, sosyal eşitlik ve devlet enazlanmasında gören savunu. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve eşitlik, etkinlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.

(ve) Ekolojik düşünce, feminizm, kökten dincilik gibi ideolojilerin yer aldığı, istihdam ve kamu politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük), temel aldığı merkeze göre (doğa, kadın, din) konumlandırılan savunu. Bu savunun öncelikler arasındaki tercihi, bağlı olduğu akıma göre yukarıdakilerden biri veya birkaçıyla uyumlu olacaktır.

### **2.1.5.2. İktisadi Okullar Perspektifinden İstihdam Politikası Tanımları**

İstihdam politikalarına ilişkin tanım ve modellemeleri şekillendiren bir diğer inanç kümesi iktisadi okullardır. Savunucu koalisyon çerçevesinin bilimsel ve teknik bilginin politika inançlarının oluşumunun parçası olduğuna yukarıda değinilmişti, iktisat literatürü istihdam politikası inançlarını oluşturan bu bilimsel bilgi arasında önemli bir yer tutmaktadır. İktisadi okullar, istihdam politikası alanını ilgilendiren emek, ücret, istihdam, enflasyon, devlet müdahalesi gibi hususlara ilişkin farklı algı ve varsayımlar taşır, devlete ve istihdam politikalarına farklı tanımlar ve amaçlar yükler.

Bu yaklaşımlarda daha çok vurgulanan hususlar çıktı düzeyi, gelir dağılımı, işsizlik, enflasyon ve devlet müdahalesinin niteliği (Case & Fair, 2007: 6,7) gibi hususlardır. Çıktı düzeyi veya çıktının nasıl en çoklanabileceği tartışması, kamu yararının “etkinlik” faydası ile; çıktı dağılımının nasıl yapılabileceği tartışması “eşitlik” faydası ile; istihdam ve işsizlik düzeyinin

kamu müdahalesi ile mi piyasa eliyle mi sağlanabileceği tartışması “güvenlik” faydası ile, buna eklemli olarak, piyasanın ne kadar serbest bırakılacağı “özgürlük” faydası ile ilişkilendirilebilir.

Literatürde “refah” kelimesi aynı zamanda kamu yararına karşılık olarak da kullanılmaktadır. Sosyal alanda, vatandaşa sosyal haklar sağlanmasına yönelik devletin görevlerine ilişkin “refah” sınıflandırma ve karşılaştırmaları yapıldığı gibi (Esping-Andersen, 2015; B. Metin & Özaydın, 2016), iktisadi literatürde izlenen “refah” sınıflandırma ve karşılaştırmaları, *etkin* kaynak kullanımı ve *etkin* kaynak dağılımında devletin görevleri üzerinedir (Durmuş, 2008: 30; Pehlivan, 2017: 63). İktisadi literatürde etkinlik ifadesinin sık kullanılması, klasik ve keynesyen yanlı iktisadi okulların piyasacı yapısıyla, bu okulların vurguları arasında etkinlik faydasının ön planda tutulmasıyla ilişkilendirilebilir.

Literatürde ( Lordoğlu & Özkaplan, 2005; Ünsal, 2007; Aren, 2008; Bilgili, 2016; Savaş, 2016) merkantilizm, fizyokrasi, klasik iktisat, neo-klasik iktisat, keynesyen iktisat, monetarist iktisat, yeni klasik iktisat, yeni Keynesyen iktisat, post keynesyen iktisat, arz yanlı iktisat, anayasal iktisat ve reel konjonktür teorisi gibi başlıklar altında ele alınan iktisadi okullar bu tezde ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur: müdahaleci devlete dayalı iktisadi okullar ve enazlanan devlete dayalı iktisadi okullar. Bu ayrımın nedeni, iktisat teorisi tarihinin devletin ekonomiye müdahalesini yararlı bulanlarla; zararlı bulunları arasındaki mücadelenin tarihi (Savaş, 2016: 1) olmasıdır.

#### Enazlanan devleti savunan iktisadi okullar

Fizyokrasi, doğal kanun düşüncesine dayalı olarak, zenginliğin kaynağını doğa ve tarım olarak görür ekonomide doğal düzeni, serbest dış ticareti ve devlet müdahalesinin sınırlandırılmasını savunur. Laissez faire ekonomisinin öncülüdür.

Fizyokrasinin istihdam politikası Merkantilizm gibi üretime odaklanırken, araç olarak serbestiyi önceler.

Klasik İktisada göre ekonomide görünmez el işler, emek arzı ve talebi reel ücret üzerinden gerçekleşir ve ekonomide tam rekabet ve tam istihdam düzeyi geçerlidir. İşsizlik iradi veya geçici işsizlik olarak vardır. Dolayısıyla devlet borçlanma ve harcamaları, asgari ücret, sendikal

hakların güvence altına alınması gibi araçlarla devlet müdahalesi, milli gelirden veya istihdam düzeyinde azalma oluşturur. Müdahalenin yokluğu ve arz ve talebin reel ücret üzerinden gerçekleşmesi, ücretlerin esnek olması anlamına gelir; bu esneklik ise işsizlik durumunda ekonominin kendiliğinden tam istihdam dengesine yönelmesini sağlar (işsizlik -> reel ücrette azalma -> emek talebinde artış -> tam istihdam).

Klasik iktisat okuluna göre istihdam politikaları, asgari ücret veya sendikal güvence gibi müdahaleleri içermeyen politikalar olmalıdır. Aksi halde işsizlik ortaya çıkar.

Monetarist İktisat, yanlış uygulanan para politikalarını ekonomideki istikrarsızlıkların nedeni sayar. İşsizlik olgusunu klasik iktisadın ilerisine taşır: ekonominin normal çalışma düzeyinde, friksiyonel işsizlik ve yapısal işsizlikten oluşan doğal işsizliği kabul eder. Monetarist iktisat, uyarlayıcı (adaptif) beklentilere dayalı olarak, Phillips eğrisinin kısa dönemde geçerli, uzun dönemde geçersiz olduğunu savunur: işsizlik kısa dönemde doğal işsizlik oranının altına düşebilir fakat uzun dönemde değişmez. Dolayısıyla uzun dönemde maliye politikaları geçersizdir.

Monetarist iktisat okuluna göre, istihdam politikasında istikrarlı para politikaları dışında müdahalenin enazlanması etkinliği artıracaktır.

Yeni Klasik İktisat, ekonomide rasyonel beklentiler geçerliği olduğundan, enflasyon ile işsizlik arasında kısa dönemde bile bir değişim olmadığını, en iyi politikanın politikasızlık olduğunu savunur. Ücret ve fiyatlar esneklik, piyasada tam rekabet ve doğal işsizlik düzeyinde denge vardır, dengesizlik durumunda klasik iktisat mekanizması işler. Çıktı düzeyini ancak öngörülemez şoklar etkiler dolayısıyla aşırı ve eksik istihdamın nedeni tahmin hatalarından (sürpriz şoklar) kaynaklanmaktadır. Reel Konjonktür Teorisi de benzeri şekilde ekonomideki istikrarsızlıkların nedenini teknolojik şoklardan kaynaklandığını savunur.

Yeni klasik iktisat okulu, istihdam politikalarında doğal işsizliği kabul eder ve müdahalesizlik savunusunu devam ettirir.

Arz Yanlı İktisat, denk bütçe uygulaması ve vergilerin düşürülmesi yoluyla yatırım ve üretimin teşvik edilmesini savunur (Laffer eğrisi, Reaganomics). Üretim vergi ile cezalandırılmamalıdır.



Arz yanlı iktisat, arza dayalı maliye politikası olarak görülür. Anayasal İktisat benzer savunuyu, devletin ekonomik alandaki gücünün anayasal olarak sınırlandırılmasını, dolayısıyla vergi artırımının zorlaştırılması şekliyle savunur.

Arz yanlı iktisadın ve anayasal iktisadın istihdam politikası, vergi ve primlerin düşürülmesi suretiyle işsizliğin azaltılması, çıktı düzeyinin artırılmasıdır.

#### Müdahaleci devleti savunan iktisadi okullar

Merkantilizm, üretimin tüketimden, ihracatın ithalattan fazla olması gerektiğini savunur. Devlet güçlü, ekonomiyeye aktif müdahale eden, ihracatı teşvik eden, ithalatı caydırıcı önlem alan özellikte olmalıdır.

Merkantilizme göre istihdam politikaları, işgücünün devlet tarafından üretken, ihracatı artıran, ithalatı azaltan sektörlerle yönlendirilmesine yönelik politikalarlardır.

Keynesyen İktisada göre ekonomide eksik istihdam dengesi mümkündür, diğer bir deyişle tam istihdam bozulduğunda ücret katılığı gibi nedenlerle kendiliğinden dengeye gelmez dolayısıyla işsizlik gayri iradi işsizlik şeklinde var olabilir. İşsizliği azaltmak üretimi ve artırmak için piyasaya devletin görünen eli müdahale etmelidir. Üretim ve istihdamın temel belirleyicisi toplam taleptir ve toplam talebin artışı tarihte savaş veya piramit yapımıyla örnekleri görüldüğü üzere (Keynes, 1937) üretimi artırmaktadır. Keynesyen Phillips eğrisi enflasyon oranı ile işsizlik oranı arasında değişim olduğunu göstermektedir.

Keynesyen iktisada göre istihdam politikaları, maliye ve para politikalarını kullanarak üretimi ve istihdamı ençoklamaya yönelik politikalar olmalıdır.

Yeni Keynesyen iktisat, rasyonel beklentiler ve doğal işsizliğe varsayımlarını kabul eder, bununla birlikte ücretlerin yapışkanlığı nedeniyle kendiliğinden dengeye gelmeyeceğini savunur. Post-keynesyen iktisat bu varsayımları reddederek ekonominin istikrarsız olduğunu savunur. Her iki okul da, Keynesyen iktisadın işsizliğin azaltılması ve çıktı düzeyinin artırılması için müdahalenin gerekliliğine ilişkin savunusunu devam ettirir.

Sonuçta, istihdam politikası tanımlarına ilişkin yukarıda verilen ikili sınıflandırma şu şekilde özetlenebilir

(1) Klasik yanlı, iktisat ve istihdam politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) serbest piyasa mekanizması ve devlet enazlanmasında gören savunu. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve etkinlik, eşitlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.

(2) Keynesyen yanlı, iktisat ve istihdam politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) serbest piyasa mekanizması ve devlet müdahalesinde gören savunu. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa güvenlik ve etkinlik, eşitlik ve özgürlük faydalarına tercih edilir.

### **2.1.5.3. Emek Piyasası Tipleri: Uygulanan İstihdam Politikaları**

Sosyal ve iktisadi modelleme türlerinin bir diğeri, emek piyasası tipleridir (Korkmaz & Mahiroğulları, 2007: 5-11; Işığıçok, 2017: 13-20). Bu modellemelerde siyasi ideolojiler ile iktisadi okulların inançlarının emek piyasasına uygulamaları görülür.

İdeal emek piyasası, emek hareketliliğinin tamamen serbest, eşit işe eşit ücret uygulan ve tam rekabetin olduğu, emek piyasasını; doğal emek piyasası, devletin emek-sermaye ilişkisine müdahale etmediği, işçi işveren ilişkilerinin bireysel düzeyde ve pazarlıkla çözüldüğü emek piyasasını; esnek emek piyasası, devlet düzenlemelerinin esnekleştirdiği, küreselleşme ve teknolojileşme sonucu atipik çalışma ilişkilerinin bulunduğu, rekabeti artırma ve işsizliği azaltmaya yönelik emek piyasasını; güdümlü emek piyasası, merkezi planlama ve totaliter sistemde görülen emek piyasasını; kurumsal emek piyasası, devletin piyasa aktörleri arasında hakem olarak hukuki ve iktisadi tedbirler aldığı, düzenleme yaptığı, sendikacılık ve toplu pazarlık sisteminin bulunduğu ve devletin büyük bir işveren olduğu emek piyasasını; korumacı emek piyasası, emek yanlısı iktidar tarafından yönlendirilmeye çalışılan emek piyasalarını niteler.

Sonuçta, istihdam politikası tanımlarına ilişkin olarak ideoloji ve iktisadi okulların uygulamaları olan bu tipler ikili sınıflandırma şu şekilde özetlenebilir

(1) ideal ve doğal emek piyasası tipleri, istihdam politikalarında kamu yararının (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) serbest piyasa mekanizması ve devlet enazlanmasında görüldüğü tiplerdir. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve etkinlik, eşitlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.

(2) kurumsal ve korumacı emek piyasaları istihdam politikalarında kamu yararının (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) serbest piyasa mekanizması ve devlet müdahalesinde görüldüğü tiplerdir. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa güvenlik ve etkinlik, eşitlik ve özgürlük faydalarına tercih edilir.

(ve) güdümlü emek piyasası tipi, istihdam politikalarında kamu yararının (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük), temel aldığı merkeze göre (sağ-sol) konumlandırır. Bu savunun öncelikler arasındaki tercihi, güvenlik, ihtiyaçların devlet tarafından / öncülüğünde görülmesidir. Siyasi yelpazedeki durumu (sağ-sol) eşitlik ve etkinlik arasındaki önceliğini belirler.

(ve) esnek emek piyasası tipi, istihdam politikalarında kamu yararının (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük), temel aldığı merkeze göre (devlet müdahalesi/müdahalesizliği) konumlandırır. Bu savunun öncelikler arasındaki tercihi, etkinlik, çıktının ençoklanmasıdır. Siyasi yelpazedeki durumu (üst-alt) güvenlik ve özgürlük arasındaki önceliğini belirler.

## 2.2. İSTİHDAM POLİTİKASI SAVUNUCU KOALİSYONLARI

İstihdam politikası çerçevesinin çizildiği üst kısımda, istihdam politikası tanım, amaç ve araçlarının niteliği üzerine çeşitliliğin, ideolojik ve iktisadi algı ve savunuların farklılığından kaynaklandığı açıklandı. Bu kısımda, söz konusu algı ve savunular, savunucu koalisyon çerçevesinin tanımladığı derin inançların tanımlanmasında kullanılacak, buna göre istihdam politikası alanında savunucu koalisyonların sınıflandırmasına ve açıklanmasına yer verilecektir.

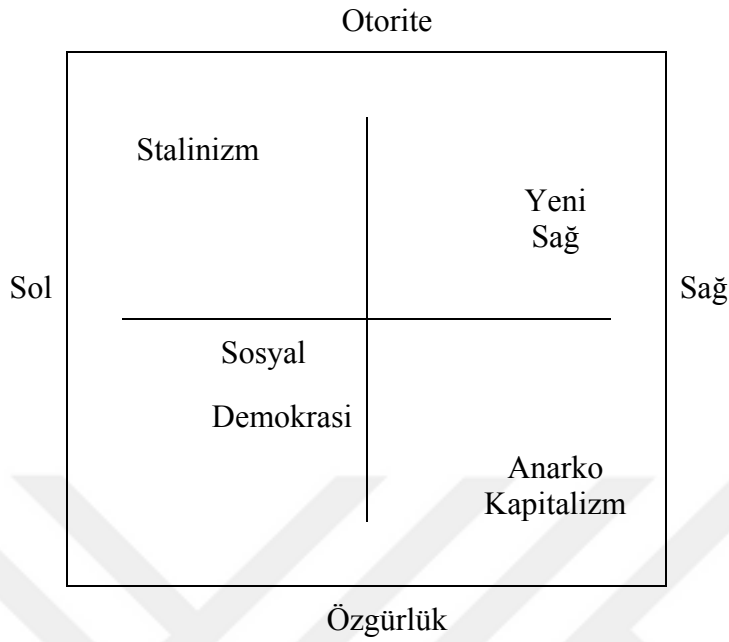
Savunu gruplandırması soyut nitelikli olduğundan, gruplandırmalar farklı şekillerde yapılabilir, bu tezde izlenecek gruplandırmanın neden bu şekilde yapıldığına ilişkin nedenler, bu kısımda ayrıntılı açıklanacaktır. Ayrıca savunucu koalisyonların Türkiye'deki işsizliğin nedenlerine yönelik algılarına yer verilecektir.

### 2.2.1. Savunucu Koalisyonların Gruplandırılması

Siyasi ideolojiler ve iktisadi okulların savunularından kamu yararı algılarının farklılık gösterdiği, bu farklılık nedeniyle istihdam politikası tanım, amaç ve araçlarına ilişkin savunularının da farklılaştığı belirtilmişti. Bu savunu ve inançlar, inanç sistemleri olarak sınıflandırılabilir. Aşağıda inanç sistemlerinin haritalanması ve koalisyonların sınıflandırılması yapılacaktır.

İnançların haritalanmasına ilişkin örneklerden biri siyasi ideoloji yelpazesidir. Heywood'un siyasi yelpazelere ilişkin anlatımında yer verdiği modellerden ilk defa yazarlığını Hans Eysenck'in yaptığı "Sense and Nonsense in Psychology (1964)" eserinde yer verilen iki boyutlu siyasi yelpaze modeli (Heywood, 2010: 30-32) önemlidir. İki boyutlu siyasi yelpazede yatay eksen sağ ve sol ideolojiler; dikey eksen otorite ve özgürlük derecesi olarak belirlenmiştir:

Çizelge 2.2. Eysenck'in iki boyutlu siyasi ideoloji yelpazesi



(Heywood, 2010: 33)

Bu haritalandırmada, totaliter nitelikte ideolojiler üstte, liberteryen ideolojiler altta yer almaktadır. Serbest piyasa ve kapitalizm sağda, sosyalist düzen soldadır. Söz konusu haritalandırma, siyasi ideolojilerin kamu yararı algıları ve istihdam politikaları tanımları kapsamında ele alınırsa aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır:

Çizelge 2.3. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (1) ideolojiler

<p>Komünizm, sosyal demokrasi gibi ideolojilerin yer aldığı, istihdam politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) sosyal eşitlik ve ihtiyaçların devlet öncülüğünde/kontrolünde sağlanmasında gören savunu.</p>	<p>Faşizm ve muhafazakârlık gibi ideolojilerin yer aldığı, istihdam politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük), ihtiyaçların devlet öncülüğünde/kontrolünde sağlanmasında ve toplumsal hiyerarşide gören savunu.</p>
<p>Marksizm ve anarko-komünizm gibi ideolojilerin yer aldığı, istihdam politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) bireysel ve toplumsal özerklik, sosyal eşitlik ve devlet enazlanmasında gören savunu.</p>	<p>Klasik liberalizm ve anarko-kapitalizm gibi ideolojilerin yer aldığı, istihdam politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) bireysel özerklik, devlet enazlanması ve piyasa mekanizmasında gören savunu.</p>

Eğer kamu politikalarının beklenen faydaları (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) arasında değiş tokuş olduğu kabul edilirse, bu tablo aşağıdaki gibi olacaktır:

Çizelge 2.4. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (2) ideolojik öncelikler

Devlet öncülüğü (güvenlik) ve mutlak / sosyal eşitlik savunuları nedeniyle, eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa güvenlik ve eşitlik, etkinlik ve özgürlük faydalarına tercih edilir.	Devlet öncülüğü (güvenlik) ve toplumsal hiyerarşi (eşitsizlik/fırsat eşitliği) savunuları nedeniyle, eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa güvenlik ve etkinlik, eşitlik ve bireysel özgürlük faydalarına tercih edilir.
Bireysel ve toplumsal (kolektif) özerklik, sosyal eşitlik ve devlet enazlanması savunuları nedeniyle, eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve eşitlik, etkinlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.	Bireysel özerklik (özgürlük), devlet enazlanması ve piyasa mekanizması (eşitsizlik, fırsat eşitliği, etkinlik) savunuları nedeniyle, eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve etkinlik, eşitlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.

Benzeri bir haritalandırma, iktisadi okullar için yapılırsa tablo aşağıdaki gibi olacaktır. İktisadi okulların piyasa mekanizmasına dayalı ve daha çok etkinlikle ilişkilendirilebilir yapısı nedeniyle, sınıflandırma dörtlü değil ikili yapıda olacaktır. Ayrıca eğer kamu politikasında farklı kamu yararları arasında değiş tokuş bulunuyorsa öncelikler farklı tercihleri doğuracaktır:

Çizelge 2.5. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (3) İktisatlar

Piyasa modeline dayalı olmayan, devlet tekeline/öncülüğüne dayalı iktisadi görüşler	Keynesyen yanlı, iktisat ve istihdam politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) serbest piyasa mekanizması ve devlet müdahalesinde gören savunu. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa güvenlik ve etkinlik, eşitlik ve özgürlük faydalarına tercih edilir.
Piyasa modeline veya devlet tekeline/öncülüğüne dayalı olmayan iktisadi görüşler	Klasik yanlı, iktisat ve istihdam politikalarında kamu yararını (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) serbest piyasa mekanizması ve devlet enazlanmasında gören savunu. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve etkinlik, eşitlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.

Aynı şekilde emek piyasası tipleri için yapılacak bir haritalandırma aşağıdaki gibi olacaktır:

Çizelge 2.6. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (3) Emek piyasası tipleri

Piyasa modeline dayalı olmayan, devlet tekeline/öncülüğüne dayalı emek piyasası tipleri	Kurumsal ve korumacı emek piyasaları istihdam politikalarında kamu yararının (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) serbest piyasa mekanizması ve devlet müdahalesinde görüldüğü tiplerdir. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa güvenlik ve etkinlik, eşitlik ve özgürlük faydalarına tercih edilir.
Piyasa modeline veya devlet tekeline/öncülüğüne dayalı olmayan emek piyasası tipleri	İdeal ve doğal emek piyasası tipleri, istihdam politikalarında kamu yararının (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) serbest piyasa mekanizması ve devlet enazlanmasında görüldüğü tiplerdir. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve etkinlik, eşitlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.

Yukarıda yer verilen haritalandırmalar birleştirilirse aşağıdaki gibi bir sonuç çıkacaktır:

Çizelge 2.7. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (4) bütüncül yaklaşım

<p>Kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) komünizm gibi model ve uygulamalarla mümkündür. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa güvenlik ve eşitlik, etkinlik ve özgürlük faydalarına tercih edilir.</p>	<p>Kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) faşizm, muhafazakârlık, keynesyen iktisat, güdümlü, korumacı, kurumsal, esnek emek piyasası tipi gibi model ve uygulamalarla mümkündür. Eğer istihdam politikalarında değiş tokuş varsa güvenlik ve etkinlik, eşitlik ve özgürlük faydalarına tercih edilir.</p>
<p>Kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) Marksizm, anarko-komünizm gibi model ve uygulamalarla mümkündür. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve eşitlik, etkinlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.</p>	<p>Kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) klasik liberalizm, klasik iktisat, ideal, doğal, esnek emek piyasası tipi gibi model ve uygulamalarla mümkündür. Eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa özgürlük ve etkinlik, eşitlik ve güvenlik faydalarına tercih edilir.</p>

Görüleceği üzere, bu tür bir haritalandırma sorunludur: sosyal demokrasi ve modern liberalizm gibi merkezi nitelikli ideolojileri, esnek emek piyasası tipi gibi devlet müdahalesi ve müdahalesizliğine yönelik orta yol arayışındaki uygulamaları bu tür bir haritaya yerleştirmek zordur.

Bununla birlikte, kamu politikası analizlerinde görüş ve inançları birbirinden ayırmanın sağlayacağı kolaylığa ihtiyaç vardır. Nitekim gerçekte her birey farklı ideoloji ve iktisadi düşüncelerden belirli oranda etkilenmektedir/içselleştirilmektedir.

Savunucu koalisyon çerçevesinin inançları ve dolayısıyla bu inançlardan etkilenen aktörleri savunucu koalisyonlara göre sınıflandırması, analizde sağlayacağı kolaylıktır. Ayrıca savunucu koalisyon çerçevesinin derin inanç, politika inancı, ikincil inanç şeklinde bir inanç sistemi



oluşturması da bireylerin farklı ideoloji ve düşüncelerden etkilenmeleri ve inançların içselleştirilmesi ile ilgilidir.

Dolayısıyla, yukarıda kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) algısı ve farklı kamu politikaları arasında güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük yararlarına gösterilen tercih önceliklerine göre dörde ayrılarak sunulan haritalandırma, savunucu koalisyonların ayrıştırılmasında da kullanılacaktır. Bu ayrıştırma sonucunda koalisyonlara verilen isimler şu şekildedir: 1. Büyüten devlet koalisyonu, 2. Eşitleyen devlet koalisyonu, 3. Büyüten pazar koalisyonu ve 4. Devletsiz eşitlik koalisyonu.

Çizelge 2.8. İstihdam politikası algılarının haritalandırması (5) savunucu koalisyonlar

Eşitleyen devlet koalisyonu (Social State, Welfare State)	Büyüten devlet koalisyonu (Flexicurity State, Workfare State) Keynesyen Yanlı
Devletsiz eşitlik koalisyonu (Stateless Equality, Stateless Welfare)	Büyüten pazar koalisyonu (Borderless Market, Flexible Market) Klasik Yanlı

Büyüten devlet koalisyonu inanç sistemi, devletin müdahalesinin kabul edilmesi veya teşvik edilmesi, toplumsal ihtiyaçların ve çıktı etkinliğinin öncelenmesine dayalı görüşlerden etkilenmeyi ifade edecek şekilde isimlendirildi.

Eşitleyen devlet koalisyonu inanç sistemi, devletin müdahalesinin kabul edilmesi veya teşvik edilmesi, toplumsal ihtiyaçların ve toplumsal eşitliğin öncelenmesine dayalı görüşlerden etkilenmeyi ifade edecek şekilde isimlendirildi.

Büyüten pazar koalisyonu inanç sistemi, devletin müdahalesinin enazlanmasının kabul edilmesi, bireysel ihtiyaçların ve çıktı etkinliğinin öncelenmesine dayalı görüşlerden etkilenmeyi ifade edecek şekilde isimlendirildi.

Devletsiz eşitlik koalisyonu inanç sistemi, devletin müdahalesinin enazlanmasının kabul edilmesi, bireysel ve toplumsal (kolektif) ihtiyaçların ve bireysel ve toplumsal eşitliğin öncelenmesine dayalı görüşlerden etkilenmeyi ifade edecek şekilde isimlendirildi.

Aşağıda bu savunucu koalisyonların derin inançlarına ayrıntılı olarak yer verilecektir.

### 2.2.1.1. Büyüten devlet koalisyonu

Büyüten devlet koalisyonu inanç sisteminin derin inancı, istihdam politikalarında devlet tarafından veya devlet öncülüğünde iktisadi etkinliğin artırılmasının öncelenmesidir. Bu şekilde kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) artırılabilecektir.

Devlet tekeli veya müdahalesi, istihdamı artırmanın, istihdamla ilgili sorunların çözümünün yegâne aracı olarak görülür. Ekonomik düzenin toplum yararına kurgulanması, toplumsal kalkınmayı artıracak, toplumun kalkınması bireyin özgürlüklerini artıracaktır. Kalkınmanın, büyümenin, gelişmenin sağlanabilmesi için devlet tarafından fırsat eşitliği sağlanır. Fırsat eşitliği, bireylerin kendini geliştirmesi ve daha iyi istihdamına yönelik bireye eğitim gibi fırsatların sunulması anlamına gelir. Fakat her birey bu fırsatları değerlendiremeyecek, dolayısıyla eşit olmayan bir yapı olacaktır. Bu eşit olmayan toplumsal yapı - fırsat eşitliği sağlandığı cihetle - kabul edilebilir. Dolayısıyla eğer kamu politikalarından beklenen faydalar arasında bir değiş tokuş var ise, etkinlik ve büyüme öncelenmektedir. Bu derin inancı taşıyan aktöre, işsizliğin nasıl önleneceği sorulduğunda “devlet tarafından yatırımların desteklenmesi, işverenlerin teşvik edilmesi” cevabını verecektir. Büyüten devlet koalisyonunun derin inançları aşağıdaki gibidir:

#### Çizelge 2.9. Büyüten devlet koalisyonu derin inançları

Güvenlik	: istihdam ihtiyacı devlet tekelinde veya öncülüğünde giderilmelidir.
Özgürlük	: devletçe toplum ve ekonomi yararına düzenlenmelidir.
Eşitlik	: fırsat eşitliği sağlanmalı, toplumsal ve iktisadi hiyerarşi ve etkinliği bozmamalıdır.
Etkinlik	: devlet kontrol veya öncülüğünde piyasa tarafından ençoklanması gerekir.

Büyüten devlet koalisyonu inançlarının kamu politikası olarak somut hali, iktisadi çıktıyı artırmaya yönelik yasaklar, yaptırımlar, daha çok üretken işverenlere yönelik sübvansiyon ve teşvikler olarak ortaya çıkar. Örneğin, bu inanç sisteminin işsizlikle mücadele kapsamında politika inançları, istihdamda aracılık politikalarının kamu aracılık örgütü tekelinde veya önderliğinde, istihdamı ve iktisadi çıktıyı artırmaya yönelik politikaların öncelenmesidir. İktisadi çıktıyı ve rekabetçiliği artırmak için güvenceli esneklik, kayıtdışılığın önlenmesi gibi tedbirler araç olarak kullanılır, aktif istihdam politikalarına önem verilir.

### 2.2.1.2. Eşitleyen devlet koalisyonu

Eşitleyen devlet koalisyonu inanç sisteminin derin inancı, istihdam politikalarında devlet tarafından veya devlet öncülüğünde toplumsal eşitliğin ve sosyal barışın artırılmasının öncelenmesidir. Bu şekilde kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) artırılabilecektir.

Devlet tekeli veya müdahalesi, işsizliğe yol açan gelir adaletsizliği kadar istihdamla ilgili sorunların çözümünün yegâne aracı olarak görülür. Ekonomik düzenin toplum yararına kurgulanması, toplumsal eşitliği artıracak, toplumsal sosyal barışın sağlanması bireyin özgürlüklerini artıracaktır. Kalkınmanın, büyümenin, gelişmenin sağlanabilmesi, devlet tarafından sosyal eşitliğin sağlanmasıyla mümkündür. Sosyal eşitlik, bireylerin kendini geliştirmesi ve daha iyi istihdamına yönelik bireye eğitim, barınma, gelir gibi fırsatların sunulması anlamına gelir. Sosyal barışın olmadığı bir toplumda kamu yararı gözetilemeyeceğinden politikalar eşitliğe odaklanmalıdır. Dolayısıyla eğer kamu politikalarından beklenen faydalar arasında bir değiş tokuş var ise, eşitlik ve sosyal barış öncelenmektedir. Bu derin inancı taşıyan aktöre, işsizliğin nasıl önleneceği sorulduğunda “devlet tarafından, piyasa sömürsünün önlenmesi, işçilerin desteklenmesi” cevabını verecektir. Eşitleyen devlet koalisyonu derin inançları aşağıdaki gibidir:

Çizelge 2.10. Eşitleyen devlet koalisyonu derin inançları

Güvenlik	: istihdam ihtiyacı devlet tekelinde veya öncülüğünde giderilmelidir.
Özgürlük	: devletçe toplum ve sosyal barış hedefine göre sağlanır.
Eşitlik	: sosyal eşitlik, adil çalışma düzeni ve adil gelir dağılımı hedeflenmelidir.
Etkinlik	: devlet ve sendika kontrol veya öncülüğünde ençoklama olmalıdır.

Eşitleyen devlet koalisyonu inançlarının kamu politikası olarak somut hali, sosyal adaleti artırmaya yönelik yasaklar, yaptırımlar, daha çok işçilere yönelik sübvansiyon ve teşvikler olarak ortaya çıkar. Örneğin, bu inanç sisteminin işsizlikle mücadele kapsamında politika inançları, istihdamda aracılık politikalarının kamu aracılık örgütü tekelinde veya önderliğinde, eşit istihdamı artırmaya yönelik politikaların öncelenmesidir. Sosyal eşitliği sağlamak için zorunlu istihdam kotaları, transfer harcamalarının düşük gelirliilere yapılması, kayıtdışılığın önlenmesine yönelik tedbirler araç olarak kullanılır, pasif istihdam politikalarına önem verilir.

### 2.2.1.3. Büyüten pazar koalisyonu

Büyüten pazar koalisyonu inanç sisteminin derin inancı, istihdam politikalarında birey ve piyasaya ilişkin serbestlik ile iktisadi etkinliğin artırılmasının öncelenmesidir. Bu şekilde kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) artırılabilmektedir.

Devletin piyasada enazlanması, piyasanın serbestçe işleyişi, istihdamı artırmanın, istihdamla ilgili sorunların çözümünün yegâne aracı olarak görülür. Ekonomik düzenin birey yararına kurgulanması, bireysel kalkınmayı artıracak, bireyin kalkınması toplumun genelinde güvenlik artışı oluşturacaktır. Kalkınmanın, büyümenin, gelişmenin sağlanabilmesi için bireye yasal eşitlik kadar fırsat eşitliği sağlanır. Fırsat eşitliği, bireylerin kendini geliştirmesi ve daha iyi istihdamına yönelik bireye serbest karar alma fırsatının sunulması anlamına gelir. Fakat her birey bu fırsatları değerlendiremeyecek, dolayısıyla eşit olmayan bir yapı olacaktır. Bu eşit olmayan toplumsal yapı - fırsat eşitliği sağlandığı cihetle - kabul edilebilir. Dolayısıyla eğer kamu politikalarından beklenen faydalar arasında bir değiş tokuş var ise, etkinlik ve büyüme öncelenmektedir. Bu derin inancı taşıyan aktöre, işsizliğin nasıl önleneceği sorulduğunda “Devletin işsizliği önlemeye yönelik faaliyetlerin işsizliği artırdığı, bu müdahalelerin azaltılarak serbestleşme ile birey ve piyasaya tarafından işsizliğin azalacağı” cevabını verecektir. Büyüten pazar koalisyonu derin inançları aşağıdaki gibidir:

#### Çizelge 2.11. Büyüten pazar koalisyonu derin inançları

Güvenlik	: istihdam ihtiyacı birey ve serbest piyasa tarafından giderilmelidir.
Özgürlük	: birey ve piyasaya istihdam serbestliği tanınmalıdır.
Eşitlik	: fırsat eşitliği sağlanmalı, toplumsal ve iktisadi hiyerarşi ve etkinliği bozmamalıdır.
Etkinlik	: devlet ve sendikal müdahaleden bağımsız bir piyasa tercih edilmelidir.

Büyüyen pazar koalisyonu inançlarının kamu politikası olarak somut hali, iktisadi çıktıyı artırmak için istihdam politikaları alanında etkinliği bozan yasaklar, yaptırımlar, (işçilere yönelik) sübvansiyon ve teşviklerin kaldırılması olarak ortaya çıkar. Serbestleşme piyasaya ilişkindir. Örneğin, Bu inanç sisteminin işsizlikle mücadele kapsamında politika inançları, kamu istihdamda aracılık politikalarına yönelik harcamalarının azaltılması, piyasa istihdamda aracılık politikalarının serbest bırakılması, istihdam ve iktisadi faaliyetler üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin azaltılmasına yönelik politikaların öncelenmesidir. İktisadi çıktıyı ve rekabetçiliği artırmak için esnekleşme yanında kamu harcama ve vergilerin azaltılması gibi araçlar kullanılmalıdır. Aktif ve pasif istihdam politikalarına karşı duruş vardır.

#### **2.2.1.4. Devletsiz eşitlik koalisyonu**

Devletsiz eşitlik koalisyonu inanç sisteminin derin inancı, birey ve kolektife ilişkin özerklik ve serbestlik ile sosyal barış ve eşitliğin artırılmasının öncelenmesidir. Bu şekilde kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) artırılabilecektir.

Devletin ve piyasa mekanizmasının enazlanması, istihdamı artırmanın, istihdamla ilgili sorunların çözümünün yegâne aracı olarak görülür. Ekonomik düzenin birey ve kolektif yararına kurgulanması, bireysel ve toplumsal özerkliği ve eşitliği artıracak, bireysel ve toplumsal barışın artışı, artıracak bireyin kalkınması toplumun genelinde güvenlik artışı oluşturacaktır. Kalkınmanın, büyümenin, gelişmenin sağlanabilmesi, birey ve kolektif tarafından sosyal eşitliğin sağlanmasıyla mümkündür. Sosyal eşitlik, bireylerin kendini geliştirmesi ve daha iyi istihdamına yönelik bireye kolektif tarafından eğitim, barınma, gelir gibi fırsatların sunulması anlamına gelir. Bireysel ve kolektif özerkliğin ve sosyal barışın olmadığı bir toplumda kamu yararı gözetilemeyeceğinden, bunları bozan devlet politikaları enazlanmalıdır. Dolayısıyla eğer kamu politikalarından beklenen faydalar arasında bir değiş tokuş var ise, eşitlik ve sosyal barış öncelenmektedir. Bu derin inancı taşıyan aktöre, işsizliğin nasıl önleneceği sorulduğunda “Devletin işsizliği önlemeye yönelik faaliyetleri ve piyasa mekanizmasının işleyişinin işsizliği artırdığı, bu müdahalelerin azaltılarak serbestleşme ile birey ve kolektif tarafından işsizliğin azalacağı” cevabını verecektir. Devletsiz eşitlik koalisyonu derin inançları aşağıdaki gibidir:

Çizelge 2.12. Devletsiz eşitlik koalisyonu derin inançları

Güvenlik	: istihdam ihtiyacı birey ve kolektif tarafından giderilmelidir
Özgürlük	: birey ve kolektife istihdam serbestliği tanınmalıdır.
Eşitlik	: sosyal eşitlik, adil çalışma düzeni ve adil gelir dağılımı hedeflenmelidir.
Etkinlik	: devlet ve piyasa sömürsünden bağımsız bir kolektivite tercih edilmelidir.

Devletsiz eşitlik koalisyonu inançlarının kamu politikası olarak somut hali bireysel ve kolektif özerkliği ve sosyal adaleti artırmak için istihdam politikaları alanında etkinliği bozan yasaklar, yaptırımlar, (işverenlere yönelik) sübvansiyon ve teşviklerin kaldırılması olarak ortaya çıkar. Serbestleşme kolektife ilişkindir. Örneğin, Bu inanç sisteminin işsizlikle mücadele kapsamında politika inançları, kamu ve piyasa istihdamda aracılık politikalarının eşitlikçi olmayan imtiyaz gösteren ve seçkinci faaliyetlerinin azaltılması, kolektif hareketlerin serbest bırakılması, istihdam ve iktisadi faaliyetler üzerindeki vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin azaltılmasına yönelik politikaların öncelenmesidir. Özerkliği ve sosyal eşitliği sağlamak için sendikalaşma, sivil toplum kuruluşlarının etkin kullanımı, toplumsal/kolektif hareketler araç olarak kullanılır. Aktif ve pasif istihdam politikalarına karşı duruş vardır.

### 2.2.2. Savunucu Koalisyonların Gruplandırma Temelleri

İstihdam politikaları; siyasi, iktisadi ve sosyal politikaların kesiştiği bir alanda konumlandığından; istihdam olgusu farklı pencerelerden ele alınmaktadır. Bir tarafta istihdam politikasını kapsamlı bir iktisadi yaklaşımla birliktelik sağlaması (Ay, 2012: 337) diğer tarafta sosyal politika ekseninde geliştirilmesi (Yüceol, 2009: 87) gibi önemli bir sorun vardır.

Sorunun çözümüne ilişkin düşünceler, genellikle ikili bir karşılaştırma ile ele alınmaktadır: kamu politikalarının iktisadi ve sosyal faydalarına yönelik savunular, politikanın iktisadi ve sosyal zararlarına yönelik savunular. Bu ikili anlatım, analiz ve anlatımda önemli kolaylık sağlar: politikadan hangi fayda bekleniyor, hangi zarardan kaçınılıyorsa buna göre tercih yapılacaktır.

Bununla birlikte, aynı olguyu farklı algılayanların fayda ve zarar algıları da farklıdır. Aynı şeye bakanların farklı görmesi, aynı şeyi dinleyenlerin farklı işitmesi halinde o şeyin fayda ve zararlarını kıyaslamak için, farklı algıların kıyaslanması gerekir. Örneğin, toplumda özgürlük

ve eşitlik savunan iki kişiden biri devleti şiddet, baskı ve zorlama araçlarını bünyesinde bulunduran yapı (Aydın, 2017: 111) diğeri kamusal yararın teminatı (Kozanoğlu, 2006: 291) olarak görüyorsa, karşılaştırma öncelikle devletin özgürlük ve eşitlik açısından nasıl görüldüğü şeklinde olmalıdır.

Bu durumda, istihdam politikasında günümüzde öne çıkan esneklik ve esneklik karşıtlığı ya da devletin istihdamda aracılık faaliyetlerinde yeri, aktif ve pasif istihdam politikalarının iktisadi ve sosyal fayda ve zararları karşılaştırılmadan önce, bu politikalara ilişkin algıların karşılaştırılması gerekir. Tezde iki algı sistemi, yani siyasi ideoloji ve iktisadi görüşlerin kullanılmasının sebeplerinden biri budur.

İstihdam politikası inançlarında öne çıkan iki ayrım olduğu görülmüştür: devlet algısına ilişkin ayrım, piyasa algısına ilişkin ayrım. Bir tarafta devlet müdahalesi övülürken, diğer tarafta karşı çıkılmaktadır. Aynı durum piyasa mekanizması için de geçerlidir. Bu iki ayrım birleştirildiğinde dört farklı inanç / görüş / savunu ortaya çıkar: Devlet ve piyasa yanlısı savunu; devlet yanlısı fakat piyasa mekanizması karşıtı savunu; devlet karşıtı fakat piyasa yanlısı savunu ve son olarak hem devlet hem piyasa mekanizması karşıtı savunu. Bu dört görüş, dört koalisyon inancı olarak sınıflandırılmıştır. Ve bu sınıfları kullanan terimler, “büyüten devlet”, “büyüten piyasa”, “eşitleyen devlet” ve “devletsiz refah” bu inançların önceliklerini ifade etmektedir.

Büyüten devlet ve büyüyen piyasa koalisyonlarının öncelikleri iktisadi çıktının artırılması, gelişme, rekabet, büyüme olduğu belirtilmişti. Literatürde sayısız çalışma nasıl bir iktisadi büyüme ile daha fazla kamu yararının sağlanacağını savunur ve önceler. Yukarıda belirtildiği üzere farklılık devlet müdahalesinin nasıl ve ne kadar olacağı ile ilgilidir. Her iki koalisyonun savunularında piyasa ve dolayısıyla esnekleşme önemli yer tutar. Farklılaşma esneklikle birlikte güvencenin ne kadar sağlanacağı, etkin, verimli, ekonomik üretimin yukarıdan aşağıya devlet eliyle mi yoksa aşağıdan yukarıya piyasa eliyle mi sağlanacağı ile ilgilidir. Diğer bir deyişle biri devlet eliyle/öncülüğünde büyümenin sağlanması yani büyüyen devleti, diğeri piyasa eliyle/öncülüğünde büyümenin sağlanması yani büyüyen piyasayı savunmaktadır.

Eşitleyen devlet ve devletsiz refah koalisyonunun öncelikleri sosyal barış, istihdam güvenliği ve adil gelir dağılımının sağlanması ile ilgili olduğu belirtilmişti. Literatürde sayısız çalışma

sosyal eşitliğin, sosyal barışın, adil gelir dağılımının hangi politikalarla sağlanacağına ilişkin savunuları içerir. Farklılık, yine devlet mekanizmasının ekonomiyi ne kadar etkilemesi, piyasayı nasıl dizginlemesi gerektiği, toplumsal barış ve adaletin sağlanmasında devletin rolünün nasıl olacağıdır.

Büyüten piyasa, büyüten devlet ve eşitleyen devlet koalisyonu inanç sistemleri ikinci milenyumun son iki asrında batıda ve Türkiye’de etkinliğini hissettirmiş, dönem dönem bu inançlara sahip aktörler sırasıyla baskın hale gelmişlerdir. Özellikle Avrupa’da, kamuoyundaki ve iktidardaki değişime bağlı olarak sırasıyla piyasada serbestleşme, devletleşme, kamulaştırma –eşitleme ve esnekleşme hareketleri hayata geçmiştir. Dolayısıyla, bu üç koalisyon ve inanç sistemi, tarihte kendisine uygulama alanı bulan inançlardır.

