

T.C.
BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
İŞLETME BİLİM DALI

TÜRKİYE İŞ KURUMU TARAFINDAN UYGULANAN
İŞBAŞI EĞİTİM PROGRAMLARININ İSTİHDAMA ETKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Ersin ERİŞMİŞ

Danışman
Prof. Dr. Elif KARABULUT TEMEL

BOLU 2019

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Ersin ERİŞMİŞ'e ait "Türkiye İş Kurumu Tarafından Uygulanan İşbaşı Eğitim Programlarının İstihdama Etkileri" adlı çalışma, jürimiz tarafından İşletme Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliğiyle/ ~~oy çokluğuyla~~ kabul edilmiştir.

19.07.2019

Unvan, Adı, Soyadı

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Prof. Dr. Elif KARABULUT TEMEL

Üye : Doç Dr. Gülsevrim YUMUK GÜNAY

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Hülya ERKANLI

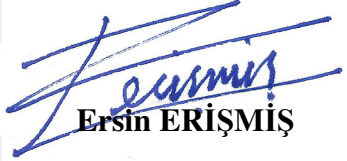
Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı



Doç. Dr. Yaşar AYYILDIZ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK UYGUNLUK BEYANI

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum, “**Türkiye İş Kurumu Tarafından Uygulanan Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İstihdama Etkileri**” başlıklı çalışmanın yazılmasında, bilimsel ve etik kurallara uyulduğunu, başvuru kaynaklardan yapılan alıntılarının adlarının bilimsel kurallara uygun olarak metin içinde, dipnotlarda ve kaynaklarda gösterildiğini, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin tamamının ya da bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitede bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.


Ersin ERİŞMİŞ

19.07.2019

ÖN SÖZ

Yüksek lisans tezi olarak hazırlanan bu çalışmada Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İstihdama Etkileri konusu incelenmiştir. Çalışmada, bu politika türlerinden biri olan İşbaşı Eğitim Programlarının, Bolu ili sınırları içindeki katılımcıları ile bireysel görüşmeler gerçekleştirilmiş ve görüşmelerden elde edilen veriler analiz edilmiştir.

Ülkemizde, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülmektedir. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları; Toplum Yararına Programlar, İşbaşı Eğitim Programları, Girişimcilik Eğitim Programı, Mesleki Eğitim Kursları, İş ve Meslek Danışmanlığı hizmetlerini, engelliler ve genç işsizler gibi dezavantajlı grupların da işgücü piyasasına adapte edilebilmesi için yapılan çalışmaları kapsar.

İşgücü piyasalarının karakteristik özellikleri her ülkede değişkenlik göstermekle birlikte, bu türde programlar birçok ülkede uygulanmaktadır. Bu tez çalışmasının amacı, ülkemizde de uygulanan bu programların işgücü piyasasına etkisini ortaya koymaktır.

Bu çalışmayı gerçekleştirirken, kıymetli bilgilerini benimle her zaman paylaşan, olumlu ve yapıcı eleştirileriyle beni yönlendiren, çok değerli zamanını bana ayırarak, ilerleme kaydetmemde ve çalışmayı tamamlamamda büyük emeği olan çok değerli hocam Prof. Dr. Elif KARABULUT TEMEL'e ve tezin başlangıç aşamasında birlikte çalıştığımız yine çok değerli hocam Dr. Öğretim Üyesi Derya EREL'e teşekkürü bir borç bilirim. Tüm hayatım boyunca benden maddi, manevi desteklerini esirgemeyen canım annem, babam, kardeşim ve çalıştığım kurumda bana destek olan mesai arkadaşlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ersin ERİŞMİŞ

19.07.2019

ÖZET

TÜRKİYE İŞ KURUMU TARAFINDAN UYGULANAN İŞBAŞI EĞİTİM PROGRAMLARININ İSTİHDAMA ETKİLERİ

Ersin ERİŞMİŞ

Yüksek Lisans Tezi

İşletme Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Elif KARABULUT TEMEL

Temmuz 2019, 159 + xvi Sayfa

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, işsizlerin iş piyasasına entegre edilebilme imkanını artırmaya yönelik uygulamalar olarak tanımlanabilir. İşbaşı Eğitim Programları, bu politikalardan biridir. Bu programlar, katılımcıların daha önceden edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirmelerini veya mesleki deneyim kazanmalarını sağlamak amacıyla, Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenmektedir.

Bu çalışma, İşbaşı Eğitim Programı'na katılan kişilerin istihdam edilme ve edilmeme nedenlerini ve programa duydukları güven ve memnuniyetini belirlemek ve aynı zamanda İşbaşı Eğitim Programlarının katılımcılar üzerinde ne gibi etkiler yarattığını belirleyerek bu programların istihdama etkisini anlamak amacıyla planlanmıştır. Çalışmada nitel analiz tekniği olan yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılmıştır. Görüşmeye katılanlara sorulmak üzere, hazır bir soru listesi oluşturulmuş ve bu sorulardan alınan yanıtlara göre yeni sorular yöneltilmiş ve konunun derinlemesine incelenmesi sağlanmıştır. Görüşmeler için, İşbaşı Eğitim Programı'nın bitiminde işten çıkarılan (8 kişi), program bitiminden sonra program süresi kadar daha çalıştırılıp işten çıkartılan (10) ve bu iki dönem bittikten sonra istihdam edilen kişilerden (10) oluşan 3 farklı grup oluşturulmuş ve toplam 28 kişiyle ortalama 18 dakika süren görüşmeler yapılmıştır. Gönüllülük esasına dayanan görüşmelerin büyük

çoğunluğu, Bolu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü hizmet binasında yapılmakla birlikte, katılımcıların işyerinde ya da dış mekânlarda yapılan görüşmeler de olmuştur.

Araştırmada elde edilen bulgulara göre, programlar hedef kitlelerinden biri olan gençler tarafından yoğun olarak kullanılmaktadır. Bu durum, aynı zamanda genç işsizliğinin yüksek olduğuna dair ipuçları vermektedir. Gençler, talep yetersizliği işsizliği olarak da bilinen konjonktürel işsizlikten en fazla etkilenen gruptur. Konjonktürel işsizlik, ekonominin tekrar canlanıp büyümeye başlaması ile çözülebilmektedir. Bu durumda, İşbaşı Eğitim Programları yolu ile yapılan müdahaleler yetersiz kalabilmektedir.

Çalışma, programların genellikle kısa sürede öğrenilebilen, deneyim gerektirmeyen işler için, dönemsel üretim artışlarında kullanıldığını, katılımcıların uzun süreli istihdam edilmeleri için bir katkı sağlamadığını ve daha çok işveren lehine kullanıldığını ortaya çıkarmıştır. Aynı zamanda çalışma, uzun süreli istihdamları sağlanamayan katılımcıların kapalı kalma etkisi ile karşı karşıya kaldıklarını da göstermektedir. Bunun yanında, böyle bir program olmasa da kendilerine bir iş bulabilecek yeterliliğe sahip katılımcılarla düzenlenen programların, işgücü piyasasında etkisiz kaldığı anlaşılmıştır.

Anahtar kelimeler: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, İşbaşı Eğitim Programları, Konjonktürel İşsizlik, Kapalı Kalma Etkisi, Etkisizlik.

ABSTRACT

THE EFFECTS OF ON-THE-JOB TRAINING PROGRAMMES ON EMPLOYMENT APPLIED BY TURKISH EMPLOYMENT SERVICE

Ersin ERİŞMİŞ

Master's Thesis

Department of Business Administration

Thesis Supervisor: Prof. Dr. Elif KARABULUT TEMEL

July 2019, 159 + xvi Pages

Active Labour Market Policies can be defined as applications to increase the possibility of integration of the unemployed into the labour market. On-the-job training programmes are one of these policies. These programmes are organized by Turkish Public Employment Service in order to enable the participants to apply the theoretical knowledge previously gained or to gain professional experience.

This study was planned to determine the reasons for the employment and non-employment of the participants of on-the-job training programmes and also to understand the impact of these programmes on employment by determining the effects of the programmes on participants. Semi-structured interview method, a qualitative analysis technique, is used in the study. A ready list of questions was prepared to be asked to the participants and new questions were asked according to the answers received from these questions and it is provided to examine the subject in-depth. A total of 28 programme participants volunteered for interviews. The interviewees belonged three different groups: persons who were laid off at the end of programmes (8 people), who were laid off after working as much as programme duration after programme (10) and who were employed after these two terms (10). Interviews lasted for 18 minutes on average. While majority of the interviews were conducted in Bolu Çalışma ve İş

Kurumu İl Müdürlüğü service building, some were conducted at participants' workplaces or outside.

According to the findings obtained in the research, the programmes are used extensively by young people who are one of programmes' target groups. This also gives us clues that the youth unemployment is high. Young people are the most effected group by cyclical unemployment also known as insufficient demand unemployment. Cyclical unemployment can be solved when the economy revives and starts to grow. In this case, interventions with on-the job training programmes can be insufficient.

The study revealed that programmes are generally used at high production periods for jobs that can be learnt in a short time and do not require experience. The programmes usually do not contribute to the long-term employment of the participants and are mostly used in favour of employers. The study also shows that participants whose long-term employment could not be provided face the lock-in effects. In addition, for the participants who are qualified to find a job such programmes were found to be ineffective in the labour market.

Key words: Active Labour Market Policies, On-The-Job Training Programmes, Cyclical Unemployment, Lock-in Effect, Ineffectiveness.

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|-------------|
| ONAY SAYFASI | ii |
| ETİK UYGUNLUK BEYANI | iii |
| ÖN SÖZ | iv |
| ÖZET | v |
| ABSTRACT | vii |
| İÇİNDEKİLER | ix |
| TABLolar LİSTESİ | xiii |
| ŞEKİL VE GRAFİKLER LİSTESİ | xv |
| KISALTMALAR LİSTESİ | xvi |
| | |
| GİRİŞ | 1 |
| | |
| I. BÖLÜM | |
| 1. İSTİHDAM VE İŞSİZLİK | 3 |
| 1.1. İstihdam ve İstihdam İle İlgili Kavramlar..... | 3 |
| 1.1.1. Genel nüfusun emek arzı yönünden yapısı | 5 |
| 1.1.3. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) | 10 |
| 1.2. İşsizlik Tanımları ve İşsizlik Çeşitleri | 13 |
| 1.2.1. İşsizliğin Tanımlanması | 14 |
| 1.2.2. İşsizlik Türleri | 15 |
| 1.2.2.1. Açık İşsizlik | 15 |
| 1.2.2.2. Gizli İşsizlik | 21 |
| | |
| II. BÖLÜM | |
| 2. AKTİF VE PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI | 22 |
| 2.1. Aktif İşgücü Politikalarının Genel Çerçevesi ve Tanımları..... | 22 |
| 2.2. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Tarihsel Süreci | 24 |
| 2.3. OECD Tarafından Yapılan Aktif İşgücü Politikaları Sınıflandırması..... | 26 |

| | |
|---|----|
| 2.4. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Uygulamalarına Genel Bir Bakış..... | 29 |
| 2.5. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İşlevleri | 35 |
| 2.6. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İşgücü Piyasasına Etkileri..... | 37 |
| 2.7. Dünya'da Pasif İşgücü Uygulamaları..... | 40 |
| 2.8. Türkiye’de Pasif İşgücü Uygulamaları | 41 |
| 2.8.1. İşsizlik Sigortası..... | 41 |
| 2.8.1.1. İşsizlik Sigortasının Genel Çerçevesi | 41 |
| 2.8.1.2. Türkiye’de İşsizlik Ödeneği Ödeme Koşulları ve Hesaplanma Usulü | 43 |
| 2.8.1.3. İşsizlik Sigortası Fonu ve Yapılan İşsizlik Sigortası Ödemeleri | 48 |
| 2.8.2. İş Kaybı Tazminatı..... | 50 |
| 2.8.3. Ücret Garanti Fonu | 52 |
| 2.8.4. Kısa Çalışma Ödeneği | 54 |
| 2.8.5. Yarım Çalışma Ödeneği..... | 56 |

III. BÖLÜM

3. TÜRKİYE İŞ KURUMU'NCA UYGULANAN AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI

| | |
|---|-----------|
| POLİTİKALARI..... | 57 |
| 3.1. Aktif ve Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının Uygulayıcısı Olarak İŞKUR | 57 |
| 3.2. Türkiye'de Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Genel Çerçevesi..... | 60 |
| 3.3. İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri | 62 |
| 3.4. İşgücü Piyasası Eğitimi..... | 64 |
| 3.4.1. İşsizlere Yönelik Düzenlenen Mesleki Eğitim Kursları | 65 |
| 3.4.2. Çalışanlara Yönelik Eğitimler | 68 |
| 3.5. Genç İşsizler İçin Önlemler | 68 |
| 3.6. Sübvansiyonlar..... | 69 |
| 3.6.1 İşbaşı Eğitim Programları | 69 |
| 3.6.2. Girişimcilik Eğitim Programları | 72 |
| 3.6.3. Toplum Yararına Programlar..... | 75 |
| 3.6.4. Diğer Sübvansiyonlar | 76 |
| 3.7. Engelliler İçin Önlemler | 77 |

IV. BÖLÜM

| | |
|--|-----------|
| 4. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARINDAN İŞBAŞI EĞİTİM PROGRAMLARININ İSTİHDAMA ETKİLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA | 80 |
| 4.1. Araştırmanın Önemi ve Amacı | 80 |
| 4.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırları | 82 |
| 4.3. Araştırmanın Yöntemi | 84 |
| 4.4. Araştırmanın Bulguları | 88 |
| 4.4.1. Katılımcıların Demografik Bilgileri | 88 |
| 4.4.2 Demografik Bilgilere Göre İstihdam Durumu | 90 |
| 4.4.3 Görüşme Gruplarının İstihdam Durumu ve Kapalı Kalma Etkisi | 91 |
| 4.4.4. İEP’de Mesleğin Önemi, İş Öğrenme Süreleri ve Programın Geleceğe Katkısı | 94 |
| 4.4.5. İş Arayan ve İşveren Açısından İEP | 108 |
| 4.4.5.1. İEP’ye Katılım Amacı | 110 |
| 4.4.5.2. Katılımcıların, İEP’nin Uzun Süreli İstihdamdaki Rolü Hakkındaki Görüşleri | 111 |
| 4.4.5.3. İEP’nin Katılımcıya Uygunluğu | 115 |
| 4.4.5.4. İşten Çıkartıldıkları İşyerinde Dönemsel Üretim Artışlarında Tekrar İstihdam Edilmek İstenen Katılımcılar | 118 |
| 4.4.5.5. İEP Katılımcılarının İstihdam Kaygıları | 122 |
| 4.4.6. İEP’nin İşgücü Piyasasına Etki Düzeyi | 125 |

V. BÖLÜM

| | |
|----------------------------------|------------|
| 5. SONUÇ VE ÖNERİLER..... | 129 |
|----------------------------------|------------|

| | |
|------------------------|------------|
| KAYNAKLAR | 140 |
|------------------------|------------|

EKLER

| | |
|--|------------|
| Ek 1: İşbaşı Eğitimi Esnasında ya da Program Bitiminde Ayrılan ya da Programdan Çıkarılan Katılımcılara Yönelik, İş Başı Eğitim Programı Bireysel Görüşme Soruları..... | 149 |
|--|------------|

| | |
|---|-----|
| Ek 2: İşbaşı Eğitimi Döneminde ve Sonrasındaki Yasal Zorunluluk Döneminde Çalıştırılıp, İşten Çıkan ya da Çıkarılan Katılımcılara Yönelik İş Başı Eğitim Programı Bireysel Görüşme Soruları..... | 153 |
| Ek 3: İşbaşı Eğitimi Döneminde İşe Başlayıp, Yasal İstihdam Zorunluluğu Dönemi Sonrasında da İstihdam Edilenlere Yönelik, İş Başı Eğitim Programı Bireysel Görüşme Soruları..... | 157 |



TABLOLAR LİSTESİ

| | |
|---|----|
| Tablo 1.1: Türkiye'de İşgücüne Dahil Olmayanların İşgücüne Dahil Olmama Nedenleri..... | 8 |
| Tablo 1.2: Türkiye'de Kadın İşgücününün Toplam İşgücü İçindeki Payı | 8 |
| Tablo 1.3: Türkiye'de Kurumsal Olmayan Nüfusun İşgücü Durumu..... | 10 |
| Tablo 2.1: AİPP Uygulamaları İle İlgili Daha Önce Yapılmış Araştırmalar..... | 39 |
| Tablo 2.2: SGK İşten Çıkış Nedenleri ve Ödenek Ödenebilme/Ödenememe Durumu | 45 |
| Tablo 2.3: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Tablosu (1.000 TL)..... | 49 |
| Tablo 2.4: Yıllar İtibariyle İşsizlik Sigortası Ödemeleri | 49 |
| Tablo 2.5: Yıllar İtibariyle İş Kaybı Tazminatı Ödeme Bilgileri | 52 |
| Tablo 2.6: Yıllar İtibariyle Ücret Garanti Fonu Ödeme Bilgileri | 53 |
| Tablo 2.7: Yıllar İtibariyle Kısa Çalışma Ödeneği Ödeme Bilgileri | 56 |
| Tablo 2.8: Yıllar İtibariyle Yarım Çalışma Ödeneği Ödeme Bilgileri | 56 |
| Tablo 3.1: Bolu İli Özeli ve Türkiye Genelinde 2017 Yılı AİPP Katılımcıları..... | 62 |
| Tablo 3.2: Yıllar İtibariyle İş ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri..... | 63 |
| Tablo 3.3: 2017 Yılı İçinde İŞKUR Tarafından Alınan ve Karşılana Açık İşler | 64 |
| Tablo 3.4: Yıllara Göre Meslek Eğitim Kursları ve Katılımcı Sayıları..... | 66 |
| Tablo 3.5: 2017 Yılı İŞKUR Tarafından Açılan Meslek Eğitim Kurslarına Katılanlar | 67 |
| Tablo 3.6: Yıllara Göre Çalışmakta Olanlara Verilen Eğitimler | 68 |
| Tablo 3.7: Yıllara Göre Düzenlenen İşbaşı Eğitim Programları ve Katılımcı Sayıları | 71 |
| Tablo 3.8: KOSGEB'in 2019 Yılı İçin Sağladığı Destekler..... | 73 |
| Tablo 3.9: Teşvik Uygulamalarında Bölgelere Göre İller | 74 |
| Tablo 3.10: Yıllara Göre Girişimcilik Kurslarından Yararlanan Katılımcılar..... | 75 |
| Tablo 3.11: Yıllar İtibariyle Toplum Yararına Programların Katılımcı Sayıları..... | 75 |

| | |
|---|-----|
| Tablo 3.12: Yıllar İtibariyle Engelliler İçin İŞKUR Tarafından Gerçekleştirilen İşe Yerleştirme Hizmetleri | 78 |
| Tablo 4.1: Cinsiyetlerine Göre Katılımcılar | 88 |
| Tablo 4.2: Yaş Gruplarına Göre Katılımcılar | 88 |
| Tablo 4.3: Medeni Hallerine Göre Katılımcılar..... | 89 |
| Tablo 4.4: Çocuk Sayısına Göre Katılımcılar..... | 89 |
| Tablo 4.5: Eğitim Durumlarına Göre Katılımcılar | 89 |
| Tablo 4.6: Katılımcıların Yaş Gruplarına Göre İstihdam Durumu..... | 90 |
| Tablo 4.7: Katılımcıların Medeni Haline Göre İstihdam Durumu | 91 |
| Tablo 4.8: Grupların İstihdam Durumu | 92 |
| Tablo 4.9: Katılımcıların Kendi Mesleği ile Katıldığı İEP Arasındaki Bağlantı..... | 95 |
| Tablo 4.10: Katılımcıların Yaptığı ya da Yapmayı Düşündüğü İş ile Meslekleri Arasındaki Bağlantı Durumu | 97 |
| Tablo 4.11: Katılımcıların, İEP'in Uzun Süreli İstihdam Sağlayıp Sağlayamayacağına Dair Görüşleri | 102 |
| Tablo 4.12: Katılımcıların Katıldıkları İEP'nin Kendilerine Uygunluğu Hakkındaki Görüşleri | 105 |
| Tablo 4.13: Program Sonunda İstihdam Edilmeyeceğine Dair Kaygı Durumu | 107 |
| Tablo 4.14: İEP'nin Gelecekte İş Bulmayı Kolaylaştırıcı Yönde Etkisi | 112 |
| Tablo 4.15: İEP'nin Gelecekte Bulunan İşlere Etkisi..... | 116 |
| Tablo 4.16: İEP'nin Katılımcıların İş Ortamına Uyumuna Etkisi | 123 |
| Tablo 4.17: İEP Yoluyla İstihdam Edilenlerin Toplam İstihdam İçindeki Payı..... | 126 |
| Tablo 4.18: Katılımcıların, İEP'nin İş Bulabilmelerine Sağladığı Katkı Hakkındaki Görüşleri | 128 |

ŞEKİLLER LİSTESİ

- Şekil 1.1:** Genel Nüfusun Emek Arzı Yönünden Yapısı.....5
- Şekil 1.2:** Kurumsal Olmayan Çalışma Çağındaki Sivil Nüfusun Dağılımı7
- Şekil 2.1:** Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Sınıflandırılması.....28
- Şekil 2.2:** Türkiye’de Uygulanan Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının Sınıflandır.....41



KISALTMALAR LİSTESİ

| | |
|---------------|---|
| AB | : Avrupa Birliği |
| ABD | : Amerika Birleşik Devletleri |
| AİPP | : Aktif İşgücü Piyasası Politikaları |
| İEP | : İşbaşı Eğitim Programı |
| ILO | : Uluslararası Çalışma Örgütü |
| İŞKUR | : Türkiye İş Kurumu |
| KOSGEB | : Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı |
| OECD | : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü |
| SGK | : Sosyal Güvenlik Kurumu |
| TÜİK | : Türkiye İstatistik Kurumu |
| TYP | : Toplum Yararına Programlar |

GİRİŞ

Literatürde emek piyasası olarak da anılan işgücü piyasaları; emek arz ve talebinin karşılaştığı, istihdamın ve ücretin ve belirlendiği piyasa türüdür. Emek arzının fazlalığı, talep noksanlığı, ekonomik dalgalanmalar, teknolojik gelişmeler gibi emek piyasasında oluşan bazı aksaklıklar işsizliğe sebep olabilmektedir. İşsizlik ülke ekonomilerinin en büyük problemlerinden biridir.

Devletler, işgücü piyasalarına aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları yoluyla müdahil olarak, işsizlik problemi ile karşı karşıya kalan bireylerin bu problemi aşmalarına yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Pasif politikalar, çalışma istek ve yeteneğinde olan ve işini kaybeden bireylere, kanunlar dâhilinde belirtilen koşul, süre ve miktarlarda yapılan işsizlik sigortası ve benzer türdeki ödemeleri kapsamaktadır. Pasif politikaların dışında kalan Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ise, yine çalışma istek ve yeteneğinde olan kişilerin işgücü piyasasına çeşitli yollarla adapte edilmesine yardımcı olan çalışmalar bütünüdür.

Ülkelerin iş piyasalarının yapısına göre değişkenlik göstermekle birlikte, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, Dünya’da birçok ülkede uygulanmakta ve bu politikaların istihdamı olumlu yönde etkilemesi beklenmektedir. İşsizlik probleminin çözümlenmesinde kullanılan bu tür politikaların sonuçları üzerinde daha önce birçok ülkede çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Programların çıktıları üzerine yapılan bu araştırmaların sonuçları, ülkelere ve uygulanan program türlerine göre değişkenlik göstermekte, programlar olumlu sonuçlar verebildiği gibi, olumsuz bir takım sonuçlara da yol açabilmektedir.

Ülkemizde uygulanan Aktif İşgücü Piyasası Politikaları; Toplum Yararına Programlar, İşbaşı Eğitim Programları, Girişimcilik Eğitim Programı, Mesleki Eğitim Kursları, İş ve Meslek Danışmanlığı hizmetlerini ve engelliler ve genç işsizler gibi dezavantajlı grupların işgücü piyasasına adapte edilebilmesi için yapılan çalışmaları kapsamaktadır. Ülkemizde en yaygın kullanılan Aktif İşgücü Piyasası Politikası araçlarından biri olan İşbaşı Eğitim Programları, işverenlerin belirli sürelerde işçileri herhangi bir ücret maliyetine katlanmadan istihdam etmelerini sağlamaktadır. Buradaki beklenti, elbette işgücünün iş piyasasına uzun süreli tutunmasını sağlamaktır. Bu çalışmamızda, İşbaşı Eğitim Programı katılımcıları ile gerçekleştirilen bireysel görüşmeler, katılımcıların beklentilerinin ne ölçüde gerçekleştiğine ve dolayısıyla düzenlenen İşbaşı Eğitim Programlarının ne derece başarılı olduğuna ışık tutacaktır.

Ülkemizde de, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, özellikle son yıllarda çok sık kullanılan işgücü piyasası politikası araçlarından biri olmasına karşın, bu tür politikaların sonuçları üzerinde son derece sınırlı sayıda çalışma yapılmış olması “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları’nın İstihdama Etkileri” konulu bu araştırmayı önemli kılmaktadır. Araştırma, ülkemizde uygulanan bu tür politikaların istihdam üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerine bir açıklık getirmeyi amaçlamaktadır.

I. BÖLÜM

1. İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

Araştırmanın ilk kısmında istihdam ve istihdamla ilgili tam istihdam, eksik istihdam ve kayıt dışı istihdam kavramları açıklanacaktır. Daha sonra genel nüfusun emek arzı yönünden yapısı incelenerek konu ile ilgili önem arz eden işsizlik, istihdam ve işgücüne katılım oranı kavramları tanımlanacaktır.

1.1. İstihdam ve İstihdam İle İlgili Kavramlar

Sözlük anlamı olarak "ücretli bir işi olma durumu" (<https://en.oxforddictionaries.com/definition/employment>, 12 Nisan 2019'da erişildi.) ya da "bir görevde, bir işte kullanma" (<http://www.tdk.gov.tr>, 12 Nisan 2019'da erişildi) gibi tanımlarla karşımıza çıkan istihdam; üretim faktörlerinden biri olan emeğin, belirli bir ücret karşılığında, zihinsel ya da bedensel faaliyetleriyle, bir mal ya da hizmetin üretim sürecine katılması olarak ifade edebiliriz.

TÜİK işbaşında olanlar kavramını, ücretli, maaşlı, yevmiyeli, kendi hesabına, işveren ya da ücretsiz aile işçisi olarak referans dönemi içinde en az bir saat bir iktisadi faaliyette bulunan kişiler olarak; işbaşında olmayanları ise, işi ile bağlantısı devam ettiği halde, referans haftası içinde çeşitli nedenlerle işinin başında olmayan kendi hesabına veya işveren olarak çalışanlar olarak tanımlamıştır. Bunlardan yola çıkılarak yapılan istihdam tanımı ise; işbaşında olanlar ve işbaşında olmayanlar grubuna dahil olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus (http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2012/turkce/metaveri/tanim/index.html, 12 Nisan 2019'da erişildi.) şeklinde yapılmıştır.

İstihdamı dar ve geniş anlamı ile iki şekilde ele almak mümkündür. Geniş anlamda istihdam, bir ülkenin sahip olduğu üretim unsurlarının, yani, emek, toprak ve sermaye kapasitesinin bir yıllık bir dönem içindeki kullanılma derecesini ifade eder. Bu üretim faktörlerinin tamamının ya da bir kısmının üretimde kullanılması mümkündür. Geniş anlamda istihdam tanımında, bu kullanım oranını o üretim faktörünün istihdamı olarak değerlendirilir. Dar anlamda istihdam ise, bir ülkede, bir yıllık dönemde ekonomik faaliyetlere katılacak durumda olan insan gücünün kullanılma, çalışma ya da çalıştırılma derecesini (seviyesini) gösterir (Köklü 1976: 67). İstihdam tanımıyla kastedilen ve anlaşılan da genellikle istihdamın bu dar anlamı, yani emeğin girdi olarak üretim sürecinde kullanılmasıdır. Bu anlamıyla istihdam aynı zamanda insan emeğinin "ürün, gelir, saygınlık ve devamlılıktan" oluşan dört temel unsuru ile birlikte kullanılmasını da ifade etmektedir. Bir başka deyişle, emeğin üretim sürecinde kullanılmasının gerçek anlamda istihdam olarak nitelendirilebilmesi için, bu söz konusu dört unsurun birlikte varlığı gerekmektedir (Işığışok 2014: 30-31).

İstihdam kavramını tanımlarken tam istihdam, eksik istihdam ve kayıt dışı istihdam kavramlarını tanımlamak da, kavramı anlamak açısından fayda sağlayacaktır.