Bununla birlikte, devletsiz refah inanç sistemi, tarihte uygulamasına sık rastlanmayan, bugün daha çok düşünsel düzeyde var olan savunulardan oluşmaktadır ve ayrıntılı açıklamaya ihtiyaç duymaktadır. Devletsiz refah koalisyonu aktörleri devlet veya piyasaya değil, kolektife güvenir ve kolektifi önceler.

Devletsiz refah ve kolektivite savunusunun birinci örneği olarak, Marksizm veya anarko-komünizm ideolojileri gösterilebilir. Anarşizm veya “efendisizlik” ideolojisi, devletin ve otoriteyi tamamen reddettiği, otoritesiz bir düzenin özgürlük, eşitlik ve adalet ilkelerine dayalı bir toplumsal yaşamı simgeler (Gönül, 2008: 5,17). Anarşizm düzen karşıtı görülerek eleştirilmekle birlikte; Tolstoy ve Gandhi gibi anarşistlerin (Kardeşler, 2017: 273) sivil itaatsizlik ve şiddetsiz eylem görüşleri destek görmüştür. Devlet karşıtlarına göre şimdiki düzenin daha müreffeh ve özgürlükçü olmasının nedenlerinden biri anarşizmdir (Scott, 2014: 44). Bu perspektiften bakıldığında, devletsiz refah savunucuları, devlet gibi otoritelere karşı duruşla refahın artırılacağı düşüncesindedir. Kırmızı ışıktaki geçmek gibi kurallara karşı gelmek (Scott, 2014: 28), vergi kaçırmak, sigortasız işçi çalıştırmak bu görüşün tezahürü olarak istihdam politikasında kendini göstermektedir. Dolayısıyla istihdam politikalarına ilişkin devlet karşıtlığı, doğrudan bir düzen karşıtlığı olabildiği gibi devlet düzenlemelerine karşıt görüş ve faaliyetlerin uygulanması şeklinde de ortaya çıkabilir.

Devletsiz refah ve kolektivite savunusunun ikinci örneği olarak, “ahilik” teşkilatı verilebilir. Ahilik, devletin yokluğunda, anarşist bir ortamda ortaya çıkmış kolektif bir harekettir. Hareket,



Moğol istilasının Anadolu'da otorite boşluğu oluşturmasıyla ön plana çıkmış (Durgun, 2009: 12; Karaman, 2014: 94; Karakaş, 2017: 4; Ceylan, 2018: 48) karışıklık anlamındaki anarşizm ortamının kargaşasına son vermiş (Tatlıoğlu, 2012: 155; Arslan, 2015: 269) takip eden dönemde devlet tarafından önce siyasi ve askeri anlamda kullanılmış (Karakaş, 2017: 1; Ceylan, 2018: 140) daha sonra yerini Osmanlı Lonca sistemine bırakmıştır (Durgun, 2009: 1).

Ahilik teşkilatı; mesleki eğitim, mesleki yeterliliklerin kabul edilmesi, istihdam, sosyal güvenlik gibi alanlarda (Tokol, 2005) toplam kalite yönetimi ve meslek etiği alanında (Karatop & Kubat, 2018: 351) olmak üzere birçok alanda faaliyet göstermiş bir tarikat veya bir sivil toplum kuruluşu şeklinde görülebilir (Karakaş, 2017: 4). Ahiliği, (kolektif düşüncenin savunduğu) kooperatifçilik ile bütünleştirme savunuları mevcuttur (Yüksel, 2016: 488; Akgöz & Ercan, 2017).

Ahilik; sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı esas alan, hem dünya hem ahiret için çalışan, esnaf ve sanatkârlardan oluşan bir Türk kurumudur (Yüksel, 2016: 488). İslam'dan ilham alarak kardeşlik ve dayanışma duygusunu ön plana koyar (Kıyak, 2017: 2494; Kızıler, 2015: 409; Özköse, 2011: 6). Bu kardeşlik ve dayanışma kolektif içindedir ve kolektif en azından Moğol istilası döneminde devletten bağımsız ve kayıtsızdır. Kolektifte, devlet veya piyasa mekanizmasının işletilmesi değil İslam temellerinde kolektif özerkliği ve barışı öncelenmektedir.

Öncelemenin, devlet ve piyasaya mekanizmasının değil, İslam temellerinde kolektifin veya toplumun öncelikle yapılmasının bir diğer örneği Osmanlı devletinin kuruluş döneminde Osman Bey döneminde yaşanan vergileme olayıdır. Aşıkpaşazade ve nakledilen çevirisine göre (Ayverdi, 1999: 96; Göyünç, 2014; Koç, 2000) Osman Gazi, Yenişehir'de iken, Germiyan'dan bir kişi gelir ve "Buranın bac'ını bana sat" der. Osman Gazi sorar: "Bac nedir?". Adam cevap verir: "Pazara her kim yük getirirse ondan alınan akçedir". Osman Gazi sorar: "Alacağın mı var ki, onlardan akçe alırsın?" Adam cevap verir: "Bu töredir, padişah alır". Osman gazi sorar: "Bu Allah'ın emri midir?" Adam cevap verir: "Bu ezelden adettir". Osman Gazi kızar: "Uzaklaş, yoksa sana zararım dokunur. Bir kimse ki, kendi kazanmış, başkasının mı olur; mülkünde ne dahlim var ki bana borcu olur". Osman Gazi'ye Beyler salık verir: "bac, pazarı bekleyene hizmetinin karşılığıdır". Bunun üzerine Osman Gazi buyurur: "Her kim ki pazara yük getirsin,

satarsa iki akçe versin; satamazsa hiçbir şey vermesin.” Osman Bey’in ilk tepkisi, İslam’a dayalı kolektif barışı bozacağı düşüncesi ile vergilemeye karşı çıkma şeklinde yorumlanabilir.

Örneklere görüleceği üzere, devletsiz refah koalisyonu inanç sisteminin kolektife yönelik önceliği, devlet karşıtlığı olarak yorumlanabileceği gibi devlet kayıtsızlığı olarak da yorumlanabilir. Bir diğer bakış açısıyla, devletin boş bıraktığı bir alanı kolektif faaliyetlerinin doldurmasını da ifade eder. Bu perspektiften, kamu hizmetinin kamu tekelinde veya öncülüğünde verilmesi veya piyasa mekanizması ile sağlanması değil, kamu hizmetinin kolektif içinde sunulmasını / sunulabileceğini savunur. Ahiliğin toplumsal barışın sağlanması (Gürün & Koçak, 2015: 126), bugünün istihdam ve sosyal sorunlarının çözümü ( Yüksel, 2016; Ünsür, 2017), iktisadi dalgalanmalar ve kriz sorunlarına çözüm olabileceği (Aytekin & Bayramoğlu, 2015: 65) savunuları, devletin olmadığı veya devlet müdahalesinin etkisiz bulunduğu bir ortama ilişkin savunular görünümündedir.

Devletsiz refah derin inancı olarak savunulan kolektif; sendikaları, oda, vakıf, dernek gibi sivil toplum kuruluşlarını tanımlamakla kalmaz; cemaatleri, tarikatları, partileri, aşiretleri, hemşerileri de tanımlar. Türkiye’de cemaat, tarikat, parti, aşiret ve memleketçilik işe yerleştirme, aktif ve pasif istihdam faaliyetleri sunan kolektiflerdir. İşe yerleştirmede kolektif referans gösterilir, kolektif içinde mesleki eğitim ve girişimcilik teşvik edilir, kolektif içi pasif transferler (burs, zekât, sadaka, yardım, kurban/adak) temin edilir. Bu transferlerin, kendisine yardım edilen kişinin kolektif üyesi olmasından kaynaklanan hakkı olduğu kabul edilir. Bu bakış açısıyla, Türkiye’de devletsiz refah koalisyonunun önemli bir uygulama alanı bulunmaktadır.

### **2.2.3. Savunucu Koalisyonların Uzlaşısı ve Çatışması**

Savunucu koalisyon çerçevesinin politika değişimine getirdiği açıklamalar arasında koalisyonlar arası uzlaşısı/çatışmanın bulunduğu yukarıda değinilmiştir. Savunucu koalisyonlar arasında uzlaşmayı güçleştiren ve çatışmayı artıran yöntemlerden birinin, savunucu koalisyonların kendi içindeki “safları sıklaştırmak” için başvurduğu farklı politika inançlarını şeytanlaştırma yöntemi açıklanmıştır. Bu başlık altında, yukarıda oluşturulan savunucu koalisyonlar arasında uzlaşmaya yönelik benzerlikler ve bununla ilintili olarak şeytanlaştırma konusu incelenecektir.

Savunucu koalisyonlerin inançlarında kamu yararı (güvenlik, etkinlik, eşitlik, özgürlük) algıları esas alınmış, inanç ve dolayısıyla koalisyon sınıflandırmasında kamu yararına ilişkin değerler kullanıldığı belirtilmiştir. Ayrıca sınıflandırmada, eğer kamu politikalarında değiş tokuş varsa bu dört faydadan tercih edilenler ikili olarak gruplandırılmıştır. Daha açık bir ifadeyle,

Büyüyen devlet koalisyonunun güvenlik ve etkinliği,  
Eşitleyen devlet koalisyonunun güvenlik ve eşitliği,  
Büyüyen pazar koalisyonunun özgürlük ve etkinliği,  
Devletsiz eşitlik koalisyonunun özgürlük ve eşitliği,

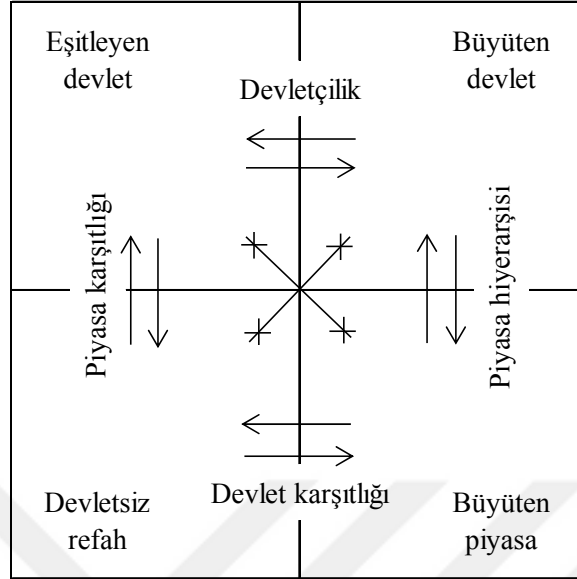
Öncelediği belirtilmiştir. Bu faydalardan ortak yanların bulunması, her ne kadar algılarda farklılık olsa da yöntemlerde belirli bir uzlaşmayı getirmektedir. Dolayısıyla,

Büyüyen devlet ve eşitleyen devlet koalisyonları devlet tekeli veya öncülüğünü,  
Büyüyen pazar ve devletsiz eşitlik koalisyonları devlet enazlanmasını ve özerkliği,  
Büyüyen devlet ve büyüyen pazar koalisyonları iktisadi büyüme ve kalkınmayı,  
Eşitleyen devlet ve devletsiz eşitlik koalisyonları gelir adaleti ve eşitliği,

Ortak olarak savunduğu görülmektedir.

Bu ortak savunular, savunucu koalisyon çerçevesinin incelediği koalisyonlar arasındaki uzlaşma ve şeytanlaştırmada etkili rol oynar. Devletçi koalisyonlar, devletçi inançları nedeniyle, Büyüyen koalisyonlar piyasa hiyerarşisi / fırsat eşitliği inançları nedeniyle, Eşitlikçi koalisyonlar piyasa karşıtlığı nedeniyle, özgürlükçü (liberteryen - büyüyen pazar ve devletsiz eşitlik) koalisyonlar devlet karşıtlığı/kayıtsızlığı nedeniyle ortak politikaları destekleyebilir veya ortak savunular geliştirebilir. Diğer bir deyişle bu ortak inançlar çerçevesinde uzlaşma görülebilir.

Çizelge 2.13. Farklı politika inançları arasında benzerlikler



Bunun yanında ortak derin inanç barındırmayan politika inançları arasında şeytanlaştırma daha fazla olacaktır. Dolayısıyla, şeytanlaştırmanın en şiddetli olarak başvurulacağı, koalisyonlar arası çatışmanın en şiddetli görüleceği koalisyonlar eşitleyen devlet-büyüten piyasa koalisyonları karşıtlığı ile büyüten devlet-devletsiz refah koalisyonları karşıtlığı şeklinde olacaktır.

Bununla birlikte bu durum benzer özellikler taşıyan koalisyonlar arasında bir şeytanlaştırma olmayacağı anlamına gelmez. Nitekim, Eşitlik-etkinlik değiş-tokuşunu içeren bir kamu politikası tercihinde, devletçi koalisyonlar veya özgürlükçü koalisyonlar kendi aralarında çatışma ve şeytanlaştırmaya girebilir. Aynı şekilde, güvenlik-özgürlük değiş-tokuşunu içeren bir kamu politikası tercihinde, büyüten koalisyonlar veya eşitlikçi koalisyonlar kendi aralarında çatışma ve şeytanlaştırmaya girebilir. Şeytanlaştırma istihdam politikasında en yoğun olarak sosyalizm-kapitalizm yanlı savunular arasında görülmektedir.

#### 2.2.4. Türkiye’de Savunucu Koalisyonlar

Savunucu koalisyon gruplandırmasının sorun ve çözüm algısına göre oluşturulmaktadır. Türkiye’deki koalisyonların ayrıştırılmasında, yukarıda açıklanan sistematığe uygun şekilde,

sorunun tanımlanması ve çözümlerin sıralanması yöntemi uygulanabilir. Sorun işsizlik, çözüm işsizlike mücadeledir.

Türkiye’de işsizliğin özellikleri, literatürde (Parasız & Bildirici, 2002: 337-357; Tatlidil & Xanthacou, 2002; Korkmaz & Mahiroğulları, 2007: 41-63; Gül, Ekinci & Konya, 2009: 131-213; Akar, Anafarta & Sarvan, 2011; Ay, 2012; Gençler, 2015: 188-191; Bakkal, 2016: 91-124; Metin & Özaydın, 2016: 175-184; Işığışok, 2017: 160-171) işgücünün cinsiyet, yaş, kır-şehir, eğitim, sektör dağılımı, işsiz kalınan süre, kayıtdışılık oranları gibi ölçütler temel alınmış ve Türkiye’deki işsizlik türleri şu şekilde belirlenmiştir: yüksek işsizlik, yapısal işsizlik, sürekli işsizlik, kentsel işsizlik, yüksek kadın işsizliği, yüksek genç işsizliği, eğitilmiş genç işsizliği, yüksek gizli işsizlik. Söz konusu literatürde bu işsizlik türlerinin temel özellikleri; istihdam oluşturmamayan büyüme, yüksek bölgesel gelişmişlik farkı, ücretin çarpık yapısı, yüksek kayıtdışılık oranı, yüksek nüfus artışı ve göç şeklinde verilmiştir.

Bu istatistikler değişmez, fakat istatistikleri okuyan gözlerin yapacağı yorumlar, sorun algıları ve çözüm önerileri değişiklik gösterir. Bu değişiklik inançlara bağlıdır. Diğer bir deyişle, İşsizlik sorunu ve özellikleri, inançlara bağlı olarak algılanır. Örneğin kadınların işgücüne katılım oranının düşüklüğü bazı inançlara göre işsizlik sorununun çözümü olarak tercih edilirken, bazılarınca temel sorun olarak politikanın odağına alınır. Aynı şekilde, Türkiye’de işsizliğin temel veya öncelikli nedenleri veya öncelikli olarak çözülmesi gereken sorunlar inanç sistemlerine göre değişir. Sorunların algılanışı yukarıda tanımlanan dört farklı koalisyonun derin inançlarına göre şekillenir:

Büyüten devlet koalisyonu aktörleri, işsizliğin nedenini daha çok yapısallığa, bölgesel gelişmişlik farklarına ve yüksek kayıtdışılığa bağlar. Haksız rekabete yol açan kayıtdışılığın azaltılması ve büyüme ile oluşan refahın işsizliği azaltılacağını, istihdamla ilgili sorunların çözüleceğini savunur.

Eşitleyen devlet koalisyonu aktörleri, işsizliğin nedenini daha çok adil istihdam ve bölüşüm oluşturmamayan büyüme ve ekonomiye; ve yüksek kayıtdışılığa bağlar. Bir sömürü yöntemi olan kayıtdışılığın azaltılması, güvencesiz istihdamın azaltılması, gelirden adaletin sağlanması gibi usullerle işsizliğin azaltılacağını, istihdamla ilgili sorunların çözüleceğini savunur.

Büyüyen pazar koalisyonu aktörleri, işsizliğin nedenini daha çok yüksek vergiler ve işgücü maliyetine, yapısallığa, bölgesel gelişmişlik farklarına bağlar. Üretime ilişkin vergilerin ve işgücü maliyetlerinin azaltılması suretiyle rekabet edebilirliğin artırılmasının büyümeyi artıracığı, büyümenin artırılması suretiyle işsizliğin azaltılacağını, büyüme ile oluşan refahın işsizliği azaltılacağını, istihdamla ilgili sorunların çözüleceğini savunur.

Devletsiz eşitlik koalisyonu aktörleri, işsizliğin nedenini daha çok işgücüne yüklenen vergilere, adil istihdam ve bölüşüm oluşturmayan büyüme ve ekonomiye bağlar. Görece zayıf durumdaki işgücünden alınan vergi ve primlerin azaltılması, gelirden adaletin sağlanması suretiyle işsizliğin azaltılacağını, istihdamla ilgili sorunların çözüleceğini savunur.

Gerek bir önceki başlıkta açıklandığı gerek yukarıda görüldüğü üzere koalisyonların diğer koalisyonlarla ortak sorun ve çözüm algısı bulunabilir. Büyüyen devlet ve büyüyen pazar koalisyonları büyüme, eşitleyen devlet ve devletsiz eşitlik koalisyonu bölüşümü sorun/çözüm olarak görmektedir.

Çizelge 2.14. İşsizliğin nedenlerine ilişkin koalisyonların ortak öncelikleri

Ortak sorunlar	-Bölüşüm- İstihdam ve bölüşüm oluşturmayan büyüme	-Büyüme- Yapısallık, bölgesel gelişmişlik farkları
- Devlet müdahalesi- Yüksek Kayıtdışılık	Eşitleyen devlet koalisyonu	Büyüyen devlet koalisyonu
- Devlet müdahalesi- Yüksek İşgücü vergileri / maliyeti	Devletsiz eşitlik koalisyonu	Büyüyen pazar koalisyonu

Bu sorun alanlarından Devlet müdahalesinin çokluğu/azlığı (Kayıtdışılık veya işgücü vergi ve maliyetleri) tüm koalisyonların temelinde yer almaktadır. Kayıtdışılık, aslında devlet karşıtı büyüyen pazar ve devletsiz refah koalisyonları inanç sistemlerinin tezahürü olarak görülebilir. Daha fazla kar elde etmek isteyen veya daha fazla ücret almak isteyen aktörler kayıtdışılığa yönelir. Bu yönelme, piyasa mekanizması sonucu öne çıkan rakiplere üstünlük sağlamak ve etkinliği artırmak saikiyle olduğu kadar, devletçe imtiyaz sağlanan aktörlere karşı rekabeti

sağlamak ve eşitliği artırmak saikiyle de olabilir. Kayıtdışılığa ilişkin bir literatür analizi yapan Bağırzade, makroekonomi, mikroekonomi, kamu maliyesi ve sosyal yönlerden kayıtdışılığa ilişkin olumlu veya olumsuz görüşleri bir araya toplamıştır (Bağırzade, 2015: 42). Yukarıda değinilen saiklerde farklılık, etkinlik ve eşitliğin artırılmasına yönelik iki farklı koalisyonun inançlarındaki farklılığı gösterir. Büyüten pazar koalisyonu etkinliği artırmak için, devletsiz refah koalisyonu eşitliği sağlamak için kayıtdışılığa başvurmakta, devlet politikalarına karşı duruş sergilemektedir. Kayıtdışılık, devlet karşıtı büyüten pazar ve devletsiz refah koalisyonlarının, vergilemenin düşürülmesi ve piyasanın/kolektifin serbestleştirilmesi amaçlarının gerçekleştirilmesine hizmet eden bir araçtır. Türkiye’de devlet karşıtlığının filizlendiği (Kardeşler, 2017: 283) ve kayıtdışılığın arttığı (Akin, 2010: 67; Ay, 2012: 329) zamanlar, 1980 sonrasıdır ve birbiriyle örtüşür.

Kayıtdışılık, devletçi koalisyonlar (eşitleyen devlet koalisyonu ve büyüten devlet koalisyonu) tarafından istihdam politikasının temel sorunlarından biridir. Makroekonomi, mikroekonomi, kamu maliyesi ve sosyal yönlerden kayıtdışılığın zararı faydasına oranla daha fazladır veya hiç faydası bulunmamaktadır. Eşitleyen devlet koalisyonu piyasa sömürsünü artırması ve sosyal barışı bozması inancıyla; büyüten devlet koalisyonu, rekabeti önlediği ve verimliliği azalttığı inancıyla kayıtdışılığın önlenmesi gerektiğini savunur.

### **2.2.5. Türkiye’de Savunucu Koalisyon Aktörleri**

Kamu politikası aktörleri, politika çıktılarına yönelik faaliyetleri ile süreci etkiler, dolayısıyla aktörlerin incelenmesi süreç analizinin bir gereğidir.

İstihdam politikasının aktörleri seçilmiş ve atanmışlar, işveren, işçi, kendi hesabına çalışan, esnaf, sanatkâr, sanayici, tüccar, ücretsiz çalışan ve işsizlerdir. Bunlar akademisyen, medya mensubu, araştırmacı, sendikacı, uluslararası örgüt çalışanları olabilir. Bu aktörler sınırsız sayıdadır. Literatürde analizde kolaylığı sağlamak için aktörleri örgütsel bazda ele alma yöntemi yaygındır. Bu aktörler 1) kamu yönetimi kurum ve kuruluşları, 2) sivil toplum, partiler, sendikalar, meslek odaları, medya, özel sektör. 3) uluslararası kuruluşlar, devletler başlıkları altında ayrı ayrı incelenir.

Savunucu koalisyon çerçevesi, bu tür bir sınıflandırma yöntemini, sağladığı kolaylığa rağmen, aşırı basitleştirici yapıda olması nedeniyle benimsemez. Bu yöntemin aynı kurum veya örgüt içinde bulunan birden fazla düşünceye yönelik eğilimlerin göz ardı edilmesine, indirgemeci çıkarımlara yol açacağını savunur. Örneğin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bir kamu politikası aktörüdür. Fakat Bakanlık içinde farklı birimler ve bu birimler içinde farklı uzmanlar, istihdam politikalarına yönelik farklı inançlar taşır, bu inançları doğrultusunda kamu politikası hazırlama ve uygulama süreçlerini farklı yönlerde etkiler. Dolayısıyla çerçeve, aktörleri koalisyonlar olarak gruplandırır. Bu gruplandırmada örgütleri belirli koalisyonlar içine sığdırma yolunu izlemez. Çerçevenin uygulandığı bir analiz olmasa da Mardin'in merkez-çevre ikiliği (Mardin, 2003) aktörlerin koalisyonlar altında toplanarak sürecin analiz edilmesinin bir örneğidir.

Bununla birlikte, savunucu koalisyonlar içinde bulunan aktörlerin kurumsal/örgütsel olarak zikredilmesi, aktörler hakkında kamu politikası analizinden fayda sağlayacak politika aktörünün bilgilendirmek açısından önemlidir ve dolayısıyla aşağıda bir listesi (bkz. Çizelge 2.15) verilmiştir. Her ne kadar kurum ve kuruluşların -tüzel kişiliği olsun olmasın- bütüncül yapısı ile ele alınması analizde kolaylık sağlasa da, tabloda, kamu politikası aktörleri birey niteliğiyle tekrar zikredilmiş, bu şekilde aynı/benzer kurum ve kuruluşlar içinde inanç ve görüş farklılıkları olabileceği vurgulanmıştır.



Çizelge 2.15. İstihdam politikası aktörleri örnekleri

Nitelik	Kurum/kuruluş	Politika aktörleri
Kamu yönetimi	TBMM	Siyasi parti liderleri, milletvekilleri, yasama uzmanları vb.
Kamu yönetimi	Yargı	Hâkimler, savcılar, avukatlar, büro başkanları, hukuk danışmanları, arabulucular vb.
Kamu yönetimi	Hükümet	Cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar, bakan yardımcılar, danışmanlar, müşavirler vb.
Kamu yönetimi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Bürokratlar, uzmanlar, müfettişler, yöneticiler, arabulucular, hakemler vb.
Kamu yönetimi	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	Bürokratlar, uzmanlar, yöneticiler, iş ve meslek danışmanları vb.
Kamu yönetimi	Sosyal Güvenlik Kurumu	Bürokratlar, uzmanlar, müfettişler, denetmenler, yöneticiler vb.
Kamu yönetimi	Milli Eğitim Bakanlığı	Bürokratlar, uzmanlar, müfettişler, yöneticiler, okul müdürleri, öğretmenler vb.
Sivil Toplum	Sendikalar	DİSK, BİRLİK-İŞ, HAK-İŞ, TÜM-İŞ, TÜRK-İŞ, TİSK ve bunlara bağlı olan ve olmayan sendikalar yönetimleri, uzmanları ve üyeleri vb.
Sivil Toplum	Ticaret ve Sanayi Odaları	TOBB, ticaret ve sanayi odaları yönetimleri, uzmanları ve üyeleri
Sivil Toplum	Esnaf ve Sanatkârlar Odaları	TESK, esnaf ve sanatkârlar federasyonları, birlikleri, odaları yönetimleri, uzmanları ve üyeleri vb.
Sivil Toplum	Vakıflar ve Dernekler	Siyasi parti, vakıf, dernek, düşünce kuruluşu, platformlar, tarikatlar, cemaatler vb. yönetimleri, uzmanları, fikir babaları ve üyeleri vb.
Sivil Toplum	Medya	Televizyon kanalları, gazeteler, dergiler, köşe yazıları hazırlayanları, yorumcuları vb.
Uluslararası	Uluslararası Kuruluşlar ve Devletler	BM, ILO, UNICEF, AB temsilci ve çalışanları, uzmanları vb.
Diğer aktörler	Belirli bir kurum veya kuruluşla ilişkili olmayan aktörler	İşsiz*, sendikasız işçi, emekli (lise, üniversite, yüksek lisans yapan) öğrenci,
* (temelde doğrudan işsizleri ilgilendiren istihdam politikalarında, <i>aslında</i> politikalara yön veren işsizlerin, aktörlerin kurumsal bazda sınıflandırması halinde son sıraya düşmekte olduğu vurgulanması gereken bir husustur.)		

### 2.3. İSTİHDAMDA ARACILIK POLİTİKA İNANÇLARI

İstihdam politikası çerçevesinin çizildiği birinci kısımda, istihdam politikası tanım, amaç ve araçlarının niteliği üzerine çeşitliliğin, ideolojik ve iktisadi algı ve savunuların farklılığından kaynaklandığı açıklanmıştı. Arkasından, söz konusu algı ve savunular, savunucu koalisyon çerçevesinin tanımladığı derin inançların tanımlanmasında kullanılmış, buna göre istihdam politikası alanında savunucu koalisyonların sınıflandırması ve açıklanmasına yer verilmişti.

Bu kısımda, istihdam politikası savunucu koalisyonları için izlenen süreç, istihdamda aracılık politikaları altsisteminde savunucu koalisyonlar için tekrar edilecek, diğer bir deyişle istihdamda aracılık politikaları altsisteminde savunucu koalisyonların politika inançları belirginleştirilecek, açıklanacak ve istihdamda aracılık politikalarına ilişkin sorunlarının nedenlerine ve çözümlerine yönelik algılara yer verilecektir.

#### 2.3.1. İstihdamda Aracılık Politikaları Altsisteminin Tanımlanması

Yukarıda belirtildiği üzere, modern sını toplumlarda politika değişimini anlamının yolu, örgütleri değil politika altsistemlerini incelemekten geçmektedir (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988).

Çalışmanın devamında süreci incelenecek olan istihdam politikası altsistemi, istihdamda aracılık politikalarıdır. Aracılık faaliyeti, iş arayan ile işçi arayan arasında eşleştirme, iş arayanlara iş bulmasında aracılık etme faaliyetidir. İstihdamda aracılık politikalarının temel amacı işe yerleştirme, istihdamdır.

Bu faaliyet, kamu aracılık örgütleri tarafından veya kamu dışı birey, kurum ve örgütler tarafından da yapılabilir. Aracılık faaliyeti yasal ya da yasal olmayan yollarla, meşru ya da meşru olmayan yollarla gerçekleştirilebilir.

Aracılık veya istihdam faaliyeti gerçekleştirilirken, iş ve işçi arayana danışmanlık hizmeti sunulabilir; kişi, kurum ve örgüt tarafından reklam, fuar, ilan gibi tanınırlık faaliyetinde bulunulabilir; faaliyetlerle ilgilenmek üzere belirli personel istihdam edilebilir; faaliyetlerin finansmanı için belirli fiziki kaynaklar ve bütçe kullanılabilir.

Aracılık veya istihdam faaliyetlerinde eğitim bir araç olarak kullanılabilir. Bu eğitim, meslek edindirmeye veya sahip olunan meslekte gelişimi sağlamaya, tecrübe edindirmeye yönelik olabildiği gibi özgeçmiş hazırlama, bilgisayar kullanma, ilan tarama, örnek iş görüşmesi alıştırmaları yapma gibi genel nitelikli eğitimler de olabilir.

Aracılık veya istihdam faaliyetlerinde işsizlerin işsiz kaldığı sürede kendisini geliştirmesi veya gelir oluşturması için işsizlik yardımı veya işsizlik ödeneği gibi ödemeler yapılabilir. Belirli süre veya nitelikleri taşıyan işçi istihdam eden işverene ödeme yapılabilir veya tahsil edilecek ödemelerden vazgeçilebilir.

Aracılık veya istihdam faaliyetlerinde yapılan harcamalar tamamen ücretli veya ücretsiz olabilir, işveren ve/veya işçiden eşit veya farklı oranlarda tahsil edilebilir; vergiyle, fonla veya yurtdışı yardımlarıyla finanse edilebilir.

Yukarıda özetlenen hususlar, çalışmanın kalanında incelenecek hususların başlıklarını oluşturmaktadır. Zikredilen politika altsistemi öğelerine yönelik savunucu koalisyonların politika inançları aşağıda ayrıştırılacaktır.

### **2.3.2. İstihdamda Aracılık Faaliyetleri Savunuları**

İstihdamda aracılık faaliyetinin, iş arayan ile işçi arayan arasında eşleştirme, iş arayanlara iş bulmasında aracılık etme faaliyeti olduğu, bu faaliyetin kamu aracılık örgütleri tarafından sunulabildiği gibi, kamu dışı birey, kurum ve örgütler tarafından da gerçekleştirilebileceği belirtilmişti. Faaliyetin nasıl gerçekleştirilmesi gerektiğine yönelik inançlar, iş arama kanallarının kullanımı, planlama ve özel istihdam büroları konuları etrafında şekillenmektedir ve dört savunucu koalisyonun dört farklı inanç sistemi üç ayrı tercih üzerinde yoğunlaşmaktadır:

İş arama kanalları ve planlamanın,

- 1- Devlet tekelinde/önderliğinde yönlendirilmesi,
- 2- Birey ve piyasa açısından serbestleştirilmesi, (özel istihdam büroları)
- 3- Birey ve kolektif açısından serbestleştirilmesi, (Türkiye İş Kurumu'nun sendikalara devredilmesi gibi)

Bu üç farklı politika tercihiinde gözetilen, çizelgede özetine yer verilen, farklı kamu yararı savunuları aşağıdaki tartışılacaktır:

Çizelge 2.16. Aracılık politikaları inançları kamu yararı algıları (1) : İş arama kanalları, planlama, özel istihdam büroları

<p>Eşitleyen devlet: devlet tekeli/önderliği</p> <p>Güvenlik : ihtiyaçlar tek elden giderilir</p> <p>Etkinlik : ölçek ekonomisi faydası sağlanır</p> <p>Eşitlik : piyasa sömürüsü önlenir</p> <p>Özgürlük : sömürünün önlenmesi birey ve toplum özgürlüğü sağlar</p>	<p>Büyüten devlet: devlet tekeli/önderliği</p> <p>Güvenlik : ihtiyaçlar tek elden giderilir</p> <p>Etkinlik : ölçek ekonomisi faydası sağlanır</p> <p>Eşitlik : fırsat eşitliği sağlanır</p> <p>Özgürlük : ölçek ekonomisi sonucu gelişme birey ve toplum özgürlüğü sağlar</p>
<p>Devletsiz refah: serbest bırakma: birey ve kolektif</p> <p>Güvenlik : ihtiyaçlar kolektifçe giderilir</p> <p>Etkinlik : kolektif hareket etkinliği sağlanır</p> <p>Eşitlik : devlet ve piyasa sömürüsü önlenir</p> <p>Özgürlük : bireysel ve kolektif özerklik, bireyin serbestçe iş seçimi, birey ve kolektif özgürlüğü sağlar</p>	<p>Büyüten piyasa: serbest bırakma: birey ve piyasa</p> <p>Güvenlik : ihtiyaçlar piyasaca giderilir</p> <p>Etkinlik : piyasa etkinliği faydası sağlanır</p> <p>Eşitlik : fırsat eşitliği sağlanır</p> <p>Özgürlük : bireysel özerklik, bireyin serbestçe iş seçimi, birey özgürlüğü sağlar</p>

İş arama kanalları ile ilgili olarak, Devletçi koalisyonlar içinde bir aktör iş arama kanalları içinde önce Türkiye İş Kurumu'na kayıt yaptırır veya işsizlerin öncelikle Türkiye İş Kurumu'na kayıt yaptırması gerektiğine inanır. Bu aktör Türkiye İş Kurumu hizmetlerinin artırılması ve geliştirilmesi gerektiğine inanır. Özgürlükçü koalisyonlar içindeki aktör, iş arama kanalları içinde önce doğrudan başvuruya, özel sektöre; aile, akraba, arkadaş, hemşeri ve siyasi ilişkilerine; internet, gazete, kariyer fuarı gibi alanlara yönelir. Büyüten Pazar koalisyonu, işsizlerin özel istihdam bürolarına kayıt yaptırması gerektiğine; Devletsiz eşitlik koalisyonu, işsizlerin kolektife başvurması gerektiğine inanır.

Türkiye İş Kurumu'nun iş arama kanalları içinde ön sırada (Taş, 2012: 315,319) veya geri sırada (Tutar, 2015: 105; Yıldırım, Acaray & Şevik, 2015: 72,75-76) olduğuna ilişkin

literatürde zıt bulgular, aslında bu inançların ve dolayısıyla koalisyonların baskın olduğu farklı alt-alt sistemleri göstermektedir.

Planlama açısından, iş arayan ve işçi arayan eşleştirme hizmetinin planlanması ve örgütlenmesine ilişkin farklı görüşler bulunmaktadır. Kamu hizmetinin planlanmasına yönelik savunular literatürde başından beri üstünde durulan (Fayol, 1937; Gulick, 1937) bir olgudur. Aynı durum (çalışma) iktisat(1) disiplini için de geçerliliğini korur.

Devletçi koalisyonlara göre, ülke, bölge, sektör ve işgücü yapısına ilişkin bilgilerin kamu tekelinde veya öncülüğünde toplanması ve istihdamın bu şekilde planlanması kamu yararına daha uygundur. Bu minvalde, özel istihdam bürolarının bilgilerini zorunlu paylaşması düzenlemelerini savunulur. Kamu eliyle işe yerleştirmenin, özel sektör eliyle işe yerleştirmeyi dışlaması (crowding-out) kabul edilebilir bir dışsallıktır.

Özgürlükçü koalisyonlar bu savunulara farklı yönlerle itiraz eder. Büyüten Pazar koalisyonu, kamu önderliği ve planlamasının etkin olmayacağını, hızlı istihdamı sağlamayacağını, arz-talep dengesini bozacağını ve özgür karar almanın önüne geçeceğini belirtir. Devletsiz refah koalisyonu ise, devletin işe yerleştirmede seçkin hareket ettiğini, vergilerin belirli grup veya sektörlerde işe yerleştirme finansmanında kullanılarak eşitliği bozduğunu savunur. Özgürlükçü koalisyonlara göre devlet zaten işe yerleşecek işsizler için aracılık yapmaktadır, bu hizmet olmasa da işsizler iş bulabilir. Dolayısıyla hizmete ilişkin harcamalar israf olmaktadır.

Özel istihdam büroları ve bu bürolar tarafından sunulan geçici iş ilişkisi, istihdamda aracılık politikalarına ilişkin savunuların odağında yer almaktadır.

Büyüten devlet ve büyüten pazar koalisyonları iktisadi etkinlik ve istihdamı artırışı anlamındaki esnekliğe dayalı istihdam politikalarının bir ürünü olan özel istihdam bürolarını (Kuzgun, 2007) savunmaktadır. Özel istihdam büroları, kamu istihdam örgütünün bir tamamlayıcısı olarak görülür (Ay, 2012: 331). Mesleki eğitim, yeniden eğitim, işe adaptasyon eğitimleri ve sağlayacakları danışmanlık hizmetleri ile kamusal hizmetleri nitelik ve nicelik olarak artırabilir bir potansiyeli bulunduğu kabul edilir (Uyar Bozdağlıoğlu, 2008: 63). Bu bürolardan rekabet, istihdam kalitesinin artması, kayıtdışılığın azalması gibi sonuçlar beklenir (Sayın, 2005: 422).

Büyüten devlet koalisyonu savunusu, büroların sadece serbestleştirilmesini değil devletçe etkinleştirilmesi gerektiğini belirtir. Devlet büroları etkin şekilde denetlenmeli, toplumda bürolara duyulan güvenin arttırılmasını sağlamalı (Erdayı, 2009: 156), büroların etkinliğini arttırmalı (S. Bayraktar & İncekara, 2013: 36), yaygınlaşması için sübvansede edilmelidir (Karabulut, 2007: 96).

Avrupa Birliği'nde uygulanma örneği görölen özel istihdam büroları ve geçici iş ilişkisi uygulamasının savunuculuğuna örnek olarak Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) verilebilir. Dernek, özel istihdam bürolarını ve geçici iş ilişkisini Avrupa Birliği'ne uyum, ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanması ve uygulamada kayıtdışı olarak var olan aracılığın kayıt altına alınması araçları (R. Demir & Özgün, 2015: 137) olarak tanımlamıştır. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) da aynı savunuları taşımaktadır (R. Demir & Özgün, 2015: 137; Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2013).

2014 yılında hazırlanan İstihdam ve Çalışma Hayatı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 70-71) benzer savunulara yer verilir. Raporunda, AB ölkelerinde istihdamın %1-2'si özel istihdam büroları aracılığı ile sağlandığı, izne ayrılan vb. personelin yerine geçici işgücüne ihtiyaç duyan işverenlerin bu yöntemi seçtiği, geçici iş ilişkisinin kanunlaşmasının şu faydaları doğuracağı belirtilmiştir:

“(...) işgücü piyasasının esnekleşmesi, uzun süreli işsizliğin azalması, genç ve kadın işgücüne katılım oranının yükselmesi, işverenlerin küresel rekabet güçlerinin artması, kayıtdışı istihdamın azalması, geçici işçilerin sosyal güvenliğinin sağlanması, yasadışı iş ilişkilerinin önlenmesi, yeni ve insana yakışır işlerin yaratılması, sigorta gelirlerinin artması, geçici iş ilişkisinin devlet kontrolünde yapılması, AB'ye uyum sağlanması, işgücü piyasasına ilk kez girenlerin tecrübe ve teknolojik gelişmeye uyumunun sağlanması, esnek çalışma biçimlerinin etkin olarak kullanılabilmesi ve daimi iş bulma şansının artması (...)” (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 70-71).

Bu savunuların geçici iş ilişkisi ile odaklandığı nokta esneklik ve devlet kontrolünün tesisidir. Esneklik ise rekabet ve iktisadi etkinliği arttırmaya yöneliktir. Devlet kontrolü, kayıtdışılığın azaltılması, sigorta gelirlerinin artırılması şeklindedir. Dolayısıyla geçici iş ilişkisinin “katılım oranının yükseltilmesi, rekabetin artırılması” gibi ibarelerle etkin olduğu, “kayıtdışılığın azaltılması, geçici işçilerin sosyal güvenliğinin sağlanması,” gibi ibarelerle güvenli olduğu savunulur. “geçici iş ilişkisinin devlet kontrolünde yapılması” aslında “geçici iş ilişkisinin kontrol altında tutulan özel istihdam bürolarınca yapılması”nı nitelemektedir.

Eşitleyen devlet ve devletsiz refah koalisyonları ise özel istihdam bürolarına ve geçici iş ilişkisine bakışı şüphecidir. Bu büroların, piyasa mekanizması ile çalıştığından kârı öncelendiğini ve dolayısıyla emeğin sömürüsüne yol açtığını savunur (A. Çelik, 2007: 5; Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi, 2015; Ok, 2008: 85) . Piyasa mekanizmasına göre işleyen özel istihdam büroları, eğreti istihdamın araçları, emek komisyoncularıdır (A. Çelik, 2007: 5). Eğreti istihdam ise düzgün işin (decent work) tam karşıtı güvencesiz, kısa süreli, düşük ücretli, sosyal ve sendikal haklardan mahrum eden istihdam şeklidir (A. Çelik, 2007: 2). Dolayısıyla istihdamda aracılık politikaları piyasaya bırakılmamalıdır. Ne emek piyasası ne de diğer piyasalar pür piyasa mantığına terk edilerek adil bir kalkınmanın yolunu açamaz (Ok, 2008: 85). İşsizlik ve yoksulluğun azaltılmasında kamu istihdam ve sosyal güvenlik kurumlarının daha etkin rol almaları gerekir (Ok, 2008: 85). Kadın ve genç istihdamının artırılması eksik bir amaçtır, bu amaç örneğin “kadınların insana yakışır işlerdeki temsili güçlendirilsin” şeklinde olmalıdır (Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi, 2015). Bir diğer örnek bu büroların danışmanlık hizmetini, belirli işveren ve işçileri seçkin olarak kapsayacak şekilde sunabilmesidir. Örneğin İstanbul Özel İstihdam Büroları Derneği “Evde Bakım ve Destek Hizmetleri”ne yönelik faaliyetleri incelemektedir (<http://www.ioibd.com>, Erişim tarihi 16.08.2018). Mevzuatta, danışmanlık hizmetinin özel bürolarca herkese (eşitlik) sunulması zorunluluğu bulunmamaktadır.

### **2.3.3. İstihdamda Aracılıkta Eğitim Faaliyetleri Savunuları**

Aracılık veya istihdam faaliyetlerinde eğitim bir araç olarak kullanılabileceği, bu eğitimin, meslek edindirmeye veya sahip olunan meslekte gelişimi sağlamaya, tecrübe edindirmeye yönelik olabildiği gibi özgeçmiş hazırlama, bilgisayar kullanma, ilan tarama, örnek iş görüşmesi alıştırması yapma gibi genel nitelikli eğitimler de olabileceği belirtilmiştir.

Aşağıda eğitim faaliyetleriyle ilgili güncel mevzuata yer verilerek, bu eğitim faaliyetlerinin bir tanımını yapılacak, daha sonra bu mevzuat üzerinden gerçekleştirilen savunulara yer verilecektir.

#### **2.3.3.1. Mevzuat**

Türkiye İş Kurumu tarafından sunulan ve “aktif istihdam tedbirleri”, “aktif istihdam politikaları”, “aktif işgücü hizmetleri” gibi adlarla anılan, işsize eğitim, tecrübe, staj, geçici

istihdam sağlama yönelik programlar şunlardır: mesleki eğitim, işbaşı eğitimi, girişimcilik eğitimi ve toplum yararına program. Kısa çalışma ödeneği, istihdam süresince gelir sağlanması açısından bu programlara benzer nitelik taşımakla birlikte (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 21-22); işsizlik ödeneğine benzerliği nedeniyle takip eden bölümde incelenecektir. Kanuni düzenlemeler de aynı gruptandırmayı izlemektedir.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde (2013) bu hizmetlerin amacı, istihdamın korunması, artırılması, işsizliğin azaltılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin artırılması, dezavantajlı grupların (özel politika gerektiren gruplar olarak anılmıştır) işgücüne katılımı olarak belirtilmiştir.