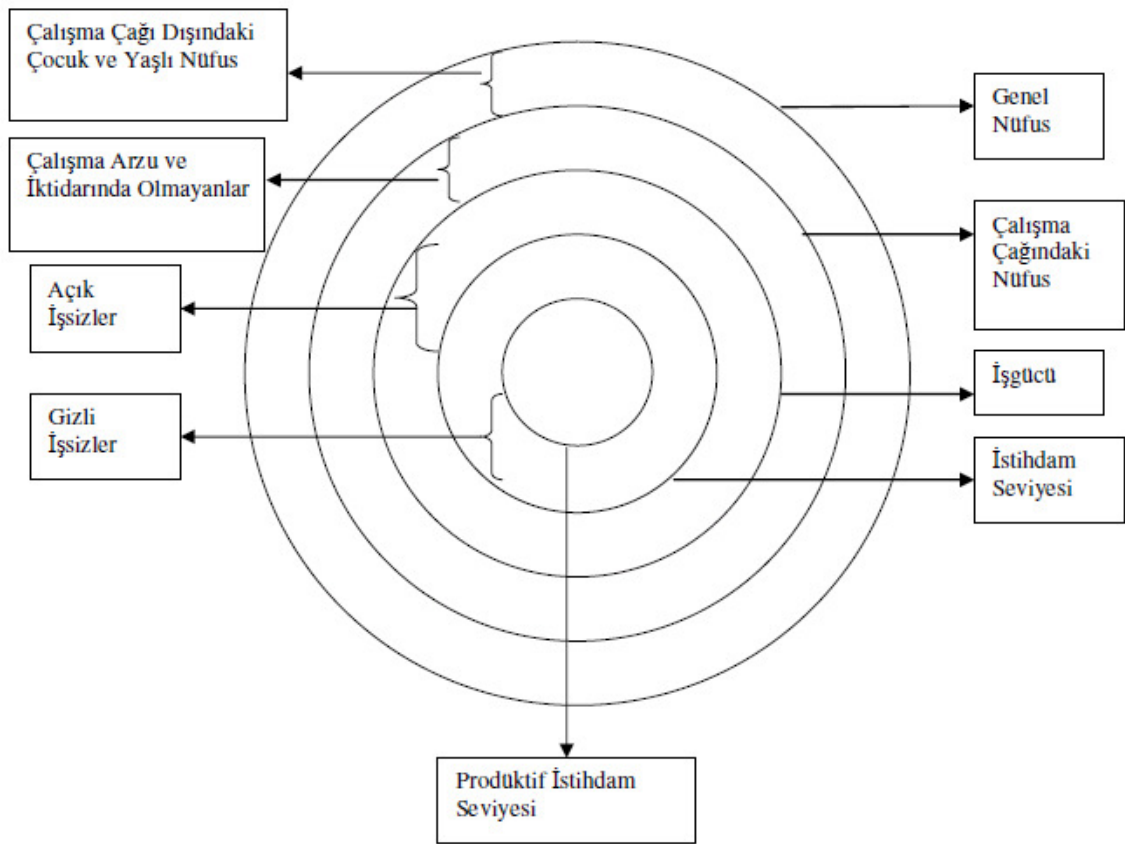
Tam istihdam; cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen herkesin iş bulabildiği istihdam düzeyidir. Gerçek hayatta böyle bir durum, iş arayanlardan daha çok (ya da tam o kadar) boş yer bulunması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. . Yani bir miktar insanın işsiz bulunması tam istihdam hali ile uzlaşmaz değildir, önemli olan bu işsizleri istihdam edecek kadar boş yerin bulunmasıdır (Eren 1992:6).

Eksik istihdam; istihdam edilen emeğin üretken kapasitesinden çeşitli nedenlerle tam olarak yararlanılamamasıdır (Işığışok 2014: 34). Uluslararası İşgücü İstatistikçileri Kongresi'nin (ICLS) yaptığı tanımla eksik istihdam: "Bir kişinin istihdamının belirlenmiş kurallara göre zaman ücret ve verimlilik bakımından yetersizliğidir" (Lordoğlu ve Özkaplan 2003; Aktaran: Mahiroğulları ve Korkmaz 2013: 7).

Kayıt dışı istihdam; bir kişinin istihdamda olmasına rağmen, işveren tarafından bireyin çalışma süresi ve aldığı ücret miktarıyla ilgili bilgilerin kamu kurumlarına bildirilmemesi ya da eksik bildirilmesidir (Mahiroğulları A. ve Korkmaz A. 2013: 8).

1.1.1 Genel nüfusun emek arzı yönünden yapısı

Şekil 1.1’de genel nüfusun emek arzı yönünden yapısı gösterilmiştir.



Şekil 1.1: Genel nüfusun emek arzı yönünden yapısı (Zaim 1997:119)

Şekil 1.1 kısaca ve özetle aşağıdaki gibi formüle edilebilir (Işığışık 2014:20);

- Genel (Toplam) Nüfus - Çalışma Çağı Dışında Kalan Nüfus (15 yaş altı nüfus + 65 yaş üstü nüfus) = Çalışma Çağında Nüfus
- Çalışma Çağında Nüfus - Çalışma Arzu ve Gücünde Olmayanlar = İşgücü
- İşgücü - Açık İşsizler = İstihdam Düzeyi
- İstihdam Düzeyi - Gizli İşsizler = Prodüktif (verimli) İstihdama ulaşılmaktadır.

Çalışma çağıının başlangıcı olarak alınan alt yaş sınırı ülkeler arası farklılık arz etmektedir. Bununla beraber, 6 Haziran 1973 tarihinde Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kabul edilen ve 27 Ocak 1998 tarihinde Türkiye'nin onayladığı 138 No'lu asgari yaş sözleşmesinin¹ 2. maddesinin 1. fıkrasında "Bu sözleşmeyi onaylayan her üye, onay belgesine ekleyeceği bir açıklama ile kendi ülkesinde ve kendi ülkesinde kayıtlı bulunan ulaşım araçlarında istihdama veya çalışmaya kabul için asgari yaş sınırını belirleyecektir; bu sözleşmenin 4 üncü ve 8 inci maddeleri saklı kalmak üzere, hiç bir kimse bu yaştan altında herhangi bir meslekte istihdama ve çalışmaya kabul edilmeyecektir." denmekte ve aynı maddenin 3. fıkrasında "Bu maddenin 1 inci fıkrasına göre belirlenen asgari yaş sınırı, zorunlu öğrenim yaşının bittiği yaştan altında ve her halükarda 15 yaştan altında olmayacaktır." ibaresi ile yaş için kesin bir alt sınır çizilmektedir.

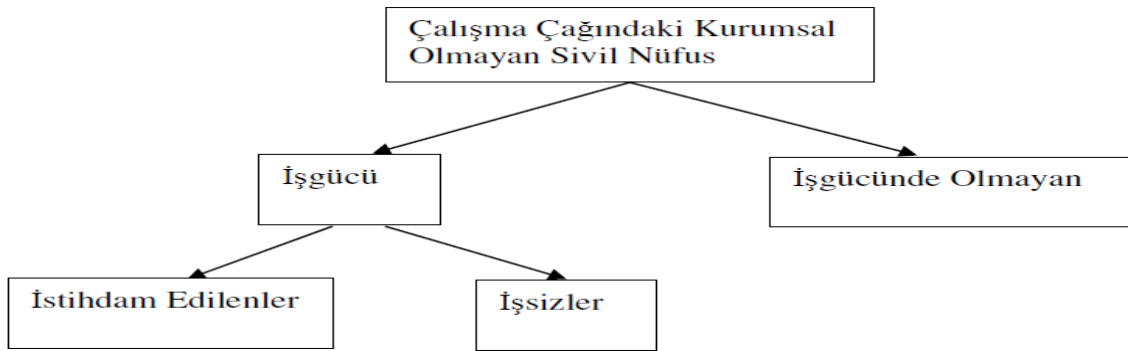
ILO ile imzalanan uluslararası sözleşmeler de dikkate alınarak çıkarılan 4857 sayılı İş Kanunu'nun 71. maddesinde² "onbeş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır." denmekte ve ülkemizde çalışma çağıındaki nüfusa bir alt sınır getirilmektedir. TÜİK çalışma çağıındaki nüfus³ için herhangi bir üst sınır belirlememiştir.

Yukarıdaki şekilde kısaca çalışma çağıındaki nüfus olarak ifade edilen kavram esas olarak "kurumsal olmayan çalışma çağıındaki nüfustur." TÜİK kurumsal olmayan nüfusu; üniversite yurtları yetiştirme yurtları (yetimhane), huzurevi, özel nitelikli hastane, hapisane, kışla vb. yerlerde ikamet edenler dışında kalan nüfus olarak tanımlamaktadır. Kurumsal olmayan çalışma çağıındaki nüfus tanımını da, kurumsal olmayan nüfus içerisindeki on beş ve daha yukarı yaştaki nüfus olarak yapmaktadır (http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2013/turkce/metaveri/tanim/index.html, 12 Nisan 2019'da erişildi). Nüfusun 15 ve daha yukarı yaş grupları çalışabilir kesimi gösterdiğinden, kurumsal olmayan çalışma çağıındaki sivil nüfusa "aktif nüfus" da denilmektedir (Biçerli 2014:54).

¹ ILO tarafından 6 Haziran 1973 tarihinde kabul edilen 138 No'lu Asgari Yaş Sözleşmesi, 23 Ocak 1998 tarih ve 4334 sayılı kanun ile onaylanmış ve 30 Ekim 1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

² 4857 Sayılı İş Kanunu, 2003, Md. 71.

³ TÜİK resmi internet sitesinin tanım ve kavramlar kısmında, kurumsal olmayan çalışma çağıındaki nüfus tanımını "Kurumsal olmayan nüfus içerisindeki 15 ve daha yukarı yaştaki nüfustur" şeklinde yapmıştır.



Şekil 1.2: Kurumsal olmayan çalışma çağındaki sivil nüfusun dağılımı (Biçerli 2014: 54)

Çalışma çağındaki nüfustan, çalışma arzu ve gücünde olmayanlar çıkarılarak ülkedeki işgücü sayısına ulaşılabilir. Diğer bir deyişle işgücü bir ülkedeki nüfusun üretici durumda bulunan, iktisadi faaliyete katılan kısmı demektir. Yani işgücü, genel nüfusun çalışmak isteyen ve çalışabilir durumda olan üretken kısmıdır (Zaim 1997: 124). Ayrıca yine Zaim (1997:123)'e göre çalışma çağındaki nüfustan, çalışmak istemeyen aylakları, engellileri, askerde olanları, ev hanımlarını, öğrencileri ve mahkumlar gibi bir yerde tutulanları çıkarırsak, buna mukabil çalışma çağı dışında olduğu halde çalışmak zorunda kalan çocuklarla, yaşlıları eklersek, bunların cebrik toplamına "sivil işgücü" denir.

TÜİK, resmi internet sayfasında işgücüne dahil olmayanları, yani Şekil 1.1'e göre işgücü kümesinin dışında kalan bütün grupları aşağıdaki şekilde sınıflara ayırmıştır;

İşgücüne dahil olmayanlar: işsiz veya istihdamda olmayan 15 yaş ve üzerindeki nüfustur(http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2013/turkce/metaveri/tanim/index.html, 28 Mayıs 2019'da erişildi). Bunlar;

- İş aramayan, ancak kısa süre içinde işbaşı yapmaya hazır olan kişiler
- Mevsimlik çalışan kişiler
- Ev işleriyle meşgul olan kişiler
- Bir öğrenim kurumuna devam eden kişiler
- Bir sosyal güvenlik kuruluşundan emekli olan kişiler
- Bedensel özür, hastalık veya yaşlılık nedeniyle çalışamaz durumda olan kişiler
- Ailevi ve kişisel nedenlerle çalışamaz durumda olan kişiler

Tablo 1.1: Türkiye'de işgücüne dâhil olmayanların işgücüne dâhil olmama nedenleri (TÜİK İşgücü İstatistikleri ⁴)

(15 + yaş)

(1.000 kişi)

| Yıl | Toplam | İş Aramayıp Çalışmaya Hazır Olanlar | | Diğer İşgücüne Dahil Olmayanlar | | | | | |
|------|--------|-------------------------------------|-----------|---------------------------------|---------------------|----------------|--------|-----------------|-------|
| | | İş Bulma Ümidi Olmayanlar | Diğer (1) | Mevsimlik Çalışanlar | Ev İşleriyle Meşgul | Eğitim Öğretim | Emekli | Çalışamaz Halde | Diğer |
| 2014 | 28.200 | 615 | 1.869 | 94 | 11.589 | 4.470 | 3.827 | 3.922 | 1.814 |
| 2015 | 28.176 | 676 | 1.726 | 94 | 11.498 | 4.486 | 4.082 | 3.878 | 1.736 |
| 2016 | 28.185 | 658 | 1.762 | 89 | 11.098 | 4.541 | 4.160 | 4.036 | 1.843 |
| 2017 | 28.251 | 637 | 1.627 | 85 | 11.133 | 4.467 | 4.366 | 4.009 | 1.926 |
| 2018 | 28.380 | 546 | 1.624 | 155 | 11.061 | 4.472 | 4.536 | 4.040 | 1.944 |

Tablo 1.1'de yer alan verilerden de anlaşılacağı üzere, ülkemizde işgücüne katılım oranının bütün Avrupa Birliği ülkelerine göre düşük olmasının en büyük nedeni, "ev işleriyle meşgul" kategorisindeki kişi sayısının fazla olmasıdır. Yine TÜİK'ten alınan verilere göre yıllar itibariyle kadın işgücünün toplam işgücü içindeki payı Tablo 1.2'de listelenmiştir.

Tablo 1.2: Türkiye'de kadın işgücünün toplam işgücü içindeki payı (TÜİK İşgücü İstatistikleri ⁵)

| Yıllar | % Kadın İşgücü |
|--------|----------------|
| 2014 | 30,3 |
| 2015 | 32,0 |
| 2016 | 33,5 |
| 2017 | 35,2 |
| 2018 | 36,1 |

Tablo 1.2 incelendiğinde kadın işgücünün toplam işgücünün içindeki payının giderek arttığı anlaşılabacaktır.

1.1.2. İşsizlik, İstihdam ve İşgücüne Katılım Oranları

Çalışmamızın bu kısmında işsiz kavramı üzerinden giderek işsizlik oranı, istihdam oranı ve işgücüne katılım oranı kavramları tanımlanmıştır.

⁴ tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2265 internet adresine 12.04.2019 tarihinde erişim sağlanarak bu verilere ulaşılmıştır.

⁵ <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr> sitesindeki resmi verilerin yine TÜİK sitesinde verilen toplam işgücü verilerine oranlanması sonucu elde edilen sonuçlardır.

İşsizlik Oranı

TÜİK işsiz kavramını; referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kar karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir iş bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki tüm kişiler, işsizlik oranını ise işsiz nüfusun işgücü içindeki oranı olarak tanımlamaktadır (http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html, 25 Mayıs 2019'da erişildi).

$$\text{İşsizlik Oranı} = \frac{\text{İşsizler}}{\text{İşgücü}} \times 100 \text{ şeklinde hesaplanır.}$$

İstihdam Oranı

İstihdam oranı; genel olarak ülke ekonomisinde belirli bir dönemde aktif nüfus içinde istihdam edilenlerin göreceli ağırlığını göstermekte ve istihdam edilenlerin aktif nüfusa oranlanmasıyla hesaplanmaktadır (Işığışık Ö. 2014:32).

$$\text{İstihdam Oranı} = \frac{\text{İstihdam Edilenler}}{\text{Aktif Nüfus}} \times 100 \text{ şeklinde hesaplanır.}$$

İşgücüne Katılım Oranı

İşgücüne katılım oranı, işgücü halkasının bir seviye dışındaki halka olan çalışma çağındaki nüfusa oranlanması ile işgücüne katılım oranı hesaplanmaktadır.

$$\text{İşgücüne Katılım Oranı} = \frac{\text{İşgücü}}{\text{Kurumsal Olmayan Çalışma Çağındaki Nüfus}} \times 100$$

Tablo 1.3'de yer alan, 2018 verilerinden hareket ederek istihdam oranını hesapladığımızda; işgücüne katılım oranı = $(32.274/60.654) \times 100 = 53,21$ sonucuna ulaşırız ki bu da 2018 yılı işgücüne katılma oranı hücrelerinde yer alan veriye eşittir.

Tablo 1.3: Türkiye'de kurumsal olmayan nüfusun işgücü durumu (Bin kişi) (TÜİK, İşgücü İstatistikleri)

| Yıllar | 15 ve daha yukarı yaştaki Nüfus | İşgücü | İstihdam Edilenler | İşsiz | İşgücüne Dahil Olmayan Nüfus | İşgücüne Katılma Oranı (%) | İşsizlik Oranı (%) | Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%) | İstihdam Oranı (%) |
|--------|---------------------------------|--------|--------------------|-------|------------------------------|----------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------|
| 2012 | 54.961 | 26.141 | 23.937 | 2.204 | 28.820 | 47,6 | 8,4 | 10,3 | 43,6 |
| 2013 | 55.982 | 27.046 | 24.601 | 2.445 | 28.936 | 48,3 | 9,0 | 10,9 | 43,9 |
| 2014 | 56.986 | 28.786 | 25.933 | 2.853 | 28.200 | 50,5 | 9,9 | 12,0 | 45,5 |
| 2015 | 57.854 | 29.678 | 26.621 | 3.057 | 28.176 | 51,3 | 10,3 | 12,4 | 46,0 |
| 2016 | 58.720 | 30.535 | 27.205 | 3.330 | 28.185 | 52,0 | 10,9 | 13,0 | 46,3 |
| 2017 | 59.894 | 31.643 | 28.189 | 3.454 | 28.251 | 52,8 | 10,9 | 13,0 | 47,1 |
| 2018 | 60.654 | 32.274 | 28.738 | 3.537 | 28.380 | 53,2 | 11,0 | 12,9 | 47,4 |

1.1.3. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

21. yüzyılda dünyada özellikle 1980 sonrasında hızla artan bir küreselleşme süreci yaşanmaktadır. Küreselleşmiş dünyada, çalışma yaşamına ilişkin standartların uygulanmasında ihlaller yaşanmakta, temel işçi hak ve özgürlükleri kısıtlanmakta, yeni çalışma biçimleri ortaya çıkmakta, yaşanan ekonomik krizler çalışanları da etkilemektedir. Bu gelişmeler yaşanırken, ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) gibi uluslararası alanda çalışma standartları belirlemeye ve uygulamaları bir ölçüde de olsa denetlemeye çalışan bir kuruluşun faaliyetlerinin önemi daha da belirginleşmektedir (<https://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/ilo1.htm>, 30 Nisan 2019'da erişildi).

1919 yılında kurulmuş olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), sosyal adaletin ve uluslararası insan ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için çalışan bir Birleşmiş Milletler ihtisas kuruluşudur. Örgüt, Sözleşme ve Tavsiye Kararları ile işçilerin hak ve menfaatlerini korumaya, çalışma hayatında genellikle daha fazla istismar edilen kadın ve çocuk işçileri özel koruma altına almaya, çocuk işçiliğini ortadan kaldırmaya çalışmaktadır (<https://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/ilo1.htm>, 30 Nisan 2019'da erişildi).

ILO'nun dört stratejik hedefi bulunmaktadır (https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_372872/lang--tr/index.htm, 15 Nisan 2019'da erişildi):

Çalışma yaşamında standartların, temel ilkelerin ve hakların yaygınlaştırılması ve yaşama geçirilmesi.

1. Kadınların ve erkeklerin insana yakışır işlerde çalışıp insana yakışır kazanç sağlayabilmeleri için gerekli fırsatların artırılması.
2. Herkes için sosyal korumanın kapsamının genişletilmesi ve etkililiğinin artırılması.
3. Üç taraflılığın ve sosyal diyalogun güçlendirilmesi.

ILO, hükümetlerarası kuruluş olmakla birlikte, tüm faaliyetlerini hükümet-işçi-işveren temsilcilerinden oluşan üçlü (tripartite) yapı çerçevesinde yürütmektedir. Üçlü yapı, “hükümetin, işverenlerin ve işçilerin (temsilcileri aracılığıyla) ortak sorunlara çözüm bulmak amacıyla, eşitlik ve tam bir bağımsızlık temelinde, kendilerini ifade etmesine imkân sağlayan bir diyalog” olarak tanımlanabilir (ILO 2013:13)

Birleşmiş Milletlerde uygulanan değerlendirme esasları çerçevesinde üye devletlerden alınan katılım payları ile finanse edilen ILO bütçesi iki yıllık dönemleri kapsamaktadır.

ILO'nun faaliyet ilkeleri şunlardır;

1944 yılında ILO Konferansı'nın onayladığı Filedelfiya Bildirisi⁶ Örgüt'ün dayandığı temel ilkeleri bir kez daha doğrular ve şunları özellikle bildirir (https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412361/lang--tr/index.htm, 15 Nisan 2019'da erişildi);

1. Emek bir mal değildir.
2. Dernek kurma ve ifade özgürlüğü, desteklenen bir ilerlemenin vazgeçilmez şartıdır.
3. Yoksulluk, bulunduğu yerlerde, herkesin refahına yönelik bir tehlike oluşturur.

⁶ Filedelfiya Bildirisi, 10 Mayıs 1944 tarihinde imzalanmıştır. ILO Ankara Ofisi'nin “https://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_412361/lang--tr/index.htm” internet adresinde yer alan bilgilerden alınmıştır.

4. İhtiyaca karşı mücadele, her ulusun kendi ülkesi içerisinde tükenmez bir güçle ve kamu yararının sağlanması amacıyla işçi ve işveren temsilcilerinin Hükümet temsilcileri ile eşit şartları içinde katılımlarıyla yapacakları serbest tartışmalara ve alacakları demokratik kararlara hakim olarak sürekli ve ortak bir uluslararası gayretle yürütülecektir.

ILO'nun faaliyet alanları şunlardır⁷ (<https://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/ilo1.htm>, 18 Nisan 2019'da erişildi):

- Çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmeye, iş bulma olanaklarını artırmaya ve insan temel haklarını daha ileri düzeylere götürmeye yönelik katkılarda bulunacak uluslararası politika esasları ve faaliyet programlarını hazırlamak,
- Bu politikaların ulusal yetkililer tarafından onaylanarak uygulanabilmesi için, uluslararası düzeyde çalışma standartları oluşturmak,
- Bu politikaların etkinlikle uygulanabilmesinde, hükümetlere yardımcı olacak içerikli bir uluslararası teknik işbirliği programı hazırlamak,
- Bu çabaların tümünü daha etkin bir çerçeve içinde ilerletebilmek amacı ile öğretim, eğitim, araştırma ve yayın faaliyetlerinde bulunmak.

1994 yılından itibaren ve özellikle 1995'te Kopenhag'da yapılan "Dünya Sosyal Gelişme Zirvesi"nde ve 1996 Singapur Dünya Ticaret Örgütü Bakanlar Konferansı'nda ILO'ya atfedilen özel roller, ILO'nun, faaliyetlerini; yukarıda belirtilen ilkeler çerçevesinde, artan biçimde işsizlik ve yoksulluk ile savaşın ve Dünya ticaretinin serbestleştirilmesi ile küreselleşmenin yol açmakta olduğu değişimler sürecinde çalışanların temel haklarının korunması ve standart tesisi işlevi ve ilgili denetim mekanizmasının güçlendirilmesi üzerinde yoğunlaştırmaya başlamasına yol açmıştır (<https://statik.iskur.gov.tr/tr/kurumumuz/mevzuat/ilo1.htm>., 18 Nisan 2019'da erişildi).

Dünyada İstihdam ve Sosyal Görünüm 2015 (WESO) raporunda, halihazırda verileri mevcut olan ülkelerde (tüm dünyadaki işgücünün yüzde 84'ünü kapsıyor) çalışanların dörtte üçünün geçici ya da kısa süreli sözleşmelerle, çoğu kez herhangi bir sözleşmenin bulunmadığı kayıt dışı işlerde, kendi hesabına ya da ücretsiz aile işlerinde

⁷ ILO ile ilgili daha ayrıntılı bilgilere <https://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm> ve <https://www.ilo.org/ankara/areas-of-work/lang--tr/index.htm> internet adreslerinden ulaşılabilir.

çalıştıkları belirtiliyor. Gelişmekte olan ülkelerde tüm çalışanların yüzde 60'ından fazlası herhangi bir iş sözleşmesi olmadan çalışmaktadır; çoğu kendi hesabına çalışmakta ya da aile işlerine katkıda bulunmaktadır. Dahası, ücret ve maaş karşılığı çalışanların bile yarısından azı (yüzde 42'si) daimi işçi konumundadır (http://www.ilo.org/ankara/news/WCMS_374816/lang--tr/index.htm., 20 Mayıs 2019'da erişildi).

Türkiye ILO'ya 1932 yılında üye olmuştur. Türkiye'deki ilk ILO Ofisi 1952 yılında İstanbul'da "Yakın ve Orta Doğu İnsan Gücü Saha Ofisi" adı altında açılmıştır. "ILO Ankara Ofisi" ise 1976 yılında açılmıştır (<http://www.ilo.org/ankara/about-us/lang--tr/index.htm>, 20 Mayıs 2019'da erişildi).

ILO'nun Tavsiye Kararlarının bağlayıcılığı yoktur. ILO'nun kabul ettiği Sözleşmelerin bir ülke için bağlayıcı nitelik kazanabilmesi için, o ülke tarafından onaylanması gerekmektedir. Türkiye'de onaylama işlemi Bakanlar Kurulu yapar. İlgili Sözleşme önce Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur. TBMM, uygun görürse, ilgili Sözleşmenin onaylanması konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verir. Sözleşmeyi, ayrı bir kararname ile Bakanlar Kurulu onaylar. Onaylanan Sözleşmenin ILO Genel Müdürlüğüne tescil işlemlerinin yaptırılmasıyla, onaylama süreci tamamlanmış olur. Onaylanan Sözleşme, tescil işlemlerinin yapıldığı tarihin üzerinden bir yıl geçtikten sonra, denetime girer (Koç 2000:2). Türkiye, şu ana kadar ILO ile 59 sözleşme imzalamıştır. İmzalanan 59 sözleşmeden 55'i yürürlüktedir (<http://www.ilo.org/ankara/about-us/lang--tr/index.htm>, 20 Mayıs 2019'da erişildi).

1.2. İşsizlik Tanımları ve İşsizlik Çeşitleri

Çalışmamızın bu bölümünde işsizlik kavramı tanımlandıktan sonra işsizlik türleri üzerinde durulacaktır. İşsizlik türleri açık ve gizli işsizlik olmak üzere iki başlık altında incelenecek ve açık işsizlik çeşitleri olan yapısal işsizlik, konjonktürel işsizlik, mevsimlik işsizlik ve geçici (arizi) işsizliğin tanımlarına yer verilecektir.

1.2.1. İşsizliğin Tanımlanması

Ekonominin geneli açısından işsizlik; kıt üretim faktörü olan emeğin atıl tutularak potansiyel üretim gücünün değerlendirilmemesi anlamına gelmektedir. Bu konudaki ilişkiyi tespit eden Amerikalı iktisatçı Arthur Okun, işsizlik oranındaki % 1 artışın GSYH'yi olması gerekenin % 2,5 oranında aşağısına çektiğini göstermiştir (Okun Yasası). İşsizlik oranının yükselmesi ayrıca ekonomik sıkıntının arttığı ve ekonominin gerileme dönemine girildiğinin de bir göstergesidir. Uzun süreli işsizliğin mesleki becerileri aşındırması, böylelikle verimlilik kaybının ortaya çıkması da ekonominin uğradığı bir başka kayıptır (Biçerli M. K. 2004:6).

İşsizlik, emek arzı ile emek talebi arasındaki dengesizlikten kaynaklanır. Emek arzının emek talebinden fazla olması ya da emek talebinin emek arzına göre yetersiz kalması durumunda işsizlik ortaya çıkar. Ancak, emek arzı ile emek talebi arasında sayısal bir dengenin var olması halinde de işsizlik görülebilir. Bu noktada temel unsur dengenin sadece nicelik olarak değil nitelik bakımından da sağlanması gerekliliğidir. Nitekim bir iş piyasasına sunulan emek arzının, talep edilen vasıfta işçilerden oluşmaması halinde istihdam gerçekleşmez (Özdemir, Ersöz ve Sarıoğlu 2006: 68).