Eğitim programları merkez teşkilatı koordinasyonunda, taşra teşkilatı tarafından planlanır, merkez teşkilatı ve İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarında onaylanır ve taşra teşkilatı tarafından yürütülür. Başta istihdam garantili mesleki eğitim ve işbaşı eğitimi olmak üzere, bu programların uygulanmasında yüklenici olacaklardan talep gelmesi gerekmektedir.

Mesleki eğitim kursları, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğine göre (27/9/2017 tarihli değişiklikler işlenmiş haliyle), mesleği olmayan, mesleği olup işsiz kalan veya mesleki yeterliği bulunmayanların istihdam edilebilirliklerini artırmaya yönelik meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimleridir. Kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülebilir. Kursiyerlere zaruri gider ve sigorta primi ödemelerinden faydalanır. Çalışanların mesleki eğitiminde kursiyer zaruri gideri karşılanmaz. Eğitimler işyeri çalışanlarına uygulanabilir. İstihdam garantili olarak düzenlenebilir. İstihdam garantili kurslara katılanların yüzde yirmi ila yüzde ellisi, yüz yirmi günden az olmamak üzere en az fiili kurs günü kadar istihdam edilmelidir.

İşbaşı eğitim programları, katılımcılara mesleki deneyim kazandırmak üzere işbaşında uygulamalı verilen eğitimlerdir. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğine göre (27/9/2017 tarihli değişiklikler işlenmiş haliyle), Program süresi, günlük en az beş en fazla sekiz saat, haftalık en fazla kırk beş saat, en fazla altı gün ve toplamda en fazla üç yüz yirmi fiili gündür. İşbaşı eğitim programı düzenlenecek işyerinde en az iki sigortalı çalışan bulunması zorunludur. İşverenlerden iki ile on arasında çalışmanı bulunanlar bir, on bir ve üzerinde çalışmanı olanlar ise fiili çalışan sigortalı sayısının onda biri kadar katılımcı talep edebilir. İşverenlerce



katılımcıların en az yüzde ellisinin program sonunda istihdamının taahhüt edilmesi durumunda, fiili çalışan sigortalı sayısının en fazla yüzde otuzuna kadar katılımcı talep edilebilir. Katılımcılar zaruri gider ve iş kazası ve meslek hastalığı ile genel sağlık sigortası primi ödemelerinden faydalanır.

Girişimcilik eğitim programları, 2013 tarihli yönetmeliğe göre, işsizlerin iş kurmalarını, devam ettirmelerini ve geliştirmelerine yardımcı olmak üzere düzenlenen eğitimlerdir. Eğitim yüz yüze ya da uzaktan eğitim yöntemleri ile verilebilir. Eğitimi almış kişilere iş kurma ve geliştirme konularında danışmanlık ile birlikte finansal destek olanaklarına erişim imkânlarını kolaylaştırıcı hizmetler sunulabilir. Katılımcıların niteliğine bağlı olarak katılımcı zaruri giderleri ödenebilir.

Toplum yararına programlar, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde, istihdamında zorluk çekilen işsizlere, çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engellemek, işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve geçici gelir desteği sağlamak için toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesinde düzenlenen programlardır. Doğrudan veya yüklenici eliyle yapılabilir. Sadece belirli işlerde düzenlenebilir, bunlar çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, millî eğitim bakanlığına bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı ve erozyon engelleme çalışmalarıdır. Yükleniciler program katılımcılarını, mevcut çalışanlarının yerine ikame için istihdam edemezler. TYP'lerde haftalık süre kırk beş saattir. Katılımcılar için yararlanma süresi, on iki ay içerisinde en fazla dokuz aydır. Programa başlama tarihinden on iki ay sonra yeniden yararlanma hakkı doğar. Bir katılımcı TYP'den en fazla yirmi dört ay yararlanabilir. Katılımcıya yapılacak ödeme, günlük asgari ücret miktarının katılım sağlanan gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktardan oluşur. Bir ay kesintisiz katılım sağlayanlara otuz gün üzerinden ödeme yapılır. Katılım sağlanmayan gün bulunması halinde yapılacak ödeme, katılım sağlanmayan gün sayısının ilgili aydaki takvim gün sayısından düşülmesi sonucu bulunan gün sayısı üzerinden hesaplanır. Hafta tatili günleri ücret tam ödenir. Vergi ve sosyal güvenlik prim giderleri katılımcıya yapılacak ödemeler üzerinden hesaplanarak ödenir.

### 2.3.3.2. Savunular

İşçilerin eğitimi, eğitim düzeyinin genel olarak artırılması hususunda literatür çoğunlukla görüş birliği içerisindedir. Burada yer verilecek farklı nitelikteki savunular, istihdamda aracılık politikalarının bir parçası olarak düzenlenen aktif istihdam politikalarına ilişkindir. Söz konusu savunular, devlet tarafından mevcut haliyle gerçekleştirilen aktif istihdam politikalarında kamu yararı bulunup bulunmadığı üzerine yoğunlaşmaktadır ve temelde ikiye ayrılmaktadır.

Birincisine göre, aktif istihdam politikaları yeni istihdam alanları açan, işgücünün verimliliğini artıran, eksik istihdamı azaltan (Korkmaz & Mahiroğulları, 2007: 92), girişimciliği destekleyen, ekonomilerin rekabet güçlerini ve istihdam yaratma kapasitelerini geliştiren (S. Bayraktar & İncekara, 2013: 36) işsize vasıf kazandıran, işletmelerin kaliteli eleman sıkıntısının önüne geçen (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 25), kalkınmayı hızlandırılan, ülkelerin gelişmesi ve kalkınmasında sanayileşmenin temel unsuru olan bilgi, beceri ve iş alışkanlıklarına sahip nitelikli, eğitilmiş ve kaliteli insan gücünün yetiştirilmesini sağlayan (Şen, 2016: 67; Taş, 2011: 175), işgücü talebini artırarak işsizliği önleyen (Bulut, 2010: 161), Türkiye’de başarılı uygulamaları bulunan (İslamoğlu, Namal & Koleoğlu, 2014: 27; Sanal, 2014: 1), geleneksel para, maliye ve istihdam politikaları yanında ayrıca uygulanması gereken (Akay, Aklan & Çınar, 2016: 223) politikalarıdır.

Örneğin işbaşında eğitim ile aksi halde işsiz kalacak kişi eğitim yanında üretecek, eğitim ücreti ve benzeri maliyetler azalacak (Parasız & Bildirici, 2002: 134) rekabet ve büyüme artacaktır.

Bu politikaların Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanması (Turan, Aydilek & Şen, 2016: 10,13,15) sonucunda başarılı sonuçlar elde edilmiştir (Beceren & Kasalak, 2010: 55; Duruel, 2007: 417; Gümüšoğlu & Kellevezir, 2013); Avrupa Birliği istihdam stratejisi; esneklik, işverene teşvik uygulamaları, bölgesel gelişmişlik farklarının önlenmesi, kayıtdışılıkla mücadele hedefleri koymuş (Beceren & Kasalak, 2010; Duruel, 2007: 417,419; Olgun Özen, 2015), bu politikalar sayesinde 1997-98 yıllarında, AB’de genç ve toplam işsizlik oranları önemli ölçüde düşmüştür (Akar ve diğerleri, 2011: 331). Avrupa Birliği ülkeleri yanı sıra, Japonya, Güney Kore, Çin gibi ülkelerde de aktif istihdam politikaları uygulanmaktadır (Erol, 2013; Kalkınma Bakanlığı, 2014: 14).

Neo-liberal ülkelerde işsizliği azaltmaya yönelik kamu istihdamı, KİT'ler yerine kamu binalarının korunması, okul giriş çıkışlarında trafiği düzenleme gibi kar amacı gütmeyen, hizmet ağırlıklı istihdam oluşturma şeklindedir (Korkmaz & Mahiroğulları, 2007: 95-96). Burada tanımlanan usul, Türkiye'de kamu eliyle istihdam şekli olarak algılanan (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 66,67) Toplum Yararına Programlara benzer niteliktedir.

Aktif istihdam politikalarının, pasif istihdam politikalarına göre daha etkin olduğu savunusuna göre, işsizlik sigortası mali yükü fazla, uzun süreli işsizleri tembelliğe iten bir politika iken; aktif politikalar istihdam edilebilirliği eğitim ile destekleyen, istihdam yaratma konusunda etkin ve kalıcı, üretimi teşvik edici politikalar (Ay, 2012: 331). 1980 sonrası ortaya çıkan işsizlik yapısal işsizliktir ve işsizlik sigortası gibi pasif istihdam politikaları yapısal işsizliği azaltmada çözüm değildir, dolayısıyla aktif istihdam politikalarını gerekli kılmaktadır (S. Bayraktar & İncekara, 2013: 27; Korkmaz & Mahiroğulları, 2007: 90). Pasif istihdam politikaları en çok başvurulan ve kısa vadede netice alabildiği, fakat uzun vadede yetersiz; aktif istihdam politikaları 1990'lardan sonra yoğun uygulanan, işçiye vasıf kazandırarak ileriye dönük neticeler alan, işçiyi işgücü piyasasında aktif tutma amacı taşıyan politikalar (Tetik, 2012). Türkiye'de uzun yıllar işsizlik sorunu ile mücadelede pasif istihdam politikaları uygulanmış ancak bu politikaların sorunu çözmede yeterli olmadığı görülmüştür ve dolayısıyla aktif istihdam politikaları uygulanmalıdır (Şahin Erdil & Sevimli, 2013: 9). Bu nedenlerle, aktif istihdam politikaları çerçevesinde uygulanacak eğitim faaliyetleri için İşsizlik Sigortası Fonu kullanılmalıdır (Alabaş, 2007: 140).

İkinci görüş, bu politikaların etkililiğinin bulunmadığı yönündedir. Aktif istihdam programlarının işten çıkarma ve ikame etkisine neden olması; aracılık ve danışmanlık hizmetlerine göre daha pahalı olması, arz yönlü olmaları nedeniyle talep bulunmayan bir ekonomide işsizler arasındaki sıralamanın değişmesinden başkaca faydası bulunmaması (Biçerli, 2005: 12) savunulur. Piyasanın kendi işleyişi ile zaten istihdam edilebilecek gruplar için ayrıca harcama yapılmasına, politikaların uygulandığı işyerlerinin rekabet edebilirliğini artırarak diğer işverenlerin işçi çıkartmasına ve güvencesiz yoksul çalışan sayısının artmasına yol açar (Gün, 2016: 1315). Ayrıca bu politikaların bütün ülkelerde başarılı sonuç aldıkları söylenemez (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 14). İşsizlik fonunun aktif istihdam politikalarında kullanılması ile ilgili olarak, programlar kapsamında ek istihdam için işverenlere teşvik

verilmesi nedeniyle, 2009 yılındaki aktif istihdam düzenlemeler hakkında “işsizlik fonu işverenin cebine” şeklinde haberler yapılmıştır (Tan & Karşlıoğlu, 2010: 201).

Aktif istihdam politikalarının tercih edilmesi gerektiğine yönelik savunular devletçi koalisyonlara ait inançların temellerini oluşturmaktadır. Bununla birlikte büyüten devlet ve eşitleyen devlet koalisyonları arasındaki farklılık, aktif istihdam politikalarının finansmanına ilişkindir. Büyüten devlet koalisyonu işbaşı eğitimi ve toplum yararına program gibi aktif politikaları uygularken işsizlik fonunu üretken işverene destek şeklinde (işveren prim teşviki) sağlanması gerektiğini savunur. Eşitleyen devlet koalisyonu buna karşı çıkar, bu şekilde geçici sağlanan istihdamın sömürüyü artırdığını savunmaktadır. Buna göre, işbaşı eğitim veya toplum yararına program geçici değil kalıcı nitelikte olmalı, teşvik yapılacaksa işçinin gelir artırımı için yapılmalı yoksa zorunlu kota gibi sistemlerin uygulanmalıdır savunularını taşır. Fakat mevcut haliyle uygulanan aktif istihdam politikalarına karşı çıkmaktadır.

Serbestlik savunularını taşıyan büyüten pazar ve devletsiz refah koalisyonları ise, bu harcamalara karşıdır. Büyüten pazar koalisyonu, harcamaların etkin olmadığını, işçi yoğun çalışan işverenlerin desteklenmesinin rekabeti azalttığını, bu harcamaların finansmanının işgücü maliyetlerini artırdığını savunur. Devletsiz refah koalisyonu ise, aktif istihdam politikalarının geçici bir sömürü düzeni kurduğu inancını eşitleyen devlet koalisyonuyla paylaşır fakat farklı olarak, primleri artıran bu harcamaların tamamen sona erdirilmesi gerektiğine inanır.

Bununla birlikte, büyüten Pazar koalisyonu, işveren teşviki şeklindeki işbaşı eğitimi gibi programları, işveren primlerinde ve dolayısıyla işgücü maliyetinde düşüş oluşturmaları nedeniyle destekler.

Yukarıda tartışılan savunuların özeti aşağıdaki çizelgede özet olarak sunulmuştur.

Çizelge 2.17. Aracılık politikaları inançları kamu yararı algıları (2) : aktif istihdam politikalarının sahip olması gereken nitelikler

<p>Eşitleyen devlet:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- devlet tarafından uygulanmalıdır</li> <li>2- kalıcı istihdam sağlanmalıdır</li> <li>3- işverene fon aktarma olmamalıdır</li> </ol> <p>Mevcut mevzuat:</p> <p>Güvenlik : ihtiyacı kalıcı gidermez</p> <p>Etkinlik : motive edici / üretken değildir</p> <p>Eşitlik : piyasa sömürsünü artırır</p> <p>Özgürlük : (sendikal) özgürlükleri kısıtlar</p>	<p>Büyüten devlet:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- devlet tarafından uygulanmalıdır</li> <li>2- geçici de olsa istihdam sağlanmalıdır</li> <li>3- üretken işvereni desteklemelidir</li> </ol> <p>Mevcut mevzuat:</p> <p>Güvenlik : istihdam edilebilirliği artırır</p> <p>Etkinlik : üretken işveren desteklenir, üretmeyen işsiz üretime katılır.</p> <p>Eşitlik : işsize geçici de olsa gelir sağlar</p> <p>Özgürlük : istihdam edilebilirliğin artışı özgürlükleri artırır</p>
<p>Devletsiz refah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- devlet tarafından uygulanmamalıdır (seçkinci ve israf)</li> <li>2- işverene fon aktarma olmamalıdır (seçkinci)</li> </ol> <p>Mevcut mevzuat:</p> <p>Güvenlik : ek istihdam oluşturmaz</p> <p>Etkinlik : işgücü maliyetlerini artırır</p> <p>Eşitlik : piyasa sömürsünü artırır</p> <p>Özgürlük : bireysel ve kolektif (sendikal) özgürlükleri kısıtlar</p>	<p>Büyüten piyasa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- devlet tarafından uygulanmamalıdır (israf)</li> <li>2- geçici, işvereni destekleyen ve işçi maliyetini düşüren hali kabul edilebilir.</li> </ol> <p>Mevcut mevzuat:</p> <p>Güvenlik : ek istihdam oluşturmaz</p> <p>Etkinlik : işgücü maliyetlerini artırır (faydalanan işveren açısından değil)</p> <p>Eşitlik : fırsat eşitliği sağlamaz</p> <p>Özgürlük : bireyin seçim ve piyasa mekanizması özgürlüğünü kısıtlar</p>

### 2.3.4. İstihdamda Aracılıkta Fon ve Ödenek Savunuları

Aracılık veya istihdam faaliyetlerinde işsiz işsiz kaldığı sürede kendisini geliştirmesi veya gelir oluşturması için işsizlik yardımı veya işsizlik ödeneği gibi ödemeler yapılabileceği, belirli sayı veya nitelikleri taşıyan işçi istihdam eden işverene ödeme yapılabileceği veya tahsil edilecek ödemelerden vazgeçilebileceği, aracılık veya istihdam faaliyetlerinde yapılan harcamaların tamamen ücretli veya ücretsiz olabileceği, işveren ve/veya işçiden eşit veya farklı oranlarda tahsil edilebileceği; vergiyle, fonla veya yurtdışı yardımlarıyla finanse edilebileceği belirtilmişti.

Aşağıda işsizlik fonu ve ödeneği ilgili güncel mevzuata yer verilerek, bu faaliyetlerin bir tanımı yapılacak, daha sonra bu mevzuat üzerinden gerçekleştirilen savunulara yer verilecektir.

#### 2.3.4.1. Mevzuat

Fon, belirli bir amacı gerçekleştirmeye tahsis edilmiş ayrı mali kaynaktır. İşsizlik sigortası fonu, işsizlik sigortası hizmetlerini sağlamak amacıyla, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile oluşturulmuştur.

Fonun işlemleri ile ilgili Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, primlerin toplanması Sosyal Güvenlik Kurumu sorumluluğundadır. Sigortanın finansmanı işveren, işçi ve devlet tarafından sağlanmaktadır. İşsizlik sigortası primleri, 2000-2003 döneminde, işveren için yüzde 3, işçi için yüzde 2, devlet için yüzde 2 şeklinde belirlenmiş, 2004 Mali yılı Bütçe Kanunu ile oranlar birer puan aşağı çekilmiştir Bugün (2018 Haziran) finansman dağılımı ücret üzerinden % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 Devlet payı şeklindedir. İsteğe bağlı sigortalı için devlet payı bulunmamaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından toplanan işçi ve işveren primleri her ay fona intikal ettirilir, bu tutar dikkate alarak hesaplanan Devlet payı Türkiye İş Kurumu tarafından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığında talep edilir, Bakanlık tarafından fona devlet payı aktarılır. Kanuna göre “Bu fon bütçe kapsamı dışında olup, gelirlerinden vergi kesintileri hariç hiç bir şekilde kesinti yapılamaz ve Genel Bütçeye gelir kaydedilemez.”

Türkiye İş Kurumu tarafından sunulan ve “pasif istihdam politikaları” olarak adlandırılan işsizlik sigortası fonu ödenekleri, bugün uygulandığı haliyle işsizlik ödeneği, ücret garanti fonu ödeneği, kısa çalışma ödeneği ve yarım çalışma ödeneğidir.

İşsizlik ödeneği, sigortalının işsiz kalması durumunda sağlanan gelirdir. İş kaybı tazminatı, özelleştirme dolayısıyla işsiz kalanlara sağlanan gelirdir. Ücret garanti fonu ödeneği, işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde işçilerine belirli bir süre için (son üç ay) yapılan ödemedir. Kısa çalışma ödeneği, genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltan veya durduran işveren işçilerine çalıştırılmadıkları süre için yapılan ödemedir. Yarım çalışma ödeneği, doğum ve evlat edinme sonrası haftalık çalışma süresinin yarısı kadar çalışmayı ve kalan yarısında ücretsiz izin kullanmayı düzenleyen ve bu ücretsiz izin süresince işçiye yapılan ödemedir. Bu ödenekler işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır.

İş kaybı tazminatı, işsizlik ödeneğinin bir türü olarak çalışmaya dâhil edilmekle birlikte, işsizlik yardımı uygulamasının mevzuatta yer bulmaması, kıdem tazminatı uygulamalarının da (henüz) aracılık politikalarıyla doğrudan ilişkilendirilmemesi nedenleriyle çalışmaya dâhil edilmemiştir.

#### **2.3.4.2. Savunular**

İşsizlik sigortası ödeneklerine ilişkin görüşler temelde ikiye ayrılmaktadır: ödeneklerin miktar kapsam ve vade olarak artırılması, hak kazanma koşullarının kolaylaştırılması, ödenek bağlama sürecinin hızlandırılması halinde daha fazla istihdam sağlanacağı görüşü ve buna karşı çıkan, işsizlik ödeneklerinin artırılması ve kolaylaştırılmasının istihdamı azaltacağı görüşü.

İşsizlik sigortası, işsizlerin gelir kaybının telafisinin sağlanması, üretim-tüketim dengesinin bozulmaması, işsizlik sigortası kapsamında sağlanan eğitimin verimliliği artırması açısından desteklenir (Taşçı & Yılmaz, 2009: 623). İşsizlik sigortasının kapsam, getiri ve süresinin genişletilmesi, hak kazanmanın kolaylaştırılması halinde işsiz, işsiz kalınan sürede kendi niteliğine daha uygun işler aramak için zaman kazanır, eğitim olanağı bulabilir, ödenekler sonucu işsizlerin harcamaları ekonomide toplam talep üzerinde olumlu etki oluşturur, işgücün devri oranını azaltır, sigortadan yararlanabilmek için prim ödemek gerektiği için kayıtdışılığı

azaltır (Yüceol, 2009: 88,89). Benzer savunular ücret garanti fonu için de geçerlidir (Fındık, 2007). Bu düşünceler eşitleyen devlet koalisyonu inançlarına uygundur.

Karşıt görüşe göre, işsiz ödenek aldığı sürece iş arama konusunda isteksiz kalacağı nedeniyle işsizliği artırdığı; işsiz, ödeneğinin kesilmemesi için sigorta bildirimini yapmaması nedeniyle kayıtdışılığı artırdığı; sigortanın yalnız daha önce bir işte çalışanlara hizmet sunması nedeniyle hiç işte çalışmamış kişilerin işgücüne katılımına faydası bulunmadığı şeklindedir (Taşçı & Yılmaz, 2009: 622). İşsizlik ödeneğinin ‘cömertçe’ kurgulandığı 1980ler Avrupa’sındaki işsizliğin yüksek seyretmesi, daha az cömert bir işsizlik sigortası reformlarına yönelim oluşturmuş ve reformlarla bütçe açıklarındaki artışın bastırılması hedeflenmiştir (Yüceol, 2009: 79). İşsizlik sigortasının mali yükü fazla, uzun süreli işsizleri tembelliğe iten bir politika olarak; aktif politikaların ise istihdam edilebilirliği eğitim ile destekleyen, istihdam yaratma konusunda etkin ve kalıcı, üretimi teşvik edici politikalar olarak görülmesi (Ay, 2012: 331) şeklindeki karşılaştırmalara literatürde sıklıkla rastlanır. Büyüten devlet koalisyonu ve büyüten piyasa koalisyonu inançları bu savunulara dayanmaktadır. İkisi arasındaki farklılık, pasif istihdam politikalarına ayrılan payın aktif politikalara kaydırılması (büyüten devlet) veya bu payın harcanmadan sigorta primlerinin düşürülmesi (büyüten piyasa) farklılığından kaynaklanmaktadır.

Büyüten piyasa aktörleri inançlarına göre, devletin işsizlik fonunda bulunan kaynakları kullanması ile dışarıdan borçlanması arasında bir fark yoktur, borcun finansmanı gelecekte ek vergiler anlamına gelecektir (Yüceol, 2009: 84). Ek vergiler, ek istihdam maliyetleri, düşen rekabet ve düşen etkinlik anlamına gelir, dolayısıyla işsizlik sigortası ödeneklerinin kullanımının azaltılması gerektiği savunulur.

İşsizlik ödeneğinin aktif istihdam politikaları kapsamında kullanılması veya “fona müdahale” literatürde sıklıkla tartışılan bir başka konudur. Savunular, işsizlik sigortası ödeneklerinin işsizliği azaltmada yeterli olmadığından bu fonun istihdam oluşturma ve korumada kullanılması savunuları (yukarıda değinilmişti) ile bu yaklaşımı fona karşı çıkan savunular olarak gruplandırılabilir. Karşı duruşun dayandığı temeller aşağıdaki gibidir:

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu yayını olan “İşsizlik Sigortası Fonu’ndan Elinizi Çekin: İnsana Saygı, İnsan Onuruna Yakışır İşsizlik Sigortası İstiyoruz” çalışmasında işsizlik



sigortasının amacının işsizliğin önlenmesi ya da işsizliğin azaltılması olmadığı; işsiz kalınan sürede sigortalının uğradığı gelir kaybını bir ölçüde telafi etmek, ekonomik büyümenin yanı sıra sosyal gelişmeyi sağlamak, gelirin toplumda adil ve dengeli bir biçimde paylaşılması olduğu belirtilir (Tan & Karşlıoğlu, 2010: 41). 5763 ve 5921 sayılı Kanunlarda yer alan işsizlik sigortası ile ilgili düzenlemeler, fon kaynaklarının esas sahibi olan işçiler dışındaki alanlarda kullanılmasının önü açılmıştır. Geçmişte fonlara yapılan haksız müdahalelerin sonucu fonların iflası olmuştur (Tan & Karşlıoğlu, 2010: 61,62). Fona müdahaleler özerk yönetim biçimiyle de çelişmektedir (Tan & Karşlıoğlu, 2010: 43). İşsizlik sigortası, çalışanların bir dayanışmasıdır. Fonun işverenlere ve bütçeye yönelik olarak kullanılması, sigortanın kuruluş felsefesine aykırıdır (Tan & Karşlıoğlu, 2010: 70). Fon, sigorta ödeneğinin kapsamının genişletilmesi ve kolaylaştırılmasında kullanılmalıdır (Tan & Karşlıoğlu, 2010: 72). Büyük kısmı işçi ve işverenlerden alınan primlerden oluşan fonun, yatırım ya da kalkınma olsa dahi başka bir amaçla kullanılması mümkün değildir. Fonun sigorta prim miktarının indirilmesi, ödenek kapsam ve miktarının artırılması, koşullarının hafifletilmesi gibi yollarda kullanılması gerekir, Bütçe veya GAP yatırımlarına aktarmak Anayasaya aykırıdır (Tuncay, 2010: 192). Özellikle 2003 yılından itibaren İşsizlik Sigortası Kanunu'nda yapılan düzenlemelerle: fon yönetiminin kaldırılması ve Türkiye İş Kurumu'na bırakılması, fonun amacı dışında iş bulamayanlara kaynak aktarılması, bütçeye yapılan aktarım ve bunların geriye dönme imkânının bulunmaması nedeniyle fonunu on yılı geçmeyecek kısa bir zaman içinde sürdürülemez hale geleceği tahmin edilmektedir (Arıcı, 2010: 183). Geçmişte takip edilen benzer politikalar, sosyal güvenlik kurumlarını tüketmiş ve bütçeye büyük yük haline gelmiştir (Arıcı, 2010: 184). Arıcı, bu müdahaleleri hukuksuz ve yağma olarak niteler. Bu kaynaklar yalnız çalışırken işsiz kalanlara sunulacak hizmetlerde kullanılmalıdır (Arıcı, 2010: 184). Bugün işsizlik sigortası fonuna müdahalelerle, sosyal güvenlik anlayışının dışına çıkılarak, piyasaları canlandırma amacına özgülünen bir aktif politika aracına dönüştürülmüştür (Gün, 2016: 1295), Aktif istihdam tedbirlerine yönelik 2009 yılındaki düzenlemeler hakkında “işsizlik fonu işverenin cebine” (BİZİM KOCAELİ, 15.07.2009); “işsizlik parası işçindir” (CUMHURİYET, 13.08.2009) şeklinde haberler yapılmıştır (Tan & Karşlıoğlu, 2010: 201,213) Fona müdahalelere karşı duruş eşitleyen devlet koalisyonu inançlarıyla uyumludur. Fonun aktif istihdam politikaları kapsamında kullanılması gerektiği görüşünün büyüten devlet koalisyonu inançlarıyla uyumlu olduğu zaten belirtilmişti.

Devletsiz refah koalisyonu, eşitleyen devlet koalisyonunun müdahale karşıtlığına yönelik inançlarını kısmen paylaşır, bununla birlikte işsizlik sigortası ödeneklerinin, sınırlılık ve kısıtlılıkları nedeniyle sosyal adaleti sağlayamadığı, dolayısıyla ödenekler kadar bu ödeneklerin finansmanı için öngörülen primlerin de eşitliği azalttığı savunusunu taşır. Örneğin iş sözleşmesi sona ererken kıdem tazminatı vermemek için işverence sömürü uygulanan bir işçinin istifası halinde işsizlik sigortası alamaması, işsizlik sigortası alanlar arasında eşitsizlik doğurduğu kadar, bu işçinin geçmişte ödediği primlerin yükünü sırtlanması da eşitsizlik doğurmaktadır. Bu açıdan büyüten piyasa koalisyonu aktörlerine benzer şekilde primlerin düşürülmesi savunusu veya kayıtdışılık (hiç prim ödememe) bu koalisyonu eşitsiz (etkinsiz) uygulamayı azaltan bir uygulama gibi görünmektedir. Devletsiz refah koalisyonunun kolektif sandık savunusu bundan kaynaklanmaktadır. Mikro düzeyde uygulanan sandık sistemi ile işsizlik sigortasından beklenen sosyal adalet artırılırken, eşitsiz uygulamalar azaltılabilecektir.

Pasif politikalarından kısa çalışma ödeneği, işçilerin işsiz kalmasını engellediği ve hem işverene hem de işçiye zaman kazandırdığı için kadar aktif politikalar içinde de sayılabilir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 21-22). Kısa çalışma, Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanmış, özellikle 2009 yılında krize karşı geniş olarak başvurulmuştur. Ekonomide krize karşı canlanma ve koruma sağlar (Akat, 2012: 89; Aydoğan, 2010: 109; Kayalı Çetinkaya, 2014: 470; Seçkin, 2015: 177). Kısa çalışma, istihdamı korur, ücretsiz izin gibi uygulamalara kıyasla işçi lehinedir (Akat, 2012: 89; Seçkin, 2015 #2788; Aktaş, 2011: 343; Ertaş, 2016: 137; Kayalı Çetinkaya, 2014: 470). Kısa çalışmayı işçi, işveren ve devlet lehine bir düzenleme olarak görenler de bulunmaktadır (Ocak, 2008: 22). Devletçi koalisyonlar bu nedenlerle kısa çalışma ödeneğini destekler gözükür. Kısa çalışmanın ödeneğinin düşük, sürenin kısa, kapsamın dar, sürecin uzun olduğu şeklinde eleştiriler (Aydoğan, 2010: 100; Ocak, 2008: 733; Seçkin, 2015: 182) her iki devletçi koalisyonun ortak savunuları arasındadır. Bununla birlikte büyüten pazar koalisyonu, rekabet edemeyen bir işletmenin kurtarıma yükünü, primlerle rekabetçi işletmelere yüklenmesine karşı çıkar.

Yukarıda tartışılan savunuların özeti aşağıdaki çizelgede özet olarak sunulmuştur.

Çizelge 2.18. Aracılık politikaları inançları kamu yararı algıları (3) : pasif istihdam politikalarının sahip olması gereken nitelikler

<p>Eşitleyen devlet:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- devlet tarafından uygulanmalıdır</li> <li>2- artırılmalı, kolaylaştırılmalıdır</li> <li>3- işverene fon aktarma olmamalıdır</li> </ol> <p>İşsizlik sigortası ödeneğinin artırılması:</p> <p>Güvenlik : işçinin gelir ihtiyacını sağlar</p> <p>Etkinlik : işçinin kendi gelişimini sağlar</p> <p>Eşitlik : gelirin adaletli bölüşümünü sağlar</p> <p>Özgürlük : gelir artışı nedeniyle artırır</p>	<p>Büyüten devlet:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- devlet tarafından uygulanmalıdır</li> <li>2- azaltılmalı veya sınırlandırılmalıdır</li> <li>3- aktif politikalarda kullanılmalıdır</li> </ol> <p>İşsizlik sigortası ödeneğinin sınırlandırılması:</p> <p>Güvenlik : işgücü ihtiyacını giderir</p> <p>Etkinlik : üretime katılımı hızlandırır</p> <p>Eşitlik : işsizlere iş sağlayarak eşitlik sağlar</p> <p>Özgürlük : istihdam artışı nedeniyle artırır</p>
<p>Devletsiz refah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- devlet tarafından uygulanmamalıdır (seçkinci ve israf)</li> <li>2- azaltılmalı veya sınırlandırılmalıdır (Kolektif olmalıdır: Amele sandığı)</li> <li>3- işverene fon aktarma olmamalıdır</li> </ol> <p>Mevcut işsizlik sigortası fonu ve primleri:</p> <p>Güvenlik : ek istihdam oluşturmaz</p> <p>Etkinlik : işgücü maliyetlerini artırır</p> <p>Eşitlik : eşitlik sağlamayacak bir yapıda dağıtılır</p> <p>Özgürlük : bireysel ve kolektif (sendikal) özgürlükleri kısıtlar</p>	<p>Büyüten piyasa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- devlet tarafından uygulanmamalıdır (israf)</li> <li>2- azaltılmalı veya sınırlandırılmalıdır (Piyasacı olmalıdır: BES)</li> <li>3- fon aktarma kabul edilebilir.</li> </ol> <p>Mevcut işsizlik sigortası fonu ve primleri:</p> <p>Güvenlik : ek istihdam oluşturmaz</p> <p>Etkinlik : işgücü maliyetlerini artırır (faydalanan işveren açısından değil)</p> <p>Eşitlik : fırsat eşitliği sağlamaz</p> <p>Özgürlük : bireyin seçim ve piyasa mekanizması özgürlüğünü kısıtlar</p>

### 2.3.5. İstihdamda Aracılık Politika İnançlarının Gruplandırılması

Savunucu koalisyonların etrafında örgülediği derin inançlar ve bu derin inançlar altında yer alan politika inançları aşağıdaki gibidir:

#### 2.3.5.1. Büyüten Devlet Koalisyonu Politika İnançları

Devlet öncülüğünde iktisadi etkinliğin artırılmasının kamu yararını artıracığı derin inancını paylaşan aktörlere göre istihdamda aracılık politikaları, iktisadi büyümeyi sağlayacak şekilde, kamu aracılık örgütü önderliğinde sunulmalıdır.

Çizelge 2.19. Büyüten devlet koalisyonu politika inançları

Türkiye İş Kurumu	: istihdamda aracılık önderliği yapmalı, piyasayı yönlendirmelidir
Planlama	: merkezi olmalıdır
Danışmanlık	: kamusal nitelikli olmalıdır
Personel, varlıklar, bütçe	: kamu hizmetini artırmak için artırılmalıdır
Özel istihdam büroları	: izin verilse de sınırlandırılmalıdır
İşe yerleştirme	: kamu tarafından istihdam ençoklanmalıdır
Mesleki eğitim	: etkindir, artırılmalıdır, işsizlik fonundan finanse edilmelidir
İşbaşı eğitimi ve	: üretken işveren desteklenirse, işsizlik azalır
Toplum yararına program	: etkindir ve geçici bir istihdam türüdür
İşsizlik ödeneği	: istihdam oluşturmada etkin değildir, sınırlandırılmalıdır
Kısa çalışma ödeneği	: istihdam korumada etkindir, artırılmalıdır
İşsizlik sigortası fonu	: aktif istihdam programları finansmanında kullanılmalıdır
İşsizlik sigortası primleri	: finansman ihtiyacı prim artırma baskısı uygular

Şu halde iş arama kanalları içinde Türkiye İş Kurumu tekeli veya önderliği kabul edilmeli, özel istihdam büroları ve geçici iş ilişkisine izin verilecekse sıkı denetim altında tutulmalı, bu şekilde istihdam ve büyüme ençoklanmalıdır.

Mesleki eğitim hizmetleri, iktisadi büyümeyi sağlayacak üretken sektörleri destekleyecek şekilde sunulmalıdır. Özel sektöre, işverene mesleki eğitim yaptırılmalı, işsizlik ödeneği fonu aktif istihdam politikaları finansmanında kullanılmalıdır.

Pasif istihdam politikaları işsizliği azaltmada etkili olmadığından, ödenekler sınırlı tutulmalıdır. Bunlar arasında, aktif nitelik taşıyan kısa çalışma ödeneği sınırlarının genişletilmesi gereklidir. İşsizlik sigortası fonuna müdahale edilmeli, fon üretimi ve büyümeyi artıracak şekilde istihdam programlarında kullanılmalıdır.

### **2.3.5.2. Eşitleyen Devlet Koalisyonu Politika İnançları**

Devlet öncülüğünde sosyal adaletin artırılmasının kamu yararını artıracığı derin inancını paylaşan aktörlere göre istihdamda aracılık politikaları, kalıcı istihdamı, eşitliği, gelir adaletini sağlayacak şekilde, kamu aracılık örgütü önderliğinde sunulmalıdır.

Şu halde iş arama kanalları içinde Türkiye İş Kurumu tekeli veya önderliği kabul edilmeli, özel istihdam büroları ve geçici iş ilişkisine izin verilmemeli, izin veriliyorsa sıkı denetim altında tutulmalı, bu şekilde istihdam güvenliği sağlanarak piyasa sömürüsü önlenmelidir.

Mesleki eğitim hizmetleri, istihdam güvenliği, eşitliği, gelir adaletini sağlayacak şekilde sunulmalıdır. Özel sektöre, işverene mesleki eğitim yaptırılacaksa, bu işverene fon aktarımı şeklinde değil işsize fon aktarımı şeklinde olmalıdır. İşsizlik ödeneği fonu mesleki eğitimde kullanılmamalı, kullanılacaksa hak sahibi (yani prim ödeyen) işsizlerin mesleki eğitiminde kullanılmalıdır.

İşsizlik sigortası ödenekleri, gelir dağılımında eşitlik sağlaması nedeniyle, artırılmalı ve genişletilmeli; işsizlik sigortası fonu, istihdam güvenliği ve gelir adaletini sağlayacak şekilde kullanılmalı, işverenleri destekleyecek bir mekanizma şeklindeki kamu müdahalesine açık olmamalıdır.

Çizelge 2.20. Eşitleyen devlet koalisyonu politika inançları

Türkiye İş Kurumu	: istihdamda aracılık önderliği yapmalı, piyasayı yönlendirmelidir
Planlama	: merkezi olmalıdır
Danışmanlık	: kamusal nitelikli olmalıdır
Personel, varlıklar, bütçe	: kamu hizmetini artırmak için artırılmalıdır
Özel istihdam büroları	: izin verilmemeli verilse de sosyal adalet için sınırlandırılmalıdır
İşe yerleştirme	: kamu tarafından istihdam ve sosyal adalet ençoklanmalıdır
Mesleki eğitim	: etkindir, artırılmalıdır, vergiden finanse edilmelidir
İşbaşı eğitimi ve	: işverene değil işçiye fon aktarma şeklinde yapılmalıdır
Toplum yararına program	: adildir ve kalıcı bir istihdam türüdür
İşsizlik ödeneği	: istihdam ve sosyal adalet oluşturmada etkindir, artırılmalıdır
Kısa çalışma ödeneği	: istihdam korumada etkindir, artırılmalıdır
İşsizlik sigortası fonu	: işsizlik ödeneği/yardıımı finansmanında kullanılmalıdır
İşsizlik sigortası primleri	: finansman ihtiyacı prim artırma baskısı uygular

### 2.3.5.3. Büyüten Pazar Koalisyonu Politika İnançları

Piyasa öncülüğünde ekonomik büyümenin artırılmasının kamu yararını artıracığı derin inancını paylaşan aktörlere göre istihdamda aracılık politikaları, istihdam edilebilirliği ve rekabet edebilirliği sağlayacak şekilde, piyasa aracılık örgütleri (özel istihdam büroları) tarafından sunulmalıdır. Kamu örgütü harcamaları etkin değildir, israf ve ek vergileme demektir.

Şu halde iş arama kanalları içinde özel istihdam büroları ve geçici iş ilişkisi serbestleştirilmeli, Türkiye İş Kurumu önderliği ve denetimleri gevşetilmelidir.

Mesleki eğitim ve sigortalar birey ve piyasaya bırakılmalıdır. Kamusal harcamalar, mesleki eğitim harcamaları, işsizlik sigortası primleri azaltılmalı veya zorunluluğu kaldırılmalı, bireysel ve piyasa tabanlı eğitim ve sigorta sistemleri serbestleştirilmelidir. Piyasa mekanizması, bireyleri çalışmaya, kendini geliştirmeye teşvik eden bir mekanizmadır.

Çizelge 2.21. Büyüten pazar koalisyonu politika inançları

Türkiye İş Kurumu	: önderliği etkin değildir, piyasayı yönlendirmemelidir
Planlama	: adem-i merkezîyetçi olmalıdır
Danışmanlık	: piyasa nitelikli olmalıdır
Personel, varlıklar, bütçe	: kamu harcamalarını azaltmak için azaltılmalıdır
Özel istihdam büroları	: izin verilmeli, serbestleştirilmelidir
İşe yerleştirme	: özel sektör tarafından istihdam ençoklanmalıdır
Mesleki eğitim	: kamusal eğitim etkin değildir, piyasaya bırakılmalıdır
İşbaşı eğitimi ve	: işverene veya işçiye fon aktarma, rekabetçiliği bozar
Toplum yararına program	: etkin değildir
İşsizlik ödeneği	: istihdam oluşturmada etkin değildir, azaltılmalıdır
Kısa çalışma ödeneği	: rekabetçilik açısından etkin değildir, azaltılmalıdır
İşsizlik sigortası fonu	: kısıtlı kullanılmalıdır
İşsizlik sigortası primleri	: düşürülmelidir

#### 2.3.5.4. Devletsiz Eşitlik Koalisyonu Politika İnançları

Kolektif öncülüğünde sosyal barış ve toplumsal eşitliğin artırılmasının kamu yararını artıracığı derin inancını paylaşan aktörlere göre istihdamda aracılık politikaları, devlet veya piyasaya bırakılmamalı, kolektifler tarafından yönetilen bir aracılık örgütüne veya farklı kolektifler tarafından kurumsallaşan sandık ve örgütlere bırakılmalıdır. Kamu örgütü harcamaları seçkinciliği nedeniyle eşitliği bozarken, piyasa örgütleri kar ençoklaması saikiyle sömürüye yönelir.

Şu halde iş arama kanalları içinde ne Türkiye İş Kurumu önderliği ne de özel istihdam büroları serbestliği bulunmamalı, Türkiye İş Kurumu'nun ve özel istihdam bürolarının sendika, meslek odası, vakıf, dernek gibi sivil toplum kuruluşları tarafından yönetilmesi veya faaliyetlerinin bunlar tarafından icra edilmesi gibi serbestleştirme politikaları uygulanmalıdır.

Mesleki eğitim ve sigortalar birey ve kolektife bırakılmalıdır. Kamusal harcamalar, mesleki eğitim harcamaları, işsizlik sigortası primleri azaltılmalı veya zorunluluğu kaldırılmalı, bireysel

ve kolektif tabanlı eğitim ve sigorta sistemleri/sandıkları serbestleştirilmelidir. Kolektif, istihdam sorunlarına kendi içinde daha kolay çözüm bulabilir.

Çizelge 2.22. Devletsiz refah koalisyonu politika inançları

Türkiye İş Kurumu	: önderliği etkin değildir, kolektifleri yönlendirmemelidir
Planlama	: adem-i merkezîyetçi olmalıdır
Danışmanlık	: kolektif nitelikli olmalıdır
Personel, varlıklar, bütçe	: kamu harcamalarını azaltmak için azaltılmalıdır
Özel istihdam büroları	: kolektif nitelikli haline izin verilmeli, serbestleştirilmelidir
İşe yerleştirme	: kolektif tarafından istihdam ve sosyal adalet ençoklanmalıdır
Mesleki eğitim	: kamusal eğitim etkin değildir, kolektife bırakılmalıdır
İşbaşı eğitimi ve	: işverene veya işçiye fon aktarma, sosyal adaleti bozar
Toplum yararına program	: adil değildir
İşsizlik ödeneği	: sosyal adalet oluşturmada etkin değil, kolektif sandık kurulmalı
Kısa çalışma ödeneği	: sosyal adalet için etkin değil, kolektif sandık kurulmalıdır
İşsizlik sigortası fonu	: kısıtlı kullanılmalıdır
İşsizlik sigortası primleri	: düşürülmelidir

### 2.3.6. İstihdamda Aracılık Politika İnançlarının Karşılaştırılması

Hayata, devlete, topluma, bireye, ekonomiye, olgulara bakış açısı, bunlara yüklenen değerler ve bunlara ilişkin beklentilerin oluşturduğu derin inançlara bağlı olarak, istihdamda aracılık politikalarına ilişkin farklı politika inançları gelişmesi doğaldır. Doğal olan bir başka husus bireylerin savunduğu bu görüşleri bilimsel ve teknik bilgi ile güçlendirmeye çalışması, savunularını eleştiren savunulara karşı yeni temeller oluşturması ve bu temeller etrafında beklentilerde bulunmasıdır. Yeni savunular, yeni bilgiler, yeni temeller sonuçta politikaların gelişmesine, araçları çeşitlenmesine, bu araçlara yönelik algıların –döngüyü yeniden başlatacak şekilde- farklılaşmasına yol açmaktadır.