İşgücü seviyesi ile işgücünün iş bulup çalışan kısmını ifade eden istihdam seviyesi arasındaki fark (Zaim S. 1997:169) şeklinde işsizliğin teknik olarak hesabının nasıl yapılacağını gösterir birçok tanım olmakla beraber, işsizliğin sosyal yönüne de vurgu yapan tanımlar da yapılmıştır. Mahiroğulları A. ve Korkmaz A. (2013: 21) işsizlik için; iş aramasına karşın iş bulamayanlar ile halihazırda işleri varken ekonomik koşullar nedeniyle işlerini kaybedenlerin oluşturduğu sosyal yönü ağır basan ekonomik bir olgu şeklinde bir tanım yapmıştır.

Başlıca üretim faktörü olan "emek" unsurunun tam kullanılmaması durumunu ifade eden işsizlik; hem kıt bir üretim faktörünün kullanılmayışı nedeniyle ekonomide üretim kaybına neden olması, hem de kullanılmayan faktör "insan" olduğundan gelir kaybına neden olması, kişinin kendisine çevresine ve topluma maliyetler yüklemesi bakımından dünyanın pek çok ülkesinde önemli bir sorundur (Biçerli M. K. 2014: 429).

1.2.2. İşsizlik Türleri

Çalışmamızda işsizlik türleri, açık işsizlik ve gizli işsizlik olmak üzere iki ana başlık altında incelenecektir. Açık işsizlik başlığı altında, yapısal işsizlik, konjonktürel işsizlik, mevsimlik işsizlik ve geçici işsizlik kavramlarının tanımlamaları yapılacaktır.

1.2.2.1. Açık İşsizlik

Açık işsizlik; çalışma gücü ve arzusu olduğu halde cari ücret seviyesinde iş arayıp da bulamayanların toplamını ifade etmektedir (Zaim S. 1997:170). İşlerini kaybedenler, daha iyi koşullarda iş bulabilmek için işlerini bırakanlar, sağlık sebepleri ya da diğer mücbir sebeplerle iş arama faaliyetine bir süreliğine son verip daha sonra işgücüne tekrar dahil olanlar, yeni mezunlar gibi grupların oluşturduğu, net rakamlarla ifade edilip istatistiklere yansıyan bir işsizlik türüdür. Açık işsizlik genel olarak; yapısal işsizlik, konjonktürel işsizlik, mevsimlik işsizlik ve geçici (arizi) işsizlik şeklinde, 4 başlık altında incelenecektir.

Yapısal İşsizlik

Mahiroğulları A. ve Korkmaz A. (2013) yapısal işsizliği; az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde nüfus artışıyla birlikte artan işgücünü karşılayabilecek ve üretimi artıracak yapısal değişimlerin gerçekleştirilememesi durumunda ortaya çıkan devamlı işsizlik olarak tanımlamaktadır. Bir ülkedeki sosyokültürel, iktisadi düzenin yapısındaki değişimler ve teknolojik gelişmeler sonucunda beliren işsizlik de yapısal işsizlik kapsamına girer, keza kültürel değişim sonucunda ihtiyaç ve isteklerde meydana gelen farklılıklar; bazı ürünlere duyulan talebin azalması ya da tamamen ortadan kalkması gibi unsurlar yine yapısal işsizliğe yol açar (Mahiroğulları A. ve Korkmaz A. 2013: 43).

Bazı endüstrilerde, ekonomik yapının değişimine bağlı olarak, önemli ölçüde iş kaybıyla sonuçlanan işsizlik türüdür (Case, Fair 2004:558). Yapısal işsizlik, çeşitli mal ve hizmetlere olan talepteki değişimler, teknolojideki değişimler ve uluslararası

rekabetteki değişmeler sonucu, farklı mal ve hizmetlerin üretilmesi için gerekli emek talebi yapılarındaki değişmeler sonucu ortaya çıkar. Örneğin, ucuz emek gücüne sahip gelişmekte olan ülkeler, uluslararası rekabette emek yoğun sanayi sektörlerinde daha ucuza mal üretip, Batı'daki rakiplerine karşı bir üstünlük sağlamışlardır. Batı'da bu sektörlerdeki firmaların birçoğu bu ülkelerdeki firmalarla rekabet edemeyip kendi ülkelerindeki üretimlerine son vermişlerdir. Bunun bir sonucu olarak Batı ülkelerindeki bu sektörlerde çalışan işçilerin çoğu işsiz kalmıştır. İşsiz kalan bu kişiler diğer sektörlerde kendilerine uygun bir iş bulmakta zorlanmakta ve bir kısmı ise hiç iş bulamamaktadır. Diğer taraftan Batı ülkelerinde bilgisayar gibi bazı ileri teknoloji ürünleri üreten sektörlerdeki gelişmelere paralel olarak, bu sektörler kendi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde eğitilmiş ve beceri sahibi olan işçilere daha fazla ihtiyaç duymaktadırlar. Bu alanlarda işsizlik yerine, nitelikli eleman bulma zorluğu yaşanmaktadır. Bu tür işsizlik “uyumsuzluk işsizliği” diye de adlandırılır (Ertek 2008: 91).

İşsizlik türleri içinde en ciddi problem olan tür yapısal işsizliktir. Yapısal işsizliğin oluşmasının temel nedeni uzmanlaşmış, beceri ve nitelik gerektiren belirli işler için tek bir iş piyasası yerine çok sayıda alt iş piyasalarının bulunmasıdır. İşçiler ile açık işler arasındaki ilişkilerin çoğu bu alt piyasalarda gerçekleşir. Bu piyasalar arasında geçiş, kısa dönemde nispeten kapalı olduğu gibi, uzun dönemde de piyasalar arası hareketlilik kolay ve maliyetsiz değildir. Bu nedenle bazı piyasalarda işsiz sayısından fazla açık iş bulunurken, aynı anda bazılarında iş arayanların sayısı açık işlerden fazladır. Emek piyasalarında açık işler ile iş arayanların aynı anda mevcut olmaları ve bir araya gelememeleri ile oluşan işsizliğe yapısal işsizlik denir (Biçerli M.K. 2014: 448).

Parasız (2006) ise bu işsizlik türünün;

- Ekonomik büyüme, endüstriyel ve teknolojik gelişmeler
- Hükümetlerin izlediği sektörel, endüstriyel ve bölgesel politikalar, nedeniyle ortaya çıkacağını belirtmiştir.

Konjonktürel İşsizlik

Konjonktürel işsizlik, ekonomik dalgalanmalar sonucu ortaya çıkan işsizliktir. Özellikle, yetersiz talep nedeniyle üretimde bir daralma veya durgunluk olduğunda birçok işçi işini kaybeder ve ekonomi tekrar canlanıp büyüme aşamasına geçene kadar bu kimseler işsiz kalırlar. Makro ekonomik analizlerde üzerinde asıl durulan, bu işsizlik türüdür. Friksiyonel ve yapısal işsizlik her zaman vardır. Konjonktürel işsizlik ise ekonominin canlanıp genişlemesi ile yok edilebilir (Ertek, 2008:91).

Konjonktürel işsizlik birçok kaynakta talep yetersizliği işsizliği ya da devri işsizlik olarak da anlatılmaktadır. İşsizlerin sahip olduğu nitelikler, sektörler arasında mükemmel bir şekilde aktarılabilsen bile, piyasadaki mevcut iş sayısı ile iş arayanların sayısı arasında yapısal bir dengesizlik ortaya çıkabilir. Bu dengesizlik ekonominin resesyona girmesinden kaynaklanabilir. Firmalar bu yeni durumda azalan tüketici talebinden hareketle daha az işgücüne ihtiyaç duyacaklardır ve işverenler birçok işçiyi işten çıkaracaktır; bu da konjonktürel işsizliğe yol açar. İşgücü arzı fazlası söz konusudur, ücretler yapışkan olduğu ve aşağı seviyelere çekilemediği için piyasa dengeye gelememektedir (Borjas G. J., 2015:592, Çeviren: Şahin Ç. E., Gökten K., Akçay Ü.).

Amerika'da 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran'dan sonra bu tür işsizlik, sadece Amerika'da değil Dünya genelinde de çok yoğun olarak yaşanmış ve yaklaşık 50 milyon kişi işsiz kalmıştır. Ekonomik bunalımın efektif talep yetersizliğinden kaynaklandığını savunan ünlü İngiliz İktisatçı J. M. Keynes, devletin para ve maliye politikaları yoluyla piyasalara müdahil olarak düşük milli gelir - düşük istihdam problemini çözebileceğini savunmuştur⁸. Keynes'in fikirleri, 1970'li yıllarda ortaya çıkan petrol krizine kadar etkin şekilde kullanılmıştır. 1973 yılında yaşanan petrol krizinde hem ekonomik durgunluk hem de yüksek enflasyon bir arada yaşanmış ve Keynesyen görüşler, oluşan yeni durumu açıklamakta yetersiz kalmıştır. Ortaya tekrar çıkan konjonktürel işsizliğin

⁸ 1929 krizi sonrası Dünya'ya getirilen yeni iktisat anlayışı için, J. M. Keynes'in, "Para, Faiz ve İstihdamın Genel teorisi" adlı eseri incelenebilir.

çözümünde Keynesyen müdahil politikalar bırakılmış ve serbest piyasa ekonomisine geçiş yaşanmıştır⁹.

Dayanıklı mal üreten sanayi kolları (çimento ve demir sanayi gibi) bu tür işsizlikten daha çok etkilenir. Dayanaksız mallar üreten sanayi kollarında bu tehlike daha azdır. Şu halde, bir mamul ne kadar çok dayanırsa, yani tüketim süresi ne kadar uzarsa, buhran hallerinde işçinin ortalama istihdam müddeti o nispette azalır. Sanayi kolları içinde istatistik kategorileri bakımından imalat sanayii, konjonktürel işsizlikten en fazla etkilenir. Konjonktürel işsizlik anında işçi kategorileri bakımından en fazla etkilenecek gruplar başta genç işçiler, bilahare yaşlı işçiler ve son olarak da orta yaşlı işçiler gelir (Zaim 1997:190).

Mevsimlik İşsizlik

Mevsim işsizliği özellikle ekonomisi tarıma dayalı ülkelerde görülen yaygın bir işsizlik türüdür. Ne var ki mevsim işsizliği sanayileşmiş ülkelerde görülmeyen bir işsizlik türü de değildir. Sanayinin yapısından doğan bazı faktörler, sanayileşmiş ülkelerde de mevsim işsizliğine neden olabilir. Sonuçta bu tip işsizlik, mevsim değişikliğine bağlı olarak mamul maddeye duyulan talep azlığı, dolayısıyla işgücü talebindeki daralmayla oluşan işsizlik türüdür (Mahiroğulları A. ve Korkmaz A, 2013: 47).

Mevsimlik işsizlikte konjonktürel işsizlik gibi emek talebindeki dalgalanmaların sonucudur. Ancak burada sözü edilen talep dalgalanmaları önceden beklenen dalgalanmalardır ve yıl boyunca sistematik bir seyir izler. Örneğin soğuk bölgelerde kışın inşaat işleri durmakta, bahar ayları ile birlikte tekrar başlamaktadır (Biçerli, 2014: 463). İnşaat işlerinde kullanılan betonun hazır beton olması ve çimento karışımının içine donmayı önleyici maddeler eklenmesi gibi birtakım gelişmeler ile inşaat sektörü mevsimlik işsizlikten daha az etkilenir hale gelmiştir. Ancak tarım sektörü ve turizm sektörü için sürekli istihdamı sağlayabilecek çözümler bulmak biraz daha zordur. Bireyin geliri de hiç şüphesiz belirleyici bir unsur olmakla birlikte, emek yoğun olarak

⁹ 1973 Petrol Krizi sonrası ortaya çıkan stagflasyon olgusu ve bu olguyla mücadelede uygulanan maliye politikalarının yetersiz kaldığını savunan Neoliberal anlayış ile ilgili bilgilere Milton Friedman'ın, "Kapitalizm ve Özgürlük" adlı eserinden ulaşılabilir.

tarım sektöründe çalışan bir kesim, tercihini kış aylarında çalışmak yerine boş zamandan yana kullanarak dinlenmeyi tercih edebilir ya da tam aksine bu dönem için iş arama kanallarından herhangi birini kullanarak istihdam edilmeyi arzu edebilir. Yaz turizmi ya da kış turizmi ile ilgili tesislerde ise firmalar kendi sezonlarının dışında kalan zamanlarda, ekstra faaliyetlerle cazibeyi artırmaya çalışsalar da asıl sezonlarındaki verimliliği yakalayamayacakları bir gerçektir.

Mevsim işsizliğinin mahzurlarına karşı, bu işlerdeki ücretlerin umumiyetle yüksek olduğu ve bu sebeple de işsizlikten doğan mahzuru azaltabileceği beyan edilir. Yani ücretler, işlerin net cazibesine göre oluştuğu için, istihdam şartlarından bazılarındaki olumsuz durum, diğer unsurlardaki müspet durumla telafi edilmiş olur. Bu görüşe göre, mesela mevsim işsizliğine maruz kalan inşaat sanayisinde, iş müddetinde devamlılık olmayışına karşı, ücret şartlarının daha avantajlı olduğu görülür. Fakat uygulamada bu durum her zaman gerçekleşmeyebilir (Zaim, 1997: 181).

Borjas'a (2015: 591) göre, işçilerin büyük bir kısmı istihdam sezonu açıldığında eski işverenlerine geri döndüğünden, mevsim işsizliği de tıpkı geçici işsizlik gibi gerçek bir işsizlik problemi olarak değerlendirilmemektedir. Tarım sektörü için mevsim işsizliği geçici işsizliğe benzetilebilir. Ancak bu durum diğer sektörler için geçerli olmayabilir. Kişilerin ilgili mesleğe dair sahip olduğu bilgi-birikim, edindiği tecrübeler, aldığı eğitim gibi faktörler göz önünde bulundurulduğunda yeniden işe yerleşme konusu değişkenlik arz edebilir. Örneğin, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, işgücü arzı sürekli artış kaydettiğinden, yaz turizmi hizmeti veren bir otelin aşçıbaşısı ile aynı otelde garson olarak görev yapan bir diğer çalışanın bir dahaki sezon aynı işe yerleşmesi arasında zorluk derecesi açısından fark olabilir. Böylesine bir işe tekrar yerleşememe durumunda ise mevsimlik işsizliğin gerçek bir işsizliğe dönüştüğünden bahsedilebilir.

Geçici İşsizlik

Bir ekonomide emek arz ve talebi arasında genel bir denge olduğu zaman bile, çalışanların kısa süreli işyerleri arasında yer değiştirmesinden (emek mobilitesinden) kaynaklanan işsizliğe "geçici işsizlik" adı verilmektedir (Işığışok 2014: 97).