İstihdamda aracılık politikalarının kullandığı araçlar çeşitlidir, planlama, danışmanlık, eğitim, ödenekler, fon yönetimi gibi birçok farklı alana yayılan bu araçların tümünü incelemek ise ayrı bir zorluktur.



Bu zorluk nedeniyle savunucu koalisyon çerçevesi, araç çeşitliliği içinde kaybolmamak, analizde kolaylık sağlamak ve değişimi daha iyi anlamlandırmak için politikanın tüm çeşitli yönlerinin incelenmesini değil, politikayla ilgili derin inanç – politika inancı – ikincil inanç ayrımlarının kullanılmasını, politika altsisteminde ikincil düzenlemelerden önce temel düzenlemeleri / değişkenleri analiz etmeyi önermektedir.

Savunucu koalisyon çerçevesinin oturduğu bu varsayım üzerine, yukarıda ideolojik ve iktisadi algılara göre şekillenen derin inançlar ve literatürde yer alan bilimsel ve teknik bilgiler temel alınarak, istihdamda aracılık politikalarına ilişkin temel hususlar ile ilgili politika inançları oluşturulmuştur.

Diğer bir deyişle, istihdamda aracılık politikaları altsisteminde kullanılan araçlar, yukarıda, “istihdamda aracılık faaliyetleri”, “istihdamda eğitim faaliyetleri” ve “istihdamda aracılıkta fon ve ödenek” şeklinde üç ayrı başlıkta incelenen faaliyetlerle sınırlı değildir, bunlar dışında çalışmaya alınmayan birçok istihdamda aracılık politikası aracı bulunabilir. Bu politikaların/faaliyetlerin ve dolayısıyla inançların çalışmaya dâhil edilmemesi, bunların ikincil nitelikte görülmesinden kaynaklanmaktadır.

Yukarıda özetle açıklanan nedenle, temel politika olarak görülen politika faaliyetleri ve bunlara ilişkin inançlara aşağıdaki çizelgede (Çizelge 2.23) yer verilmiştir. Bunlar takip eden süreç analizine ilişkin bölümde ayrı ayrı analiz edilecek, politika çıktıları ile politika inançları arasındaki benzerlik ve karşıtlıklar araştırılacaktır.

Çizelge 2.23. Politika altsisteminde politika inançları özet karşılaştırma

	Büyüten devlet	Eşitleyen devlet	Büyüten piyasa	Devletsiz refah
Odak noktası	devletle etkinlik	devletle sosyal adalet	piyasayla etkinlik	kolektifle sosyal adalet
Türkiye İş Kurumu	ençoklama, piyasa yönlendirme	ençoklama, piyasa yönlendirme	enazlama, piyasa yönlendirmesi	enazlama, kolektif yönlendirmesi
Planlama	merkezi	merkezi	adem-i merkezietçi	adem-i merkezietçi
Danışmanlık	kamusal nitelikli	kamusal nitelikli	piyasa nitelikli	kolektif nitelikli
Personel, varlıklar, bütçe	kamu hizmetini artırmak için artırılmalı	kamu hizmetini artırmak için artırılmalı	kamu harcamalarını azaltılmak için azaltılmalı	kamu harcamalarını azaltılmak için azaltılmalı
Özel istihdam büroları	yok veya sınırlı (crowding-out)	yok veya sınırlı (sosyal adalet)	serbest	kolektif
İşe yerleştirme	etkinliğe dayalı kamu ençoklaması	sosyal adalete dayalı kamu ençoklaması	etkinliğe dayalı piyasa ençoklaması	sosyal adalete dayalı kolektif ençoklaması
Mesleki eğitim (AİP)	etkili, işsizlik fonundan finansman	etkili, vergiden finansman	etkili değil, bireysel finansman	etkili değil, kolektif finansman
İşbaşı eğitim Toplum yararına program	üretken istihdam, işveren teşviki	üretken istihdam, işçi teşviki	işçi veya işverene fon aktarma rekabeti bozar	işverene veya işçiye fon aktarma, sosyal adaleti bozar
	Etkili, geçici nitelik	adildir, kalıcı nitelik	etkili değildir	adil değildir
İşsizlik ödeneği	istihdam oluşturmada etkili değil	istihdam ve sosyal adalet oluşturmada etkili	istihdam oluşturmada etkili değil	sosyal adalet oluşturmada etkili değil, kolektif sandık kurulmalıdır
Kısa çalışma ödeneği	istihdam korumada etkili	istihdam korumada etkili	rekabetçilik için etkili değil	sosyal adalet için etkili değil
İşsizlik sigortası fonu	aktif program finansmanı	pasif program finansmanı	yok veya kısıtlı kullanılmalıdır (BES)	yok veya kısıtlı kullanılmalıdır (Sandık)
İşsizlik sigortası primleri	finansman ihtiyacı nedeniyle var	finansman ihtiyacı nedeniyle var	düşürülmelidir	düşürülmelidir



### 3. BÖLÜM: İSTİHDAMDA ARACILIK POLİTİKALARI ANALİZİ

Bu bölümde istihdamda aracılık politikalarının süreç analizi yapılacaktır.

Yukarıda istihdamda aracılık politikalarında kullanılan politikalar/araçların çeşitlilik gösterdiği, bu çeşitlilik nedeniyle temel politikaların süreç analizinde ele alınacağı açıklanmıştı. Bunlar altsistem altı politikalar, altsistem altı sistemler veya alt-altsistemler (sub-subsystems) olarak adlandırılabilir ve aşağıda farklı başlıklar altında incelenecektir.

Savunucu koalisyon çerçevesinin, politika altsistemindeki değişimleri savunucu koalisyonların politika inançlarının politika çıktıları üzerindeki etkileri olarak anlamlandırdığı, bunun dışında politika değişimlerini nedenlerinin politika merkezli öğrenme, iç ve dış dalgalanmalar ve koalisyonlar arası anlaşmalar (Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 202,203; Sabatier & Weible, 2007: 208) olduğu daha önce belirtilmişti.

Dolayısıyla, istihdamda aracılık politikalarının süreç analizinde kullanacak yöntem, politika alt-altsistemleri çıktılarının savunucu koalisyonların politika inançları ile karşılaştırılması şeklinde olacaktır. Karşılaştırmada politika değişimlerinin savunucu koalisyonların politika inançlarına uygunluğunun araştırılmasında, politika merkezli öğrenme, iç ve dış dalgalanmalar ve koalisyonlar arası anlaşmaların süreci nasıl etkilediği değerlendirilecektir.

Politika alt-altsistemlerinin neler olduğu (aracılık, aktif ve pasif istihdam politikaları) ve savunucu koalisyonların politika inançlarının neler olduğu yukarıda açıklanmıştı, bununla birlikte politika çıktılarının neler olduğu açıklanmaya ihtiyaç duymaktadır.

Sabatier'e göre kamusal belgelerin (yasama ve yürütme metinlerinin) ve koalisyon elitlerine ait yayınların içerik analizleri daha sistematik bilgi sunmaktadır (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 147). Dolayısıyla politika çıktıları olarak kamusal belgeler ve koalisyon elitlerinin yayınları ele alınabilir. Koalisyon elitlerinin yayınlarına literatür taramasında yer verilmişti, aşağıda daha çok kamusal belgelere yer verilecektir. Bu itibarla süreç çıktıları iki kısımda ele alınacaktır: mevzuat ve istatistikler (göstergeler).

İstihdamda aracılık politikaları kapsamında ele alınacak temel mevzuat metinleri İş Kanunları, İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Türkiye İş Kurumu kuruluş kanunları, aktif istihdam politikalarına yönelik yönetmelikler, pasif istihdam politikasına yönelik olarak İşsizlik Sigortası Kanunu ve bu kanun ve yönetmeliklerde değişiklik yapan kanun ve yönetmelikler olarak ele alınabilir.

Politika çıktısı istatistikler-göstergeler için Türkiye İş Kurumu yıllık faaliyet raporları ele alınacaktır (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2007a, 2008, 2009, 2010, 2011a, 2012, 2013a, 2014a, 2015a, 2016, 2017a). Bu faaliyet raporlarının sadece kamusal nitelikli politikalara ilişkin göstergeleri içerdiği, piyasa ve kolektif tabanlı politikalara ilişkin herhangi bir istatistik içermediğini belirtmek gerekir. Bunun sebebi, izin verilen özel istihdam büroları dışında piyasa ve kolektif tabanlı istihdamda aracılık faaliyetlerine ilişkin herhangi bir istatistiki veri veya çalışmanın bulunmaması veya (sadece kurumsal faaliyetleri raporlayan faaliyet raporlarının mantığına uygun olarak) göz ardı edilmesidir.

Türkiye İş Kurumu yıllık faaliyet raporları ile benzer nitelik taşıyan Türkiye İş Kurumu Genel Kurul kararları çalışmaya dâhil edilmemiştir. Sabatier'in politika merkezli öğrenmeyi kolaylaştırdığını savunduğu zorunlu platformlar arasında sayılabilecek bu genel kurul kararları (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2005, 2007b, 2011b, 2013b, 2014b, 2015b, 2017b), farklı savunucu koalisyonların politika inançlarını tek metin halinde toplamaktadır. Dolayısıyla birbirleriyle çelişen öneriler taşır. Diğer bir deyişle sabit bir savunuyu değil, farklı koalisyonların savunularının raporlanması niteliğindedir.

Bu bölümde süreç analizi iki kısımda gerçekleştirilecektir. Birinci kısımda 2003-2017 dönemi altsistem çıktıları ve politika inançları karşılaştırması, alt-alt-sistem ayrımlarına tabi tutularak ayrı ayrı incelenecektir. Fakat bu incelemeye geçilmeden önce, politika altsisteminin içinde bulunduğu siyasi ve iktisadi çevrenin 2003 öncesini kapsayan niteliği kısaca açıklanacak, temel politika metni olan İş Kanunları ve bu kanunlarda istihdamda aracılık politikalarına ilişkin hususlar açıklanacaktır. Yine alt-alt-sistem incelemesi öncesinde, sürecin başlatıldığı 2003 yılında kapatılan İş ve İşçi Bulma Kurumu ile yerine açılan Türkiye İş Kurumu arasındaki farklılığın veya bu geçişin nedeninin de açıklanması gerekli görülmüştür. İkinci kısımda, istihdamda aracılık politikalarının bütüncül bir değerlendirmesi, altsistemdeki değişimlerinin nedenlerinin bütüncül bir açıklaması yapılacak, mevcut – uygulanmakta olan politikadan farklı bir politikaya geçiş seçeneği değerlendirilecektir.

### 3.1. POLİTİKA DEĞİŞİMİ

Bütün kamu politikaları değişir, istihdam politikaları da değişmektedir. Bu kısımda istihdamda aracılıkta politikaları nasıl değişmiştir ve neden değişmiştir, araştırma sorusu cevaplanacaktır.

#### 3.1.1. Altsisteminin Siyasi ve İktisadi Çevresi

Savunucu koalisyon çerçevesine göre koalisyonların kaynak ve sınırlılıkları; doğal kaynakların dağılımı, sosyokültürel değerler ve sosyal yapı, anayasal yapı, sosyoekonomik değişim, kamuoyunda değişim, iktidar değişimi, diğer altsistemlerdeki politika çıktıları gibi hususları kapsar ve istihdam politikası gibi geniş bir alan için aslında genel siyasi ve iktisadi değişimi tanımlar.

Dolayısıyla savunucu koalisyonların kaynak ve sınırlılıklarını tespit etmek için bu koalisyonların içinde bulunduğu genel siyasi ve iktisadi gelişimin seyrini açıklamak gerekir. Aşağıda 2003 dönemine kadar, istihdamda aracılık politikalarına ilişkin mevzuatın olduğu siyasi ve iktisadi ortamda öz olarak sunulacaktır.

##### 3.1.1.1. 1923-1945 Dönemi

Türkiye, bir halk hareketinin bağımsızlık mücadelesi sonucu doğmuştur. Mücadele sonrası kurulan yeni ülkede devlet, siyaset ve ekonomi yeniden inşa edilmiştir. Siyasette yeniden inşa sürecinde cumhuriyet benimsenmiş ve kuvvetler ayrılığı tercih edilmiştir. Bununla birlikte bu ayırım sert değildir: Mecliste bulunan tek parti yürütmeyle bütünleşme eğilimindedir. Yurtta birlik ve reformların güvenliği, yurtdışına karşı bağımsızlık ve bütünlüğün güvenceye alınması gerekçeleriyle, 1939-1945 ikinci dünya savaşı sonuna kadar güçlü tek partiye dayalı sistem devam ettirilmiştir. 1923-1946 tek partili dönemi bürokrasinin altın yılları olmuştur (Eryılmaz, 2017: 147-177).

Ekonominin yeniden inşa süreci, 1838 Ticaret Anlaşması, 1878 Moratoryumu, 1881 Muharrem Kararnamesi ile iktisadi yönden yıkıldığı belgelenen bir imparatorluğun, sanayisi olmayan ekonomisinin yeniden inşası ile başlar. Türkiye bu dönemde ne devlet ne özel sektör sanayi olarak görülebilecek üretime sahip değildir, bir defa ortada birikim yoktur (Karpat, 2008).

İzlenen politikalarla önce devlet eliyle özel sektörün oluşturulması daha sonra devlet eliyle doğrudan sanayinin kurulması yolu izlenmiştir ( Karpat, 2008; Boratav, 2016).

1929 ekonomik bunalımı sonrası artan devletçi politikalar Türkiye’yi de etkilemiştir. 1933 sonrasında ekonomide devletçi, dış ticarete korumacı politikalara yönelim görülür. Türkiye’de 1930-1940 yılları arasında KİT’ler en parlak dönemini yaşamıştır (Övgün, 2009: 51,54-55). 1933-1945 döneminde ekonomik bağımsızlığı önceleyen devletçi politikalar çoğunlukla dış denge fazlası verilmesiyle neticelenmiştir. 1939-1945 döneminde savaşa girme ihtimaline karşı ekonomik tedbirlerin yoğunlaştığı dönemdir ve varlık vergisi gibi bugün de çok tartışılan olağanüstü vergilere şahit olmuştur.

İstihdamda aracılık politikalarını ilk tanımlayan 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu bu atmosferde kabul edilmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun kuruluşu içinse ikinci dünya savaşının bitmesi beklenmiştir. Örgüt 1946 tarih ve 4837 sayılı kanunla kurulmuştur.

### **3.1.1.2. 1945-1960 Dönemi**

İkinci dünya savaşı sonucunda yeni oluşan iki bloktan Sovyetlere karşı demokrasiler tercih edildi ve demokrasilerin siyasi ve iktisadi anlayışına eklemli olarak çok partili sisteme geçilmiş ve Cumhuriyetin ilk devalüasyonu yaşanmıştır. Siyasi ve iktisadi alanda özgürlük vurgusuyla kurulan Demokrat parti, 1950 ve 1960 döneminde iktidarda kalmış, 1950-1954 döneminde özellikle dış ticarete liberal serbestleştirme politikalarını, 1954-1960 döneminde daha çok devletçi ve dış ticarete korumacı politikalar uygulanmıştır.

1946-1960 dönemi siyasi liberasyon ve bürokrasinin frenlenmesi süreci yaşanmıştır (Eryılmaz, 2017: 147-177). Siyasi ve iktisadi özgürleştirme ve bürokrasinin frenlenmesi, devletçilikten kopma anlamına gelmez, nitekim KİT’ler ekonomide önemli bir yere sahip olmaya devam etmiştir (Övgün, 2009: 51,54-55).

İstihdamda aracılık politikaları ile ilgili olarak, ikinci dünya savaşı öncesinde ILO tarafından kabul edilen 2 sayılı “İşsizlik” sözleşmesi ve 34 sayılı “Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi” mevzuata dâhil edilmiştir. Bunlardan ilki işsizlik ilgili istatistiklerin ve işsizlikle mücadele bilgilerinin toplanması, parasız iş bulma hizmetinin kurulması, eşleştirme hizmeti sunan kamu

ve özel büroların koordinasyonu gibi hususları; ikincisi kazanç amacı takip eden iş bulma bürolarının kapatılması, kazanç gayesi takip etmeyen İşbulma Bürolarının tabi olacağı izin ve şartlar gibi hususları teminat altına almaktadır.

ILO tarafından bu dönemde kabul edilen 88 sayılı “İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Sözleşmesi” ve 96 sayılı “Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi” ise vakit kaybetmeden mevzuata eklenmiştir. 88 sayılı sözleşme, kamusal ve parasız iş ve işçi bulma hizmeti kurulması, hizmetin teşkilatlandırılması, teşkilatın özerkliği, teşkilata işveren ve işçilerden danışma komisyonu eklenmesi, mesleki eğitim, gençler için özel tedbirler alınması gibi hususları; 96 sayılı sözleşme kazanç amacı takip eden ve etmeyen iş bulma büroları arasında kazanç amacı takip eden büroların kaldırılması veya izin verilerek bir düzene bağlanmasına arasında seçim sunan bir sözleşmedir ve bu büroların düzenlenmesine ilişkin genel hususları teminat altına almaktadır.

### **3.1.1.3. 1960-1980 Dönemi**

1960 yılında Türk Silahlı Kuvvetleri içinde oluşan bir komite, ‘demokrasinin içinde düştüğü buhran ve kardeş kavgasına meydan vermemek’ gerekçeleriyle yönetime el koymuştur. 1961 yılında yeni bir anayasa hazırlanmıştır. Bu anayasanın eşitlikçi ve özgürlükçü olduğu kabul edilir. Sosyal devlet ilkesi benimsenmiş, temel haklar genişletilerek güçlendirilmişti. Dönemin başında sosyal güvenlik ve sendikal hakları düzenleyen mevzuat metinleri (274, 275, 624, 506 sayılı kanunlar) çıkartılmıştır. Fakat 1971’de siyasete ordu müdahalesi tekrar gündeme gelmiştir. Neden olarak, devlet gücünün zayıflaması hakların kullanımında suiistimal ve iktisadi başarısızlık gösterilmişti. Anayasa 1971-1973 değişiklikleri tadil edilmiş, yürütme güçlendirilmiş, haklara sınırlandırma getirilmiştir.

Bu dönem ekonomide planlı kalkınma, ticarete ithal ikameci dönem olmuştur. Planlı dönemde KİT’lere kalkınma görevi biçilmiş (Övgün, 2009: 51,54-55) devletin ekonomide etkinliği hissedilmeye devam etmiştir. Bu durum batıda izlenen devletçi politikalarla bir paralellik izler. 1930 sonrası Almanya ve İtalya faşizminin, ikinci dünya savaşı ekonomisinin ve SSCB komünizminin etkisi ile devlet planlaması genelde ekonomik büyüme ve etkinlik ile toplumsal eşitliğin (sosyal refah) sağlanmasının bir aracı olarak görülmüştür. Kapitalist ülkelerde de



büyüme ve adil gelir paylaşımı için planlamanın gerekliliği genellikle kabul görmüştür (Eren, 1991: 23).

Ekonomide dönemin ilk yarısında yüksek büyüme süreci yaşanmış bununla birlikte dönemin sonunda enflasyon gibi nedenlerle devletçi politikanın etkinliğine yönelik inanç azalmıştır. 24 Ocak kararları ile devletin küçülmesi dış ticaret ve sermayenin serbestleştirilmesine yönelik kararlar alınmıştı. Siyasi alanda ise istikrarsızlık devam ediyordu: 1961-1980 arasında yirmi hükümet kurulmuştu. Sonuçta, 1980 yılında ordu müdahalesi gelmiştir.

İstihdamda aracılık politikaları ile ilgili olarak; bu dönemde 1971 tarih ve 1475 sayılı İş Kanunu kabul edilmiştir. İş Kanunu'nun istihdamda aracılık politikalarına ilişkin düzenlemeleri artırıcıydı. ILO tarafından 1967 yılında kabul edilen 122 sayılı "İstihdam Politikası Sözleşmesi" ise 1976 yılında mevzuata eklenmiştir.

#### **3.1.1.4. 1980 Sonrası Dönem**

1980 yılında Türk Silahlı Kuvvetleri emir-komuta zinciri içinde 'yıkıcı ve bölücü mihrakların faaliyetlerini alabildiğine arttırması ve vatandaşların can ve mal güvenliği tehlikeye düşmesi' gerekçeleriyle ülke yönetimine el koymuştur. 1982 yılında tekrar yeni bir Anayasa yürürlüğe girmiştir. Bu anayasa yürütme organının güçlendirildiği ve hak ve yükümlülöklere ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren katı ve sert bir anayasa olarak doğmuştur. İhtilali takip eden seçimlerle Turgut ÖZAL hükümetleri kurulmuştur. Özal, 24 Ocak kararlarının mimarlığını yapmış, bu kararları geçiş döneminde yürüttüğü ekonomiden sorumlu devlet bakanlığı süresince uygulamış, 1983-1989 dönemlerini kapsayan başbakanlığı süresince devam ettirmiştir. Özal sivil toplum ve serbest piyasa yanlısı olarak görülüyordu. 1980 sonrasında sosyal ve iktisadi alanda birçok yenilikler getirilmiştir. Sendikal haklar yeniden düzenlenmiş (2821,2822 sayılı kanunlar), piyasa ekonomisinin çekirdeği bankalara (Ersel, 2009: 15) yönelme, küresel sermayeye yapısal uyum, esnekleşme, özelleştirme (4046 sayılı kanun) süreci olmuştur. İthal ikameci sanayileşmeden, ihracata yönelik sanayileşmeye geçilmiştir.

Bu süreç de, batıdaki iktisadi düşünce dönüşümüne paralellik izler. Kamu ekonomisine olan inanç, 1973-1978 petrol krizleri sonrasında çıktının düşmesi nedeniyle yıkılmış ve liberal

politikalara dönüş yaşanmıştır. Devletçilik ve planlama, ekonomik etkinliğin azaldığı sosyalizmle hemen hemen eş anlamlı görülmüştür (Eren, 1991: 7,20).

Daha önce hem ekonomik gelişmeyi sağlama hem de toplumsal ihtiyaçları giderme görevine sahip KİT'ler, 1980 sonrasında sadece karlılık boyutunda değerlendirilmiş; verimsizlik ve etkinsizlik olgularının temel kaynağı görülerek hızla özelleştirilmeye başlanmıştır (Övgün, 2009: 51,54-55,220,221). 5 Nisan 1994 kararları bu inançla hazırlanmıştır. 1994 krizi, kamunun ekonomideki payının azaltılması ve serbestinin gerektiği adımların gerçekleştirilememiş olmasına bağlanmıştır (Sağlam, 2009: 174-175).

Serbesti özellikle finansal alanda ortaya çıkmıştır. Piyasa ekonomisinin çekirdeği bankalar (Ersel, 2009: 15) hızla sayı ve kapsam olarak arttı. Serbestleşen finans sektörü ise başka krizlere yol açmıştır 2001 bankacılık krizi. Benzeri bir kriz 2008 yılında Amerika Birleşik Devletlerinde görülmüştür. Bu krizler devlet müdahalesine ilişkin inançların gözden geçirilmesiyle sonuçlanmıştır. 2008-2009 yılları küresel kriz dönemidir ve hükümetler vergi ve prim teşvikleri, istihdamı artırmaya yönelik kamu harcamalarının artırılması gibi politikalarla krizle mücadeleye girişmişlerdir. Türkiye de bu usulleri benimseyen ülkeler arasındadır (Boztaş, 2013).

1980-2009 döneminin geneline bakıldığında, bu dönemde yaşanan liberalleşme ve serbestleşme sürecinin devletin ekonomideki etkisinin tamamen kaldırılması anlamına gelmediği belirtilmelidir. Uygulanan serbestlik, aslında denetimli bir serbestliktir (Eğilmez, 2009) ve serbestliğin aksine devlet müdahalesini içermektedir. Serbest piyasa mekanizması, yeniden şekillenen devlet ve bürokrasinin tarafından güvence altına alınırken (Eryılmaz, 2017: 147-177) aslında yukarıdan aşağı, devletçi bir nitelikte yönlendirilmektedir. Devlet ve bürokrasin tarafından sağlanan güvence, ekonomiye devlete yeni görevler tanımlanması şeklindeydi: ekonomi için gerekli işgücünün yetiştirilmesi devlete görev olarak yüklenmişti (Ongun, 2009: 64). Bu durumu Heper yeni aşkın devlet olarak tanımlar. 1980 sonrası aşkın devletten ılımlı araçsal devlete yönelme yukarıdan-aşağıya nitelik arz eder (Heper, 2012) ve aslında devletçiliğin bir başka türüdür.

2000 ve sonrasında kabul edilen strateji metinlerinde bu durum görülebilir. Uzun vadeli strateji (2001-2023), piyasaların ve devletin birbirlerini tamamlayıcı rol oynamalarını esas almış,

Türkiye'nin 2023 yılında dünyanın ilk on ekonomisi arasına girmesi için yapısal dönüşüm görevini devlete yüklemiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000: 21-23). İzleyen kalkınma planları iktisadi etkinliği sağlamak yanında devletin öncülüğünü örtük olarak kabul eder. Planlarda özelleştirme gibi serbestleştiren politikalar yanında bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması, insan kaynaklarının geliştirilmesi, yapısal reform, kayıtdışılığın önlenmesi, rekabetçiliğin desteklenmesi gibi piyasaya yön veren hususlar yer alır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, 2006; Kalkınma Bakanlığı, 2013).

İstihdam alanında daha özel bir planlama olan Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023), hedeflerine ulaşmak için dört temel araç belirlemektedir: Eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması ve istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2014). Stratejiye göre “Uygulanacak yeni teşvik politikalarının maliyetlerinin firmalarca değil genel bütçeden ve diğer kaynaklardan karşılanması, böylelikle işletmelerin rekabet gücünün gözetilmesi önemlidir” (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2014: 17). Metinde yer alan bu ifade, Heper'in ılımlı araçsal devlet tanımlaması ve Büyüyen Devlet koalisyonunun politika inançlarıyla uyumludur.

1923 yılından 2000 sonrasına gelinen siyasi ve iktisadi süreçte, batı siyaset ve iktisadı ile iç içedir. 1930'lara kadar liberal politikalar 1930-1980 döneminde devletçi politikalar, 1980 sonrası (neo)liberal politikalar izlenmiştir. 2008 sonrası tekrar müdahaleci politikalar dönüş bulunduğu görülür. Ekonominin batı ile eklemelenmiş bu durumunu Ekzen “farklı iktidarlar tek siyaset” olarak özetler (Ekzen, 2009: 15). Fakat her dönemin, kendisinden önceki dönemde oluşturulan mevzuatı tamamen değiştiremeyeceği, ayrıca yapısal dönüşümün zaman aldığı hesaba katılırsa, bu dönemlerin “liberal” veya “müdahaleci” niteliğinin köklü değişimleri değil aslında bir yönelmeyi ifade ettiği belirtilmelidir.

İstihdamda aracılık politikaları ile ilgili olarak, 1980 sonrası dönemde köklü değişiklikler olmuştur. Dönemin ilk düzenlemesi, devlete verilen insan kaynaklarını geliştirme görevi doğrultusunda, mesleki eğitim alanında olmuştur. 1984 ve 1985 yılında yapılan düzenlemelerle Geliştirme ve Destekleme Fonundan ayrılacak kaynaklarla Kamu aracılık örgütü tarafından özel sektör eliyle mesleki eğitim uygulanması usulleri geliştirilmiştir ve kapsamı sürekli genişletilmiştir (1987, 1988, 1996, 2000, 2004 tarihli yönetmelikler). İkinci olarak 2003 yılında

4857 sayılı İş Kanunu ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu ile istihdamda aracılık politikaları yeniden şekillenmiş, istihdamda aracılık görevi, Türkiye İş Kurumu ve özel istihdam bürolarına verilmiştir. Bu durum uzun vadeli stratejide öngörülen piyasaların ve devletin birbirlerini tamamlayıcı rol oynamaları esasına dayanıyordu. Üçüncü değişim, 2008 yılından sonra mesleki eğitime ilişkin politikalar ile işsizlik fon ve ödeneklerine ilişkin politikalarda ortaya çıkmıştır.

### 3.1.2. İş Kanunlarında Değişim

İstihdamda aracılık politikalarına çalışma mevzuatında yer veren ilk düzenleme 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunu'dur. Kanun istihdamda aracılık politikaları İni "*İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunması*" olarak tanımlamış ve bir amme hizmeti olarak Devlet tarafından ücretsiz yerine getirileceğini belirtmişti. Kanun, bu kamu hizmetini yerine getirmek için İş ve işçi bulma teşkilâtı öngörmüş ve görevlerini tanımlamıştır. Buna göre aracılık, işgücü piyasasına ilişkin bilgilerin toplanması, istihdam tedbirlerinin alınması, mesleki eğitim ve yeterliliklerinin sağlanması iş ve işçi bulma teşkilatının görevleriydi. Kanun bu hizmette devleti ön plana çıkarıyordu, iş ve işçi arayanlar bu ihtiyaçlarını devlete bildirmesi, vasıflı işçilerin kendilerini kaydettirerek işçi karneleri alması gerekiyordu. Kanuna göre kamu örgütünden ayrı olarak istihdamda aracılık politikaları sunan örgütlerin tümü kapatılmış, bununla birlikte istisnai olarak bazı örgütlere izin vermiş ve "hususî idarehane" ismiyle düzenlemişti. Bunlar meslek odaları, kamu yararına veya hayır işleriyle uğraşan cemiyetler olarak belirlenmiştir. Hususi idarehaneler istihdamda aracılık politikaları İni ücretsiz sunmakla ve aracılık faaliyetlerini düzenli olarak bildirmekle yükümlü kılınmıştı. Kanunda izin verilen idarehanelerin denetim altında tutulması ve yasaklara uymayanlar için hapis ve idari para cezası uygulanması öngörülmüştü.

Cumhuriyetin ikinci iş kanunu 1967 tarih ve 931 sayılı İş Kanunu, Anayasa mahkemesi kararı ile iptal edilmiş, bu kanuna paralel olarak 1971 tarih ve 1475 sayılı İş Kanunu kabul edilmiştir. Her iki kanun da artırıcı olarak düzenlenmiş, 3008 sayılı İş Kanunu hükümlerinin bir kısmı doğrudan güncel Türkçeye çevrilmiştir.

1475 sayılı İş Kanunda istihdamda aracılık politikalarının kamu görevi olması, İş ve İşçi Bulma Kurumuna verilen görevler, kamu örgütü dışında "özel büro"lar tarafından sunulan istihdamda aracılık politikalarının denetimi ve faaliyetlerin bildirilmesi yükümlülüğü, istihdamda aracılık

politikaları karşılığı ücret alma yasağı, yasaklara ilişkin yaptırım uygulanması korunmuştur. Daha sonra, 1985 tarih ve 3199 sayılı kanunla işverenlerden masraf alınabileceği kabul edildi. Bir diğer farklılık olarak anılan özel büroların kapsamına ilişkindir. Kanunun ilk yayın tarihinde kamu yararına yardımcı olan ve böyle olmayıp da yalnız hayır işleriyle uğraşan dernekler dışında, tarım sektöründe aracılığa da yer verilmiş; daha sonra 1983 tarih ve 2869 sayılı kanunla derneklerin bu faaliyetleri yürütülmesi uygulaması terkedilmiştir. Aynı kanun yurtdışında işçi talebinin karşılanmasına yönelik aracılık faaliyeti serbestleştirmişti: “*Madde 85 – (...) bir işverenin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracacağı işçileri temin etmesi mümkündür*”. Bununla birlikte yurtdışına izinsiz işçi gönderimi yaptırıma bağlanmıştı.

Hâlihazırda yürürlükte olan 2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu önceki iş kanunlarına göre istihdamda aracılık politikalarına daha kısa bir düzenlemeye yer vermiştir. Kanun aracılık görevini bir kamu hizmetinden çıkarmaktadır: “*İş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirilir.*” Dolayısıyla aracılık görevi Türkiye İş Kurumu ve özel istihdam büroları arasında paylaştırılmış görünmektedir. Kanunun bu düzenlemeye ilişkin gerekçesi şu şekildeydi: “*(...) Böylece Devletin resmi istihdam hizmetleri yanı sıra gerçek ve tüzel kişilerin de, gerekli izin ve denetim koşullarını yerine getirmek kaydıyla, iş ve işçi bulmaya aracılık etmeleri sağlanarak emek piyasalarının yönetiminde esnekliğin artırılması ve bu yolla istihdam düzeyinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır.*” (TBMM mevzuat bilgi sistemi)

Sonuçta, iş kanunlarında genel çerçevesi çizilen istihdamda aracılık politikaları düzenlemelerinin 1936-2003 yılları arasında devletçi koalisyonların inançlarına uygun gerçekleştiği söylenebilir. İstihdamda aracılık politikalarının devlet tekeline yakın bir kontrolle yürütülmesi planlanmıştı.

### **3.1.3. Kamu Aracılık Örgütleri Kanunlarında Değişim**

Süreç analizi öncesi İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Türkiye İş Kurumu’nun karşılaştırılmasında fayda bulunmaktadır: Aracılık hizmetlerini sunan kamu örgütleri İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Türkiye İş Kurumu’dur. İş ve İşçi Bulma Kurumu 1946 tarih ve 4837 sayılı kanunla, Türkiye İş

Kurumu 2003 tarih ve 4904 sayılı kanunla kurulmuştur (Türkiye İş Kurumu'nun kuruluşu 2000 tarihli KHK ile düzenlenmesine rağmen yıl içinde Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir).

Nitelik. İş ve İşçi Bulma Kurumu, kanuna göre “Çalışma Bakanlığına bağlı, tüzelkişilikte mali ve idari bakımdan muhtar bir devlet kurumudur.” Genel Müdürlük düzeyinde örgütlenmiş (4837:6), Danışma Kurulu ile desteklenmişti (4837:10). Bütçesinin Bakanlık bütçesinde ayrı adla yer alan ödenek ve il ve belediye bütçesinden ayrılan paylardan oluştuğu belirtilmişti (4837:13).

Türkiye İş Kurumu kanunu artırıcı düzenlemeler sahiptir: “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kuruluşu”dur (4904:1). Genel Müdürlük düzeyinde örgütlenmiş (4904:7); Genel Kurul (4904:5) ve Yönetim Kurulu (4904:6) kontrol ve danışmanlığı eklenmiştir. Bütçesinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesinde ayrılan ödenek, hizmetler ve masraf karşılıkları, idarî para cezaları, taşınır ve taşınmaz mallarından elde edilen gelirler, bağış ve yardımlardan oluştuğu belirtilmiştir (4904:16).

Görevler. İş ve İşçi Bulma Kurumu kuruluş kanunu, örgütün görevlerine açıkça yer vermez. örgüt, 3008 ve 1475 sayılı sayılı İş Kanunlarında verilen görevleri yerine getirmekle görevli kılınmıştı. Bu görevler özetle aracılık, işgücü piyasasına ilişkin bilgilerin toplanması, istihdam tedbirlerinin alınması, mesleki eğitim ve yeterliliklerinin sağlanması şeklindeydi.

Türkiye İş Kurumu, öncülü İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun görevlerini devralmıştır. Aracılık, işgücü piyasasına ilişkin bilgilerin toplanması, istihdam tedbirlerinin alınması, mesleki eğitim ve yeterliliklerinin sağlanması şeklindeki görevleri devam ettirecektir. Bununla birlikte kanun, istihdam tedbirleri ve mesleki eğitime ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içerir, işsizlik sigortası, AB mevzuatına uyum gibi ek görevleri örgüte yükler.

Değişim Gerekçesi. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yerine Türkiye İş Kurumu'nun kurulması sebebi, madde gerekçesinde özetle, kurumun etkinliğinin azalmış olması, ekonomik ve sosyal alanda görülen değişimler nedeniyle kamu tekeli uygulamasında serbestiye gidilmesi ihtiyacı, kayıtdışılığın önlenmesi ve denetleme kolaylığının sağlanması olarak verilmiştir.

Sonuçta, İş ve İşçi Bulma Kurumu devletçi koalisyonların inançlarına uygun olarak istihdamda aracılık politikaları İni tekelinde yürüten bir örgüttü. Bununla birlikte, -aşağıda değinileceği üzere- 2003'e gelindiğinde işe yerleştirme göstergeleri aşırı şekilde düşmüştür. Türkiye İş Kurumu ve serbestleştirme ise devletin istihdamda aracılık politikalarına ilişkin etkinliğini artırmak, devletçe kayıtdışılığı önlemek ve piyasadaki denetimini kolaylaştırmak araçlarına hizmet etmek üzere tercih edilmiştir. Burada devletçi koalisyonlardan Büyüten Devlet koalisyonunun inançlarına kayma görülür.

#### **3.1.4. İşe Yerleştirme Göstergelerinde Değişim**

İş ve İşçi Bulma Kurumu faaliyetleri sonucu işe yerleştirilen sayısı 1951 den 1957'ye hızla artmıştır. 1957 tarihinden 2003'e kadar dalgalı bir seyirle düşmüştür. Türkiye İş Kurumu'nun kurulduğu 2003 yılından sonra ise, işe yerleştirme sayısı artmış, 2015 yılında 1957 yılı göstergelerine ulaşılmış ve geçilmiş, 2017 yılında sayı bir milyonu aşmıştır.

Çizelge 3.1. Kamu aracılık örgütü işe yerleştirme istatistikleri

Yıl	İşe yerleştirme	Yıl	İşe yerleştirme	Yıl	İşe yerleştirme	Yıl	İşe yerleştirme
1951	28.074	1968	348.771	1985	157.690	2002	125.071
1952	63.494	1969	355.463	1986	258.848	2003	65.398
1953	194.862	1970	333.988	1987	253.449	2004	76.257
1954	356.547	1971	367.284	1988	251.120	2005	81.685
1955	454.527	1972	405.770	1989	266.874	2006	85.882
1956	521.629	1973	395.084	1990	283.243	2007	111.375
1957	562.392	1974	407.826	1991	269.577	2008	109.595
1958	542.962	1975	337.548	1992	297.765	2009	118.278
1959	549.594	1976	385.405	1993	267.088	2010	205.231
1960	574.270	1977	376.834	1994	242.466	2011	363.672
1961	463.126	1978	296.925	1995	264.111	2012	556.586
1962	399.635	1979	211.531	1996	243.280	2013	671.578
1963	375.081	1980	163.426	1997	220.615	2014	701.435
1964	313.968	1981	161.048	1998	218.354	2015	889.640
1965	258.070	1982	151.278	1999	201.942	2016	789.133
1966	263.292	1983	158.042	2000	185.610	2017	1.052.974
1967	286.531	1984	178.018	2001	213.998		
Kaynak: Devlet Denetleme Kurulu raporu ve Türkiye İş Kurumu İstatistikleri *Türkiye İş Kurumu 2003 tarihinde faaliyete geçmiştir.							



Türkiye İş Kurumu tarafından alınan açık iş talebi ve işe yerleştirme sayısı istisnalar dışında sürekli artmıştır. Bu artış 2003-2017 yılları arasında on kattan fazla olmuştur:

Çizelge 3.2. Türkiye İş Kurumu işe yerleştirme istatistikleri (1) açık iş ve işe yerleştirme

Yılı	Açık iş talebi			İşe yerleştirme		
	Özel	Kamu	Toplam	Özel	Kamu	Toplam
2003	*	*	129.258	*	*	65.398
2004	60.774	48.904	109.678	*	*	76.257
2005	79.172	34.655	113.827	48.932	32.753	81.685
2006	119.047	*	*	61.703	24.179	85.882
2007	169.986	16.936	186.922	94.108	17.267	111.375
2008	164.260	14.360	178.620	99.841	9.754	109.595
2009	144.502	21.388	165.890	89.842	28.436	118.278
2010	308.697	60.039	368.636	159.050	46.181	205.231
2011	595.987	64.636	660.623	304.187	59.485	363.672
2012	851.136	140.668	991.804	418.938	137.648	556.586
2013	1.414.929	66.267	1.481.196	609.636	61.942	671.578
2014	1.724.253	11.639	1.735.892	*	*	701.435
2015	2.030.603	12.653	2.030.603	880.194	9.446	889.640
2016	2.099.098	6.338	2.105.436	784.567	4.566	789.133
2017	2.682.984	8.273	2.691.257	1.041.015	3.897	1.057.249
Kaynak: Devlet Denetleme Kurulu raporu ve Türkiye İş Kurumu İstatistikleri * Bilgiye ulaşılamadı.						

Türkiye İş Kurumu'nun dezavantajlı gruplardan engelli ve eski hükümlülerin işe yerleştirilmesinde yukarıda görülen performans görülmez. Aynı durum yurtdışı istihdam oranları için de geçerlidir:

Çizelge 3.3. Türkiye İş Kurumu işe yerleştirme istatistikleri (2) engelli, eski hükümlü ve yurtdışı işe yerleştirme

Engelli ve eski hükümlü işe yerleştirme			
Yılı	Engelli	Eski hükümlü	Yurtdışı istihdam
2003	52.970	18.339	34.151
2004			40.198
2005			60.355
2006	23.317	6.694	81.379
2007	17.864	5.204	75.268
2008	21.967	2.481*	58.602
2009	26.405	332	59.479
2010	32.257	270	54.847
2011	38.349	292	52.491
2012	35.531	270	57.953
2013	34.476	247	52.013
2014	26.350	384	39.644
2015	20.455	255	31.966
2016	15.031	242	23.917
2017	12.151	186	19.834
Kaynak: Devlet Denetleme Kurulu raporu ve Türkiye İş Kurumu İstatistikleri 4857 sayılı Kanununun 30 uncu maddesinde bulunan zorunluluğun kaldırıldığı yıl.			

İşe yerleştirme göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

2000'li yılların başında devam eden ekonomik kriz kamu politikalarının tekrar gözden geçirilmesi ve yenilerinin uygulanması konusunda bir baskı oluşturmuştur. Bu Sabatier'in altsistem dışı dalgalanma olarak tanımladığı olgudur.

2000'li yılların başında kamu aracılık örgütünün işe yerleştirme rakama, 1957 yılı göstergesinin onda birine kadar düşmüştür. Bazı illerdeki işe yerleştirilen sayıları o ildeki Kurum çalışanı sayısından az olmuştur (Devlet Denetleme Kurulu, 2006: 31-32). Bu Sabatier'in "fiyasko" gibi nedenlere bağlı altsistem içi dalgalanma olarak tanımladığı olgudur.

İç ve dış dalgalanma, altsistemde politika değişimi oluşturur, nitekim yeni bir kamu istihdam örgütünün ve özel istihdam bürolarının kurulması bu döneme rastlar.

2003-2017 yılları arasında Türkiye İş Kurumu'na ait işe yerleştirme rakamlarının sürekli artışı devletçi koalisyonların savunularına uygun politikalar izlendiğinin bir göstergesidir. Ayrıca, özellikle 2008 yılından sonra engelli ve eski hükümlü işe yerleştirme sayılarının sürekli düşüşü, bu işe yerleştirmede kota sisteminin terkedilmesi ile piyasacı bir politika izlendiğinin göstergesidir. Her iki durum birlikte değerlendirildiğinde politikaların Büyüten devlet inançlarına uygunluğu görülmektedir.

Yurtdışı istihdamda görülen dalgalanma altsistem dışı değişimlerle ilgilidir. Yurtdışı istihdam oranları istikrarlı olarak artmış, sonra istikrarlı olarak azalmıştır. Fakat bu değişimin devletçi inançlardan özgürlükçü inançlara geçiş olmadığını belirtmekte fayda bulunmaktadır. Yurtdışındaki işlerde aracılık, dış ülke ekonomik yapı ve durumlarını, ülkelerarası ilişkileri ilgilendirmektedir ve altsistem dışı faktörlerle ilgilidir.

### **3.1.5. Özel İstihdam Büroları Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim**

4904 sayılı “Türkiye İş Kurumu Kanunu” 2003 yılında yayınlandığında özel istihdam bürolarına ilişkin düzenlemelere ait metnin tümü 29 paragraf halindeydi; iki farklı düzenlemeye ek olarak metni yeniden yazan 6715 sayılı kanun ile 2016 yılına gelindiğinde özel istihdam büroları 80'e yakın paragrafla düzenlenmiş haldedir.