İşletmelerde işçi devri yüksek olduğu takdirde geçici işsizlik artma eğilimi gösterir ve önemi artar. İşletmelerde işçi devrinin yüksek olması, iş piyasalarında işçilerin daha hızlı bir harekete tabi olması demektir. Geçici işsizlik iki işletme arasında geçen sürtünme anını veya işçinin bir işletmeden diğerine girinceye kadar geçen intikal süresini ifade ettiğine göre, işçi devrinin yüksek oluşu geçici işsizlik oranını da yükseltecektir (Zaim 1997: 192).

Geçici işsizlik emeğin dolaşımından kaynaklanan tabi bir sonuçtur. Emek dolaşımı ise bir bakıma sağlıklı bir ekonominin göstergesidir. Geçici işsizliğin sıfır seviyesine düşmesi, emek dolaşımının da sıfıra düşmesini gerektireceğinden, böyle bir emek unsurunun çeşitli üretim kolları arasında en uygun dağılımına engel olacağından iktisadi bakımdan kabule değer görülmez (Zaim 1997: 192).

Geçici işsizlik ekonominin normal işeyişinden kaynaklanır. Bu tür işsizlik; (a) işçilerin daha iyi iş bulmaları için işten ayrılmaları, (b) işverenlerin işçileri işten atması ve onların yerine daha iyilerini araması, (c) tüketicilerin, satın aldıkları malları değiştirmesi, bundan dolayı artık istenmeyen alanlarda üretimin azalması fakat başka işlerin artması ve (d) teknolojik ilerlemenin bazı işçilerin niteliklerini gözden düşürmesi sebebiyle meydana gelir (Wessels, Walter J. 2002: 89).

İşgücü piyasası sürekli değişim içindedir. Bazı işçiler işlerinden ayrılırlar, bazıları işten çıkarılırlar. Bazı firmalar küçülürken diğerleri büyür. Yeni işçiler eğitimlerini tamamladıktan sonra işgücü piyasasına girerlerken, diğerleri biraz işgücü dışında vakit geçirdikten sonra tekrar işgücü piyasasına dönerler. Dolayısıyla işçiler herhangi bir anda iki iş arasında olabilirler (iş arayabilirler). İş arayan işçilerle, işçi arayan firmalar birbirlerini hemen bulabilselerdi ortada işsizlik sorunu olmazdı. Geçici işsizlik hem firmaların ve işçilerin birbirlerini bulmak için zamana ihtiyaç duymalarından hem de iş uyumunun değerine ilişkin bilginin özümsemesine ihtiyaç duyulmasından kaynaklanır (Borjas 2015: 591).

1.2.2.2. Gizli İşsizlik

Açık işsizlik başlığı altında anlatılan işsizlik türlerinin tümünde kişiler fiilen işsizdir. Gizli işsizlik kavramı için ise durum bundan farklıdır. Gizli işsizlik ile açık işsizlik arasındaki temel ayrım noktası; gizli işsizlikte kişinin bir işi olmasına rağmen, mal ya da hizmet üretiminden elde edilen toplam çıktıya herhangi bir katkı sağlamaması ya da olması gerekenden çok daha az bir katkı sağlamasıdır.

Üretim teknolojisi sabit iken, herhangi bir üretim kolunda çalışmakta olan insanların bir kısmının işten ayrılmasına rağmen üretim hacminde bir azalmanın olmadığı durumda gizli işsizliğin olduğu kabul edilmektedir (Eren 1984: 3). İktisaden gelişen ülkelerde zirai nüfusta devamlı bir gizli işsizlik vardır; yani zirai sektördeki faal nüfusun tamamı istihdam edilir halde görünmektedir. Fakat bu işçilerin bir kısmını işten çektiğimizde geri kalan işçilerle aynı üretim seviyesi temin edilebiliyorsa, orada gizli işsizlik var demektir. Diğer bir ifadeyle gizli işsizlik, teknolojik bir değişme olmaksızın, üretim kapasitesine nazaran fazla miktarda işçinin istihdam edildiği bir hali ifade eder. Fiilen işsizim diyerek iş arayan bir kimse olmadığı halde yapılan işlerin verimi son derece düşüktür (Zaim 1997: 177).

Açık işsizlik istatistiksel bir kavram iken gizli işsizlik esas itibariyle analitik bir kavramdır. Gizli işsizliğin karakteristik özellikleri, gelir düşüklüğü, becerilerin tam olarak kullanılmayışı ve düşük verimliliğidir (Biçerli 2014: 438).

Bazı iktisatçılar da gizli işsizliği tam gizli işsizlik ve nispi gizli işsizlik olarak iki gruba ayırmaktadır. Tam gizli işsizlik kavramı çalışıyor gibi görünmesine rağmen üretime hiçbir katkısı olmayan yani marjinal verimi sıfır olan işgücünü nitelemek üzere kullanılırken, nispi gizli işsizlik kavramı ise; işgücünün marjinal verimliliği olması gereken düzeyden uzaklaştıkça kullanılmaktadır (Işığınçok 2014: 104).

II. BÖLÜM

2. AKTİF VE PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Çalışmamızın bu kısmında aktif işgücü politikalarının genel çerçevesi, tanımları, tarihsel süreci anlatılarak Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından yapılan Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının sınıflandırılmasına değinilecektir. Daha sonra Aktif İşgücü Piyasası Politikalarına genel bir bakış başlığı altında, bu politikalar kapsamında yürütülen aracılık hizmetleri, işgücü piyasası eğitimi, genç işsizler için önlemler, sübvansiyonlar ve engelliler için önlemler konuları açıklanacaktır.

2.1. Aktif İşgücü Politikalarının Genel Çerçevesi ve Tanımları

Aktif işgücü piyasası politikaları, transfer ödemeleri ile iş ya da eğitim faaliyetlerini birleştiren politika araçlarıdır. İş aramaya yardım, eğitim ve öğretim şeklinde işsizlere özel destekten, işlerini kurmak için sübvansiyonlara ve toplum yararına çalışmalar gibi iş yaratma faaliyetlerine kadar bir dizi yöntem içerirler. İşsizlerin ve eksik istihdam edilenlerin iş piyasasına entegrasyonunu artırmak için günümüzde çaba sarf edildiğinden, pasif işgücü piyasası politikaları (işsizlik ödenekleri gibi) ile yakından ilişkilidirler (Auer, Efendioğlu ve Leschke 2008: V).

Aktif iş piyasası tedbirleri iki bölümden oluşur. Birinci bölüm, işgücü talebini artırmaya ve işsizliği önlemeye yönelik iktisadi tedbirlerdir. İkinci bölüm ise mesleki eğitim, yeniden eğitim, mesleğe yöneltme ve gerekli ve yeterli işgücü hareketliliğinin sağlanması ile ilgili tedbirlerdir. Bunlara, iş arayanlarla işverenler arasında bilgi alışverişinin ve istihdam danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesi ve Türkiye İş Kurumu

gibi istihdam hizmetleri sağlayan kamu kuruluşlarının etkinliğinin artırılması gibi tedbirler ilave edilebilir. Kısacası iş piyasalarını düzenleyici, iş piyasalarında dengeyi sağlayıcı tedbirlere, aktif iş piyasası politikaları adı verilmektedir (Zaim 1997: 71).

Aktif politikalar, dünyada nerdeyse bütün ülkelerde uygulanmaktadır fakat çeşit, tasarım ve uygulamada farklılık gösterirler. İnsanları iş piyasasına entegre eden bu politikaların etkinliği, ülkeler, bölgeler ve alınan önlemlerin türleri arasında önemli ölçüde farklılık gösterir. Araştırmalar, alınan birtakım önlemlerin iş piyasasına entegrasyon şansını gerçekten artıracakını göstermekle beraber, konu ile ilgili değerlendirme yapanlar, aktif programların genellikle hizmet etmesi gereken topluma göre kötü uyarlandığını, etkisiz olduğunu ve ikame etkisi yarattığını ve sadece marjinal net pozitif etkisi olduğunu bulurlar (Auer, Efendioğlu ve Leschke 2008:V).

AİPP'nin başarı şansı, uygulandığı iş piyasasının karakteristik özelliklerinin dâhil olduğu bir dizi etkene bağlıdır. Bundan dolayı, AİPP'nin uygulandığı yerden bağımsız olarak değerlendirmekten kaçınmak gerekir. Pasif işgücü piyasası politikaları, iş güvenliği karşılıkları, çalışma zamanı düzenlemeleri gibi etkenler, büyük resmin yalnızca bir parçasıdır. İşsizliği düşürmek için birinci en iyi çözüm, işsizliğe etki eden bu gibi faktörleri ortadan kaldırmaktır (Fay 1996: 6).

Aktif işgücü piyasası politikaları, işsizliğe ve yoksulluğa karşı savaşta potansiyel olarak önemli silahlardır ancak birtakım karışık sonuçları vardır. Devamlı işlerle karşılaştırıldıklarında ikinci en iyi çözümdürler. Ancak yeterli sayıda devamlı iş olmadığında veya mevcut işlerle iş arayanlar arasındaki eşleşme kötü olduğunda bu politikalardan başka alternatif yoktur (Auer, Efendioğlu ve Leschke 2008:2).

İktisadi açıdan bakıldığında aktif işgücü politikalarının temelini, John Maynard Keynes'in (1883-1946) görüşlerini temel alan Keynesyen politikalara dayandırmak mümkündür. Klasik iktisadi görüşün aksine Keynes, devletin ekonomiye, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe vasıtasıyla müdahil olması gerektiğini savunmuştur. Devlet, ülkemizde son yıllarda işsizlik sigortası fonundan daha büyük paylar kullanarak, gerek aktif gerekse pasif işgücü politika araçları yoluyla işgücü

piyahasına müdahil olmaktadır¹⁰. İşsizlik ya da eksik istihdamın yoğun olarak görüldüğü dönemlerde devlet; gerek teorik (Mesleki Eğitim Kursları) gerekse pratik (İşbaşı Eğitim Programları) olarak işgücünün eğitilmesine destek verebilir. Kendi işini kuracaklara girişimcilik eğitimi verme veya kredi desteği sağlama yoluyla da işgücü piyasasını destekleyebilir. Bunun dışında toplum yararına programlar düzenleyerek, işsizlerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmasını sağlayıp, direkt olarak işveren rolünü de üstlenebilir. Ülkemizde devlet, çalışabilir durumdaki bireylerin üretken duruma getirilmesi ve sürdürülebilir gelir elde edebilmelerini sağlamak amacıyla aktif işgücü programlarından yararlanmakta ve bununla ilgili ulusal istihdam stratejileri belirlemektedir¹¹. İşgücü piyasasına yapılan bu müdahaleler ile sağlıklı ve sürdürülebilir bir büyüme, daha adaletli paylaşım, nitelikli insan gücü oluşturulması hedeflenmektedir¹².

2.2. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Tarihsel Süreci

İlk "aktif işgücü piyasası politikası" denebilecek programa dair kesin bir tarih koymak pek mümkün değildir. Ancak işgücü piyasasında azalan devamlı işler için, kamu otoriteleri tarafından harcanan çabalar neticesinde, 1930 büyük buhran süresince bu politikalar kavramsallaştırdı ve büyük ölçekli olarak uygulandı. Bu politikalar, başlangıçta ABD'deki "Yeni Düzen" (New Deal) gibi oldukça başarılı geniş çaplı kamu işleri ile yakından ilişkilidiler. İç savaş yıllarında Almanya örneğinde olduğu gibi buna benzer programlar Avrupa'da da uygulanmıştır. Bunun gibi programlar, Almanya'da ilk olarak Weimar Cumhuriyeti olarak tanımlanan dönemdeki muhafazakâr hükümetler tarafından uygulamaya konuldu. Ancak Nazi hükümeti tarafından programların içeriği genişletildiği ve daha zorunlu işlere dönüştürüldüğünden, aktif işgücü programları ile ilgili kalıcı bir olumsuz imaj oluşmuştur (Auer, Efendioğlu ve Leschke 2008: 9).

¹⁰ İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider kalemleri, Türkiye İş Kurumu'nun resmi internet sitesinin Faaliyet Raporları kısmında yer alan Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı çalışmaları başlığı altında incelenebilir.

¹¹ 30 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisine, <http://www.uis.gov.tr/announcements/27102017> adresinden ulaşılabilir.

¹² Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün, <https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/11246,yeni-ekonomi-programpdf.pdf?0>, internet adresinde yer alan 2019-2021 Orta Vadeli Programında İşgücü Piyasası ile ilgili alınan tedbirler incelenebilir.

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, 1960'lı yılların başlarında Batı Avrupa ülkelerinde karşılaşılan işgücü arzının noksanlığı ve buna bağlı olarak oluşan ücret artışı gibi problemlerin çözümü için kullanılmıştır. O zamanlar işgücünü arzını artırmak, işsizliğin yoğun olduğu alanlardan ve endüstrilerden (kömür madenciliği, tersanecilik), büyüme yaşanan sektör ve bölgelere ve talebi karşılanmakta güçlük çekilen mesleklere işgücünün yeniden dağıtılabilmesi amaçlanmıştı. İşgücü piyasası önlemleri işgücüne katılımın artırılması (evli çiftlere vergi indirimleri, kadınların işgücüne katılımını artırmak için yarı zamanlı işler), coğrafi hareketliliğin artırılması (yer değiştirme ve yerleşme için verilen teşvikler), çalışılan işkolu ya da mesleğin değiştirilmesi (işgücünün yeniden eğitimi) gibi eylemlerden oluşuyordu (Marshall 2004: 5).

Avrupa Topluluğu ve sonrasında Avrupa Birliği'nin gelişimi ile aktif işgücü piyasası politikaları yapısal değişimlere eşlik edecek önemde politikalar haline gelmiştir. AB'nin başlangıcı olan Avrupa Kömür ve Çelik topluluğu dönemi süresince erken emeklilik önlemleri ve aynı zamanda Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından oluşan iş piyasası politikaları, ağır bir yeniden yapılanma süreci yaşayan sektörlerin, negatif istihdam sonuçları ile baş etmek için kullanılmıştır. 1970 de kömür ve çelik sektöründe işten çıkarılan 400.000 işçi için yaklaşık 150 Milyon Dolar harcanmıştır (Auer, Efendioğlu ve Leschke 2008: 9).