2003 yılında 4904 sayılı kanunun ilk metninde özel istihdam bürolarına “Kurumca iş piyasasının ihtiyaçları dikkate alınarak belirlenecek sayıda ve aranan koşullar çerçevesinde seçilmek ve izin verilmek kaydıyla” istihdamda aracılık politikaları yürüteceğine yer vermiştir. Bu izin üç yıl geçerli olacağı öngörülmüş, izinler ve yenileme için masraf alınacağı düzenlenmiştir. Yurtdışı hizmet sözleşmeleri ise onaylatılmak zorundadır. Kanunda özel istihdam bürosu açmak için başvuracak kişilerin özelliklerine ilişkin sınırlamalar getirilmiş; Türk, lisans mezunu, müflis olmayan, bazı (yüz kızartıcı) suçları işlemek zorunlu tutulmuştur. Büroların fiziki ve personel kaynaklarının yeterliliği şartı aranmış ve teminat mektubu istenmiştir. Özel istihdam büroları müfettişlerce denetlenecektir ve Türkiye İş Kurumuna istenen kayıt ve belgeleri ibraz etmek zorundadır. On sekiz ay içerisinde hiçbir işe yerleştirme

işlemi gerçekleştirilmemesi gibi hallerde izni iptal edilecektir. Kanuna göre özel istihdam büroları, “iş arayanlara ve açık işlere ilişkin bilgileri sadece iş ve işçi bulma faaliyeti için gerekli olması halinde toplayabilir, işleme tabi tutabilir veya bunlardan yararlanabilir.” İş arayanlardan her ne ad altında olursa olsun menfaat temin edemez ve ücret alamazlar. İşe yerleştirme faaliyeti karşılığı ücret sadece işverenden alınır. Bazı meslekler ve üst düzey yöneticiler için ücret alınmasına Türkiye İş Kurumu tarafından izin verilebilir. Özel istihdam bürolarının yasaklara uymaması, hizmet akdi onaylatmama, bilgi ve evrak vermemesi halinde uygulanacak cezalar da Kanunda belirlenmiştir.

2008 yılında 5728 sayılı kanunla özel istihdam bürolarının hizmet akdi onaylatmama, bilgi ve evrak vermeme halinde uygulanacak idari para cezaları artırılmıştır.

2008 yılında 5763 sayılı kanunla özel istihdam bürosu açma şartı olan Türk olma zorunluluğu kaldırılmıştır. Özel istihdam bürolarına ilişkin idari para cezalarının kapsamı artırılmıştır: İş arayanlardan menfaat temin edenlere, bir sendikaya üye olmaması ya da asgari ücretin altında ücret ödenmesi koşullarını taşıyan anlaşmalar kurulmasına, izinsiz aracılık faaliyetlerine veya bunların yayın araçlarıyla yapılmasına, çalışma izni almayan yabancılar için aracılık faaliyeti sunanlara ilişkin yaptırımlar öngörülmüş, izin iptaline ilişkin ek düzenlemeler getirilmiştir. Bu kanun ayrıca 4857 sayılı Kanun’un 30 uncu maddesinde sayılan dezavantajlı gruplara ilişkin zorunlu istihdam azaltılmıştır.

2009 yılında 5920 sayılı kanun mecliste kabul edilmekle birlikte Cumhurbaşkanınca yayınlanmamıştır (R. Demir & Özgün, 2015: 135; Kabakçı, 2011) özel istihdam büroları tarafından geçici iş ilişkisi sağlanmasına yönelik düzenlemedir. Kanun gerekçesinde geçici iş kanunlaşmasının, Türkiye’de yıllardır danışmanlık hizmetleri adı altında geçici iş ilişkisi sözleşmesi düzenleyen kuruluşların yasadışı uygulamalarına son vereceği, özellikle kayıt dışı istihdamın önlenmesi, bu sektörde çalışanların sosyal güvence altına alınabilmeleri ve devletin bu alanda düzenleyici olması açısından da katkı sağlayacağı belirtilmişti. Kanun Cumhurbaşkanı Abdullah GÜL tarafından eşitlik ilkesine aykırı bulunarak yayınlanmadı. 18 Ocak 2010’da konu meclis gündemine yeniden taşınmış ancak toplumsal tepkiler sebebiyle konuyla ilgili maddeler yasalaşma imkânı bulamamıştır (R. Demir & Özgün, 2015). Değişiklik 2016 yılında yapılacaktır:

2016 tarih ve 6715 sayılı kanunla, geçici iş ilişkisine ilişkin düzenlemeler getiren kanundur. 4857 sayılı İş Kanununun 7'inci maddesi "Geçici iş ilişkisi, özel istihdam bürosu aracılığıyla ya da holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde görevlendirme yapılmak suretiyle kurulabilir." şeklinde değiştirilmiştir. Kanun özel istihdam bürosu tanımını da değiştirmiştir: "Özel istihdam bürosu: İş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmesine ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık yapmak ve/veya geçici iş ilişkisi kurma faaliyeti yürütmek üzere Kurum tarafından izin verilen gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulan büroları ifade eder." Kanun gerekçesinde, özel istihdam büroları tarafından yürütülen geçici iş ilişkisinin yasal zemininin olmaması bu şekilde çalışan işçilerin hak kaybına ve kayıtdışı istihdama neden olduğu, düzenleme ile bir taraftan işletmelerin ihtiyaç duyduğu esnekliğe katkıda bulunurken diğer taraftan da işsizlerin iş bulma süresini kısaltıp uzun süreli işsizlik oranlarının azalmasına katkı sağlayacağı, genç ve kadın işsizliğini azaltacağı, bunların işgücü piyasasına dâhil olmaları, tecrübe kazanmaları ve bu yolla daimi iş bulmalarının sağlanacağı belirtilmiştir.

Söz konusu kanunla özel istihdam bürolarına ilişkin düzenlemeler (4904:17-20) yeniden yazılmıştır. Özel istihdam bürolarının yürütebileceği faaliyetler genişletilmiştir: "Özel istihdam büroları; iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti yapar, işgücü piyasası ile istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetleri yürütebilir, mesleki eğitim düzenleyebilir ve yetki verilmesi hâlinde geçici iş ilişkisi kurabilir." Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonları için aracılık faaliyeti ve geçici iş ilişkisi Türkiye İş Kurumu tekeline kalmaya devam etmiştir. Ayrıca özel istihdam büroları şube açabileceklerdir. Büroların denetimi ve bilgilerin raporlanmasında önceki düzenlemelere benzer bir yol izlenmiş ve kontrol öncelenmiştir. Bürolar istenen bilgileri verecek ve teftiş edilecektir. Örneğin 665 sayılı KHK ile kaldırılan teftiş kurulunun görevlerini devralan İş Teftiş Kurulu, 2018 yılında özel istihdam bürolarını ve geçici iş ilişkilerini programlı teftiş kapsamına almıştır. Kanun yasaklara uymayan özel istihdam bürolarına uygulanacak yaptırımlara ilişkin de ayrıntılı düzenlemeler getirmiş, yaptırımları artırmıştır: iznin iptali halinde üç yıl süreyle izin verilmeyecektir.

Referans dönemde (2003-2017) özel istihdam bürosu sayısı ve işe yerleştirme göstergeleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Çizelge 3.4. Özel İstihdam Bürosu Sayısı ve İşe Yerleştirme Göstergeleri

Yılı	Faal ÖİB sayısı	İşe yerleştirme	Erkek	Kadın
2003	-	-	-	-
2004	23**	1.177	930	247
2005	102**	10.580	6.571	4.009
2006	207**	19.789	12.525	7.264
2007	257**	90.524	72.321	18.203
2008	261	43.852	29.828	14.024
2009	271	21.405	10.993	10.412
2010	295	27.651	14.697	12.954
2011	312	35.564	18.349	17.215
2012	333	22.400	13.550	8.850
2013	364	*	*	*
2014	396	14.821	*	*
2015	443	13.702	*	*
2016	456	26.283	12.835	13.448
2017	444	*	*	*

Kaynak: Devlet Denetleme Kurulu raporu ve Türkiye İş Kurumu İstatistikleri  
\*veriye ulaşılamamıştır. \*\*izin alan sayısıdır. Faal sayısı daha az olmalıdır.

Özel istihdam büroları mevzuatı ve göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

2003 yılında özel istihdam büroları serbestleştirilmiş, fakat denetim ve yaptırımlar kurulmuştur. 2008 yılında bu denetim ve yaptırımlar artırılmıştır. 2016 yılında geçici işçilik kurma imkânı tanınmıştır.

Referans dönemde özel istihdam bürosu sayısı sürekli artmaktaysa da bu bürolar tarafından gerçekleştirilen işe yerleştirme sayısının belirli bir sınırdan tutulduğu görülür. 2007 yılında özel istihdam büroları işe yerleştirme göstergesinde yaşanan patlama sonrasında 2008 yılının başında iki kanunla bu yükseliş önlenmiştir: 5728 sayılı kanunla idari para cezaları ağırlaştırılmış, 5763 sayılı kanunla ek önlemler alınmıştır. Sonuçta, özel istihdam bürolarını sayısı artmasına rağmen ortalama iş yerleştirme sayısı sürekli azalmıştır. Bununla birlikte 2016 yılında geçici işçiliğin mevzuata girdiği görülür. Geçici işçilik, madde gerekçesinde etkinliği artırmak, kayıtdışılığı azaltmak inançlarıyla uygulamaya konulmuştur.

Bu uygulamalar sonucunda, SGK istatistiklerine göre 2002 yılında yüzde ellinin üstünde olan kayıtdışılık, 2017 yılında yüzde otuzlar seviyesine inmiştir.

Bu göstergeler sonucunda sürecin piyasacı koalisyonların inançlarına uygun olarak esnekleştirildiği, devletçi koalisyonların inançlarına uygun olarak sınırlandırıldığını gösterir. Özel istihdam büroları ve geçici işçiliğin serbestleştirilirken sınırlandırılması büyüten koalisyonların savunularına uygunluğu ifade etmektedir.

### 3.1.6. Tanınırlık Mevzuatı ve Göstergelerinde Değişim

Tanınilık faaliyetleri, kamu hizmetinin reklamıdır. Bunlar işyeri ziyaretleri, fuar ve kariyer günü etkinlikleri, yazılı materyal ve kısa mesaj gibi faaliyetleri kapsar.

Türkiye İş Kurumu uzmanlık tezlerinde (Alabaş, 2007: 141; Bayhan: 141; Karagülle, 2007: 66; Ögüt, 2007: 99; Öksüz, 2007: 80), Türkiye İş Kurumu hizmetlerinin tanınırlığının, işyeri ziyaretleri, yazılı materyal, sosyal medya (facebook, twitter, youtube gibi), fuar ve kariyer günü etkinlikleri, afiş ve reklamlar vasıtasıyla artırılması gerektiği sıklıkla yer bulur. Türkiye İş Kurumu'nun ve izin verilen özel istihdam bürolarının tanınırlık faaliyetleri yürütmesinde mevzuat açısından her hangi bir engel bulunmamaktadır. Bununla birlikte, bunlar dışında kalan aracılık faaliyetlerine ilişkin tüm tanınırlık faaliyetleri yasaklanmıştır. 4904 sayılı kanunun uygulamadaki hükmüne göre,

*“Kurumdan izin almaksızın bir işyerinde 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 benzeri yayın araçları ile iş ve işçi bulmaya aracılık yapılamaz ve geçici iş ilişkisi kurulamaz. Basın ve yayın kuruluşları ile diğer bilgi iletişim araçları vasıtasıyla Kurumdan izin almadan iş ve işçi bulmaya aracılık ve geçici iş ilişkisi kurma faaliyeti gösteren kişilere ait reklam ve ilanların yayını yapılamaz.”*

Bu hüküm, sendikaların, mezunlar derneği gibi sivil toplum kuruluşları ve platformların, meslek odalarının, eğitim kurumlarının istihdamda aracılık politikaları vermeye yönelik aracılık ve tanınırlık faaliyetlerini sınırlandırmaktadır.

Çizelge 3.5. Türkiye İş Kurumu tanınırlık faaliyetleri

Yılı	Özel sektör işyeri ziyareti sayısı	İstihdam fuarı sayısı	Kariyer günleri sayısı	İş arayan ve işverenlere kısa mesaj	Meslek seçimine destek dergisi
2003	16.379	-	-	-	-
2004	15.291	-	-	-	-
2005	20.610	-	-	-	-
2006	19.117	-	-	-	-
2007	40.379	17	-	-	-
2008	35.939	2	-	1.261.462	-
2009	33.978	3	1	1.571.280	-
2010	42.025	6	-	2.203.161	-
2011	70.505	16	41	3.828.298	-
2012	192.258	27	102	8.476.187	-
2013	376.654	27	138	11.209.096	700.000
2014	410.734	30	174	21.361.902	1.000.000
2015	477.606	22	115 (12.500 genç)	37.790.874	1.000.000
2016	552.505	17	102 (16.102 genç)	32.715.149	1.000.000
2017	601.202	37	118	39.447.063	1.000.000
Kaynak: Türkiye İş Kurumu Faaliyet Raporları					

Tanınırlık mevzuatı ve göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

İşe yerleştirmede tanınırlığın kamu açısından sürekli artırılması, diğer sektörler açısından mevzuat yönüyle sınırlandırılması, söz konusu alanda devletçi koalisyonların politika inançlarına uygunluğunu göstermektedir.

Bununla birlikte, gerek piyasa tabanlı işletmeler gerek kolektifler tanınırlık faaliyetleri yürütmektedir. Bu faaliyetlere ilişkin hazırlanmış/yayınlanmış herhangi bir istatistik bulunmaması, kamu-özel-kolektif tanınırlık faaliyetlerini karşılaştırmaya imkân vermemektedir. Yine de, kamu faaliyetlerinde 2003-2017 artışının artışın otuz kattan fazla olması, devletçi koalisyonların baskın niteliği olduğu savunusunu güçlendirmektedir.



### 3.1.7. Danışmanlık Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim

Danışmanlık, işe yerleştirme ve meslek edindirmeye yönelik danışmanlık ve eğitim faaliyetleridir. İş seçimi, meslek seçimi, meslekleri tanıtıcı bilgi sağlamak, yanlış kariyer seçimini önlemek, mesleki uyumun sağlanması, mesleki becerilerin artırılması, özgeçmiş hazırlanması, iş görüşmesi teknikleri ve iletişim becerisi eğitimleri gibi hizmetleri kapsar (Aca, Emirgil & Işığışık, 2013: 149; Karagülle, 2007: 50; Yıldırım ve diğerleri, 2015: 75-76). Bu amaçlar, bireysel ve grup görüşmeleri, işyeri ziyaretleri, okul ziyaretleri, iş ve mesleki eğitimler araçlarını kullanır.

1936 ve 1971 tarihli İş kanunları, işveren ve işçilere sağlanan danışmanlık faaliyetini genel olarak iş ve işgücü bilgilerinin toplanması ve yayınlanması, mesleğe yöneltme ve mesleki eğitim şeklinde düzenlemiştir. 2003 tarihli Türkiye İş Kurumu, bu faaliyetleri aynen kabul etmekle birlikte, ayrıntılı tanımını yapmış ve kapsamlarını genişletmiştir. 2003 sonrası uygulamada da danışmanlık faaliyetleri artış gösterecektir. Bazı göstergelerde 2010-2017 yılları arasındaki artış on kattan fazladır.

Çizelge 3.6. Türkiye İş Kurumu iş ve meslek danışmanlığı istatistikleri

Yılı	İş ve Meslek Danışmanı Sayısı	Bireysel Görüşme ve meslek danışmanlığı	Grup görüşmesi	İşyeri ziyareti	İş Arama Becerileri Eğitimi
2003	54	2.983	*	16.379	6.821
2004	52	4.066	*	15.291	5.415
2005	69	1.645	*	20.610	21.392
2006	*	2.124	41.111	19.117	74.776
2007	*	2.605	176.690	40.379	88.864
2008	*	4.154	214.585	35.939	86.364
2009	*	6.853	288.503	33.978	129.365
2010	*	19.724	320.219	42.025	134.375
2011	400**	165.111	320.122	70.505	138.689
2012	2.813	841.493	271.326	183.373	150.759
2013	3.889	1.632.850	661.720	376.654	*
2014	3.823	2.564.340	981.238	410.734	*
2015	3.750	3.378.949	1.081.977	477.606	613.253
2016	3.535	4.072.924	1.185.264	552.505	778.718
2017	3.740	4.276.025	1.144.573	601.202	455.852

Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistikleri, faaliyet raporlarından derlenmiştir.  
\*Bilgiye ulaşılamadı \*\*Yaklaşık rakamdır.

Danışmanlık faaliyetlerin hızlı artışı 2011 yılında yapılan düzenlemeler ile olmuştur. 2003 tarihli Türkiye İş Kurumu kanunu bu hizmetleri tek daire başkanlığının, İşgücü Uyum Dairesi altında toplamıştı. Bu birim danışmanlık hizmetleri ile aktif istihdam politikaları olarak adlandırılan mesleki eğitimlerin düzenlenmesiyle görevliydi (4904:9) ve görevler sınırlı sayıdaki istihdam ve meslek uzmanları tarafından yerine getiriliyordu.

2011 yılında 665 sayılı KHK ile bu birim ikiye ayrılmıştır. Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi mesleki eğitimleri, İş ve Meslek Danışmanlığı Dairesi danışmanlık hizmetlerini verecek, ayrıca iş ve meslek danışmanları istihdam edilecektir.

2011-2012 arasında iş ve meslek danışmanlığı yürüten personel sayısı 400'lerden 2800'lere kadar artırılmıştır. Bu personel ilk başta sözleşmeyle istihdam edilmekle birlikte 2013 yılında kalıcı hale getirilmiş (6385 sayılı kanun); aynı yıl ikinci bir alımla sayıları 3900'e yaklaşmıştır.

Danışmanlık mevzuatı ve göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

Devlet, bireyle görüşerek onu belirli bir mesleğe yönlendirmekte, işyerlerine gidip istatistik toplamakta, bu faaliyetin sayısını artırırken, bu işleri yapan personel sayısını da artırmaktadır. Sürecin geneline yaygın olmakla birlikte, özellikle 2011 sonrasında her türlü danışmanlık faaliyetinde hızlı bir artış bulunmaktadır. Bu göstergeler devletçi koalisyonların politika inançlarına uygundur.

Bununla birlikte, devlet dışı danışmanlık göstergelerinin nasıl değiştiğine ilişkin elde mevcut istatistiki bir veri bulunmamaktadır. Yukarıda belirtildiği şekilde, gerek piyasa tabanlı işletmeler gerek kolektifler danışmanlık faaliyetleri yürütmektedir. Bu faaliyetlere ilişkin hazırlanmış/yayınlanmış herhangi bir istatistik bulunmaması, kamu-özel-kolektif danışmanlık faaliyetlerini karşılaştırmaya imkân vermemektedir. Yine de, kamu faaliyetlerinde 2003-2017 baş döndürücü artış devletçi koalisyonların baskın niteliği olduğu savunusunu güçlendirmektedir.

### 3.1.8. Personel Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim

2003-2017 yılları arasında Türkiye İş Kurumu personel sayısı istatistiklerine bakıldığında, personel sayısının bu dönemde yaklaşık 4,5 kat arttığı görülür. Sadece 2012-2013 yılında (665 sayılı KHK ile) personel artışı yüzde yüzü aşmıştır. 2016 ve 2017 yılında personel sayısında bir düşme görülür.

Çizelge 3.7. Türkiye İş Kurumu personel göstergeleri: kadrolar

Yılı	Memur	Sözleşmeli	Merkez	Taşra	Toplam	Boş Dâhil
2002	1.749	9	*	*	1.758	*
2003	1.667	9	*	*	1.667	*
2004	1.889	9	*	*	1.889	*
2005	2.331	8	*	*	2.339	*
2006	2.437	7	527	1.910	2.444	3.415
2007	2.458	7	510	1.948	2.465	3.420
2008	2.520	7	491	2.029	2.526	3.420
2009	2.579	248	509	2.070	2.827	3.729
2010	2.582	607	534	2.047	3.189	4.189
2011	3.961	22	507	3.454	3.983	6.642
2012	3.897	2.639	513	3.384	6.536	11.089
2013	7.968	370	*	*	8.338	*
2014	8.086	120	559	7.527	8.186	*
2015	8.032	119	465	7.567	8.151	11.139
2016	7.717	117	531	7.303	7.834	11.165
2017	7.459	99	521	7.037	7.558	11.206
Devlet Denetleme Kurumu Raporu ve Türkiye İş Kurumu Yıllık Faaliyet Raporlarından oluşturulmuştur. * Bilgiye ulaşılamadı.						

2002-2014 arasında yaşanan personel sayısı artışı eğilimi, devletçi koalisyonların inançlarına uygundur. 2015 ve sonrasında personel sayısının azaltılmasına sebep olacak altsistem içi herhangi bir değişim sebebi görülemediği.

Bununla birlikte 2015 yılından sonra kamu kesiminde olağanüstü hal rejimine bağlı olarak personel eksilmesi ve kurumlar arasında geçiş uygulaması bulunmaktadır. Bu durum istihdamda aracılık politikaları altsistemi dışında oluşan dalgalanmadır. Dış dalgalanmalar,

politika altsistemine politika inançlarından bağımsız olarak politika çıktılarında değişimler oluşturur.

Politika altsistemi ile doğrudan bağlantılı diğer olgu, personelin eğitim durumudur. Personel sayısındaki artış, eğitim ortalamasını da artıracak şekilde yapılmıştır. Toplam personel içindeki lisans ve yüksek lisans diploması bulunan personelin oranı artmıştır.

Çizelge 3.8. Türkiye İş Kurumu personel göstergeleri: eğitim durumu ve personel eğitimi

Yılı	İlkokul	Ortaokul	Lise	Ön Lisans	Ön Lisans	Lisans	Y. Lisans	Doktora	Toplam
2006	12	108	673	1644					2.444
2007	9	99	667	1690					2.465
2008	8	90	644	441	23	1.273	40	1	2.526
2009	7	81	616	456	21	1.595	51		2.827
2010	7	73	566	674	18	1.782	67	2	3.189
2011	16	104	827	819	23	2.091	100	3	3.983
2012	17	94	792	722	22	4.238	646	5	6.536
2013	17	90	749	741	21	5.388	1326	6	8.338
2014	15	81	709	691	19	5.251	1412	8	8.186
2015	18	75	693	594	17	5.232	1516	6	8.151
2016	15	66	637	515	14	5.052	1530	5	7.834
2017	14	59	580	479	12	4.901	1509	4	7.558
Devlet Denetleme Kurumu Raporu ve Türkiye İş Kurumu Yıllık Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.									

2011 yılında yayımlanan 665 sayılı KHK ile 2012 ve 2013 yıllarında yüksek eğitim almış personel sözleşmeli olarak istihdam edilmiştir. Bu kamu hizmetinde etkinliğin tercih edilmesiyle bağlantılıdır. Devlet esnek sözleşme kapsamında görece yüksek ücretli fakat etkin çalışacak personel istihdam etmiştir. Bütçe giderleri üzerinden kişi başı giderin hesap edilerek Tüfe oranlarıyla karşılaştırılması sonucu ulaşılan ücret değişimine ilişkin tablo aşağıdadır.

Çizelge 3.9. Türkiye İş Kurumu personel göstergeleri: ortalama kişi başı maliyet/ücret

Yıl	Personel Sayısı	Personel Giderleri	Kişi Başına Gider	Gider 2006=134,49	Tüfe / Aralık 2003=100	Gider / Tüfe Karşılaştırma	
2006	2.444	50.349.750,00	20.601,37	134,49	134,49	-	-
2007	2.465	49.472.000,00	20.069,78	131,02	145,77	-14,75	Düşük
2008	2.526	54.403.516,00	21.537,42	140,60	160,44	-19,84	Düşük
2009	2.827	64.069.575,00	22.663,45	147,95	170,91	-22,96	Düşük
2010	3.189	76.023.300,00	23.839,23	155,63	181,85	-26,22	Düşük
2011	3.983	142.272.800,00	35.720,01	233,19	200,85	32,34	Yüksek
2012	6.536	227.015.537,00	34.733,10	226,74	213,23	13,51	Yüksek
2013	8.338	334.553.300,00	40.123,93	261,94	229,01	32,93	Yüksek
2014	8.186	345.591.558,00	42.217,39	275,60	247,72	27,88	Yüksek
2015	8.151	300.849.600,00	36.909,53	240,95	269,54	-28,59	Düşük
2016	7.834	330.075.958,00	42.133,77	275,06	292,54	-17,48	Düşük
2017	7.558	336.678.668,54	44.546,00	290,81	327,41	-36,60	Düşük

Türkiye İş Kurumu Yıllık Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Buna göre 2011 yılına kadar ücretler düşük iken; İş ve meslek danışmanlarının sözleşmeli istihdam edildiği 2011 sonrasında ücretlerin arttığı görülür. Bu durum 2011-2014 yılları arasında devam edecektir.

Bu süreçte, iş ve meslek danışmanlarının kariyer gelişimi, yeterlilik ve iş doyumunu, kariyer ve meslek edindirmedeki rollerine ilişkin teknik altyapı (P. Bayraktar, 2013; Çoşkun, 2013; Gelibolu & Pişkin, 2013: 55; Koyuncu, 2013; Kuşçu, 2013; Özdemir & Çitim, 2013) altsistemdeki politika çıktılarına şekillendirmede önemli yere sahiptir.

İş ve meslek danışmanlığının kadro talebine yönelik savunuculuk faaliyetleri sonucu 2013 yılında sözleşmeli personel kadroya geçirilmiş (6385 sayılı kanun), süreç 2015 yılında yeni İş ve Meslek Danışmanlığı yönetmeliği sonuçlandırılmıştır. 2015 ve sonrasında personel ücretlerinin durumu, sözleşmeli personel istihdam edilen 2011 yılı öncesindeki haline dönmüştür.

Personelin eğitim durumu ile bağlantılı bir başka olgu, hizmet içi eğitimlerdir. 2003-2017 yılları arasında verilen hizmet içi eğitimi sayısı ve katılımcı sayısı aşağıdaki gibidir:

Çizelge 3.10. Türkiye İş Kurumu personel göstergeleri: hizmet içi eğitim

Yılı	Eğitim Sayısı	Katılımcı Sayısı	Toplam Personel	Katılım Oranı
2003	Veri yok	Veri yok	1.667	
2004	Veri yok	Veri yok	1.889	
2005	Veri yok	Veri yok	2.339	
2006	41	3.333	2.444	136%
2007	30	1.957	2.465	79%
2008	29	1.484	2.526	59%
2009	49	2.319	2.827	82%
2010	40	1.817	3.189	57%
2011	50	2.999	3.983	75%
2012	41	4.175	6.536	64%
2013	26	3.078	8.338	37%
2014	31	3.100	8.186	38%
2015	37	6.119	8.151	75%
2016	28	6.237	7.834	80%
2017	37	3.072	7.558	41%
Türkiye İş Kurumu Yıllık Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.				

Hizmet içi eğitim sayısı, katılımcı sayısı, katılım oranı değişiminde istikrar bulunmamaktadır. Bunun nedeni olarak koalisyonların bu politika değişimini etkilemeye yönelik savunuların yokluğu (diğer bir deyişle azalan öneme sahip ikincil politikalarda kayıtsızlık) gösterilebilir.

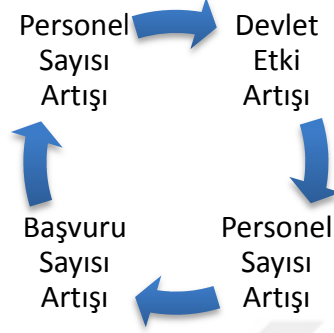
Çıktılarda önemli değişim 2006 yılında gözlenir. Bu yılda eğitime katılan sayısı, toplam personel sayısından fazla gerçekleşmiştir. Bu değişimin nedeni altsistem dışı dalgalanmadan kaynaklandığı söylenebilir. 2006 yılında Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan raporda 2003-2005 yılları arasında hizmet içi eğitime önem verilmediği belirtilmiştir (Devlet Denetleme Kurulu, 2006). Sonuçta aynı yıl hizmet içi eğitim artırılmıştır.

Personel mevzuatı ve göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından sonucunda aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

Piyasada devletin etkisinin büyüklüğü, kamu hizmetlerine olan talep ve personel sayısı artışı arasında ilişki vardır. Kamu hizmetinin kapsamını artırmak üzere ek personel istihdam edilir, bu personelin yukarıda belirtilen tanınırlık faaliyetleri neticesinde kamu hizmetine talep artar, talebin artması ek personele ihtiyaç doğurur, ihtiyacı karşılamak üzere alınan personel kamu

hizmetinin kapsamını artırma yönünde baskı oluşturur. Örgütün büyüme sebepleri arasında yer alan bu döngü, devletçi koalisyonların inançlarına uygundur.

Çizelge 3.11. Personel artışı ve devlet etkisi artışı döngüsü



2003-2017 yılları arasında personel sayısında artma eğilimi, bu personelin sunduğu faaliyet sayısındaki artma, işyeri ziyaretleri ve tanıtım gibi faaliyetlere bağlı olarak hizmet talebinde artış ve bu artışın doğurduğu personel artışına yönelik talep baskısı, bir gösterge olarak devletçi koalisyon politika inançlarına uygunluğu gösterir.

Gerek personelin eğitim düzeyinde artış, gerek hizmet içi eğitim sayılarında artış eğilimi, ve son olarak sözleşmeli-esnek iş ve meslek danışmanlığı uygulaması, büyüten devlet koalisyonu inançlarına uygun olarak, etkinlik beklentisinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, büyüten devlet koalisyonunun, personeli kadroya göre esnek sayılacak sözleşme modeli ile istihdamına yönelik politika çıktısı devamlılık göstermez. 2013 yılında yapılan değişikliğin (6385 sayılı kanun), eşitleyen devlet koalisyonunun istihdam güvencesi ve kadroda eşitlik inançları doğrultusunda gerçekleştiği görülür. Bu durum, Sabatier'in savunduğu üzere ikincil politika inançlarının koalisyonlar tarafından daha kolay terkedilebildiğini göstermektedir. Büyüten devlet koalisyonu, kamu hizmetinin kapsamının genişlemesi ve bu hizmetin çıktıyı ençoklayacak şekilde yapılması gerektiği politika inancını değiştirmemekte, veya altsistemde baskın pozisyonunu kaybetmemektedir, yalnız personele kadro verilmesi düzenlemesi gibi ikincil bir düzenleme ile etkinliğin sağlanabileceğini kabul etmektedir. Zira personelin kadrolu olarak istihdamı süresince yukarıda değinildiği üzere işe yerleştirme, danışmanlık ve tanınırlık faaliyetlerindeki çıktılarının artışı devam edecektir.

### 3.1.9. Fiziki Varlıklar Göstergelerinde Değişim

Türkiye İş Kurumu'nun bina, araç, hizmet merkezi, hizmet noktası sayısı aşağıda gösterildiği şekilde değişmiştir:

Çizelge 3.12. Türkiye İş Kurumu fiziki varlıklar

Yılı	Bina Sayısı	Araç Sayısı	İl Müd + İlçe Müd (2011 sonrası Hizmet merkezi)	Hizmet Noktası
2003	*	*	*	*
2004	*	*	*	*
2005	*	*	*	*
2006	122	*	81 + 26	*
2007	126	*	81 + 27	*
2008	129	*	81 + 27	*
2009	126	*	81 + 31	*
2010	139	*	81 + 31	845
2011	164	*	81 + 33	1.360
2012	188	*	81 + 33	1.553
2013	176	342	81 + 33	1.923
2014	180	355	81 + 33	2.956
2015	184	351	81 + 65	3.068
2016	188	404	81 + 72	2.344
2017	198	404	81 + 75	2.544
Türkiye İş Kurumu Yıllık Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.				

Türkiye İş Kurumu faaliyet raporlarına göre hizmet binalarının özürülülerin ulaşım ve kullanımına uygun hale getirilmesi çalışmaları yürütülmektedir. Yeni yapılan veya restore edilen İl Müdürlüklerinde rampa ve engelli asansörü bulunmaktadır. Bununla birlikte, konuya ilişkin herhangi bir veri bulunmamaktadır.

Fiziki varlıklar göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

Türkiye İş Kurumu fiziki varlıkları süreç içinde sürekli artmıştır. Bu durum devletçi koalisyonların politika inançlarına uygunluğu ifade eder. Türkiye İş Kurumu daha fazla bina,



hizmet merkezi, hizmet noktası, araç ile ülke geneli hizmetini yaygınlaştırır ve geliştirirken, piyasaya da daha hızlı müdahale etme imkânını sağlamaktadır.

### **3.1.10. Bütçe Göstergelerinde Değişim**

Türkiye İş Kurumu bütçesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde hazırlanmaktadır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen bütçe sistemi sonuç analizine dayalı performans esaslı bir sistemdir (Demircan, 2006: 47). Dolayısıyla bütçe oranları ile politika çıktıları arasında ilişki kurmaya imkân tanıyacak şekilde raporlanmakta ve faaliyet raporları ile yayınlanmaktadır.

Bütçe gelirleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesinde ayrılan ödenek, hizmetler ve masraf karşılıkları, idarî para cezaları, taşınır ve taşınmaz mallarından elde edilen gelirler, bağış ve yardımlar gibi kalemlerden oluşur. Bunlar arasında vergilemeden elde edilen gelir ağırlıklı rol oynar.

Bütçe giderleri; personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ve sermaye giderleri kalemleri altında gösterilmektedir. Türkiye İş Kurumu net gelir ve gider bütçesi ile gider bütçesi gerçekleşme oranları aşağıdaki gibidir:

Çizelge 3.13. Türkiye İş Kurumu bütçe göstergeleri (1): net bütçeler ve gerçekleşme oranı

Yılı	Net Gelir Bütçesi	Net Gider Bütçesi	Gider Bütçesi Gerçekleşme Oranı
2003	43.737.074,60	41.880.537,84	*
2004	148.509.552,56	129.404.912,80	*
2005	82.437.027,55	80.474.963,47	*
2006	84.663.316,56	80.418.159,98	80
2007	116.626.530,50	105.546.162,46	84
2008	197.583.441,68	137.546.255,56	53
2009	486.900.437,40	403.068.116,51	49
2010	606.242.628,00	552.742.332,00	65
2011	652.646.982,00	592.380.240,00	33
2012	1.475.401.481,00	1.476.934.745,00	72
2013	1.515.297.383,00	1.508.300.164,04	65
2014	1.709.815.368,86	1.737.180.929,51	70
2015	3.284.884.565,36	3.650.774.953,98	74
2016	6.316.305.358,84	5.889.223.031,00	60
2017	5.105.224.238,99	5.269.183.642,56	55
Devlet Denetleme Kurumu Raporu ve Türkiye İş Kurumu Faaliyet raporlarından derlenmiştir.			Ortalama: 63

Gider bütçesi içinde mal ve hizmet alım giderleri ve 2016 yılından sonra cari transferler önemli rol oynamaktadır:

Çizelge 3.14. Türkiye İş Kurumu bütçe göstergeleri (2): gider kalemleri ve yüzdeleri

Yıl	Personel Giderleri (Tutar ve Yüzde)		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		Mal ve Hizmet Alım Giderleri		Cari Transferler		Sermaye Giderleri	
	Tutar	Yüzde	Tutar	Yüzde	Tutar	Yüzde	Tutar	Yüzde	Tutar	Yüzde
2006	45.854.491,35	57	4.710.581,26	6	24.482.752,25	30	2.929.616,92	4	2.440.718,20	3
2007	48.825.748,07	46	5.416.975,17	5	44.253.106,32	42	3.842.087,00	4	6.084.000,00	6
2008	53.332.213,89	39	5.961.667,60	4	55.162.699,46	40	4.168.050,49	3	18.921.624,12	14
2009	60.326.692,35	15	6.918.031,97	2	283.850.515,02	70	4.978.803,27	1	46.994.073,90	12
2010	69.692.909,00	13	2.099.688,00	0	410.051.652,00	74	5.130.877,00	1	55.767.206,00	10
2011	88.168.405,00	15	14.952.062,00	3	439.048.293,00	74	4.705.031,00	1	45.506.449,00	8
2012	187.959.835,00	13	28.997.483,00	2	1.191.965.846,00	81	5.718.939,00	0	60.717.390,00	4
2013	269.003.544,00	18	42.175.437,00	3	1.131.612.675,00	75	8.096.657,00	1	57.411.851,00	4
2014	265.505.167,11	15	40.480.017,47	2	1.360.032.145,66	78	12.858.009,92	1	58.305.589,35	3
2015	292.449.459,00	8	45.305.417,00	1	3.212.507.084,00	88	16.360.229,00	0	84.152.764,00	2
2016	323.550.757,00	5	50.909.429,00	1	3.506.180.563,00	60	1.913.587.125,00	32*	94.995.156,00	2
2017	336.678.668,54	6	52.891.292,95	1	214.990.578,27	4*	4.579.965.088,38	8*	84.658.014,42	2
Türkiye İş Kurumu Faaliyet raporlarından derlenmiştir. *Bütçe kalem değişikliğinden kaynaklı oransal değişme										

Gelir ve Gider bütçeleri gösterir tabloda, gelir ve giderlerin 2005 ve 2017 yılları hariç, sürekli arttığı görülür.

2005 yılında azalma ile ilgili olarak; istatistikte görülen azalmanın nedeni bir önceki yıla ait gelirlerin bütçeleştirilmesi ile ilgilidir. Giderde görülen azalma bunla bağlantılıdır. Bu kalemler bütçelerden dışlanarak soyutlama yapıldığında, 2005 yılında azalma değil artma olduğu görülür.

Çizelge 3.15. Türkiye İş Kurumu bütçe göstergeleri (3): 2004-2005 dalgalanmaları

	2003	2004	2005
<b>Gelir Soyutlaması</b>			
Geç. Yıl. Ait. Gel.	22.380,02	79.185.711,85	1.614.279,65
Net Gelir	43.737.074,60	148.509.552,56	82.437.027,55
Soyutlama	43.714.694,58	69.323.840,71	80.822.747,90
<b>Gider Soyutlaması</b>			
Diğer Giderler	1.368.275,21	73.183.476,84	13.709.427,52
Net Gider	41.880.537,84	129.404.912,80	80.474.963,47
Soyutlama	40.512.262,63	56.221.435,96	66.765.535,95
<b>Devlet Denetleme Kurulu Raporu</b>			

2017 yılında azalma ile ilgili olarak; istatistikte görülen azalmanın nedeni kişi ve kurumlardan alınan paylarda(prim) görülen düşmedir.

Çizelge 3.16. Türkiye İş Kurumu bütçe göstergeleri (4): 2016-2017 düşüşü

Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	2016	2017
Bütçe Geliri	6.679.842.095,59	5.606.059.934,95
Ret ve iade	861.156.899,93	1.020.797.140,84
Net Bütçe	6.316.305.358,84	5.105.224.238,99
<b>Türkiye İş Kurumu 2017 yılı Faaliyet Raporu</b>		

Bu düşüşün nedeni ekonomik koşullar kadar istihdam seferberliğine bağlanabilir. İstihdamda azalma prim gelirlerini düşürmekle birlikte, 2017 yılında başlatılan istihdam seferberliği işbaşı eğitimi kapsamında yeni istihdam edilen işçilerin primlerinin devlet tarafından karşılanması düzenlemesini içermekte, dolayısıyla primlerde düşüş oluşturmaktadır. İşbaşı eğitimi, -aşağıda açıklanacağı üzere- devletin üretken sektörleri desteklemek ve istihdam oluşturmak üzere prim

gelirlerinden vazgeçme veya ek harcamalarından oluşur. Bu kamunun piyasaya seçkinci nitelikli müdahalesidir, dolayısıyla büyüten devlet koalisyonunun politika inançlarına uygun çıktılar arasında yer alır.

Bütçe göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

Net gelir ve gider bütçelerinin 2003-2017 yılları arasında artışı devletçi koalisyonların politika inançlarına uygundur. 2017 yılı bütçesinde azalma olmakla birlikte, bu azalış primlerde genel bir düşüş olmayıp, seçkinci bir vazgeçiş nitelemesi nedeniyle büyüten devlet koalisyonu inançlarına uygundur.

Gider bütçesinin gerçekleşme oranlarında dalgalanma olduğu, istikrar bulunmadığı görülmektedir. Bütçe gerçekleşme oranının düşüklüğü, piyasadaki taleplerin öngörülenden daha az olması gibi nedenlere dayandırılmaktadır (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2017a: 36). Piyasadaki talep, aslında farklı savunucu koalisyonların politika çıktıları üzerindeki etkileridir. Bütçe gerçekleşmesindeki dalgalanmanın devletçi koalisyonların politika inançlarına uygun şekilde sürekli artış göstermediği, devletçi koalisyonların inançlarının aksine gerçekleşme ortalamasının yüzde 60'lar düzeyinde kaldığı görülmektedir. Bu durum –aşağıda tartışılacağı üzere- politika çıktıları üzerindeki özgürlükçü koalisyonların etkileridir.

### **3.1.11. Mesleki Eğitim Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim**

Mesleki eğitim, 3008 ve 1475 sayılı kanunlarda, istihdamda aracılık politikaları ile birlikte yer almıştır. Fakat bu kanunlarda bu eğitimlerin nasıl verileceği hususları yer almamaktaydı. Eğitimle ilgili düzenlemelerin başlangıcı, 1984 yılında dış ticaretle ilgili yayınlanan bir kanunla olmuştur. 1984 tarih ve 2976 sayılı bu kanuna dış ticaretle ilişkin düzenlemeler içeriyordu ve amacı “Dış ticaretin, ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesini sağlamak amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler konulması ve kaldırılması, bu yükümlülüklerle ilişkin esasların tespit edilmesi ve oluşan fonların kullanılması” olarak belirlenmişti. Kanunda Bakanlar Kurulunun fona ilişkin düzenlemeler yapmaya yetkili olduğu kabul edilmişti. 1984 yılında Bakanlar Kurulunca “Geliştirme ve Destekleme Fonu” kurulmuş, fonun genel olarak bazı

malların ithalinde yapılan kesintilerden ve diğer fonlardan yapılan aktarmalardan sağlanan gelirin tarım, gıda, turizm, altyapı, esnaf ve sanatkârların desteklenmesi gibi hususlara harcanmasında kullanılmasını düzenlenmişti. 1985 yılında Bakanlar Kurulunca bu fonun “Kişilere bir meslek veya iş alanında bilgi, beceri ve davranış kaşandırmak amacı ile kamu ve Özel kuruluşlarca düzenlenecek kurslar ile mesleki teknik eğitimin finansman ve desteklenmesinde” kullanılabileceği düzenlendi. Bu şekilde özel teşebbüsler eliyle mesleki eğitim düzenlenmesi mevzuata girmiş, buna dayanarak 1987 ve 1988 yıllarında iki yönetmelik yayınlanmıştır: (I) “Özel İstihdam Danışmanlığı ve İşgücü Yetiştirme Hizmeti Yönetmeliği” ve (II) “İş ve İşçi Bulma Kurumu İşgücü Yetiştirme Yönetmeliği”. (Yönetmelik dayanakları: 1475 sayılı İş Kanunu’nun 84’üncü maddesi -İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun görevleri-, 4837 sayılı Kanununun 1’inci maddesi -İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun görevleri- ve 1985 tarih ve 85/10171 sayılı Bakanlar Kurulu kararı)

İlki “*İstihdamın geliştirilerek işsizliğin önlenmesine yardımcı olmak üzere İş ve İşçi Bulma Kurumuna kayıtlı olup herhangi bir bilgi ve beceriye sahip olmayan açık işsizlere, meslek değiştirmek veya kendi işini kurmak isteyenlerin, geçerli bir meslekte yetiştirilmeleri için Kurum tarafından doğrudan veya kamu kuruluşları aracılığıyla açılacak işgücü yetiştirme kurslarını*” ikincisi “*İş ve İşçi Bulma Kurumunun görev, yetki ve sorumluluğu dâhilinde yaptığı mesleğe yöneltme, istihdam danışmanlığı ve işgücü yetiştirme hizmetlerinin özel teşebbüsler eliyle yapılmasını*” düzenliyordu. İşgücü yetiştirme kursları, uygun imkânı olan okul, işyeri, işgücü yetiştirme merkezi veya dersane gibi yerlerde temel bilgi ve becerilerin kazandırılması, daha sonra işgücü ihtiyacı olan veya uygulama imkânı bulunan işyerlerinde, iş içinde bizzat çalışarak verilen bilgi ve becerilerin geliştirilmesi ve kişinin iş hayatına uyumunun sağlanmasını ifade ediyordu. Bu kurslar istihdam ödeneğinden karşılanacaktı. İstihdam ödeneği ise İş ve İşçi Bulma Kurumu bütçesinden ve Geliştirme ve Destekleme fonundan ayrılan tutardan oluşuyordu.