Son on yılda, küresel ekonomik kriz ortaya çıkıp yayılma gösterdiğinde, istihdam göstergesi tüm Avrupa Birliği ülkelerinde en düşük seviyeye inmiştir. 2007 yılında, Avrupa Komisyonu, güvenli istihdam ile birlikte esnekliği desteklemek ve tam istihdamı hedefleyen AİPP uygulamaları yapmak ve işte kalite ve üretkenliği geliştirmek amacıyla Avrupa 2020 stratejisinin bir parçası olarak, Avrupa'da "güvenli esneklik" temel kavramını ortaya koydu. AB 2020 stratejisinin genişlemesi, rekabetçiliğin yanı sıra yapılan harcamanın insan sermayesinin yapısındaki değişiklikleri belirlemedeki etkinliği AİPP'nin önemini artırmıştır. Avrupa 2020 stratejisinin hedeflerinden biri, işsizliği azaltmada ve yeni işlere geçişi kolaylaştırmada etkili ve rekabetçi AİPP ortaya çıkarmaktır (Bánociová, Martinková 2017: 5).

Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının kısa tarihi göstermiştir ki; politikaların iki ana fonksiyonu olan sosyal ve ekonomik amaçlar birbirleriyle örtüşmektedir. Bunlardan biri, işgücü talebi boşluklarının doldurulması için işçi-işveren arasında geçici bir köprü oluşturmak ve bu sayede edinilen iş yoluyla gelir elde edilmesini sağlamak, diğeri ise coğrafi, mesleki ve beceri eşleşmesinin olmadığı durumlarda, bu uygunsuzluk durumunu azaltarak işgücünün piyasa koşullarına göre tekrar dağılımının sağlanması için kalıcı bir çaba harcanmasıdır. Bununla beraber ne pasif ne de aktif tedbirler aslında uzun vadeli kitlesel işsizlik ya da kronik eksik istihdam ile başa çıkmak için tasarlanmamıştır (Auer, Efendioğlu ve Leschke 2008: 10).

2.3. OECD Tarafından Yapılan Aktif İşgücü Politikaları Sınıflandırması

Aktif İşgücü Piyasası Programları ve bu programlar altında yapılan uygulamalar Şekil 2.1 incelendiğinde daha kolay anlaşılacaktır. Şekilde Aktif İşgücü Piyasası Politikaları sınıflandırmasında OECD veri tabanındaki sınıflandırma esas alınmıştır¹³. Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülen aktif işgücü piyasası politikaları OECD veri tabanındaki sınıflandırma ile benzerlik göstermektedir. Ancak Pasif işgücü piyasası politikaları OECD veri tabanında işsizlik ödenekleri ve erken emeklilik ödemeleri olarak yalnızca iki grupta ele alınmıştır. Ülkemizde erken emeklilik ödemesi yapılmamaktadır ancak pasif işgücü piyasası başlığı altında; İşsizlik Ödeneği, İş Kaybı Tazminatı, Ücret Garanti Fonu ve Kısa Çalışma Ödeneği olmak üzere 4 farklı çeşit ödeme bulunmaktadır¹⁴. Tablonun pasif işgücü politikaları ayrımı ülkemizdeki uygulamaya yönelik olarak 4 başlık altında düzenlenmiştir.

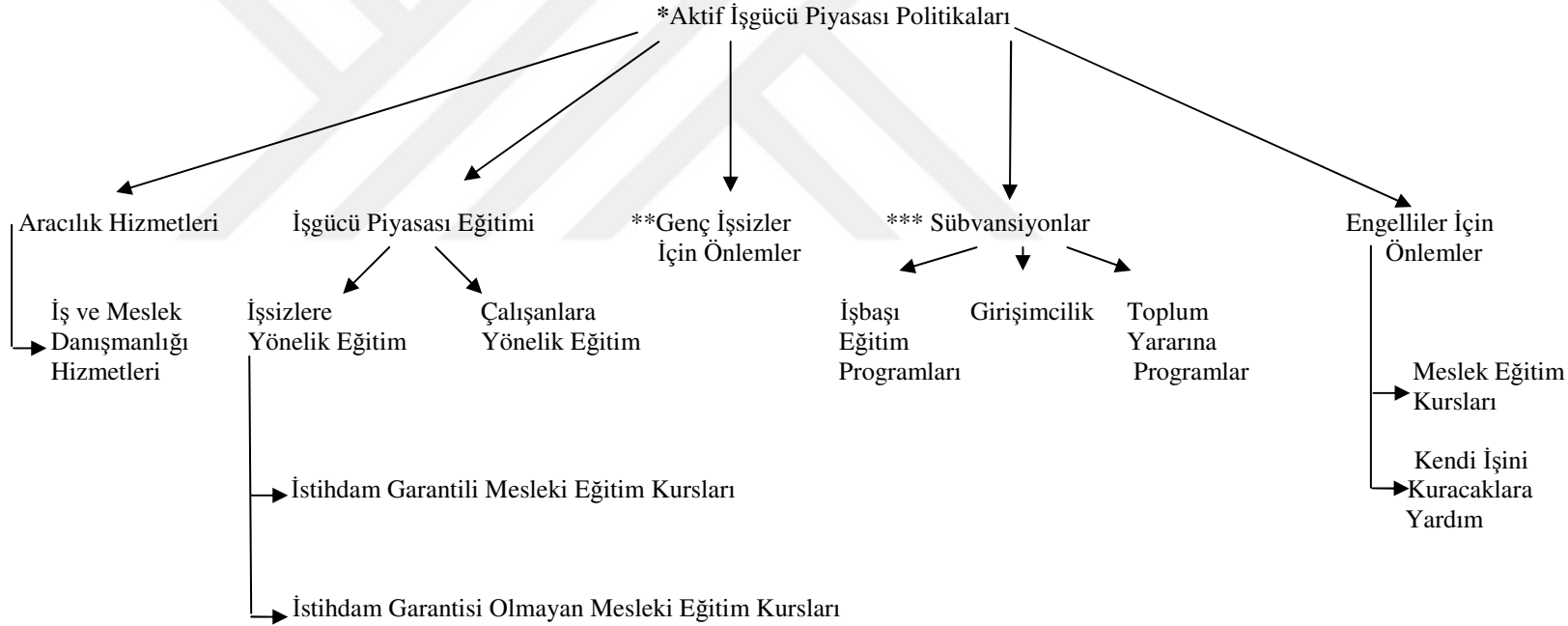
OECD ülkelerinde, hedefleri değişkenlik gösteren birçok farklı türde AİPP uygulamaları vardır. Kamu sektöründe iş yaratma, özel sektör için işçi ücreti destekleri, eğitim programları ve iş arama yardımlarını kapsar. AİPP; gençler, uzun süreli işsizler, işten çıkarılanlar ve sosyal yardım alanlar gibi özel gruplara da hitap edebilir. Uygulama türleri ve finansman açısından da ülkeler arasında büyük farklılıklar vardır. Bazı

¹³ OECD veri tabanında yer alan Aktif İşgücü Piyasası Programları için www.oecd.org sitesi incelenebilir.

¹⁴ Pasif İşgücü Piyasası Programları adı altında verilen bu dört ödeme türü için 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu incelenebilir.

ülkelerde bu programlar doğrudan kamu istihdam kurumlarının sorumluluğu altındayken, bazılarında ise kamu istihdam kurumlarından izin alınarak yapılır. Bazı programlar tüm ülke çapında yürütülürken bazıları bölgesel ya da yerel bazda yürütülebilir. Finansman merkezi hükümet tarafından yapılabildiği gibi değişik bölgelerle ortaklaşa finansman da yapılabilir (Fay 1996: 6).

OECD'ye göre işsizlere sadece gelir desteği yapılmasına yönelik politikalar pasif politikalar olarak kabul edilirken, emek piyasasındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, mesleki becerileri geliştiren ve emek piyasalarının etkinliğini artıran politikalar aktif istihdam politikaları olarak değerlendirilmektedir (Biçerli 2004: 46).



Şekil 2.1: Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Sınıflandırılması

* Aktif İşgücü Politikaları sınıflandırması OECD veri tabanına göre yapılmıştır.

** OECD veri tabanında “genç işsizler için önlemler” başlığı altında anlatılan önlemler, ülkemizde “özel politika veya uygulama gerektiren gruplar” olarak ele alınmakta olup, Türkiye İş Kurumunun Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nde bu gruplar; “diğer gruplara göre istihdamında daha fazla güçlük çekilen kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler ve engelliler gibi dezavantajlı gruplar şeklinde tanımlanmıştır.

*** OECD veri tabanında sıbvansiyonlar başlığı altında anlatılan bütün uygulamalar Türkiye İş Kurumu tarafından uygulanmakta olup, bunların dışında Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından işçilerin sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesine yönelik teşvik uygulamaları da istihdamı artırıcı yönde yapılan çalışmalardandır.

2.4. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Uygulamalarına Genel Bir Bakış

Aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP); istihdam hizmetlerini, mesleki eğitimleri, toplum yararına düzenlenen çalışma programlarını, ücret ve istihdam teşviklerini ve kendi işini kuracaklara yardım hizmetlerini kapsar. Bu programlar, emek arzının (mesleki eğitimler, işbaşı eğitimleri vb.) ve talebinin artırılması (toplum yararına programlar, istihdam teşvikleri vb.), işgücü piyasasının işleyişinin geliştirilmesi için uygulanırlar. AİPP, işsizlerin iş bulma ihtimalini artırmak veya eksik istihdam edilenlerin üretkenliğini ve kazanımlarını artırmak gibi, öncelikli olarak ekonomik amaç taşır (Betcherman, Olivas ve Dar 2004: 1).

AİPP'nin diğer olası amaçları; daha fazla iş yaratmak, iş piyasasındaki arz ve talep eşleşmesini geliştirmek, AİPP katılımcılarının refah düzeyini artırmak ve hükümetin maliyetlerini azaltmayı kapsar. Alternatif istihdam seçeneklerinin sağlanması yoluyla tüketimin yumuşatılması da bir amaç olabilir (Kluve 2014: 10).

Her ne kadar birçok değerlendirmede yer almasa da, AİPP'nin sosyal ve politik yönlerinin de olduğu unutulmamalıdır. Bu programlar, üretken istihdamı artırarak aynı zamanda sosyal bütünleşmeyi ve uyumu sağlar (Betcherman, Olivas ve Dar 2004: 1).

Şekil 2.1'de gösterilen ve OECD veri tabanında yer alan, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları kapsamındaki uygulamalar aşağıda sıralanmıştır;

- Aracılık hizmetleri
- İş piyasası eğitimi
- Genç işsizler için önlemler
- Sübvansiyonlar
- Engelliler için önlemler

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları bileşenlerinin tanımları aşağıda sırasıyla verilmiştir.

Aracılık Hizmetleri

İş arayanların uygun işlerle eşleşmesini sağlayan aracılık hizmetlerini kapsar. İş danışmanlığı görüşmesi, işsizlik dönemindeki derinlemesine danışmanlık görüşmeleri, iş kulüpleri ve iş değişim programlarını kapsayan çok farklı faaliyetlerden oluşur. Uzun yıllar, istihdam hizmetleri resmi kurumlar tarafından verilmiştir; ancak günümüzde birçok ülkede resmi istihdam kurumları ve özel istihdam büroları birlikte bulunmakta ve genellikle, farklı gruplardaki bireylere hizmet vermektedir. Resmi istihdam kurumları genellikle dezavantajlı gruplar ve uzun süreli işsizleri hedeflerken, özel istihdam büroları vasıflı işçileri, hâlihazırda çalışıp daha iyi şartlarda iş arayanları ve beyaz yakalı diye tabir edilen daha çok zihin gücüyle çalışan grupları hedefler (Betcherman Olivas ve Dar 2004: 4).

İş arama yardım programlarının amacı, bireysel olarak iş arayanların iş arama gayretini, iş arama sürecinin genel verimliliğini ve elde edilen iş kalitesini artırmaktır. Çeşitli türlerde iş arama yardım programları vardır ve programlar birkaç bileşen içerebilir; i) iş arama eğitimleri, ii) danışmanlık, iii) izleme, iv) iş kulüpleri v) yaptırımlar (Kluve 2014: 9).

Aracılık hizmetleri diğer AİPP uygulamalarına göre daha az maliyetlidir ve işsizlik süresinin kısalmasına yardımcı olurlar. Bu hizmetlerin olumsuz tarafı, bu müdahalelerin etkisiz olduğu yönündedir. Şöyle ki, bu hizmetler yoluyla iş arayanlar, çeşitli sebeplerle uzun süreli işsizlik yaşayan diğer işçilere nazaran genellikle daha kalifiye işçiler olmakta ve kendilerine bu tarz bir hizmet verilmese de iş bulabilecek bireylerden oluşmaktadır (Betcherman, Olivas ve Dar 2004: 4).

İş Piyasası Eğitimi

Genellikle doğrudan temin yoluyla, resmi olarak desteklenen (resmi eğitim kurumları gibi) veya finansal destek yoluyla yapılan (eğitim masraflarını karşılama ve katılımcıları finansal olarak destekleme) eğitimleri kapsar. Birçok ülkede hükümetler, özel sektördeki bilgi eksikliğinden ve finansmandan kaynaklanan piyasa

başarısızlıklarına dikkat çekmektedirler. Mesleki Eğitim Programları, temel işe hazırlık veya belirli mesleki becerileri kazandırmak amaçlı düzenlenebilirler. Uzun süreli işsizler, toplu işten çıkarılanlar, genç işsizler ve eğitimini yarıda bırakanlar gibi belirli hedef gruplarla ilgili mesleki eğitimler düzenlenebilir. Mesleki Eğitim programları, verimlilik ve istihdam edilebilirliği artırırken, eğitilenler için iş imkânları kıt olduğunda, programların maliyeti sağladığı faydayı aşabilir ve faydaları sınırlı kalabilir. (Betcherman, Olivas ve Dar 2004: 5).

İşgücü piyasası eğitimi, AİPP içinde zaman alıcı olanıdır. Katılımcıların kısa dönem içinde istihdam edilebilme ihtimaline karşı olumsuz etkileri vardır (kapalı kalma etkisi). Bununla beraber, insani sermaye birikimine bağlı olarak uzun dönemde etkisi olumlu ve muhtemelen bu olumlu etki oldukça büyük olacaktır. Eğer, verilen eğitimlerin içeriği eski ve kullanışsız ise olumsuz etkiler ortaya çıkacaktır (Kluve 2014: 10).