1996 tarihli (III) “İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü İşgücü Yetiştirme ve Geliştirme Yönetmeliği” artırıcı bir usulle önceki yönetmelikleri birleştirmiş, kursların finansmanında, özelleştirme ile sağlanan fonun ve kurs ürünlerinin satışından elde edilecek gelirlerin kullanımı gibi yenilikler getirmiştir.

1999 yılında İşsizlik Sigortası kurulmasıyla bağlantılı olarak aynı yıl (V) “İşsizlik Ödeneği Alan Sigortalı İşsizlerin Meslek Geliştirme, Değiştirme ve Edindirme Eğitimi Yönetmeliği” yayınlanmıştır. Bu yönetmelik, sadece işsizlik ödeneğinden yararlanacak şekilde iş sözleşmesi sona erenlerin eğitimlerini düzenliyordu ve eğitimlerin işsizlik ödeneğinden karşılanacağını belirtiyordu.

2003 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yerine Türkiye İş Kurumu’nun kurulmasıyla bağlantılı olarak, 2004 yılında (IV) “Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği” yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelikte, toplum yararına çalışma programları (TYÇP) tanımlanmıştır. Ayrıca kurs sonucu istihdam garantisine ilişkin ayrıntılı düzenleme getirilmiştir. Kursların kaynakları ise Kurum bütçesi, özelleştirme fonundan aktarma, uluslararası hibeler olarak belirtilmiştir.

2008 yılında 1999 ve 2003 tarihli yönetmelikler (IV ve V) birleştirilmiş; (VI) “Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği” yürürlüğe konulmuştur. Bu yönetmelikle sağlanan değişikliklerden biri işsizlik ödeneğinin sadece işsizlik ödeneğine hak kazanan işsizlerin eğitiminde değil artık tüm işsizler için kullanımının sağlanmasıydı. Yönetmelik metni 2009 ve 2010 yılında tadil edilmiştir. 2009 yılında üç önemli husus getirmiştir. Girişimcilik programı, staj programı ve kursiyer zaruri giderleri. 2010 yılında girişimcilik programının kapsamı genişletilmiştir; staj programı ise işbaşı eğitimi olarak yeniden düzenlenmiş ve kapsamı genişletilmiştir.

Halen yürürlükte olan yönetmelik, 2013 tarihli (VII) “Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği”dir. Bu yönetmelik artırıcı usulle, önceki yönetmeliğin üstüne bina edilmiştir. Bununla birlikte diğer tüm yönetmeliklerinden daha fazla ayrıntılı düzenleme içerir. Kursların planlanması, gerçekleştirilmesi, denetlenmesi, ihaleler, eğitim mekânı, eğitici olma şartları, istihdam yükümlülüğü, TYP (bir önceki yönetmelikte TYÇP) programlarının hangi işlerde uygulanabileceği gibi birçok hususta düzenleme yapılmaktadır.

(“->”yürürlükten kaldırmayı ifade ederse: I ve II->III->IV; IV ve V->VI; VI->VII)

2017 yılında işbaşı eğitim programı kapsamında özel bir program başlatılmıştır: “İstihdam Seferberliği”. Bu programda, 2017 yılı içinde iki milyon yeni iş, iki milyon yeni çalışan

hedeflenmişti (<http://www.istihdamseferberligi.net/> Erişim tarihi 16.08.2018). Seferberlik kapsamı 2017 takvim yılı olarak belirlenmiş, programa 2018 yılında devam edilmiştir. Tanıtım web adresinde programın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından sunulduğu belirtilmiştir.

Program işbaşı eğitimine katılanların; 1 yıla kadar net asgari ücret tutarındaki maaşı ile iş kazası, meslek hastalıkları ve genel sağlık sigortası primlerinin İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanması, özel sektör işverenlerinin mevcut çalışanlarına ilave alacakları her bir sigortalı için sigorta ve vergi yüklerinin (her bir sigortalı için 773 ₺ tutarındaki prim ve vergi yükümlülüklerinin) devletçe üstlenilmesi hususlarını içeriyordu.

2003-2017 yılları arasında aktif istihdam tedbirlerinde görülen değişim aşağıdaki gibidir.

Çizelge 3.17. Aktif istihdam politikaları göstergeleri

Yılı	Mesleki Eğitim		İşbaşı Eğitimi*		Girişimcilik Eğitimi		TYÇP-TYP		Toplam Katılım
	Program	Katılım	Program	Katılım	Program	Katılım	Program	Katılım	
2003	130	3.868	*	*	18	341	**	**	-
2004	427	14.039	*	*	33	578	**	**	-
2005	303	8.920	*	*	29	448	**	**	-
2006	500	11.473	*	*	38	648	**	**	-
2007	704	14.321	*	*	86	1698	**	**	-
2008	1.325	32.691	*	*	279	4622	**	**	-
2009	1.888	32.206	555	1.285	305	6674	1.613	44.628	84.793
2010	8.452	167.998	1.796	4.671	319	8306	1.838	38.761	219.736
2011	9.623	167.011	2.658	5.511	872	23.314	2.424	64.085	259.921
2012	13.740	180.953	11.407	31.773	921	25.475	5.022	191.998	430.199
2013	9.073	204.446	24.379	63.660	910	25.166	4.722	197.182	490.454
2014	5.471	124.150	26.283	59.456	1.229	31.648	5.191	191.000	406.254
2015	5.323	107.208	76.934	159.076	1.625	41.907	9.596	234.941	543.132
2016	7.668	169.402	103.852	238.205	2.460	63.261	3.372	172.995	643.863
2017	5.649	117.580	107.284	297.255	3.691	94.016	5.160	266.924	775.775

\*Bilgi bulunmamaktadır (işbaşı öncesinde: uygulamalı eğitim veya staj)

\*\*Farklı projeler bünyesinde yürütülenlerle birlikte kesin sayılarına ulaşamamıştır.

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Faaliyet Raporları ve Yıllık İstatistiklerinden oluşturulmuştur.

Farklı yıllarda yayınlanan raporlar ve istatistiklerde ve literatürde (B. Metin & Özaydın, 2016: 215) program ve katılımcı sayıları farklılık göstermektedir.

Mesleki eğitim mevzuat ve göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

1984-2003 sürecinde mesleki eğitim düzenlemeleri dış ticaret politikası ve özelleştirme politikalarından izler taşır. 2003'e gelindiğinde mesleki eğitim hizmetlerinin özel sektöre yaptırılması usulü mevzuata yerleşmiştir. 2003 yılında TYÇP, 2008 yılında politikalarda işsizlik ödeneği kullanımı, 2009-2010 yıllarında girişimcilik, işbaşı ve zorunlu kursiyer giderlerinin karşılanması, 2017 yılında istihdam seferberliği köşe taşı düzenlemeler olmuştur.

Aktif politikaların mevzuat düzenlemelerine yönelik değişimler, büyüten devlet koalisyonunun politika inançlarına uygunluğu göstermektedir. 2003-2017 yılları arasında büyüten devlet koalisyonunun savunduğu şekilde aktif politikaların her birinde sayı ve kapsam açısından artış eğilimi vardır, fakat bu artışta dalgalanmalar bulunmaktadır.

Öncelikle bütçe göstergelerinde belirtildiği üzere Türkiye İş Kurumu bütçesi daha fazla aktif istihdam politikası uygulamasına elverişlidir, bütçe gerçekleşme oranları daha yüksek olabilirdi. Türkiye İş Kurumu tanınırlık, danışmanlık, personel, fiziki varlıklar göstergelerinde yükseliş aynı şekilde daha fazla aktif istihdam politikası uygulamasını elverişli kılmaktadır. Fakat diğer göstergelerde on katı ve daha fazlasını bulan artma, aktif istihdam politikaları sayı ve kapsamındaki artışla doğru orantılı değildir.

Bütçe gerçekleşme oranının düşüklüğün piyasadan gelen taleplerin öngörülenden daha az olması gibi nedenlere dayandırıldığı (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, 2017a: 36); Piyasadan gelen talebin aslında farklı savunucu koalisyonların politika çıktıları üzerindeki etkileri olduğu, bütçe oranlarındaki artışın devletçi koalisyonların inançlarına uygun olmakla birlikte, bütçe gerçekleşmesindeki dalgalanmanın özgürlükçü koalisyonların etkileri olduğu yukarıda belirtilmişti. Diğer bir deyişle devletçi koalisyonlar ile özgürlükçü koalisyonların politika çıktıları üzerinde görülen ters yönlü etkileri dalgalanmalara sebebiyet vermektedir.

Büyüten devlet koalisyonu aktif istihdam politikalarına daha fazla bütçe ayırarak ve bu politikaların tanınırlığını artırarak, istihdam seferberliği gibi politikalar altında, daha yüksek işe yerleştirme hedefi koymaktadır. Fakat bu politikaların uygulanması, işverenlerin talebine



bağlıdır. İşveren aktörlerden büyüten piyasa veya devletsiz refah koalisyonu inançlarını savunanlar, basitçe, bu politikalara katılmayı reddeder.

Öncelikle bazı işverenler, devletin etkisini gösterecek bir uygulamayı işyerine almak istememektedir. Bu programların uygulanması, işyerini daha fazla kamu denetimine açmak anlamına gelmektedir. Aktör bu denetimden sakınmakta, kendisine fayda sağlayabilecek programları dahi kabule gönüllü olmamaktadır.

İkinci olarak, kayıtdışılık bulunan bir işyerinde programın uygulanması, kayıtdışılığın ortaya çıkma ihtimalini artırmaktadır. İşveren, kendi zararıyla sonuçlanabilecek programlara başvuru yapmamaktadır.

Bu durum aslında politika uygulamasında yukarıdan aşağı yaklaşım ile aşağıdan yukarıya yaklaşım arasındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Yukarıdan aşağı uygulamanın bir göstergesi olarak programların tüm bileşenleri bütçe-personel-işçi hazırlanmakta, fakat aşağıdan yukarı uygulama yani bu programlara talep sınırlı kalmaktadır.

Özetle mesleki eğitime yönelik politika mevzuat ve planlama çıktılarının büyüten devlet koalisyonu tarafından baskın şekilde yönlendirildiği, uygulama çıktılarında -sürekli artışa bağlı olarak- baskın niteliğini koruduğu, bununla birlikte politika çıktılarında özgürlükçü koalisyonların inançlarının önemli bir etkisinin bulunduğu görülür.

Süreçte temel değişim sebepleri arasında iç dalgalanma ve politika merkezli öğrenme önemli yer tutmaktadır: 2009 ve sonrası politika çıktılarındaki değişimin nedenlerinden en önemlisi, istihdam politikalarının etkili olmadığı ve başta Avrupa Birliği olmak üzere yurtdışında başarılı uygulama örneklerinin transfer edilmesine yönelik savunulardır. Bu savunulara, istihdamda aracılık politikaları savunucu koalisyon inançlarının gruplandırılmasının temellerine ilişkin tartışmada yer verilmişti.

### 3.1.12. İşsizlik Sigortası Ödenekleri Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim

#### İşsizlik Ödeneği Mevzuatı

1999 yılında 4447 sayılı İşsizlik Sigortası ile mevzuata giren İşsizlik sigortası, “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta” olarak tanımlanmaktadır. Kanuna göre, günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır. Bu tutar aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez. İşsizlik ödeneği için sigortalının, işsiz kalmasından önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olması gerekir. İşsizlik ödeneğinin ödeme süresi, işsiz kalan sigortalının son üç yıl içinde ödediği prim gün miktarına bağlıdır: a) 600 gün için 180 gün, b) 900 gün için 240 gün, c) 1080 gün için 300 gün süre ile işsizlik ödeneği verilir.

İşsizlik ödeneğinin uygulanmasına ilişkin ilk düzenleme “iş kaybı tazminatı”dır. “İş kaybı” ile “işsizlik” ıstilahta aynı manaya gelir. Farklı adlandırma, işsiz kalanın niteliği ile ilgilidir. İş kaybı tazminatı, kamu iktisadi teşebbüslerinde özelleştirme sonucu işini kaybedenlere ödenen bir tazminat/ödenektir. İlk olarak, 1994 yılında, 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” ile mevzuata girmiştir. Kanun, özelleştirilen kuruluşlardan işini kaybedenlere iş kaybı tazminatı ödenmesi, iş kaybı nedeniyle verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi gibi hizmetlerinin sağlanması için bir özelleştirme fonu kurmuştur. Fonun kullanımında öncelik, kanuna göre, iş kaybı tazminatının ödenmesidir. İş kaybı tazminatı aynı işveren ile hizmet akdi kesintisiz en az; 550 gün devam edenlere 90 gün, 1100 gün devam edenlere 120 gün, 1650 gün devam edenlere 180 gün, 2200 gün devam edenlere 240 gün süre ile verilmektedir. Tazminattan yararlanabilmek için, iş kaybindan itibaren 30 gün içinde Türkiye İş Kurumu’na başvurmak olmak gerekmektedir. İşe yerleştirilme veya iş bulmaları halinde tazminat kesilmektedir. İş kaybı tazminatı, günlük net asgari ücretin iki katıdır. Bu tazminat, iş sözleşmelerinden, kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminat hakları dışında ilave bir tazminattır. Engelli personele iş kaybı tazminatı iki katı tutarında ödenir. İş kaybı tazminatının fiilen ödendiği sürelerle ait sosyal güvenlik kuruluşları kesintileri de ödenmektedir.

4447 sayılı kanunun ilk halinde günlük işsizlik ödeneği, brüt kazancının “yüzde ellisi” olarak, ve en fazla “aylık asgari ücretin neti” tutarında belirlenmişti. Bu durum 2008 yılında 5763 sayılı kanun ile ödenek tutarı brüt kazancının “yüzde kırkı” ve en fazla “aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde sekseni” şeklinde değiştirilmiştir.

Türkiye’de işsizlik ödeneğine ilişkin 1960’larda başlayan çalışmalar 1994 yılında iş kaybı tazminatı, 1999 yılında işsizlik ödeneği ile sonuçlanmıştır. İşsizlik sigortasının ilk prim kesintisi Haziran 2000 itibariyle, ilk işsizlik ödemesi Mart 2002 itibariyle yapılmıştır. Aşağıda işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatının bir karşılaştırmasına yer verilmiştir:

Çizelge 3.18. Karşılaştırma: işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatı (1): düzenlemeler

	İşsizlik Ödeneği	İş Kaybı Tazminatı
Tazminat miktarı	son dört aylık prime esas kazançlar dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancın yüzde kırkı. Asgari brüt ücretin yüzde seksenini geçemez.	günlük net asgari ücretin iki katı.
Tazminat süresi	a) 600 gün için 180 gün, b) 900 gün için 240 gün, c) 1080 gün için 300 gün	a) 550 gün için 90 gün, b) 1100 gün için 120 gün, c) 1650 gün için 180 gün, d) 2200 gün için 240 gün
Hak kazanma şartı	işsiz kalmasından önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmak	Prim şartı bulunmamaktadır.
Süre aşımı	İş sözleşmesinin bitmesinden sonraki 30 gün içinde Türkiye İş Kurumu’na başvurmak.	İş sözleşmesinin bitmesinden sonraki 30 gün içinde Türkiye İş Kurumu’na başvurmak.

İş kaybı tazminatı ile işsizlik sigortası ödeneği arasında, tazminat miktarı ve ödeme süresi farklılıkları, örnek olarak aşağıdaki gibidir:

Çizelge 3.19. Karşılaştırma: işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatı (2): örnek hakediş

İşsizlik Ödeneği, İş Kaybı tazminatı aylık ve toplam ödeme tutarları karşılaştırması							
Asgari Ücret net 1000 ₺ brüt 1400 ₺ alındığı kabul edilirse	Toplam Ödenecek İşsizlik ödeneği 2008 yılı (5763 s. kanun) öncesi		Toplam Ödenecek İşsizlik ödeneği 2008 yılı (5763 s. kanun) sonrası		Toplam İş kaybı tazminatı		
	en düşük	en yüksek	en düşük	en yüksek	engelsiz	engelli	
Aylık	700	1000	560	1.120	2000	4000	
Alınabilecek Ödenek Toplamı	0 – 549 gün	Ödenmez					
	550 – 599 gün için	Ödenmez				6.000	12.000
	600 – 899 gün için	4.200	6.000	3.360	6.720	6.000	12.000
	900 – 1079 gün için	5.600	8.000	4.480	8.960	6.000	12.000
	1080 – 1100 gün için	7.000	10.000	5.600	11.200	6.000	12.000
	1101 – 1650 gün için	7.000	10.000	5.600	11.200	8.000	16.000
	1651 – 2200 gün için	7.000	10.000	5.600	11.200	12.000	24.000
	2200 – ve fazlası için	7.000	10.000	5.600	11.200	16.000	32.000

#### Ücret Garanti Fonu ve Kısa Çalışma Ödeneği Mevzuatı

Ücret Garanti Fonu ve Kısa Çalışma Ödeneği 2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu'nda aşağıdaki şekilde verilmiştir:

Ücret Garanti Fonu:

*“İşverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması veya iflası nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin*

*iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulur. Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde biridir.”*

Kısa çalışma ödeneği:

*“MADDE 65. - Genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltan veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durduran işveren, durumu derhal gerekçeleri ile birlikte Türkiye İş Kurumuna, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğunun tespiti Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılır. (...) Yukarıda belirtilen nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği ödenir. Kısa çalışma süresi, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı aşamaz. İşçinin kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmesi için, çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine getirmesi gerekir. Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneğinin miktarı kadardır. (...) İşçi, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe başlar ve işsizlik sigortasından yararlanmak için 4447 sayılı Kanunun öngördüğü koşullar gerçekleşmeden işsiz kalırsa, kısa çalışma ödeneği aldığı süre çıkarıldıktan sonra, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanır.”*

Bu düzenlemeler, 2008 yılında 5763 sayılı kanun ile İş Kanunu'ndan çıkartılmış ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na benzer şekilde eklenmiştir. 4447 sayılı kanunun kapsamı, 4857 sayılı kanundan daha geniştir. Dolayısıyla bu düzenlemelerden yararlanabilecek işveren ve işçilerin kapsamı da genişletilmiştir. Genişletme, daha sonra belirli dönemlerde ödeme süresi veya ödeme miktarı açısından da uygulanmıştır.

Kanuna göre Kısa çalışma süresi üç ay olmakla birlikte, Bakanlar Kurulu bu süreyi altı aya kadar uzatmaya yetkilidir. Bakanlar Kurulu tarafından 2008-2009 yıllarında süre toplamda 12 aya kadar uzatılmış; 2010 yılında ödenek miktarı %50 artırılmıştır. Bakanlar Kurulu kısa çalışma süresince ödenen ödeneğin işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye yetkilidir. Bakanlar Kurulu tarafından kısa çalışma ücretinin mahsup edilmemesi yönünde kararlar alınmıştır.

Kısa çalışma ödeneği, işçinin son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Fakat bu tutar aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemez.

Çizelge 3.20. Karşılaştırma: kısa çalışma ödeneği ve işsizlik ödeneği

	Kısa Çalışma ödeneği	İşsizlik Ödeneği
Ödenek Miktarı	Son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ı	Son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 40'ı
Üst Sınır	Aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemez.	Aylık asgari ücretin brüt tutarının % 80'inin geçemez.
Asgari Brüt Ücret 1000 ₺ alındığı varsayılırsa		
En az	600 ₺	400 ₺
En çok	1.500 ₺	800 ₺
Kısa Çalışma Ödeneği 3-6 ay süresince ödenebilir. Alınacak tutar, işsizlik ödeneğinden mahsup edilebilir. Bakanlar Kurulu karar verir.		

### Yarım Çalışma Ödeneği Mevzuatı

Yarım çalışma, doğum ve evlat edinme sonrası kadın ya da erkek işçiye haftalık çalışma süresinin yarısı kadar çalışmayı ve kalan yarısında ücretsiz izin kullanmayı düzenleyen, ücretsiz izin süresince işsizlik sigortası fonundan ödenme yapılmasını sağlayan düzenlemedir. Ödeme miktarı her gün için günlük asgari ücretin brüt tutarı kadar yarım çalışma ödeneği ödenmekte ayrıca işçi ve işveren sigorta prim payları işsizlik sigortası fonundan ödenmektedir. Yarım çalışmadan yararlanılabilmesi için işçinin adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması, haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışılması ve analık hâli izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içinde Türkiye İş Kurumu'na başvurulması gerekmektedir.

Yarım çalışma uygulaması, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na 2016 yılında 6663 sayılı kanunla girmiştir ve yeni bir uygulamadır. Bu politika daha çok ailenin korunması, teşvik edilmesi, iş ve aile hayatının bütünleştirilmesine ilişkindir: diğer politika alt sistemlerinin bir tesiri olarak görülebilir.

### İşsizlik ödeneği göstergeleri

Yukarıda mevzuatı açıklanan işsizlik sigortası ödeneklerinin gerçekleşme istatistiklerine bakıldığında, işsizlik ödeneği başvuru sayısı, ödeme yapılan kişi sayısı ve ödenen tutarları sürekli artış eğiliminde olduğu görülür. Süreç içinde 2008-2009-2010 yıllarında bir dalgalanma

vardır, 2009 yılı göstergelerine göre, bu yılda işsizlik ödeneği, iş kaybı tazminatı, ücret garanti fonu ve kısa çalışma ödeneği kapsamında başvuru ve ödeme sayı ve miktarı diğer yıllara göre daha fazla olmuştur. 2009 sonrasında dalgalanma, 2009 öncesindeki dalgalanma seyrine oturmuştur.

Çizelge 3.21. İşsizlik ödenekleri değişimi (1) işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatı

Yılı	İşsizlik ödeneği		İş kaybı tazminatı		
	Başvuru	Ödeme Kişi Sayısı	Ödeme Tutar	Ödeme Kişi Sayısı	Ödeme Tutar
2003	143.459	130.271	125.978.203 ₺	2.146	11.053.200 ₺
2004	164.437	147.260	199.889.834 ₺	5.653	35.334.707 ₺
2005	208.398	186.590	269.272.505 ₺	4.830	41.441.588 ₺
2006	220.779	199.572	379.501.415 ₺	262	22.078.996 ₺
2007	246.589	221.452	416.322.543 ₺	671	4.920.378 ₺
2008	382.179	331.477	517.054.000 ₺	654	7.111.943 ₺
2009	597.394	473.326	1.114.275.000 ₺	9.485	68.004.713 ₺
2010	459.450	331.594	807.412.000 ₺	1.856	8.087.870 ₺
2011	499.257	322.707	791.051.000 ₺	532	6.627.655 ₺
2012	609.617	371.657	966.185.000 ₺	3.353	11.163.725 ₺
2013	732.987	431.232	1.272.487.000 ₺	1.214	13.214.800 ₺
2014	901.775	513.109	1.657.723.000 ₺	879	6.359.492 ₺
2015	1.086.293	589.888	2.192.786.661 ₺	300	3.765.000 ₺
2016	1.519.597	784.419	3.682.650.659 ₺	233	3.854.000 ₺
2017		681.687	4.169.246.000 ₺	233	3.854.000 ₺
Devlet Denetleme Kurulu raporu (2006) ve Türkiye İş Kurumu faaliyet raporları ve istatistiklerinden derlenmiştir.					

2009 yılında kısa çalışma ödeneğinden yararlanan sayısının hayli artmasının sebebi, sadece ekonomik koşullardan kaynaklanan “dış dalgalanma” değil, aynı zamanda 2008 yılında yapılan düzenleme ile, kısa çalışma ödeneğinden sadece iş kanununa tabi olanların değil, diğer işverenlerin de yararlanabilmesinin önünün açılmasıdır. Bununla birlikte, diğer ödeneklere oranla kısa çalışma ödeneğinde düşüş eğilimi gözlenir.

Çizelge 3.22. İşsizlik ödenekleri değişimi (2) ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve yarım çalışma ödeneği

Yılı	Ücret Garanti Fonu		Kısa Çalışma Ödeneği		Yarım Çalışma Ödeneği	
	Ödeme Yapılan Kişi Sayısı	Ödeme Tutarı	Ödeme Yapılan Kişi Sayısı	Ödeme Tutarı	Ödeme Yapılan Kişi Sayısı	Ödeme Tutarı
2003	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	-	-	-
2005	1.269	3.352.331 ₺	21	10.566,94 ₺	-	-
2006	1.134	1.640.990 ₺	216	78.007,88 ₺	-	-
2007	2.223	3.602.134 ₺	40	22.051,13 ₺	-	-
2008	827	1.071.810 ₺	650	70.639,73 ₺	-	-
2009	12.371	22.338.534 ₺	190.071	162.473.000,00 ₺	-	-
2010	12.905	22.069.355 ₺	27.156	39.144.356,00 ₺	-	-
2011	5.807	9.361.525 ₺	5.814	4.243.884,00 ₺	-	-
2012	3.210	8.661.992 ₺	2.840	3.005.205,00 ₺	-	-
2013	5.671	15.042.730 ₺	978	824.000,00 ₺	-	-
2014	8.196	21.608.959 ₺	66	74.000,00 ₺	-	-
2015	5.547	16.081.304 ₺	115	304.470,00 ₺	-	-
2016	4.591	15.663.000 ₺	791	1.277.000,00 ₺	4.422	2.946.898 ₺
2017	5.809	25.848.000 ₺	493	760.000 ₺	8.388	17.052.000 ₺

Türkiye İş Kurumu faaliyet raporları ve istatistiklerinden derlenmiştir. İstatistiklerde literatürde (Kayalı Çetinkaya, 2014: 459)verilen istatistik rakamlarında farklılıklar bulunmaktadır.

İşsizlik sigortası mevzuat ve göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

İşsizlik sigortası ödeneğine ilişkin savunulara ilişkin tartışmada yer verildiği üzere, ödeneğin miktar ve kapsamının genişletilmesi talebi eşitleyen devlet koalisyonu tarafından sürekli dile getirilen bir mevzuat olmuştur. Bununla birlikte, mevzuattaki değişim aksini göstermektedir: işsizlik ödeneği miktar ve kapsamı sınırlı tutulmakta, ayrıca, işsizlik ödeneği ile aynı anlamı taşıyan iş kaybı tazminatı arasında miktar ve kapsam açısından farklılıklar/eşitsizlikler taşımaktadır.

Ödeneğin merkezi yapısı devletçi karakterini, yukarıda açıklanan seçkin yapıyı büyüyen devletçi inançlarına uygunluğu ifade etmektedir. 2008 yılı mevzuat değişimi (5763 sayılı



kanun) ile işsizlik ödeneği miktarında getirilen düzenleme, büyüten devlet koalisyonu inançlarına uygun şekilde, diğer bir deyişle işsizlik ödeneğinin istihdam oluşturma yönünü etkin görmeyen savunuya uygun şekilde, en alt – en üst ödenek miktarının arasını açmakta, en alt sınır miktarı düşürmektedir.

Aynı durum, ücret garanti fonu ve kısa çalışma mevzuatı için geçerli değildir. Özellikle Kısa çalışma ödeneğinin miktar ve kapsamı, 2008 yılı başta olmak üzere, farklı yıllarda tekrarlar genişletilmiş ve işsizlik fonundan karşılanmakla birlikte işsizlik ödeneğinden düşürülmemesine yönelik kararlar alınmıştır. Kısa çalışmanın yukarıda açıklandığı üzere aktif istihdam politikalarına benzer yapısı, diğer bir deyişle bu politikanın büyüten devlet koalisyonu inançlarına uygunluğu, büyüten devlet koalisyonu tarafından desteklendiğini göstermektedir.

Her ne kadar kısa çalışma, eşitleyen devlet koalisyonu tarafından desteklense de, kısa çalışmanın işsizlik sigortası fonundan karşılanırken işçinin ödediği primlere oranlama yapılmaması veya kısa çalışmanın tamamen vergiden karşılanmaması gibi ikincil düzenlemelerin eşitliğe aykırı olduğu savunusu, farklı bir anlatımla aktif istihdam politikalarının ve fonun ayrıca işvereni teşvik için kullanımı eşitleyen devlet koalisyonu tarafından paylaşılmaz.

Bu açıklamalardan, işsizlik ödeneği mevzuatı değişim sürecinde büyüten devlet koalisyonu inançlarının baskın olduğu söylenebilir. Fakat aynı durum, işsizlik ödeneği gerçekleşme istatistiklerinde geçerli değildir.

Büyüten devlet koalisyonu aktörlerinin beklenti ve inancı, aktif istihdam politikaları ile işsizliğin azalacağı, ekonominin büyüyeceği dolayısıyla istihdamın korunacağı savunusuna dayanmakta, istihdamın korunması neticesinde işsizlik ödeneğine ilişkin ödemelerin azalacağı öngörülmektedir. Diğer bir deyişle fonun aktif politikaların finansmanında kullanımının aslında ödenek harcamalarını görece sabit tutacağı veya azaltacağı öngörüsüne dayanmaktadır. Eşitleyen devlet koalisyonu ise söz konusu ödeneklerin miktar ve kapsamının artmasını, dolayısıyla gelir adaletini sağlayacak aktarım mekanizmasının işlerliğinin devam etmesini savunmaktadır.

İşsizlik ödeneği, iş kaybı tazminatı, ücret garanti fonu harcamalarının sürekli artışı, gerçekleşmenin eşitleyen devlet koalisyonu aktörlerinin inançlarına uygun gerçekleştiğini göstermektedir.

Kısa çalışma ödeneği açısından bakıldığında, 2009 yılı dönemi dışında ödenek başvuru ve harcamalarında diğer ödeneklerin aksine düşüş vardır. Aktif istihdam politikalarına benzerliği nedeniyle büyüten devlet koalisyonu tarafından savunulan bu politikanın yararlarında görülen azalma, yine politikanın gerçekleşmesinde büyüten devlet koalisyonu dışındaki koalisyonların etkilerinden kaynaklanmaktadır. İşverenler, basitçe, kısa çalışmayı; etkili, eşit, güvenli veya özgürlükçü görmediği için kısa çalışmaya yaklaşmamaktadır.

### **3.1.13. İşsizlik Sigortası Fonu Mevzuat ve Göstergelerinde Değişim**

#### İşsizlik Sigortası Fonu Mevzuatı

4447 sayılı kanun ilk yayınlandığında, sigorta fonunun işsizlik ödeneği, hastalık ve analık sigortası primleri, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme faaliyetlerinde kullanılacağı belirtiliyordu.

Kanunda fonun gelirleri, işsizlik sigortası primlerinden, bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilecek kazançlardan, fonun açık vermesi halinde devletçe sağlanacak katkılardan, kanun gereğince uygulanacak idari para cezalarından ve bağış gibi gelirlerden sağlanacağı; giderlerinin ise işsizlik ödeneği, hastalık ve analık sigortası primleri, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderleri, fon yönetimi ve hizmet sağlanmasına yönelik ödemelerden oluşacağı belirtiliyordu. Fon gelirlerinde -2004 yılındaki prim oranı değişikliği sayılmazsa- değişiklik olmamıştır. Bununla birlikte fon giderlerinde 2008, 2009, 2010, 2011, 2015 ve 2016 yıllarında önemli değişikliklere gidilmiştir. Bu değişiklikler aşağıda incelenecektir:

5754 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 17/04/2008; Resmi Gazete: 08/05/2008-26870) ile işsizlik sigortası fonundan sadece hastalık ve analık sigortası primleri değil, 5510 sayılı kanun gereği ödenecek tüm sigorta primlerinin ödenmesi

mümkün hale getirmiştir. Bu değişiklik, ödenecek sigorta primlerinin kapsamını genişlettiği kadar, gelecekte yapılacak prim desteklerini de mümkün kılmıştır.

5763 sayılı “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (Kabul Tarihi: 15/5/2008; Resmi Gazete: 26/05/2008-26887) “İşsizlik sigortasının amacı; işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve sigortalılara işsiz kalmaları halinde, bu Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır.” şeklindeki sigorta amacını, "İşsizlik sigortasının amacı; işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu Kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamaktır." şeklinde değiştirmiştir. Bu hizmetler söz konusu kanuna aktarılan Ücret Garanti Fonu ve Kısa Çalışma ödenekleridir: Kanun aynı zamanda fon giderlerinde mesleki eğitime ilişkin fon giderleri maddesini “48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan hizmetlere ilişkin giderler” olarak değiştirmiştir. Bu değişiklik 2011 ve 2015 yılında fonun aktif istihdam politikalarında kullanılabileceğine ilişkin düzenlemelere mümkün kılacaktır. Kanun ayrıca genç ve kadınlar gibi grupların istihdam edilmesinde sigorta primlerinin işveren hisselerinin belirli bir süre işsizlik sigortası fonundan karşılanabileceği düzenlemesini getirmiştir.

5763 sayılı kanunun getirdiği bir yenilik de fon gelirlerinin hazineye aktarılması olmuştur:

*“2008 yılına münhasır olmak üzere, Fonun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 YTL'lik kısım Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretiyle cetveline gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarları, Yüksek Planlama Kurulu kararına istinaden Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek kaydıyla münhasıran ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılmak üzere ilgili idare bütçelerine ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenekler, 2008 yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir.”*

2008 yılında getirilen ek istihdamda sigorta primlerinin işveren hisselerinin fondan karşılanması ve fon gelirlerinin hazineye aktarılması uygulaması daha sonra da tekrarlanacaktır.

5921 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 11/08/2009; Resmi Gazete: 18/08/2009-27323) ile getirilen düzenlemeler buna örnektir.

*“2009 yılına münhasır olmak üzere, Fonun nema gelirlerinden dörtte üçü, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir. Kaydedilen bu tutarları, Yüksek Planlama Kurulu kararına istinaden Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarında kullanmak üzere ilgili idare bütçelerine ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödenekler, 2009 yılı yatırım programı ile ilişkilendirilir.”*

*“Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin 2010 yılında dörtte üçü, 2011-2012 yıllarında dörtte biri ilgili yıl genel bütçelerinin (B) işaretli cetvelinde bütçe gelir tahmini olarak yer alır. İlgili yıl bütçeleri hazırlanırken Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelikli olmak üzere ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik altyapı yatırımlarının finansmanı için ilgili idare bütçelerine bu gelir tahmini karşılığı kadar ödenek öngörülür. Bu gelirler, Fon tarafından tahsil edilen ayı izleyen ayın 15'ine kadar Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve yılı genel bütçesinin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir.”*

Bu kanunla ek istihdamda, herhangi bir dezavantaj (genç/kadın) gözetilmeksizin, sigorta primlerinin işveren hisselerinin altı ay boyunca fondan karşılanması düzenlenmiştir.

6111 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (Kabul Tarihi: 13/02/2011; Resmi Gazete: 25/02/2011-27857) benzer bir düzenlemeyi barındırır. Fon kaynakları, Kurumda sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanlar için kullanılabilir.

*“Fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin % 30'u; işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak ve Fondan ödenmek üzere vize edilmiş sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanlar ile bunlardan ilgili mevzuatına göre Kurum kadrolarına atanan ve Kurumda çalışmaya devam eden personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin ödemeleri gerçekleştirmek amacıyla kullanılabilir. Bu oranı % 50'ye kadar çıkarmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz. Bu fıkra ile ilgili usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.”*

6645 sayılı “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 04/04/2015; Resmi Gazete: 23/04/2015-29335) ile sigortalı işsizlere yapılacak ödeme ve sağlanan hizmetler

arasında sayılan “meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi” terimi “aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlar” olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklik fonun kullanım alanını genişletecektir. Ek istihdamda sigorta primlerinin işveren hisselerinin fon tarafından karşılanması hususu –belirli sektörlerle sınırlı olmak üzere- tekrarlanmıştır.

6663 sayılı “Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 29/1/2016; Resmi Gazete: 10/02/2016-29620) ile doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği düzenlemesi getirilmiş, ayrıca fonun “aktif işgücü hizmetleri kapsamında Kuruma kayıtlı işsizlere ve öğrencilere yönelik düzenlenecek İşbaşı Eğitim Program”larında kullanılabilmesini belirtmiştir. Bu düzenleme ile dönem, sektör, grup sınırlandırması olmaksızın işbaşı eğitimi kapsamında ek istihdamda sigorta primlerinin işveren hisselerinin fon tarafından karşılanmasını mümkün kılmıştır.

Bu düzenlemelerden sonra fonun giderleri aşağıdaki gibi şekillenmiştir: Fonun giderleri;

- “a) Sigortalı işsizlere verilen ödeneklerden,*
- b) (Değişik: 17/4/2008-5754/90 md.) 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primlerinden,*
- c) (Değişik: 15/5/2008-5763/16 md.) 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan hizmetlere ilişkin giderlerden, [aktif istihdam politikaları]*
- d) İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderlerinden,*
- e) (Ek: 15/5/2008-5763/16 md.) Geçici 6’ncı ve Geçici 7’nci maddeleri kapsamındaki giderlerden, [ücret garanti fonu, kısa çalışma fonu ve ödeneği]*
- f) (Ek: 28/1/2010-5951/5 md.) Kısa çalışma başvurularında talebin uygunluğunun tespiti için Bakanlık tarafından 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında yapılan ve usul ve esasları Bakanlık ile Kurum tarafından müştereken belirlenen giderlerden,*
- g) (Ek: 29/1/2016-6663/19 md.) Ek 5 inci madde kapsamındaki doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneği ödemeleri ve prim giderlerinden,*
- h) (Ek: 29/1/2016-6663/19 md.) Kurum tarafından aktif işgücü hizmetleri kapsamında Kuruma kayıtlı işsizlere ve öğrencilere yönelik düzenlenecek İşbaşı Eğitim Programı giderlerinden oluşur.”*

6824 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 23/02/2017; Resmi Gazete: 08/03/2017-30001) Esnaf Ahilik Sandığı’ni kurmuştur. Bu fona ilişkin düzenlemeler işsizlik sigortası fonu düzenlemelerine artırıcı olarak düzenlenmiştir. Bu şekilde -istisnalar dışında- hizmet akdine bağlı olmaksızın kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlar Esnaf

Ahilik Sandığı kapsamına alınmıştır. Esnaf Ahilik Sandığının, işsizlik sigortası fonu kaynakları ile aynı usul ve esaslar çerçevesinde değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır.

### İşsizlik Sigortası Fonu Göstergeleri

Yukarıda mevzuat değişimine yer verilen fonun, miktar yönünden süreç içindeki değişim göstergelerine bakıldığında, fonun kümülatif gelir ve giderlerinin sürekli arttığı, fon birikiminin sürekli arttığı görülür.

Çizelge 3.23. İşsizlik sigortası fonu: kümülatif gelir ve gider (1): yıllara göre değişim

Yılı	Kümülatif Gelir	Kümülatif Gider	Fon
2000	*	*	*
2001	*	*	*
2002	*	*	*
2003	*	*	*
2004	*	*	*
2005	20.876.644.982 ₺	509.547.789 ₺	20.367.097.193 ₺
2006	25.902.424.748 ₺	960.076.507 ₺	24.140.709.314 ₺
2007	32.261.531.924 ₺	1.556.288.836 ₺	30.705.243.088 ₺
2008	41.848.744.742 ₺	3.496.281.238 ₺	38.352.463.503 ₺
2009	51.614.160.581 ₺	9.518.876.372 ₺	42.095.284.208 ₺
2010	60.605.135.128 ₺	14.666.255.957 ₺	45.938.879.171 ₺
2011	70.790.320.000 ₺	17.269.060.000 ₺	53.521.260.000 ₺
2012	82.382.620.000 ₺	21.220.190.000 ₺	61.162.430.000 ₺
2013	95.116.940.000 ₺	24.765.310.000 ₺	70.351.630.000 ₺
2014	110.425.200.000 ₺	29.032.110.000 ₺	81.393.090.000 ₺
2015	128.698.307.000 ₺	35.624.217.000 ₺	93.074.090.000 ₺
2016	150.971.786.964 ₺	47.769.374.706 ₺	103.202.412.258 ₺
2017	177.834.155.964 ₺	61.113.633.706 ₺	116.720.522.258 ₺
Kaynak: Türkiye İş Kurumu Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.			
* Bilgiye ulaşamadı.			

Fonun kuruluşundan 2016 yılı Kasım ayına kadar geçen süreç içinde gelir ve gider kalemlerinin kümülatif miktarlarına bakıldığında, giderler içinde işsizlik ödeneğinin payı ile aktif işgücü programları payı birbirine görece eşittir. Aynı şekilde GAP harcamaları kalemi de bu paylara yakın miktardadır.

Çizelge 3.24. İşsizlik sigortası fonu: kümülatif gelir ve gider (2): kalemler

Gelirler	
SGK Primleri	58.831.407.604,00 ₺
Devlet Primleri	19.693.896.992,00 ₺
İdari Para Cezaları	15.622.895,00 ₺
Gecikme Zammı	680.299.622,00 ₺
Diğer Gelirler	34.808.765,00 ₺
İade Giriş	2.024.092.602,00 ₺
Faiz Geliri	69.691.658.094,00 ₺
<b>Toplam Gelir</b>	<b>150.971.786.573,00 ₺</b>
Giderler	
İşsizlik Ödeneği Ödemeleri	14.354.446.549,00 ₺
Kısa Çalışma Ödeneği Ödemeleri	212.369.485,00 ₺
Ücret Garanti Fonu Ödemeleri	141.219.485,00 ₺
Yarım Çalışma Ödeneği Ödemeleri	3.086.780,00 ₺
Aktif İşgücü Programı GSS Dâhil	12.493.002.802,00 ₺
İşbaşı Eğitim Programı GSS Dâhil	1.556.517.860,00 ₺
GSS Ödemeleri İÖ, KÇÖ, YÇÖ SGK	3.173.191.832,00 ₺
İstihdamı Teşvik Ödemeleri 4447 Md 50 Geçici 7,9,10	2.962.629.685,00 ₺
Personel Maaş Ödemeleri ve Kurum Giderleri	1.113.568.978,00 ₺
MYK Sınav ve Belge Ödemeleri	36.047.607,00 ₺
GAP	11.511.523.477,00 ₺
Soma Ermenek Ödeme	80.317.480,00 ₺
Diğer Gider Denetim Yazılım Routers	131.452.294,00 ₺
<b>Toplam Gider</b>	<b>47.769.374.314,00 ₺</b>
Toplam	
<b>Toplam Fon Miktarı (2016 Kasım)</b>	<b>103.202.412.258,34 ₺</b>

İşsizlik sigortası fonu mevzuat ve göstergelerine ilişkin 2003-2017 süreci bulgularından aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

Fon mevzuat ve göstergelerinde yer alan değişim veya yapılan “müdahaleler” büyüten devlet koalisyonu inançlarına uygun gerçekleşmiştir. Diğer koalisyonların itirazlarına rağmen, fon miktarı ve harcamaları sürekli artmakta, bu harcamalar içinde işsizlik ödeneği miktarı düşmekte, aktif politikalara ve GAP gibi yatırımlara harcamalar artmaktadır. Bu durum büyüten devlet koalisyonunun politika altsisteminde baskın niteliğini göstermektedir.

## 3.2. DEĞİŞİMİN DEĞERLENDİRİLMESİ

### 3.2.1. Sürecin Bütüncül Değerlendirilmesi

İstihdam politikası gibi toplumun geniş bir kısmını (bkz. bölüm 2.1.1 ve 2.2.3) ve geniş bir alanı ilgilendiren (bkz. bölüm 2.1.2) bir politikada; algı, savunu ve uygulamaların çeşitliliği (bkz. bölüm 2.1.5-2.1.7) de eklendiğinde, bu politikaya ilişkin süreç analizinin bütüncül ve anlaşılır yapılmasının zorluğu açığa çıkmaktadır. Bu zorluğu telafi etmek, politika sürecini ve değişiklikleri kısa, hızlı, kolay ve nesnel açıklamak (1.2.4) amacıyla savunucu koalisyon çerçevesi modeli politika aktörlerini inançlara göre gruplandırma (bkz. bölüm 2.2.1 ve 2.3.5) yolunu izlemektedir. Bu tezde de aynı yöntemle, politika çıktılarına yönelik süreç analizi (bkz. bölüm 3.1) gerçekleştirilmiştir. Süreç analizinde anlamlandırma ve anlatımı kolaylaştırmak için altsistemin alt başlıkları, diğer bir deyişle alt-altsistem süreçleri ayrı ayrı incelenmiştir (bkz. 3.1.4-3.1.13). Aşağıda alt-altsistem süreçleri bütüncül olarak ele alınarak, altsistem sürecine ilişkin bir değerlendirme yapılacaktır.



Çizelge 3.25. Politika altsistemi sürecinde savunucu koalisyonların etkileri

Dönem	Politika alt-sistemi	Görece daha çok etkileyen Savunucu koalisyon(lar)	Baskın Koalisyon(lar)
Cumhuriyet Dönemi	Siyasi ve İktisadi Çevre ve Gelenek	Devletçi	Dönemsel
Cumhuriyet Dönemi	İş Kanunları Mevzuatı	Devletçi	Dönemsel
Cumhuriyet Dönemi	Kamu aracılık örgütleri mevzuatı	Devletçi	Dönemsel
1923-2003	İşe yerleştirme göstergeleri	Dönemsel	Dönemsel
2003-2017	İşe yerleştirme göstergeleri	Devletçi ve Piyasacı	Büyüten devlet
2003-2017	Özel istihdam büroları mevzuatı	Devletçi ve Piyasacı	Büyüten devlet
2003-2017	Özel istihdam büroları göstergeleri	Devletçi ve Piyasacı	Büyüten devlet
2003-2017	Tanımlılık mevzuatı	Devletçi	Devletçi
2003-2017	Tanımlılık göstergeleri	Devletçi	Devletçi
2003-2017	Danışmanlık mevzuatı	Devletçi	Devletçi
2003-2017	Danışmanlık göstergeleri	Devletçi	Devletçi
2003-2017	Personel mevzuatı	Devletçi	Devletçi
2003-2017	Personel göstergeleri	Devletçi	Devletçi
2003-2017	Fiziki varlıklar göstergeleri	Devletçi	Devletçi
2003-2017	Bütçe planlama göstergeleri	Büyüten devlet	Büyüten devlet
2003-2017	Bütçe uygulama göstergeleri	Dalgalanma: Özgürlükçü	Büyüten devlet
1994-2017	Mesleki eğitim mevzuatı	Büyüten devlet	Büyüten devlet
2003-2017	Mesleki eğitim göstergeleri	Dalgalanma: Özgürlükçü	Büyüten devlet
2003-2017	İşsizlik ödenekleri mevzuatı	Devletçi	Büyüten devlet
2003-2017	İşsizlik ödenekleri göstergeleri	Dalgalanma: Eşitleyen	Büyüten devlet
2003-2017	İşsizlik sigortası fonu mevzuatı	Büyüten devlet	Büyüten devlet
2003-2017	İşsizlik sigortası fonu göstergeleri	Büyüten devlet	Büyüten devlet

Politika sürecinde yukarıda belirtilen alt altsistem politika alanlarında koalisyon etkileri bütüncül ele alındığında şu sonuçlara varılabilir:

Aracılık hizmetleri altsisteminde 2003-2017 sürecinde genel olarak büyüten devlet koalisyonu baskındır. Büyüten devlet koalisyonu politika inançlarına uygun olarak piyasada devlet etkisinin arttığı, özel istihdam bürolarının serbestleştirilmesine rağmen sınırlandırıldığı; tanınırlık, danışmanlık, personel, fiziki varlıklar, bütçe, mesleki eğitim ve işsizlik sigortası ödenekleri ve fonu kullanımına ilişkin mevzuat metinlerinin bu koalisyonun inançlarına uygun değiştiği gözlemlenmektedir.

Bununla birlikte, altsistemde diğer koalisyonların etkisinin olmadığı söylenemez. İşsizlik sigortası ödenekleri göstergeleri eşitleyen devlet koalisyonu inançlarına eğilimi göstermektedir. Benzer şekilde bütçe gerçekleşmesinin düşüklüğü ve aktif istihdam politikalarının beklenen düzeyde gerçekleşmemesi özgürlükçü koalisyonların etkisini göstermektedir.

Bir diğer olgu, tanınırlık ve danışmanlık faaliyetleri gibi politika çıktılarında kamu sektörü yanında özel sektör ve kolektif hareketlerin istatistiklerinin bulunmaması nedeniyle, bu faaliyetlere ilişkin kesin bir yorum yapılamamasıdır. Sendikalar, meslek odaları, tarikatlar, cemaatler, sivil toplum kuruluşları, istihdam aracılığıyla kendi tanınırlık ve danışmanlık faaliyetlerini yürütmekte fakat bu faaliyetler kayıtdışı olduğundan herhangi bir istatistiki veri bulunmamaktadır. SGK istatistiklerine göre kayıtdışılığın düşmesi, bu alanlarda artan kamu faaliyetlerinin dışlama etkisi, bu faaliyetlerde devletçi koalisyonların etkilerinin arttığı yönünde bir görüşü savunmayı kolaylaştırdığı söylenebilir.

Altsistemde büyüten devlet koalisyonu inançlarının uygulanmasın nedeni, bu koalisyonun baskın olması kadar, altsistemde etkili devletçi ve piyasacı politika aktörlerinin büyüten devlet koalisyonu inançlarında uzlaşa sağlamaları da olabilir. Yine de bu tezde elde edilen bulgulardan bu savunuya ilişkin kesin bir sonuca varmak zordur.

Özetle, istihdam politikaları istihdamda aracılık politikaları altsisteminde politika sürecinde büyüten devlet koalisyonu inançları baskınken, diğer koalisyonların uygulamada etkileri gözlenebilir bir etkiye sahiptir.

Savunucu koalisyon çerçevesi usulüyle, istihdamda aracılık politikaları altsisteminde 2003-2017 sürecinde genel olarak “büyüten devlet koalisyonu baskındır.” şeklinde ifade edilen husus, daha açık ifadeyle aşağıda verilmiştir:

Türkiye’de, işsizliğin devlet eliyle/desteğiyle giderilmesi gerektiği, özgürlüklerin toplum ve ekonomi yararına artırılması gerektiği, devletin toplumda fırsat eşitliğini sağlamakla görevli olduğu, büyüme ve kalkınmanın devlet tarafından desteklenmesi gerektiği, büyüme rakamları ve işsizlik göstergelerinin devlet başarısı/başarısızlığı olarak ele alındığı, işsizliğin daha çok (bölgesel/yapısal) gelişmişlik farklarından kaynaklandığı, eğer iktisadi büyüme, gelişme sağlanır ve kayıtdışılık azaltılırsa işsizliğin ve işsizlikle ilgili sorunların azalacağı, bunun için devletin kalkınmayı sağlaması, desteklemesi gerektiği,

Dolayısıyla Türkiye İş Kurumu’nun daha çok istihdam sağlaması, üretken sektörlerde istihdamı artırması, istihdamın verimini artırmak gibi önceliklerle işgücü planlaması yapması, kamusal danışmanlık hizmeti vermesi, hizmetin daha başarılı işlemesi için personel, fiziki varlıklar ve bütçesinin artırılması, etkin olmayan özel istihdam bürolarını sınırlandırırken etkisini artırmak için desteklemesi, mesleki eğitime yönelmesi, işsizlere tecrübe ve meslek, işverenlere az maliyetli işgücü kazandırması; işsizliği teşvik edecek, üretimi azaltacak, işsizliği kalıcı hale getirecek ödeneklerin değil, işsize geçici olsa da çalışma imkânı sunarak işgücü piyasasından kopmamasını sağlayacak programların tercih edilmesi, işveren ve işçilerden toplanan primlerin istihdamı artıran bu tür programlarda kullanılması gerektiği savunuları,

Politika hazırlayan ve uygulayanların seçilmesi/atanması, politikaya yönelik bütçenin belirlenmesi, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması, politika amaç, yöntem ve araçlarının belirlenmesi, uygulanması, değiştirilmesi ve kaldırılması gibi kararlarını daha çok etkilemiş ve yönlendirmiştir.

Bu anlatım, koalisyon savunuları ile politika çıktıları arasında uygunluk karşılaştırmasını ifade etmektedir. Aynı anlatım diğer koalisyonlar için yapıldığında, diğer koalisyon savunuları ile politika çıktıları arasında tam bir uygunluk bulunmadığı görülecektir.

Savunucu koalisyon çerçevesi usulüyle, “İşsizlik sigortası ödenekleri göstergeleri eşitleyen devlet koalisyonu inançlarına eğilimi göstermektedir. Benzer şekilde bütçe gerçekleşmesinin

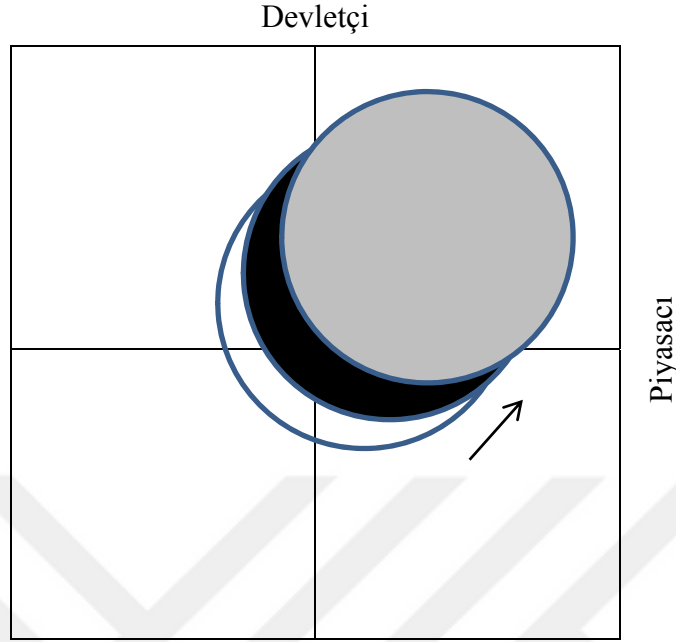
düşüklüğü ve aktif istihdam politikalarının beklenen düzeyde gerçekleşmemesi özgürlükçü koalisyonların etkisini göstermektedir.” şeklinde ifade edilen husus, daha açık ifadeyle aşağıda verilmiştir:

Türkiye’de tercihlerin daha çok devlet ve etkinlik yönünde kullanılması, politika tercihlerini devlet yerine piyasa veya kolektif lehine, etkinlik yerine eşitlik veya özgürlük lehine kullanılmaması anlamına gelmemektedir. Nitekim, farklı politika aktörleri, hâkim politika mevzuat ve uygulamalarına direnç göstermektedir. Bu direnç sonucunda, politika çıktılarında beklenen sonuçtan farklı sonuçlar elde edilir. Bütçe gerçekleşmesinin istenen düzeyde olmaması, aktif istihdam politikalarının istenen düzeyde artırılmaması, pasif istihdam politikalarından yararlananların istenen düzeyde azaltılmaması veya sabitlenememesi bu etkinin açıkça gözlendiği politika faaliyetleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de kamunun büyümeyi değil gelir dağılımında adaleti sağlamayı öncelemesi gerektiğini odak noktasına alan aktörler; kamunun müdahalesinin büyümeyi azalttığını ve serbestleştirmeyi savunan piyasa yanlısı aktörler; kamu ve piyasaya karşı olan veya kayıtsız kalmaya çalışan, istihdama yönelik faaliyetlerini daha küçük bir toplum kümesi içinde yürüten, hemşericilik, tarikatçılık, partililik benzeri kurum/örgüt taassubuyla hareket eden aktörlerin karar ve uygulamaları, uygulanması planlanan veya uygulanmakta olan politikaların çıktı ve sonuçlarını değiştirmektedir.

Sonuçta politika çıktıları ile baskın koalisyon politika beklentileri arasında uygulamada farklılık bulunmaktadır. Aşağıdaki çizelge bu durumu yansıtmaktadır. Çizelgede gösterilen açık renkli daire 2003 yılı politika çıktılarını, siyah renkli daire 2017 yılı politika çıktılarını betimlemektedir. Ok, 2003-2017 yılları arasında politika çıktılarındaki değişim eğiliminin yönünü göstermektedir. Gri renkle gösterilen daire Büyüyen devlet koalisyonu politika inançlarını betimlemektedir.

Çizelge 3.26. Türkiye’de 2003-2017 Politika çıktıları değişiminin yönü



Söz konusu bulgular, Türkiye’deki seçkin devlet geleneği (Boratav, 2006; Karpat, 2008, 2011; Heper, 2012; Zürcher, 2015) ve 1980 sonrası neo-liberal, piyasacı politikalar uygulanması yönünde eğilimi (Güler, 2015; Metin, 2011: 198) destekler niteliktedir ve büyüyen devlet koalisyonu inançlarını gösterir.

### 3.2.2. Politika Değişiminin Nedenleri

Politika değişiminin nedenlerinin politika merkezli öğrenme, iç ve dış dalgalanmalar ve koalisyonlar arası anlaşmalar (Sabatier & Weible, 2007: 208; Jenkins-Smith ve diğerleri, 2014: 202,203) olduğu daha önce belirtilmişti.

Türkiye’de istihdamda aracılık politikaları özelinde istihdam politikasının değişimine bakıldığında, bu değişim nedenlerinin tümünün Türkiye’deki söz konusu politika alanı için geçerli olduğu görülür:

(1) Politika merkezli öğrenme açısından, gerek yurtiçindeki aktörler arasında (Türkiye İş Kurumu Genel Kurul kararları) gerek yurtdışından politika transferi şeklinde (2009 aktif istihdam politikaları) bir öğrenme mevcuttur.

(2) İç dalgalanma açısından, 2000-2003 yılı işe yerleştirme sayılarının fiyasko bir düşüş gerçekleşmesi ile 2003 yılında Türkiye İş Kurumu kurulması ve özel istihdam bürolarının serbestleştirilmesi arasında bir nedensellik bağı kurulabilir.

(3) Dış dalgalanma açısından, 2009 yılı krizinin söz gelimi kısa çalışma mevzuatında ve ardından yararlanan sayısında oluşturduğu devasa değişim dış dalgalanmaya bir örnektir.

(4) Koalisyonlar arası anlaşmalar açısından, koalisyonların üst kısımda yer verilen ortak inançları veya birbirine tamamen zıt savunularının, anlaşma ve şeytanlaştırma yollarının kullanımını yaygınlaştırdığı görülmüştür. Uzlaşma daha çok büyüyen devlet politika inancı etrafında sağlanırken, çatışma daha çok büyüyen devlet ve devletsiz refah koalisyonlarının kayıtdışı ilişkilerinde ortaya çıkmaktadır.

### 3.2.3. Politika Alternatifleri (Seçenekleri)

Farklı politika koalisyonu inançları, aslında politika seçeneklerini oluşturur. Dolayısıyla savunucu koalisyon çerçevesine göre hazırlanan bir kamu politikası analizinde, analizin kendisi, farklı kamu politikası seçeneklerinin de sunulmasını içerir. Kamu politikasına karar verenler bu alternatifler (seçenekler) arasında seçim yapabilir. Bu seçimleri, analiz sonucunda elde edilen bilgiye dayalı olacaktır.

Buna göre, politikayı seçen kamu yöneticisinin dört farklı koalisyon inancına bağlı olarak dört farklı seçeneği bulunmaktadır:

- A) Büyüyen devlet koalisyonu inançlarına uygun olarak faaliyetleri devam ettirmek,
- B) Eşitleyen devlet koalisyonu inançlarına uygun olarak faaliyetleri yönlendirmek,
- C) Büyüyen piyasa koalisyonu inançlarına uygun olarak faaliyetleri yönlendirmek,
- D) Devletsiz refah koalisyonu inançlarına uygun olarak faaliyetleri tersine çevirmek.

Diğer bir deyişle,

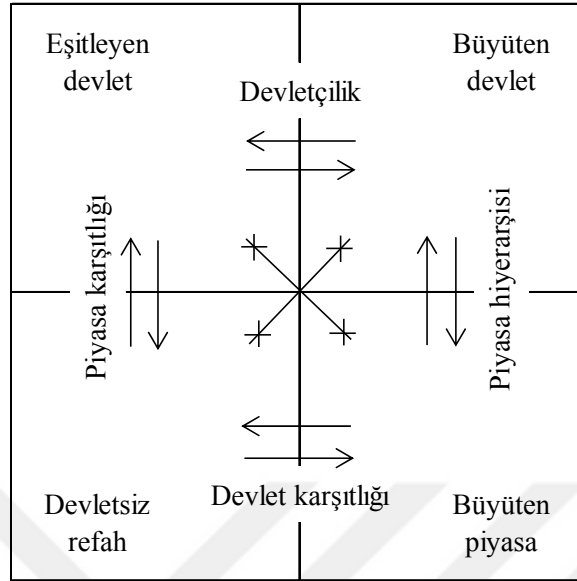
- A) Türkiye İş Kurumu faaliyetlerini artırmak, aktif istihdam politikalarını artırmak, pasif istihdam politikası çıktılarını sabit ya da sınırlı tutmak, istihdam sağlayan işverenler için işçi maliyetlerini düşürme şeklinde teşvik uygulamak, GAP gibi bölgesel gelişime yönelik programlara işsizlik sigortasından finanse etmek...
- B) Türkiye İş Kurumu faaliyetlerini artırmak, vergi ile finanse edilen mesleki eğitim programlarının artırmak, pasif istihdam politikası çıktılarını artırmak, işverenlerin dezavantajlı grupları (genç, kadın, eski hükümlü, engelli) istihdamına yönelik kotalar getirmek, işsizlik sigortasında biriken fonu kaynaklarını işçilere veya işsizlere yönlendirmek...
- C) Türkiye İş Kurumu faaliyetlerini azaltmak, özel istihdam bürolarını ve geçici iş ilişkisini serbestleştirmek, geçici işçiliğe ilişkin sınırlılıkları azaltmak...
- D) Türkiye İş Kurumu faaliyetlerini azaltmak, kurum faaliyetlerini sendikalara veya sivil toplum kuruluşlarına devretmek, özel yardımlaşma sandıklarını serbestleştirmek...

Seçeneklerine sahiptir.

Bu seçeneklerden, hali hazırda uygulanmakta olan bir politikanın (A) devam edilmesine yönelik direnç görece en az olanıdır. Mevcut politika çıktıları daha çok baskın bir koalisyona göre şekillendiğinden, bu şekillendirme çerçevesinde politikaların ilerletilmesi politika hazırlayan ve uygulayanların başvurabileceği en *kolay* seçenektir. Politikalarda görülen artırımcılığın bir nedeni budur. Türkiye’de aracılık politikalarında görülen artırımcı usul de bundan kaynaklanmaktadır.

Eşitleyen devlet veya büyüten piyasa koalisyonlarının inançlarına doğru (B veya C) bir yönelmede görece daha fazla direnç bulunur. Fakat bu yönelmede geçiş, ortak yönler kullanılması halinde daha az dirençli olacaktır. Aşağıdaki çizelgede gösterildiği üzere, politika koalisyonları, öncelikler açısından benzer yönler taşır. Bu benzer yönler, koalisyonlar arasında uzlaşma ve anlaşmayı temsil etmektedir.

Çizelge 3.27. Farklı politika inançları arasında benzerlikler



Politika seçenekleri arasında değişikliğe en dirençli olan seçenek, birbirine zıt politika inançları arasında geçişte görülür. Birbirine zıt politika seçenekleri, komünizmden serbest kapitalizme, muhafazakârlıktan anarşizme geçiş gibi devrimsel olacaktır. Büyüten devlet politika inançlarından devletsiz refah politika inançlarına geçiş seçeneğinin (D) tercih edilmesi, uygulanan mevzuatın yeniden yazımı, kararların yeniden alınması, uygulamanın sil baştan yenilenmesi anlamlarına gelir.

Özetle, farklı kamu politikası seçenekleri arasında seçim yapılırken, baskın koalisyonun tercihlerinin uygulanmasının kolaylık sağladığı, seçilen politikanın baskın koalisyonun tercihlerine aykırılığı derecesinde o politikaya ve uygulanmasına direnç olacağı söylenebilir. Seçenekler arasında geçiş ve direncin niteliği, koalisyonların kaynak ve sınırlılıklarına bağlıdır.

Politika altsisteminde koalisyonların kaynakları; (1) siyaset ve bürokrasi ilişkileri, (2) kamuoyu oluşturma, (3) bilgi, (4) toplumsal hareket, (5) finansal kaynaklar ve (6) etkili liderlik kaynaklarından oluştuğu belirtilmişti (Sabatier & Weible, 2007: 203). Bu kaynakların artırılması/azaltılması ile mevcut baskın koalisyon inançları pekişebilir, altsistemde baskın durumu azalabilir veya farklı bir politika inancı altsistemde baskın olabilir. Diğer bir deyişle,



- (1) iktidar partisi veya partilerinin üyeleri, bakanlar ve vekiller, bürokrasi içinde üst kademe yöneticiler, daire başkanları, uzmanlar, il müdürleri, iş ve meslek danışmanlarının düşünce ve inançları,
- (2) Kamuoyunu olumlu/olumsuz etkileyecek/yönlendirecek bir haber veya gelişmenin ortaya çıkması (IMF borcunun bitirilmesi, maden göçüğü, yazarkasa atılması, doların spekülâtif yükseltilmesi gibi), kamuoyunun bu haberlere artan veya azalan teveccühü,
- (3) Bürokratların, akademisyenlerin, gazetecilerin, sendikacıların, düşünce kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının, mesleki odaların, analizcilerin bilimsel ve teknik çalışma, değerlendirme ve analizleri, hükümeti destekleme veya eleştirme haber ve yayınları,
- (4) Mitingler, gösteri yürüyüşleri, grev ve lokavtlar, fuar ve etkinlikler, fabrika ziyaretleri, iftar yemekleri, muhtarlarla buluşma toplantıları gibi toplumsal hareketler,
- (5) Politika aktörlerinin sahip oldukları finansal varlık ve nitelikleri kadar devlet hazinesinin gücü,
- (6) Politika aktörlerinin toplum içindeki nitelikleri ve koalisyonlar içinde lider statülü bireylerin özellikleri kadar, Devlet liderinin karizması ve yetenekleri,

Türkiye’de istihdam politikaları alanında savunucu koalisyonların kaynak ve sınırlılıklarını etkilemekte, seçeneklerini şekillendirmekte ve politikaları değiştirmektedir. Politika elitleri başta olmak üzere politika aktörleri, bu kaynak ve sınırlılıkların farkında olarak söz konusu politika araçlarına sürekli başvurmakta ve politika değişimini etkilemeye çalışmaktadır.

## SONUÇ

Kamu politikalarını daha iyi anlamak ve daha kolay açıklamak için, kamu politikası analizi yöntemlerine ihtiyaç vardır. Bu yöntemlerden biri, Sabatier tarafından teorik temelleri atılan “Savunucu Koalisyon Çerçevesi” dir. Bu çalışmada, savunucu koalisyon çerçevesi kullanılarak istihdam politikasına ilişkin savunuların haritalandırılması yapılmış, bu haritalandırma kapsamında istihdamda aracılık politikalarının süreç analizi gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla bu tezin iki yönü bulunmaktadır.

- Birincisi, savunucu koalisyon çerçevesi yönteminin uygulanması,
- İkincisi, Türkiye’de aracılık politikaları 2003-2017 sürecinin anlamlandırılması.

Tezin bu iki yönü nedeniyle iki ayrı sonuç ortaya çıkmaktadır. Öncelikle yöntemin uygulanması sonucu politika analizinin nasıl bir özellik kazandığına ilişkin sonuç açıklanması, ikinci olarak Türkiye’de istihdamda aracılık politikaları 2003-2017 sürecine bu yöntemin uygulanmasına ilişkin sonuç açıklaması. Dolayısıyla aşağıda önce tezin taşıdığı nitelik, daha sonra, tezin bulgularına değinilecektir.

(I) Savunucu koalisyon çerçevesi yönteminin uygulanması sonucu tezin taşıdığı nitelik:

Tez, bir kamu politikası analizidir. Kamu politikası analizlerinin birçok amacı bulunabilir. Bu tezde temel olarak belirli bir kamu politikasını anlamak, açıklamak ve sistematik bilgi sunmak amaçlanmaktadır. Kamu politikası analizleri kamu politikasının eksik yönlerini bulmak, öneriler geliştirmek, alternatif politikaları savunmak gibi amaçlara hizmet edebilir; bu tezde söz konusu amaçlar bulunmamaktadır.

Tez, tanımlayıcı bir analizdir. Tanımlayıcı analizler *nasıl?* sorusuna cevap vermektedir. Bu tez: Politikanın özelliklerini anlamak ve açıklamak özelliği nedeniyle bir içerik analizidir. Politika aktörlerinin politikayı nasıl etkilediği anlamak ve açıklamak özelliği nedeniyle bir süreç analizidir. Politika çıktılarını tanımlamak ve açıklamak özelliği nedeniyle bir çıktı analizidir. İçerik, süreç ve çıktı analizleri ise tanımlayıcı niteliktedir.

Tez, buyurucu bir analiz değildir. Buyurucu analizler *nasıl olmalı?* sorusuna cevap verir. Tezde herhangi bir politikanın savunuculuğu yapılmamaktadır. Tezde herhangi bir sürecin

savunuculuğu yapılmamaktadır. Dolayısıyla değerlendirme ve sonuç kısmında öneriler yer almaz. Bu özellikleriyle, buyurucu nitelik taşımaz.

Tez, buyurucu nitelik taşır: Hiçbir çalışmanın nesnel olmadığı, her analizin bir şekilde savunu içerdiği savunusu bu tez için de geçerlidir: öncelikle savunucu koalisyonların haritalandırılması öznelikten etkilenmektedir. Haritalandırma farklı şekillerde yapılabilir, farklı isimlendirme kullanılabilirdi. İkinci olarak politika seçeneklerinin karşılaştırılmasında bir sonuca ulaşılmaktadır. Bu iki nedene bağlı olarak bir veri sağlama analizidir ve buyurucu analiz niteliğini de barındırmaktadır.

Tez, bir haritalandırma içerir. Laswell kamu politikası sürecini aşamalara ayrıştırarak süreç haritalandırmasının öncülüğünü yapmıştır. Takipçisi analizciler aşamalar modelini gerek aşamaları çeşitlendirerek gerek döngüleştirerek haritalandırma yöntemini benimsemişlerdir. Benzeri bir haritalandırmayı, Stone kamu yararı kavramı için uygulamıştır. Stone'a ait kamu yararı haritalandırmasında kamu yararının öğelerinin ayrıştırılması yapılmaktadır. Lowi'ye ait politika tipolojileri veya Bardach'ın örneklemesini yaptığı politika araçlarının ayrıştırılarak örnekleme, haritalandırmanın kamu politikalarının araçları açısından örnekleri olarak ele alınabilir. Heywood'a atıfla, Eysenk'e ait siyasi ideoloji yelpazesi ise, ideolojilerin iki boyutlu bir tablo üzerinde haritalandırmasının örneğini oluşturur. Sabatier'in kullandığı inanç sistemleri veya savunucu koalisyonlar gruplandırması, aktörlerin algılarına yönelik haritalandırılmasından ibarettir denebilir. Bu tezde yer alan haritalandırma, Laswell, Stone, Lowi, Bardach, Eysenk ve Sabatier'in haritalandırmalarından etkilenmiştir. Başvurulan haritalandırmanın temelleri, daha çok Stone, Eysenk ve Sabatier olmak üzere bu yazarlara dayanmaktadır.

Tez, belirli bir kamu politikasının analizini içerir. Bu tezde istihdam politikalarının analizine yer verilmektedir. Bununla birlikte gerek kamu politikaları kavramının geniş ve çeşitli tanımlamaları, gerek istihdam politikalarının geniş ve çeşitli tanım ve algıları nedeniyle, istihdam politikalarının kapsamı sınırlandırılmıştır. Bu sınırlama yer yönünden Türkiye'de uygulanan istihdam politikaları olarak, konu yönünden istihdamda aracılık politikaları olarak, zaman yönünden 2003-2017 yılları arası süreç olarak yapılmıştır.

Tez, belirli bir analiz modelinin tatbikini içerir. Kamu politikası analizi modelleri dayandığı farklı varsayım ve yöntemlerle, analizi ve anlatımı şekillendirir. Tezde analiz modeli olarak

savunucu koalisyon çerçevesi modeli seçilmiştir. Bu seçimin nedeni, savunucu koalisyon çerçevesinin analiz ve anlatımda sağladığı açıklama kolaylığı, kısalık ve nesnellik yönlerinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte modelin kullanımı bütüncül yazım sistemi sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Tez, yöntemin bir gereği olarak, bütüncül bir yazım sistemi içerir. Tez metni yazımı, kendinden önceki metin ve bölümlere dayandırma şeklindedir. Diğer bir deyişle içerik, bir piramidi andıracak şekilde, kendinden önce açıklanan temellendirme zemininde sonuca ulaşmaktadır. Bu itibarla, kamu politikası teorisi temel zemini, savunucu koalisyon çerçevesi ise analiz zeminini oluşturmaktadır. Bu zemine göre sırasıyla ikinci bölümde istihdam politikası tanımlamaları, istihdam politikası savunucu koalisyon haritalandırması ve istihdamda aracılık politikaları inançlarına yer verilmektedir. İnanç ve koalisyonların gruplandırılması, yani politikalara yönelik görüşlerin tartışma, değerlendirme ve alternatiflerin geliştirilmesine burada yer verilmektedir. Üçüncü bölümde yer verilen süreç analizi, bunlara dayalı olarak gerçekleştirilmiştir. Diğer bir deyişle politika aktörlerinin çıktıları ne şekilde etkilediğine yönelik karşılaştırma ve tartışma, geleneksel yöntemin aksine, analizden önce yapılmaktadır. Dolayısıyla, kamu politikasının açıklanması birbirinden ayrıksı bölümlerle değil, önceki bölümlerde yer alan varsayımlara dayalı, yani bütüncül niteliktedir.

Bu bütüncül niteliğe bağlı olarak, her bir bölümün sonucunda ulaşılan sonuç, kendisini takip eden bölümün temelini teşkil etmektedir, ve tezin sonucuna ulaşmak için her bir bölümün sonucuna ayrı ayrı değinilmelidir. Bölüm sonuçları, metin sistematiğine uygun şekilde aşağıdaki gibi verilecektir:

Birinci bölüm birinci kısımda, kamu politikası teorisi incelenmiştir. Bu kısım, kamu politikası ve kamu politikası analizi kavramlarının teorik çerçevesine yer vermektedir. Kamu politikalarının farklı tanım, amaç ve araçları, kamu politikası analizinin farklı tanım, amaç, nitelik ve modelleri özetlenmektedir. Bugün etkili yönetim için, daha çok kamu politikası analizine ihtiyaç duyulduğu ortadadır. Tüm gelişmişlik düzeyine rağmen politika dünyası hala karmaşıklığını korumaktadır ve bu karmaşıklığın daha anlaşılır olacağı ümit edilebilir. Laswell'in aşamalar modeli ve Stone'un kamu yararı kavramını (güvenlik, özgürlük, eşitlik, etkinlik) ele alışı bu karmaşıklığı giderme adımları olarak önemlidir.

Sonuçta, kamu politikası analizleri, kamu politikalarının anlamlandırılması, açıklanması ve geliştirilmesi gibi amaçlarla kamu yararını sağlamaya yönelik az veya çok savunuculuk taşıyan değerlendirmelerdir. Analizler kamu politikası aktörlerine bilgi sağlayarak onların algı ve inançlarını etkiler, bu etki kamusal karar ve eylemleri, yani çıktıları şekillendirir, sonuçta kamu politikası sonuçları değişir.

Birinci bölüm ikinci kısımda, savunucu koalisyon çerçevesi modelinin savunularına, varsayımlarına, hipotezlerine ve özelliklerine yer verilmiştir. Savunucu koalisyon çerçevesinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir; Politika sınırlı bir altsistem olarak incelenir. Politikalara ilişkin bilimsel ve teknik bilgi ve algılar, inançlar olarak sınıflandırılır. İnanç sınıflandırması derin inançlar - politika inançları - ikincil inançlar şeklinde yapılır. Politika aktörlerinin bu inançlar etrafında toplandığı varsayılır. Bu varsayımla aktörler savunucu koalisyonlar olarak gruplandırılır. Savunucu koalisyonlar politika çıktılarına etkiler. Diğer bir deyişle politika çıktıları, savunucu koalisyonların inançlarına göre şekillenir. Politikada ortaya çıkan değişimin nedenleri politika aktörlerinin inançlarındaki değişim diğer bir deyişle politika merkezli öğrenme, iç dalgalanma, dış dalgalanma veya koalisyonlar arası anlaşmalar olabilir. Savunucu koalisyon çerçevesi bu varsayım ve yöntemlerle politika sürecini anlamlandırma ve açıklama savunusu taşır.

Sonuçta, bir kamu politikası sürecini anlamak ve açıklamak için, öncelikle süreci etkileyen aktörlerin inançlarına ilişkin bir sistem oluşturulması, daha sonra bu inançlarla süreçte ortaya çıkan değişimlerin karşılaştırılması gerekir. Karşılaştırma sonucunda değişimin nedeninin politika merkezli öğrenme, koalisyonlar arası anlaşmalar veya iç dalgalanma olup olmadığı anlaşılabilir. Dış faktörlerin de değerlendirmeye alınmasıyla, dış dalgalanmaya bağlı değişimler tespit edilebilir.

İkinci bölüm birinci kısımda, istihdam politikaları kapsam, amaç, varoluş nedeni ve araçlarına ilişkin genel bir çerçeve sunulduktan sonra, ideolojik ve iktisadi perspektiften istihdam politikası tanımlamalarına yer verilmiştir. Farklı ideolojilerin ve iktisadi okulların toplum, birey, devlet, ekonomi, özgürlük, eşitlik gibi olgulara ilişkin algıları farklılık gösterir. Bu farklılık kamu yararı algılarını ve önceliklerini farklılaştırır. Diğer bir deyişle, kamu politikalarına ilişkin inançları farklılık gösterir. Dolayısıyla istihdam politikası tanımlamaları ideolojik ve iktisadi görüşlere göre değişkendir. Bu kısımda, siyasi ideolojiler ve iktisadi

okulların aynı olgulara ilişkin farklı algıları hakkında en temel bilgiler, istihdam politikaları tanımlamaları şeklinde sunulmuştur.

Sonuçta, politika aktörlerinin etrafında toplanacağı inançların haritalandırılmasına esas farklılıklar tespit edilmiştir.

İkinci bölüm ikinci kısımda, ideolojik ve iktisadi algılara göre değişen istihdam politikası tanımlamalarındaki farklılıklar, Stone'un kamu yararı öğeleri bağlamında, Eysenk'in ideoloji yelpazesini üzerinde gruplandırılmıştır. Diğer deyişle politika aktörlerinin etrafında toplanacağı savunucu koalisyonların modellenmesi, kısaca inanç sistemleri, haritalandırılmıştır:

Stone'a göre kamu yararı öğeleri güvenlik, eşitlik, etkinlik ve özgürlüktür. Güvenlik ihtiyaçların karşılanmasını niteler, eşitlik bireysel veya toplumsal adaleti niteler, etkinlik ençoklamayı, ekonomikliğini ve üretkenliğini niteler; özgürlük ise seçim hakkı ve müdahaleden memnuiyeti ifade eder. Farklı ideoloji ve iktisadi okulların kamu yararına bakışları şu şekilde bir farklılık taşır: "Güvenlik" algısının farklılaşması, temelde ihtiyaçların devlet tarafından mı, piyasa tarafından mı, kolektif tarafından mı yoksa birey tarafından mı karşılanması gerektiğine odaklanmaktadır. "Eşitlik" algısının farklılaşması, fırsat eşitliği mi, sosyal eşitlik mi, mutlak eşitlik mi anlamına geleceğine odaklanmaktadır. "Özgürlük" algısının farklılaşması, devlet koruması veya bireyin topluma uyumu mu, bireysel özerkliği mi yoksa kolektif özerkliği mi ifade edeceği üzerinde yoğunlaşmaktadır. "Etkinlik" algısı, genel olarak iktisadi araçların devlet, piyasa, birey veya kolektif özerklik arasında dağılımı üzerinde çeşitlenmektedir. Aktörler aynı şeye bakmakta, fakat farklı şeyler görmektedir.

Eysenk'in iki boyutlu siyasi yelpazesinde yatay ekseni sağ ve sol ideolojiler, dikey ekseni otorite ve özerklik olarak belirlenmiştir. Yatay eksen için kamu yararının etkinlik ve eşitlik önceliği, dikey eksen için güvenlik ve özgürlük önceliği kullanılırsa, ideolojik haritalandırma kamu politikaları için de kullanılabilir hale gelebilir. Dolayısıyla, belirli kamu politikalarını savunan aktörler, tercihlerine göre birbirinden ayrıştırılabilir.

Sonuçta, derin inançlar için dörtlü ayırım yapılabilir, diğer bir deyişle dört farklı savunucu koalisyon önerilebilir. Tezde, bu dörtlü ayırımıda kullanılan adlandırma şu şekilde olmuştur: Büyüten devlet koalisyonu, eşitleyen devlet koalisyonu, büyüten piyasa koalisyonu ve devletsiz

refah koalisyonu. Bu adlandırmada, siyasi ve iktisadi inançların kamu yararından beklenen güvenlik, eşitlik, etkinlik ve özgürlük faydalarında oluşan eğilim ve tercih üstünlüğü yanında politika araçlarının niteliği temel alınmıştır:

1- Büyüten devlet koalisyonu derin inancı, istihdam politikalarında ‘devlet öncülüğünde iktisadi çıktıyı artırma’ önceliğini ifade etmektedir. Eğer farklı politikalar arasında veya kamu yararının farklı öğeleri arasında değiş tokuş veya bir tercih gerekiyorsa, güvenlik ve etkinlik tercih edilir.

2- Eşitleyen devlet koalisyonu derin inancı, istihdam politikalarında ‘devlet öncülüğünde sosyal adaleti artırmaya’ önceliğini ifade etmektedir. Eğer farklı politikalar arasında veya kamu yararının farklı öğeleri arasında değiş tokuş veya bir tercih gerekiyorsa, güvenlik ve eşitlik tercih edilir.

3- Büyüten pazar koalisyonu derin inancı, istihdam politikalarında ‘devlet enazlanması ve piyasa mekanizmasına dayalı iktisadi çıktıyı artırma’ önceliğini ifade etmektedir. Eğer farklı politikalar arasında veya kamu yararının farklı öğeleri arasında değiş tokuş veya bir tercih gerekiyorsa, özgürlük ve etkinlik tercih edilir.

4- Devletsiz refah koalisyonu derin inancı, istihdam politikalarında ‘devlet ve piyasa enazlanması, kolektife dayalı sosyal adaleti artırma’ önceliğini ifade etmektedir. Eğer farklı politikalar arasında veya kamu yararının farklı öğeleri arasında değiş tokuş veya bir tercih gerekiyorsa, özgürlük ve eşitlik olarak tercih edilir.

Derin inançların ve dolayısıyla savunucu koalisyonların bu dörtlü sınıflandırması, aktörlerin gruplandırılmasıdır.

İkinci bölüm üçüncü kısımda, altsisteme ilişkin politika inançları (policy belief) haritalandırılmıştır. Altsistem, istihdamda aracılık politikalarıdır. İstihdamda aracılık, işsizlerin istihdama katılımını artırma ve hızlandırma kadar; iş sahiplerinin işsiz kalmasını azaltma ve yavaşlatma sürecidir. Bu süreçte, birey, kurum ve örgütler; danışmanlık, eğitim, transferler gibi araçlar kullanır. Birey, kurum ve örgütlerin kullandığı araçlar, politika inançlarına göre şekillenmektedir. Politika inançları, istihdamda aracılık politikalarının nasıl olduğu ve nasıl

olması gerektiğine yönelik algılardır. Dolayısıyla bu kısımda politikaların nasıl olduğu mevzuat kullanılarak, nasıl olması gerektiği literatür kullanılarak açıklanmıştır.

Sonuçta, literatürde yer alan savunuların karşılaştırılması yoluyla, istihdamda aracılık politika inançlarının dört koalisyon için aşağıdaki gibi olduğu görülmüştür:

1- Büyüyen devlet koalisyonu aktörlerinin politika inancı, kamu aracılık örgütü etkisinin artırılması, kamunun işe yerleştirme rakamlarının artırılması, özel istihdam bürolarının sınırlandırılması ve faaliyetlerinin kayıt altına alınması; kamu örgütü tanınırlık, danışmanlık, personel, fiziki kaynaklar, bütçe rakam ve harcamalarının genişletilmesi ve yaygınlaştırılması; mesleki eğitim, işbaşı eğitimi, girişimcilik eğitimi, toplum yararına programlarının geçici nitelikli olarak sağlanması ve dolayısıyla istihdam edilebilirliğin kalıcı olarak artırılması; aktif istihdam politikalarının, işçi maliyetini düşürecek, işverenin ödediği prim ödemelerini karşılayacak nitelikte olması yoluyla ek istihdamın desteklenmesi; işsizlik sigortası fonunun işsizlik sigortası ödeneklerinden çok, sayılan aktif istihdam politikalarında kullanılması, bu şekilde işsiz işsiz kaldığı sürenin değil, çalışıp ürettiği ve işgücüne katıldığı sürenin artırılması gerektiği şeklindedir.

2- Eşitleyen devlet koalisyonu aktörlerinin politika inancı, kamu aracılık örgütü etkisinin artırılması, kamunun işe yerleştirme rakamlarının artırılması, özel istihdam bürolarının sınırlandırılması ve kayıt altına alınması; piyasa sömürsü getiren geçici işçilik faaliyetlerinin yasaklanması; kamu örgütü tanınırlık, danışmanlık, personel, fiziki kaynaklar, bütçe rakam ve harcamalarının genişletilmesi ve yaygınlaştırılması; mesleki eğitim, işbaşı eğitimi, girişimcilik eğitimi, toplum yararına programlarının kalıcı nitelikli olarak sağlanması ve dolayısıyla geçici istihdamın yol açtığı hak kısıtlamalarının önüne geçilmesi; aktif istihdam politikalarının işsizlik sigortası birikimlerinin işverene devri anlamına gelmeyecek şekilde işçi gelirini artıracak şekilde düzenlenmesi; işsizlik sigortası fonunun işsizlik sigortası ödeneklerinde kullanılması, işsizlik sigortası fonu kapsam ve kolaylığının artırılması, fona müdahale yapılmaması gerektiği şeklindedir.

3- Büyüyen pazar koalisyonu aktörlerinin politika inancı, özel istihdam bürolarının etkisinin artırılması, kamunun işe yerleştirme rakamlarının artırılması yönünde bir çabaya girilmemesi, özel istihdam bürolarının ve geçici iş ilişkisinin serbestleştirilmesi ve sınırlılıklarının



kaldırılması; kamu örgütü tanınırlık, danışmanlık, personel, fiziki kaynaklar, bütçe rakam ve harcamalarının azaltılması ve sınırlandırılması, bu şekilde bu faaliyetlerin finansmanında kullanılan vergileme ve prim yüklerinin azaltılması, sonuçta işgücü maliyetinin azaltılarak rekabetin artırılması; mesleki eğitim, işbaşı eğitimi, girişimcilik eğitimi, toplum yararına programlarının ek istihdam veya istihdam edilebilirliği artırma faydasının, bunlar için yapılan harcamalardan kaynaklanan finansal yüke oranla sınırlı olduğundan aktif istihdam politikalarının azaltılması; işsizlik sigortası fonu harcamalarının, ödeneklerinin ve finansmanının düşürülmesi, bireysel emeklilik sistemi (BES) gibi uygulamaların serbestleştirilmesi gerektiği şeklindedir.

4- Devletsiz refah koalisyonu aktörlerinin politika inancı, kamu aracılık örgütü kadar özel istihdam bürolarının etkisinin azaltılması, kamunun veya özel istihdam bürolarının işe yerleştirme rakamlarının artırılması yönünde bir çabaya girilmemesi, kolektif istihdam örgütlerinin (Sendikalar tarafından yürütülen Türkiye İş Kurumu gibi veya tarikat, hemşeri dernekleri gibi kurumların aracılık faaliyetlerinin) serbestleştirilmesi ve sınırlılıklarının kaldırılması; kamu örgütü tanınırlık, danışmanlık, personel, fiziki kaynaklar, bütçe rakam ve harcamalarının azaltılması ve sınırlandırılması, bu şekilde bu faaliyetlerin finansmanında kullanılan vergileme ve prim yüklerinin azaltılması, sonuçta seçkinci politikalara yönelen ve sosyal adaleti bozan devlet ve piyasa sömürsünün önlenmesi; mesleki eğitim, işbaşı eğitimi, girişimcilik eğitimi, toplum yararına programlarının seçkinci olarak oluşturduğu ek istihdam veya istihdam edilebilirliği artırma faydasının, bunlar için yapılan harcamalardan kaynaklanan finansal yüke ve sosyal eşitsizliğe oranla çok daha az olduğundan aktif istihdam politikalarının azaltılması; işsizlik sigortası fonu harcamalarının, ödeneklerinin ve finansmanının düşürülmesi, kolektif sandıkların (amele birliği, yardım dernekleri gibi) uygulamaların serbestleştirilmesi gerektiği şeklindedir.

Üçüncü bölüm birinci kısımda, altsistemde politika süreci analizi yapılmaktadır. Politika süreci analizinde, politika çıktılarındaki değişim değerlendirilmektedir. Değerlendirme, savunucu koalisyonların inançları ile çıktıların karşılaştırılması şeklinde yapılmaktadır. Karşılaştırmada kullanılan varsayım şu şekildedir: politika çıktıları politika aktörleri tarafından etkilendiğinden ve yönlendirildiğinden; çıktılar hangi politika inancına uygunsa, altsistemde o politika inancını taşıyan koalisyon(lar) baskın niteliktedir.

Savunucu koalisyonların kaynak ve sınırlılıkları altsistem dışı dalgalanmalardan etkilendiğinden, altsistemin siyasi ve iktisadi çevresi öncelikli olarak verilmiştir. Siyasi ve iktisadi çevre, 1923-2007 yılları arası temel siyasi ve iktisadi gelişmelerin ve temel mevzuat metinlerinin değişiminin özetlenmesi şeklinde yapılmıştır. Buna eklemli olarak, altsistemle ilgili temel mevzuat metinleri ve göstergeler: İş Kanunlarında değişim, kamu aracılık örgütleri kanunlarında değişim ve işe yerleştirme istatistiklerinde değişim ayrıca irdelenmiştir.

İstihdamda aracılık politikalarının 2003-2017 yılları arasındaki politika çıktıları şu temel başlıklar altında toplanmıştır: tanınırlık, danışmanlık, personel, fiziki varlıklar, bütçe, mesleki eğitim, işsizlik sigortası ödenekleri ve işsizlik sigortası fonu. Bu konularda (alt-altsistemler) çıktılar ikiye ayrılmıştır: mevzuat ve gerçekleşme (göstergeler veya istatistikler). Mevzuat, politika karar ve kurallarını içermesi yönüyle politika çıktısıdır. İstatistikler ise politika eylem ve uygulamalarını içermesi yönüyle politika çıktısıdır. Bu çıktıların yönü farklı olabilir. Diğer bir deyişle aralarında tam bir uyum olması zorunlu değildir. Bu varsayımla, mevzuat ve uygulama göstergeleri ayrı ayrı politika inançları ile karşılaştırılmış, 1. çıktıların politika inançlarından hangisine/hangilerine uygun olduğu araştırılmıştır; 2. çıktılardaki değişimin nedenlerinin politika merkezli öğrenme, iç dalgalanma, dış dalgalanma veya koalisyonlar arası anlaşma ile açıklanıp açıklanamadığı araştırılmıştır.

Sonuçta, her bir altsistem konusunda (alt-altsistem) politika çıktılarının hangi koalisyonun/koalisyonların inançlarına uygun olduğu ve çıktılardaki değişiminin nedeni tespit edilmiştir.

Üçüncü bölüm ikinci kısımda, istihdamda aracılık politikaları altsisteminde 2003-2017 sürecine politika değişiminin nedenlerine ilişkin genel bir değerlendirme sunulmakta, politika değişiminin nedenleri özetlenmekte ve politika alternatiflerinin kullanımına ilişkin bir değerlendirme sunulmaktadır.

Sonuçta, bölümde Türkiye’de istihdamda aracılık politikaları 2003-2017 sürecinin anlamlandırılmasına yer verilmektedir.

(II) Türkiye’de aracılık politikaları 2003-2017 sürecinin anlamlandırılması.

Tezin iki yönü nedeniyle önce tezin taşıdığı nitelik, daha sonra, tezin bulgularına değinileceği belirtilmişti. Savunucu koalisyon çerçevesi yönteminin uygulanması sonucu tezin taşıdığı niteliğe ilişkin sonuca yukarıda yer verildi. Aşağıda tezin bulgularına yer verilmektedir:

1- Altsistemde büyüten devlet koalisyonunun baskın nitelikte olduğu görülmüştür. Piyasada devlet etkisinin arttığı; özel istihdam bürolarının serbestleştirilmesine rağmen sınırlandırıldığı; kamu örgütü tanınırlık, danışmanlık, personel, fiziki varlıklar, bütçe, mesleki eğitim, işsizlik sigortası ödenekleri, işsizlik sigortası fonu mevzuat çıktılarının büyüten devlet koalisyonu inançlarına uygun olarak gerçekleştiği, tespit edilmiştir.

2- İstihdama aracılık politikalarında özellikle eşitleyen devlet koalisyonunun etkisi görülmektedir; işsizlik sigortası ödenekleri göstergelerinin arttığı bu göstergelerdeki değişimlerin eşitleyen devlet koalisyonu inançlarına eğilimi barındırdığı tespit edilmiştir.

3- Bütçe gerçekleşmesinin düşük seyrettiği ve dalgalanmalar bulunduğu, aktif istihdam politikalarının beklenen düzeyde gerçekleşmediği ve dalgalanmalar bulunduğu, bu dalgalanmaların büyüten pazar ve devletsiz refah koalisyonları inançlarına eğilimi barındırdığı tespit edilmiştir.

4- Türkiye’de istihdamda aracılık politikaları altsisteminde değişimin; (I) Politikaların özellikle AB’den transfer edilmesi, ve Türkiye İş Kurumu Genel Kurulu gibi ortak platformlarda karşıt inançların aynı metinde bildirilmesi gibi nedenlere bağlı olarak politika merkezli öğrenmeden; (II) 2000-2003 dönemi öncesi işe yerleştirme sayılarının fiyasko niteliği nedeniyle özel büroların kabulü gibi iç dalgalanmadan, (III) gerek 2000’li yıllarda yaşanan kriz, gerek 2008-2010 arası ABD kaynaklı ekonomik kriz nedenleriyle politikaların yönünün ani değişimi gibi dış dalgalanmadan; (IV) farklı koalisyonlarda ve inançlarda bulunmalarına rağmen, devlet yanlılığı, piyasa yanlılığı, esnekleşme yanlılığı gibi ortak savunular taşıyan aktörlerin anlaşmasına bağlı olarak koalisyonlar arası anlaşmalardan kaynaklandığı tespit edilmiştir.

Bu sonuçla, bu tezin ‘2013-2017 dönemi istihdamda aracılık politikası süreci değişimini anlamlandırma ve açıklamak’ amacı yerine getirilmiştir.

Tezin, literatüre katkısı şu şekilde özetlenebilir: (1) Savunucu koalisyon çerçevesi Türkiye’de ilk defa kapsamlı bir politika alanına tatbik edilmiştir. (2) İstihdamda aracılık politikaları 2013-2017 süreci değişimini kamu politikası bağlamında ele alan ilk analizdir. (3) Önerilen savunucu koalisyon ve inanç haritalandırmasının, gelecek analizlerde kullanılabilir olması nedeniyle, teoriye katkı yaptığı düşünülmektedir. (4) Bulguların, kamu politikası aktörleri tarafından gelecek kamu politikalarının seçiminde kullanılabilir olması nedeniyle, uygulamaya katkı yaptığı düşünülmektedir.





## KAYNAKÇA

- Aca, Z., Emirgil, B. F. & Işığışok, Ö. (2013). Türkiye’de İş ve Meslek Danışmanlarının Mesleki Algıları Üzerine Nitel Bir Araştırma. *I. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi*, 28-29 Kasım 2013, Ankara.
- Akar, N. Y., Anafarta, N. & Sarvan, F. (2011). Causes, Dimensions And Organizational Consequences of Mobbing: an Empirical Study. *Ege Akademik Bakış*, 11(1), 1467.
- Akat, D. (2012). Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Akay, H. K., Aklan, M. A. & Çınar, M. (2016). Türkiye Ekonomisinde Ekonomik Büyüme ve İşsizlik. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 14(1), 209-226.
- Akdoğan, A. (2013). Gündem Belirleme. M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Eds.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları, 211-227
- Akgöz, S. S. & Ercan, E. (2017). Ahilik Felsefesi ve Örgüt Modelinin Dünyadaki Kalkınma Modeli Olan Kooperatife Yansımaları. *Alinteri*, 1(2), 53-60.
- Akın, F. (2010). *Asgari Ücretin Vergi Dışı Birakılması*. Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu.
- Aktaş, Y. (2011). İş Akdinin Askıya Alınması ve Bu Bağlamda Kısa Çalışma. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Alabaş, A. (2007). Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR’un Önemi. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Altunok, H. & Gedikkaya, F. G. (2016). *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Aren, S. (2008). *İstihdam, Para ve İktisadi Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Arıcı, K. (2010). İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi ve Sürdürülebilirliği. *İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi ve Sürdürülebilirliği İşsizlik Sigortası Fonundan Elinizi Çekin* (pp. 161-184). Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu.
- Arslan, H. (2015). Ahilik Teşkilatı'nın Sosyo-iktisadi Yapısı ve Örneklik Değeri. *Akademik Bakış Dergisi*, 49, 248-271.
- Ay, S. (2012). Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi*, 19(2), 321-341.

- Aydın, H. (2017). *Özgürlük ve Eşitlik İçin Liberal Demokrasi*. BigBang Yayınları.
- Aydoğan, G. (2010). Kriz Dönemlerinde İşsizliği Önleyici Bir Araç Olarak Kısa Çalışma Ödeneği ve Etkinliği. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Uludağ Üniversitesi, Bursa.
- Aytekin, B. & Bayramoğlu, S. (2015). İktisat Sosyolojisi Açısından İktisadi Dalgalanmalar ve Krizlere Karşı Tarihsel Bir Çözüm Durağı: Ahi Örgütlenmesi. *International Journal of Academic Value Studies*, 1(1), 65-78.
- Ayverdi, S. (1999). *Türk Tarihinde Osmanlı Asırları* (Vol. 60). İstanbul: Kubbealtı Yayınları.
- Babaoğlu, C. (2013). Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü. M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Eds.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*. Ankara: Adres Yayınları, 166-184
- Babaoğlu, C. (2017). Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve. *Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 511-532.
- Bağırzade, E. R. (2015). Kayıtdışı Sektörün Ekonomideki Rolü Tartışmaları Üzerine: Bir Literatür Taraması. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi* (14).
- Bakkal, H. (2016). *Teoride ve Pratikte İşsizlik*. İstanbul: İdeal Kültür Yayıncılık.
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. USA: CQ press.
- Bayhan, M. (2007). Kamu İstihdam Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi İçin Daha Geniş Kitlelere Ulaşılmasının Sağlanması ve Yerelleştirme. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Bayraktar, P. (2013). Kariyer Tercihlerini Etkileyen Faktörler: Düzce İli İş Arayanlar Üzerine Bir Araştırma. *I. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi*, 28-29 Kasım 2014, Ankara.
- Bayraktar, S. & İncekara, A. (2013). Türkiye'nin genç işsizlik profili. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 4(1), 15-38.
- Beceren, E. & Kasalak, M. A. (2010). Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ve Üye Ülke Stratejilerinin 10 Hedef Kapsamında İstihdama Yönelik Uygulamaları. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2(2), 49-55.
- Biçerli, M. K. (2005). Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı? *Çimento İşveren Dergisi*, 6(19), 4-15.

- Bilgili, Y. (2016). *Karşılaştırmalı İktisat Okulları* (Makro İktisadın Teorik Esasları). İstanbul: 4T Yayınevi.
- Birkland, T. A. (2014). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. USA: Routledge.
- Boratav, K. (2006). *Türkiye'de Devletçilik*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, K. (2016). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*. Ankara: İmge
- Borjas, G. J. (2015). *Çalışma Ekonomisi* (Ç. E. Şahin, K. Gökten & Ü. Akçay, Trans.). Bursa: Dora Basım Yayın Dağıtım.
- Botton, A. d. (2011 ). *Çalışmanın Mutluluğu ve Sıkıntısı* (S. Sertabiboğlu, Trans. 4. Baskı ed.). İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Bozkurt, V. (2012). Çalışma / Endüstri Sosyolojisi. **Sendikacılık Akademisi Ders Notları 1** (pp. 161-214). Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu.
- Boztaş, F. (2013). 2008 Küresel Ekonomik Krizin Türkiye İşgücü Piyasalarına Etkileri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Bulut, S. (2010). Türkiye’de Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Düzenlenen İşgücü Eğitim Kurslarının İstihdam Açısından Belirleyiciliği. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Cairney, P. (2015). Paul A. Sabatier, “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein” *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. USA.
- Cairney, P. & Heikkila, T. (2014). A Comparison of Theories of the Policy Process. Sabatier P. & Weible C. M. (Eds.), *Theories of the Policy Process*. USA: Westview Press.
- Case, K. E. & Fair, R. C. (2007). *Principles of Economics*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Cerna, L. (2013). The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches. OECD.
- Ceylan, K. (2018). Ahiliğin Ortaya Çıkışı Meselesine Dair. *ETÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(5), 131-144.
- Cobb, R., Ross, J.-K. & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, 70(01), 126-138.



- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2014). *Ulusal İstihdam Stratejisi*.
- Çelik, A. (2007). Eğreti Emek-parçalanan Sınıf. *Birikim Dergisi*, 217, 1-12.
- Çelik, F. (2013). Türkiye’de İstihdamın Görünümü. *CSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 2(1), 9-14.
- Çevik, H. H. (1998). Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2), 103-112.
- Çevik, H. H. & Demirci, S. (2012). *Kamu Politikası*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çoşkun, Y. H. (2013). Ulusal Yeterlilik Sistemi ve İş ve Meslek Danışmanlığı Yeterliliği. *I. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi*, Ankara.
- Demir, F. (2015). Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(30).
- Demir, R. & Özgün, O. H. (2015). Geçici İş İlişisine ve Geçici İstihdam Bürolarına İlişkin Çalışanların Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma. *Eskisehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(2), 127.
- Demircan, E. S. (2006). Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu. *Yönetim ve Ekonomi*, 13(2), 47-61.
- Demirci, M. (2016). İşlevsel Açından İklim Değişikliği Politika Anlatıları. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 4(3), 1-23.
- Demirci, S. (2011). Kamu Politikasında İşbirlikçi Tarafgirlik (Koalisyon) Modeli. In A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 138-149
- Devlet Denetleme Kurulu. (2006). *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün 2003, 2004, 2005 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesi Raporu*.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Uzun vadeli strateji (2001-2023) ve Sekizinci kalkınma planı (2001-2005)*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). *Dokuzuncu kalkınma planı (2007-2013)*. Ankara.
- Duman, F. (2009). Modern Siyasi İdeolojiler. T. Erdem (Ed.), *Feodaliteden Küreselleşmeye: Temel Kavramlar ve Süreçler*, Lotus Yayınevi, 151-197
- Durgun, F. (2009). A Comparison of Medieval European Guilds and Akhism in Anatolia in Terms of Their Emergence and General Functions. *Tarih Okulu*, 4, 1-16.

- Durmuş, M. (2008). *Kamu Ekonomisi* (Kamu Harcamaları Ders Notları). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Duruel, M. (2007). Avrupa Birliği'nde Uzun Dönemli İşsizliğe Karşı Uygulanan İstihdam Politikaları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(53).
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*. USA: Pearson Education.
- Eğilmez, M. (2009). *Küresel Finans Krizi: Piyasa Sisteminin Eleştirisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eğilmez, M. (2016). *Kamu Maliyesi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Ekzen, N. (Ed.) (2009). *Türkiye Kısa İktisat Tarihi 1946'dan 2008'e İliştirilmiş Ekonomi IMF-Dünya Bankası Düzeninde 62 Yıl*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Erdayı, A. U. (2009). Dünyada Genç İşsizliği Sorununun Çözümüne Yönelik Ulusal Politikalar ve Türkiye. *Çalışma ve Toplum*, 3, 133-162.
- Eren, E. (1991). *Piyasa, Özgürlük ve Eşitlik: Piyasa Sosyalizmi*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Erol, S. I. (2013). Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin ve Türkiye örnekleri. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 24(2), 15-40.
- Ersel, H. (2009). Bankaların Bilgilendirme İşveli Işığında Banka İktisatçısı. In E. Kumcu (Ed.), *Krizler, Para ve İktisatçılar*. İstanbul: Remzi Yayınevi, 15-18
- Ertuş, L. Ç. (2016). Kısa Çalışma. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Eryılmaz, B. (2017). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- Esping-Andersen, G. (2015). Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri (B. Yakut-Çakar & B. U. Balaban, Çev.). In A. Buğra & Ç. Keyder (Eds.), *Sosyal Politika Yazıları*. İstanbul: İletişim, 33-52
- Fayol, H. (1937). The Principles of Organization. L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration Columbia University, 89-99

- Fındık, E. (2007). Avrupa Birliği ve Türkiye'de Ücret Garanti Fonu Uygulamaları Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Fischer, F., Miller, G. J. & Sidney, M. S. (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. USA: CRC Press.
- Gedikkaya, M. T. (2016). İstihdam Politikası. H. Altunok & F. G. Gedikkaya (Eds.), *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*. Ankara: Nobel Yayın.
- Gelibolu, S. & Pişkin, M. (2013). İŞKUR'un "iş ve Meslek Danışmanlığı" Eğitimine Katılan Adayların İş ve Meslek Danışmanlığına İlişkin Yeterlik Algıları. *I. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi*, Ankara.
- Gençler, A. (2015). *Emek Göçü ve Ekonomisi*. İstanbul: DR Yayınları.
- Giddens, A. (2000). *Sosyoloji*. Ankara: Ayraç Yayınevi.
- Gönül, T. (2008). *Anarşizm Nedir?* İstanbul: Kaos.
- Göyünç, N. (2014). Osmanlı İktidarının Temel Unsurlarından Örf-Gelenek. *İlmî Araştırmalar: Dil, Edebiyat, Tarih İncelemeleri*(5), 157-165.
- Guess, G. M. & Farnham, P. G. (2011). *Cases in Public Policy Analysis*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration* (pp. 1-47). New York: Institute of Public Administration Columbia University.
- Güçlü, N. (2003). Stratejik Yönetim. *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23(2).
- Gül, E., Ekinci, A. & Konya, S. (2009). *Türkiye'de İstihdam Politikaları: Yapısal Bir Analiz*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Güler, M. A. (2015). Ulusal İstihdam Stratejisi Bağlamında Türkiye'de Güvencesiz Çalışma. *Çalışma ve Toplum*, 46(3).
- Gümüšođlu, Ş. & Kellevezir, I. (2013). Avrupa Birliđi Ve Türkiye'nin İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurumları *I. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi*, Ankara.
- Gün, S. (2016). Aktif İstihdam Siyasetinin Gelişimi Açısından İşsizlik Sigortasının Dönüşümü. *Çalışma ve Toplum*, 50(3)

- Gürün, F. & Koçak, O. (2015). Ahilik Geleneğinin Günümüzde Sosyal İçerme ve Politikalarına Olabilecek Katkıları. *Emek ve Toplum*, 4(8), 126-143.
- Güzel, S. (2008). *Çalışma Sosyolojisi: Modern İşgücünün Oluşumu*. İstanbul: Literatürk.
- Hecllo, H. (1974). *Social Policy in Britain and Sweden* New Heaven: Yale University Press.
- Hekim, H. (2011). Kamu Politikasında Post-Pozitivizm. In A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (45-58). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Heper, M. (2012). *Türkiye'de Devlet Geleneği*. Ankara: Doğubatı.
- Heywood, A. (2010). *Siyasi İdeolojiler* (A. K. Bayram, Ö. Tüfekçi, H. İnaç, Ş. Akın & B. Kalkan, Trans.). Ankara: Liberte.
- Hill, M. J. & Hupe, P. L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*: Wiley Online Library.
- Hjern, B., Hanf, K. & Porter, D. O. (1978). Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden Interorganisational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control (pp. 303-344). London: Sage.
- Hogwood, B. W. & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World* (Vol. 69). USA.: Oxford University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles And Policy Subsystems* (Vol. 3): Cambridge Univ Press.
- İslamoğlu, E., Namal, M. K. & Koleoglu, Y. (2014). Bir Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Girişimcilik Programlarının Etkinliği: “Kosgeb Yeni Girişimcilik Destek Programı” Örneği. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(8).
- Işığışok, Ö. (2011). *İstihdam ve İşsizlik*. Bursa: Ekin Yayın.
- Işığışok, Ö. (2017). *İstihdam ve İşsizlik*. Bursa: Dora Basım Yayın Dağıtım.
- İnternet, <http://www.ioibd.com>, Erişim tarihi 16.08.2018
- İnternet, <http://www.istihdamseferberligi.net/>, Erişim tarihi 16.08.2018
- Jann, W. & Wegrich, K. (2006). Theories of the Policy Cycle. In F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis* (pp. 43-62). USA.

- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (2014). Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution and Ongoing Research. In Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 183-217). USA: Westview Press.
- Kabakçı, M. (2011). 5920 Sayılı Kanunun Ödünç İş İlişkisi Hakkındaki Veto edilen Hükümünün AB Yönergesi Işığında Değerlendirilmesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 4, 31-77.
- Kadın Emegi ve İstihdamı Girişimi, K. (2015). *Özel İstihdam Büroları ve Bürolar Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi: Kadın İstihdamı için Çözüm Mü? Güvencesiz Esneklik için Tuzak Mı?* İstanbul.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu kalkınma planı (2014-2018)*. Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). *İstihdam ve Çalışma Hayatı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu* Ankara.
- Kaptı, A. (2011). Kamu Politikası Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli. In A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (pp. 23-44). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaptı, A. & Alaç, A. E. (2013). Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması. In M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Eds.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (pp. 228-242). Ankara: Adres Yayınları.
- Karabulut, A. (2007). Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü Ve Etkinliği. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Karagülle, B. (2007). Türkiye'de İşsizliğe Bir Çözüm Önerisi Olarak Türkiye İş Kurumu'nun İş Danışmanlığı Hizmetleri. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Karakaş, A. (2017). Çok Yönlü Bir Sivil Toplum Örgütü: Ahilik. *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1(1), 1-20.
- Karaman, R. (2014). Türk Ahi Teşkilatının İşleyişi ve Çorum Tarihinde Ahilik. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 93-109.
- Karatop, B. & Kubat, C. (2018). Ahiliğin Türk Kalite Yönetim Sistemine Etkisi. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 13(1), 351-368.
- Kardeşler, K. (2017). *Anarşizm*. Ankara: Yason Yayınları.
- Karpat, K. H. (2008). *Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal Kültürel Ekonomik Temeller*. Ankara: İmge Kitabevi.

- Karpat, K. H. (2011). *Türk Siyasi Tarihi*. İstanbul: Timaş.
- Kayalı Çetinkaya, T. (2014). Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği. *Ankara Barosu Dergisi*, 4, 417-474.
- Kesgin, S. S. (2017). Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Yönetimi ve Politikaları. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Keynes, J. M. (1937). The General Theory of Employment, Interest and Money. *The Quarterly Journal of Economics*, 51(2), 209-223.
- Kingdon, J. W. (1993). How do issues get on public policy agendas. *Sociology and the Public Policy Agenda*. London, Sage, 40-50.
- Kingdon, J. W. & Thurber, J. A. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Vol. 45): Little, Brown Boston.
- Kıyak, A. (2017). İslam'ın Yardımlaşma ve Dayanışma Prensiplerinin Sosyal Hayata Aksettirilmesinde Ahiliğin Rolü: Fütüvvetnâmeler Ekseninde. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 6(5), 2494-2511.
- Kızıler, H. (2015). Osmanlı Toplumunun Sosyal Dinamiklerinden Ahilik Kurumu. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 408-423.
- Koç, Y. (2000). Osmanlı Beyliği'nin Teşekkülü. In B. Yediyıldız & Y. Hacıoğlu (Eds.), *Beylikten Cihan Devletine, Milliyetçilik ve Milliyetçilik Tarihi Araştırmaları VII Milli Kongresi Bildirileri* (pp. 36-43). Ankara.
- Korkmaz, A. & Mahiroğulları, A. (2007). *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları Türkiye ve AB Ülkeleri*. Ankara: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Koyuncu, B. (2013). İşgücü Piyasasına Girişte Üniversite Kariyer Merkezlerinin Ve Danışmanlık Hizmetlerinin Rolü. *I. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi*, Ankara.
- Kozanoğlu, H. (2006). *21. Yüzyılın Sosyalizmi İçin Hem Eşitlik Hem Özgürlük*. İstanbul: İthaki
- Köseoğlu, Ö. (2013). Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri. In M. Yıldız & M. Z. Sobacı (Eds.), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (pp. 244-264). Ankara: Adres Yayınları.
- Kuşçu, P. Ç. (2013). Kariyer Gelişimi ve Örgütler. *I. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi*, Ankara.

- Kuzgun, İ. K. (2007). Türkiye’de Firma Açısından Esnekliğe Dayalı İstihdam Stratejisi. *Journal of Yaşar University*, 2(8), 841–861.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-view of Policy Sciences*: Elsevier publishing company.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. USA: Russell Sage Foundation.
- Lordoğlu, K. & Özkaplan, N. (2005). *Çalışma İktisadı*. İstanbul: Der Yayınları.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Mardin, Ş. (2003). *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*. İstanbul: İletişim.
- Marsh, D. & McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public administration*, 88(2), 564-583.
- Maslow, A. H. (1943). A Theory Of Human Motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Mcbeth, M. K., Jones, M. D. & Shanahan, E. A. (2014). The Narrative Policy Framework. In Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 225-266). USA: Westview Press.
- Meltsner, A. J. (1976). *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley CA: Univ of California Press.
- Metin, B. & Özyaydın, M. M. (2016). *Çalışma ve Refah*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Metin, H. & Altunok, M. (2003). Karşılaştırmalı Karar Verme Modelleri. *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(7), 93-104.
- Metin, O. (2011). Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar. *Çalışma ve Toplum*, 1, 179-200.
- Metter, S. & Sorelle, M. (2014). Policy Feedback Theory. In Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 151-181). USA: Westview Press.
- Moran, M., Rein, M. & Goodin, R. E. (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. USA: Oxford University Press.

- Ocak, S. (2008). Türk İş Hukukunda Kısa Çalışma. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Ok, S. (2008). Ekonomik Büyüme ile İstihdam Arasındaki İlişkinin Zayıflama Nedenleri ve Bu İlişkinin Güçlendirilmesinde İŞKUR'un Rolü. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Olgun Özen, Ş. (2015). Türkiye'nin İstihdam Politikaları ve Avrupa İstihdam Stratejisi'ne Uyum. *Çalışma Dünyası Dergisi*, 3(1).
- Ongun, T. (2009). *Sanayileşme ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Orhan, G. (2013). *Kamu Politikasına Yorumlayıcı Yaklaşımlar*. Ankara: Adres Yayınları.
- Ögüt, A. (2007). Türkiye'de Özel İstihdam Bürolarının Halkla İlişkiler, Reklam ve Tanıtım Faaliyetlerinin İncelenerek İŞKUR'UN Bu Alandaki Uygulamalarıyla Karşılaştırılması. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Öksüz, D. (2007). İŞKUR'un İşe Yerleştirme Hizmetleri, Özel Sektör Üzerinde Etkisi ve Etkinliğinin Artırılması. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Önsal, N. (2011). *Endüstri İlişkileri Sözlüğü 1*. Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu.
- Övgün, B. (2009). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Özdemir, S. & Çitim, S. (2013). İş Ve Meslek Danışmanlarının Mesleki Doyumları Ve Mesleki Doyumlarını Etkileyen Faktörler. *I. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi*, Ankara.
- Özen, H. & Özen, Ş. (2010). Kamu Siyasaları ve Toplumsal Hareketler: Türkiye'de Protesto Hareketlerinin Madencilik Siyahasına Etkileri. *Amme İdaresi Dergisi*, 43(2), 33-64.
- Özköse, K. (2011). Ahilikte Ahlak ve Mesleki Eğitim. *İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 15(2), 5-19.
- Özkurt, F. Z. (2016). Tarafgirlik/Savunuculuk Modeli. In H. Altunok & F. G. Gedikkaya (Eds.), *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*. Ankara: Nobel Yayın.
- Parasız, İ. & Bildirici, M. (2002). *Modern Emek Ekonomisi*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Pehlivan, O. (2017). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Celebler Matbaacılık.



- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. USA: Univ of California Press.
- Radin, B. A. (2000). *Beyond Machiavelli Policy Analysis Comes of Age*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Reyes, G. E. (2001). *The Policy Making Process and Models for Public Policy Analysis*. Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, USA.
- Saatçlı, M. F. (2011). *Politika Üretme Biçimi ve Makro Çatışma Çözüm Yöntemi Olarak Destek Koalisyonu Çerçevesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework; Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
- Sabatier, P., Hunter, S. & McLaughlin, S. (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *Western Political Quarterly*, 40(3), 449-476.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. C. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129-168.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. USA: Westview Press.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. *Theories of the policy process* (pp. 117-166). USA: Westview Press.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation: a Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy analysis*, 481-504.
- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. In Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (İkinci Baskı ed., pp. 3-17). USA: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (İkinci Baskı ed., pp. 189-220). USA: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2014). *Theories of the policy process*. USA: Westview Press.

- Sağlam, E. (2009). Türkiye'de Kriz Deneyimi. E. Kumcu (Ed.), *Krizler, Para ve İktisatçılar* (pp. 171-198). İstanbul: Remzi Yayınevi
- Sanal, M. E. (2014). Bir Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Toplum Yararına Çalışma Programlarının Edirne İlinde 2009-2011 Yılları Arasındaki Uygulaması ve Programlar Bitmeden Ayrılan Katılımcılara Yönelik Analiz. Namık Kemal University Institute of Social Sciences, 2.
- Savaş, V. F. (2016). *Politik İktisat*. İstanbul: Beta Basım.
- Sayın, A. K. (2005). İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türkiye İş Kurumu. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(49).
- Schneider, A. L., Ingram, H. & Deleon, P. (2014). Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations. In Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 105-139). USA: Westview Press.
- Scott, J. C. (2014). *Anarşizm* (B. Taneri, Trans.). Kadıköy: Altıkırkbeş Yayın.
- Seçkin, M. İ. (2015). Çalışma Ekonomisi ve İş Hukuku Açısından Kısa Çalışma. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Shafritz, J. M. (2004). *The Dictionary of Public Policy and Administration*. USA: Westview Press.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W. & Borick, C. (2015). Program Denetimi ve Değerlendirmesi *Kamu Yönetimini Tanımak*: Routledge.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York-London: WW Norton & Company.
- Şahin Erdil, B. & Sevimli, Y. (2013). Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yetiştirme Kursları ve İŞKUR'un Önemi. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 5(1).
- Şen, M. (2016). Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Türkiye'de Mesleki Eğitim Kurslarının Analizi. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 2(1), 67-89.
- Tabak, A., Bardak, A. & Öztürk, T. (2015). Kamu Politikası Disiplinindeki Dönüşümü Bibliyometrik Analiz Yöntemiyle Analamak Mümkün mü? 1980-2014 Döneminin Bilimsel Haritalama Analizi. *EUL Journal of Social Sciences*, 8(2), 117-143.
- Tahtahoğlu, H. & Özgür, H. (2016). Türkiye'de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümelenmesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı). *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(3), 161-184.

- Talas, C. (1990). *Toplumsal Politika* (2. Baskı ed.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Tan, N. & Karşlıoğlu, G. (2010). *İşsizlik Sigortasından Elinizi Çekin*. Ankara.
- Taş, Y. (2011). İŞKUR'un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İstihdam Üzerine Etkileri: Yalova İŞKUR Örneği. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(61), 153-176.
- Taş, Y. (2012). Türkiye'de İşsizlik Sigortasından Yararlanma Şartları ve İşsizlik Sigortası Ödemeleri: Gebze İŞKUR Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 301-320.
- Taşçı, F. & Yılmaz, Y. (2009). İşsizlik Sigortasının Türkiye'deki Durumu: Eleştiriler ve Çözüm Önerileri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 0 (56)
- Tatlıdil, E. & Xanthacou, Y. (2002). Türk İsgücünün Yapısı ve Avrupa Birliği İstihdam Politikaları. *Ege Academic Review*, 2(2), 1-14.
- Tatlıoğlu, K. (2012). Bir Kavram Olarak Ahilik: Sosyal Psikolojik Bir Yaklaşım. 2. *Uluslararası Ahilik Sempozyumu*, Kırşehir.
- Tetik, A. (2012). Dünyada ve Türkiye'de İşsizlikle Mücadelede Uygulanan Politikalar. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.
- Tokol, A. (2005). Türk *Endüstri İlişkileri Sistemi*: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tuncay, A. (2010). İşsizlik Sigortası Fonu Amaç Dışı Kullanılmaya Başlandı *İşsizlik Sigortası Fonundan Elinizi Çekin* (pp. 189-196). Ankara: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu.
- Turan, E., Aydılek, E. & Şen, T. (2016). Avrupa Sosyal Modeli Ve Türkiye'deki Sosyal Politikaların Tarihsel Bağlamda Karşılaştırmalı Analizi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*(11), 1-17.
- Tutar, K. (2015). Türkiye İşgücü Piyasasında İş Arama Kanallarının Niteliği. *İş ve Hayat*, 2, 93-106.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2005). Türkiye İş Kurumu III. Genel Kurulu Kararları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2007a). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2006 Faaliyet Raporu. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2007b). Türkiye İş Kurumu IV. Genel Kurulu Kararları. Ankara.

- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2008). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2007 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2009). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2008 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2010). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2009 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2011a). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2010 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2011b). Türkiye İş Kurumu VI. Genel Kurulu Kararları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2012). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2011 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2013a). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2012 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2013b). Türkiye İş Kurumu VII. Genel Kurulu Kararları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2014a). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2013 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2014b). Türkiye İş Kurumu V. Genel Kurulu Kararları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2015a). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2014 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2015b). Türkiye İş Kurumu VIII. Genel Kurulu Kararları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2016). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2015 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2017a). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü 2016 Faaliyet Raporu.
- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. (2017b). Türkiye İş Kurumu IX. Genel Kurulu Kararları. Ankara.

- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu. (2013). Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi Semineri - Tebliğler ve Görüşler. Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi Semineri Ankara.
- Uyar Bozdağlıoğlu, E. Y. (2008). Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları. Manas Üniversitesi, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 20, 45-65.
- Ünal, M. C. (2011). Kamu Politikasında Tipolojik Yaklaşımlar. In A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler* (pp. 181-194). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ünsal, E. M. (2007). *Makro İktisat*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Ünsür, A. (2017). Ahilik Sisteminde Ahlak Temelli Çalışma İlişkileri ve Günümüz Bakış Açısından Değerlendirilmesi. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 13, 90-98.
- Weible, C. M. (2014). Advancing Policy Process Research. In Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 391-407). USA: Westview Press.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D. & DeLeon, P. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An introduction to the Special Issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A. & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- Weimer, D. L. & Vining, A. R. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. USA: Taylor & Francis.
- Yayla, A. (2005). *Siyasi Düşünce Sözlüğü*. Ankara: Adres Yayınları.
- Yıldırım, S., Acaray, A. & Şevik, N. (2015). Üniversite Öğrencilerinin İŞKUR Hizmetlerine İlişkin Algı ve Tutumları. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 10(1).
- Yıldız, M. & Sobacı, M. Z. (2013). *Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi*. Ankara: Adres Yayınları.
- Yüceol, H. M. (2009). Sosyal Politikanın İstihdam Boyutunda İşsizlik Sigortası Uygulamasının Önemi. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 3(5).
- Yüksel, B. (2016). Sosyal Politika Sorunlarına Çözüm Aracı Olarak Ahilik. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 2(2), 488-500.
- Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. In Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 25-58): Westview Press.

Zürcher, E. J. (2015). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. İstanbul: İletişim.

### Ulusal Mevzuat

- 274 sayılı “Sendikalar Kanunu” (Kabul: 15/07/1963; Resmi Gazete: 24/07/1963-11462)
- 275 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu” (Kabul: 15/07/1963; Resmi Gazete: 24/07/1963-11462)
- 624 sayılı “Devlet Personeli Sendikaları Kanunu” (Kabul: 08/06/1965; Resmi Gazete: 17/07/1965-12025)
- 506 sayılı “Sosyal Sigortalar Kanunu” (Kabul: 17/07/1964; Resmi Gazete: 29/07/1964 ila 1/8/1964 – 11766 ila 11779)
- “İş ve Meslek Danışmanlarının Atanma ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” (Resmi Gazete: 26/05/2015-29307)
- 665 sayılı “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” (Resmî Gazete: 02/11/2011 – 28103)
- 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” (Kabul: 24/11/1994; Resmi Gazete:27/11/1994-22124)
- 2821 sayılı “Sendikalar Kanunu” 5/5/1983 (Kabul: 05/05/1983; Resmi Gazete:07/05/1983-18040)
- 2822 sayılı “Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu” (Kabul: 05/05/1983; Resmi Gazete:07/05/1983-18040)
- 5920 sayılı “İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 26/06/2009; Resmi Gazetede yayınlanmadı)
- 1475 sayılı İş Kanunu (Kabul: 25/08/1971; Resmi Gazete:07/11/1971-13943),
- 2869 sayılı “1475 Sayılı İş Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun” (Kabul: 29/7/1983; Resmi Gazete: 30/07/1983-18180)
- 2976 sayılı “Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanuna” (Kabul: 02/02/1984; Resmi Gazete: 15/02/1984-18313)

- 3008 sayılı İş Kanunu (Kabul: 08/06/1936; Resmi Gazete:15/06/1936-3330)
- 3199 sayılı “1475 Sayılı İş Kanunu’nun 84 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasına Bir Hüküm Eklenmesi Hakkında Kanun” (Kabul: 08/05/1985; Resmi Gazete:22/05/1985-18761)
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (Kabul:25/8/1999; Resmi Gazete 08/09/1999-23810)
- 4837 sayılı “İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” (Kabul: 21/01/1946; Resmi Gazete: 25/01/1946-6215)
- 4857 sayılı İş Kanunu (Kabul: 22/05/2003; Resmi Gazete: 10/06/2003-25134)
- 4904 sayılı “Türkiye İş Kurumu Kanunu” (Kabul: 25/06/2003; Resmi Gazete: 05/07/2003-25159)
- 5728 sayılı “Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul: 23/01/2008; Resmi Gazete: 08/02/2008-26781)
- 5754 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 17/04/2008; Resmi Gazete: 08/05/2008-26870)
- 5763 sayılı “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (Kabul Tarihi: 15/5/2008; Resmi Gazete: 26/05/2008-26887)
- 5921 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 11/08/2009; Resmi Gazete: 18/08/2009-27323)
- 6111 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (Kabul Tarihi: 13/02/2011; Resmi Gazete: 25/02/2011-27857)
- 617 sayılı KHK “Türkiye İş Kurumunun Kuruluş ve Görevleri” hakkında 24/08/2000 tarih (Resmi Gazete: 04.10.2000 - 24190 (Mük.));
- 6385 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul: 10/01/2013; Resmi Gazete: 19/01/2013 – 28533)
- 6645 sayılı “İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 04/04/2015; Resmi Gazete: 23/04/2015-29335)

6663 sayılı “Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 29/1/2016; Resmi Gazete: 10/02/2016-29620)

6715 sayılı “İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul: 06/05/2016; Resmî Gazete: 20/05/2016 – 29717)

6824 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (Kabul Tarihi: 23/02/2017; Resmi Gazete: 08/03/2017-30001)

931 sayılı İş Kanunu (Kabul: 28/07/1967; Resmi Gazete:12/08/1971-12672)

Anayasa Mahkemesi Kararı (Karar: 14/05/1970-1970/26; Resmi Gazete:11/5/1971-13833)

Anayasa Mahkemesi Kararı (Karar:31/10/2000- 2000/36; Resmi Gazete: 08.11.2000-24224)

Bakanlar Kurulu Kararı (Karar: 19/12/1985 - 85/10171; Resmi Gazete: 26/12/1985-18970)

Bakanlar Kurulu Kararı (Karar: 27/11/1984 - 84/8800; Resmi Gazete: 07/12/1984-18598)

“Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği” (Resmi Gazete: 12/03/2013-28585)

“İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü İşgücü Yetiştirme ve Geliştirme Yönetmeliği” (Resmi Gazete: 24/08/1996-22737)

“İş ve İşçi Bulma Kurumu İşgücü Yetiştirme Yönetmeliği” (Resmi Gazete: 11/01/1988-19691)

“İşsizlik Ödeneği Alan Sigortalı İşsizlerin Meslek Geliştirme, Değişirme ve Edindirme Eğitimi Yönetmeliği” (Resmi Gazete: 23/12/2000-24269)

“Özel İstihdam Danışmanlığı ve İşgücü Yetiştirme Hizmeti Yönetmeliği” (Resmi Gazete: 20/11/1987-19640)

“Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği” (Resmi Gazete: 31/12/2008-27097)

“Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” (Resmi Gazete: 19/06/2009-27263)

“Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” (Resmi Gazete: 12/10/2010-27727)

“Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği” (Resmi Gazete: 21/08/2004-25560)



Uluslararası Sözclemeler

İnsan Hakları Evrensel Beyannameesi (BM kabul: 10/12/1948; BK kabul: 06/04/1949-9119; Resmi Gazete: 27/05/1949-7217)

2 sayılı “İşsizlik” sözleşmesi (İLO kabul: 29/09/1919; Kanun kabul: 16/02/1950-5543; Resmi Gazete: 18/02/1950-7346)

34 sayılı “Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi” (İLO kabul: 08/06/1933; Kanun kabul: 11/02/1946-4866; Resmi Gazete: 16/02/1946-6234)

88 sayılı “İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması” sözleşmesi (İLO kabul: 17/06/1948; Kanun kabul: 30/12/1949-5448; Resmi Gazete: 07/12/1949-7373)

96 sayılı “Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi” (İLO kabul: 08/06/1949; Kanun kabul: 08/08/1951-5835; Resmi Gazete: 14/08/1951-7884)

122 sayılı “İstihdam Politikası Sözleşmesi” (İLO kabul: 17/07/1967; Kanun kabul: 9.11.1976 - 2027; Resmi Gazete: 20/11/1976-15769)

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Gedikkaya, Muhammed Tolga  
 Uyuğu : TC  
 Doğum tarihi ve yeri : 1985, Ankara  
 Medeni hali : Evli  
 e-posta : muhammedtolga@hotmail.com

### Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet
Doktora	<i>Kamu Yönetimi</i> , Gazi Üniversitesi	Devam ediyor
Yüksek Lisans	<i>Public Management, Global Public Policy</i> , University of Potsdam	2016
Yüksek Lisans	<i>Yönetim Bilimi</i> , Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi	2013
Lisans	<i>Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi</i> , Orta Doğu Teknik Üniversitesi	2009
Lise	Ankara Atatürk (Anadolu) Lisesi	2003

### İş Deneyimi

Yıl	İş	Unvan
2011 - halen	İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Müfettiş
2014 - 2015	Çalışma Genel Müdürlüğü & Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Değerlendirici
2009 - 2011	Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Uzman

### Yabancı Dil

İngilizce

### Hobiler

Gerçek zamanlı veya sıra tabanlı strateji, taktik ve şehir inşa bilgisayar *programları*.



*GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..*