1990'lar ve 2000'lerin başlarında finansmanında bir düşüş yaşanmasından sonra 2000'lerin ortalarında mesleki eğitim programları hükümetlerin ve uluslararası bağış kuruluşlarının gündemine çok daha göze çarpıcı şekilde oturmuştur (King ve Palmer 2010, Aktaran: Hirshleifer vd. 2014: 2). İş piyasasındaki devamlı dengesizlik durumu, piyasadaki beceri uyumsuzluklarının azaltılarak, mesleki eğitimlere ağırlık verilmediği takdirde işsizliğin daha yapısal bir sorun haline geleceği yönünde endişelere yol açmıştır. 2007'de başlayan küresel ekonomik kriz, işsizliği azaltmada kullanılacak politikalara olan ilgiyi artırmıştır. Genişletilmiş mesleki eğitim programları krizlerle mücadelede dünya genelinde uygulanan en genel piyasa politikalarındandır (McKenzie ve Robalino 2010, Aktaran: Hirshleifer vd. 2014: 2).

Genç İşsizler İçin Önlemler

Bu tarzda önlemler, genellikle okulu bırakanlara (sıklıkla ilk ya da orta öğrenimi bırakanlar) yardımı ya da ciddi ölçüde dezavantajlı ailelerden gelen gençlere yardımı amaçlar. Bu programlarla yardım edilen kesim, genellikle 20 yaş altı bireylerden oluşur. Değerlendirmelerde; sınıf eğitimi, İşbaşı Eğitim Programı ve iş arama yardımı gibi,

gençlere yönelik eğitim yardımının farklı yönleri kullanılır (Tzannatos 1999: 25). Motivasyon problemi nedeniyle okulu bırakan gençler için bu motivasyon probleminin işle alakalı eğitim kursunda ortadan kalkması pek muhtemel değildir. Bu noktadan hareketle, iş piyasası programları kendi başına genç işsizliği problemini ortadan kaldırmayabilir ve gençler için nispeten yoğun ve maliyeti yüksek programlar gerekebilir. Özellikle okuldan erken ayrılmalar nedeniyle düşük eğitim düzeylerinde zorluklar yaşandığından, eğitim ve iş piyasası politikaları birlikte değerlendirilmelidir (Fay 1996: 28).

Küresel çapta, 15-24 yaşları arası gençler için işgücüne katılım 1993-2018 yılları arasında, dönem sonu itibariyle % 15'lik bir düşüşle % 42'ye düşerek önemli ölçüde azalmıştır. Bu düşüş eğilimi, gençler arasında eğitimde olanların artışına bağlanabilir. UNESCO istatistiklerine göre, dünya çapında, orta öğrenimde aynı dönemde %55'den %77'ye, yüksek öğrenimde ise %14'den %38'e bir artış olmuştur (World Employment and Social Outlook – Trends 2019: 10)

OECD ülkelerinde AİPP hakkındaki bulgular göstermektedir ki, genç işsizler, kendilerine etkin bir şekilde yardım edilebilmesi önemli ölçüde zor olan bir hedef kitleyi oluştururlar. Yetişkin odaklı AİPP'ye kıyasla, gençler için düzenlenen programlarda olumlu sonuçlara ulaşmak daha zordur (Kluve 2014: 22).

Sübvansiyonlar (İş Yaratma)

Bu programlar yeni iş olanaklarının yaratılması ve var olanların iyileştirilmesine yönelik programlardır. Bu kategoride üç tip program vardır. Bunlar; ücret/istihdam teşvikleri (İşbaşı Eğitim Programları, SGK teşvikleri vb.), kamu çalışması (Toplum Yararına Programlar), Mikro Girişim Desteği (Girişimcilik Programları) adı altında toplanır.

Ücret / İstihdam Teşvikleri (İşbaşı Eğitim Programları); işverenlerin yeni işçiler istihdam etmesine veya bu şekilde bir program uygulanmadığı takdirde işten çıkarılacak olanların istihdam edilmesine devam edilmesinin sağlanması yönünde programlardır.

Teşvikler; doğrudan ücret desteği şeklinde olabileceği gibi sosyal güvenlik prim ödemelerinde indirim yapılması şeklinde yapılabilir. Programlar genellikle uzun süreli işsizleri, yüksek işsizlik yaşanan sektörleri, özel işçi gruplarını (genç işsizler gibi) hedefler. Programlar genellikle sosyal amaca hizmet ederken, verilen teşviklerin maliyet etkin bir şekilde oluşturulması için nasıl tasarlandıkları çok önemlidir. Programlar genellikle etkisiz kalabilirler. İkame etkisi diye tabir edilen; işveren tarafından teşvik kullanılarak çalıştırılanların işe alınıp, bu şekilde teşvik uygulaması yapılmayan işçilerin işten çıkarılması gibi sonuçlar doğurabilirler veya işveren tarafından teşvikle işe alınan işçi grubu teşvik süresi dolduğunda işten çıkarılabilir (Betcherman, Olivas ve Dar 2004: 5).

İstihdam teşvikleri konusunda yapılan değerlendirmeler, konu ile ilgili dikkatli kontroller yapılması gerektiğini göstermektedir. Bu teşvikler, belirli sosyal maliyetlere ve ikame etkisine neden olmakla birlikte, eğer iyi planlanmışsa net istihdamı artırmada başarılı sayılırlar. Eğer amaç, iş fırsatlarının hedeflenen guruba yeniden dağıtılması ise bu olumsuz etkilerin çok da önemli olmadığı düşünülebilir. Teşviklerin uzun dönem etkileri halen tam olarak değerlendirilmemiştir. Kullandıkları işgücüne yaptıkları ödemeleri kalıcı olarak teşviklerle devam ettirmemeleri açısından, teşvik alan firmaların bunu sürekli hale getirip getirmediğine dair dikkatli kontroller yapılmalıdır (Fay 1996: 28).

Kamu Çalışması (Toplum Yararına Programlar); emek yoğun projeler gibi çeşitli adları olan bu programlar, kamu mal ya da hizmeti üreten kamu faaliyetleri yoluyla doğrudan iş yaratılmasını kapsar. Kamuda geçici işler yaratılarak, işsizliği ya da kısa dönem yoksulluğu hafifletirler. Uzun süreli işsizler gibi dezavantajlı grupların iş piyasasına adapte olmasına yardım ederler. Hükümetler bu tarz projeleri doğrudan kendileri yönetebilir ya da kar amacı gütmeyen kuruluşlar veya özel sektör ile anlaşabilirler. Bu programların olumlu yanı kamu mal ya da hizmetlerinin üretimine ve fiziksel ve sosyal altyapının gelişimine öncülük etmeleridir fakat birçok durumda öncelik sadece bir iş imkanı sağlanmasıdır. Bu programlar aynı zamanda kısa dönem de sigorta imkanı da sağlar. Olumsuz yönü ise uzun dönem iş piyasası için etkisizdirler ve

bazı ülkelerde, program katılımcılarının uzun dönem istihdamını azaltabileceği yönünde emareler vardır (Betcherman, Olivas ve Dar 2004: 5-6).

Literatürde "Dengeleyici Kamu İstihdamı" olarak da geçen bu tarz kamu işleri, kamu sektöründe iş yaratarak işsizleri de bu yaratılan işlere yerleştirip, ülkedeki ya da belirli bir coğrafi alandaki yaygın ve büyük ölçekli işsizlikle mücadele için tasarlanmışlardır. Programların hedefi, işsizliği azaltmak ve iş bulamadığı takdirde daha fazla zarar görecektir ailelere bir gelir imkânı sunmaktır. Bu programlar ekonominin daha iyi olduğu zamanlarda istihdam edilmeleri muhtemel kişileri hedeflediğinden kişilerin uzun vadeli kazanç beklentilerini artırmak birincil amaç değildir (Ellwood ve Welty 1999: 2).

Mikro Girişim Destek Programları (Girişimcilik Desteği); işsizlere kendi işlerini kurabilmeleri için destek sunarlar. Bu destek finansal destek ve danışmanlık desteği veya küçük işletmelerin işlem maliyetlerini desteklemek şeklinde olabilir. Bu programlar, genel tabanlı ya da yeni işsiz kalmış ya da uzun süreli işsiz olanlar gibi belirli gruplara yönelik olabilir. Bazı durumlarda finansal yardımlar, işletmenin kuruluş döneminde toptan ödeme yapılması, bazılarında ise periyodik dönemler halinde katkılar yoluyla yapılabilir. Genellikle, potansiyel yararlanıcıların başarı olasılığını değerlendiren bir eleme yapılır. Bununla beraber birçok işsiz kendi işini kurmak yerine doğrudan bir işyerinde istihdam edilmeyi tercih etmektedir. Bu programların dezavantajlı yönü ise bu şekilde bir teşvikten yararlanmayan küçük işletmelere karşı rekabet avantajı sağlamalarıdır (Betcherman, Olivas ve Dar 2004: 6).

Kanıtlar, iş oluşturma programlarının düzenli istihdamın olduğu durumlarda daha iyi işlediğini göstermektedir. Kendi işini kuracaklara yapılan hibelerin ve işe alım sübvansiyonlarının, daha sonra oluşacak düzenli istihdam üzerinde olumlu etkileri olduğu görülmektedir. İyi düzenlenmiş bir iş oluşturma programı, iş piyasası eğitiminden daha etkin olduğunu da belirtmek gerekir (Calmfors vd. 2002: 35).

Engelliler İçin Önlemler

Avrupa Komisyonu Avrupa Engellilik Stratejisi 2010-2020'ye¹⁵ göre; Avrupa Birliği'nde (AB) her altı kişiden bir tanesi yani yaklaşık 80 milyon kişi hafiften ağır dereceye kadar çeşitlilik gösteren engellerle yaşamaktadır ve çevresel ve davranışsal bariyerler nedeniyle bu engelliler çoğunlukla toplum ve ekonomi içerisinde yeterince yer alamamaktadırlar. Kısmen iş imkanlarına sınırlı erişimlerine bağlı olmak üzere engelliler arasında yoksulluk oranı ortalamanın %70 üzerindedir.

Bazı Avrupa Birliği Üyesi Devletler (örneğin, Belçika, Kıbrıs, Hollanda ve İsveç), engellilerin aktivasyonunu geliştirmek için özel AİPP'ler getirmiştir. Hollanda'da, Katılım Yasası, belediyelerin tıbbi veya sosyal bir engellilik nedeniyle düzenli bir iş yapamayan insanlara, korumalı çalışma yaptırılması gerektiğini öngörmektedir (Labour Market and Wage Developments in Europe Annual Review 2017: 63).

2.5. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İşlevleri

AİPP etkili bir müdahale yoludur. Genellikle, kamu fonları ve toplanan vergiler yoluyla finanse edilirler. İşgücü piyasasında var olan işlerin dağıtım sürecini hızlandırmayı (iş arama yardım programları yoluyla), doğrudan iş vermeyi (toplum yararına programlar yoluyla) veya piyasadaki yeniliklerin politik olarak kabul edilebilirliğini artırmayı (işten çıkarılan işçilerin yeniden eğitilmesi yoluyla onları piyasadaki diğer işler için rekabetçi hale getirerek) amaçlarlar. Alternatif olarak, AİPP işgücü piyasasında oluşabilecek bozulmaları (Mikro girişimciler için kredi pazarında oluşabilecek olumsuzluklar gibi) düzeltici bir araç olarak düşünülebilir. İşgücü piyasasında bu şekilde bozukluklar olmasa bile, düzenlenen AİPP, iş piyasasını toplumsal olarak tercih edilen, ekonomik verimliliği yüksek bir sonuca ulaştırabilir. Örneğin, işsizlik oranı kabul edilemez derecede yüksek ise, iş piyasasında ya da başka

¹⁵ Avrupa Parlamentosu, Konsey, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi ve Bölgeler Komitesine Yönelik Komisyon Tebliği Avrupa Engellilik Stratejisi 2010-2020 için https://www.turged.org.tr/Hukuk-Engelli-Mevzuati/Avrupa_Engellilik_Stratejisi_2010_2020.doc. adresine bakılabilir.

piyasalarda, işsizlik problemi hariç başka birtakım verimsizliklere yol açma ihtimali olsa da, bu yüksek işsizlik oranını bir şekilde düşürmek için, AİPP yolu ile yapılacak bir müdahale uygun olabilir (Dar ve Tzannatos 1999: 1).

Aktif işgücü piyasası politikaları istihdam hizmetleri, işgücü eğitimi, toplum yararına programları, ücret ve istihdam teşviklerini ve kendi işini kuracaklara yardımları kapsar. Bu programlar, işgücü arz ve talebini artırmak ve işgücü piyasasının işlerliğini artırmak için kullanılır. Aktif işgücü piyasası politikalarının öncelikli olarak, işsizlerin iş bulma ihtimalini artırmak veya istihdamda olanların verimliliğinin ve kazançlarını artırmak gibi ekonomik amaçları vardır (Betcherman, Olivas ve Dar, 2004:1). Aktif politikalar genellikle gençler, yaşlılar, işe yerleşmesinde zorluk yaşananlar ve engelliler gibi işgücü piyasasına entegrasyonunda zorluk yaşanan grupları hedefler (Auer, Efendioğlu ve Leschke 2008: 13).

Aktif işgücü piyasası politikalarının öncelikli amacı işgücü arz ve talebinin eşleşmesini sağlamaktır. İşgücü piyasaları politikaları yoluyla piyasaya müdahale işgücü arz ve talebini değiştirebilir. Bu tür politikalar; doğrudan (kamu veya özel istihdam büroları, iş arama yardımı, uygun profil oluşturma vb.), işgücü arzını azaltarak (erken emeklilik gibi), talep yaratarak (kamu işleri, kendi işini yaratarak kendi istihdamını sağlamak) veya talebin yapısını değiştirerek (sübvansiyonlar vb.) iş piyasasına etki ederler (Auer, Efendioğlu ve Leschke 2008:13).

AİPP'nin sosyal ve politik yönleri de unutulmamalıdır. Bu programlar, üretken istihdamı artırarak, sosyal bütünleşmeye katkıda bulunabilirler. Ayrıca hükümetlerin işsizlik veya yoksulluk gibi işgücü piyasası sorunlarına aktif olarak cevap verdiğini göstermek gibi politik faydaları da olabilir (Betcherman, Olivas ve Dar 2004: 1-2).

İşgücü Piyasası Politikalarının, yaşanan bazı uzun işsizlik dönemleri süresince bireylere gelir sağlayarak geçimlerine katkıda bulunmak, böylece fakirliğin azaltılması ve istihdamın artırılması, birtakım kamu hizmetlerinin görülmesi, yeni işletmeler kurulması gibi önemli alt fonksiyonları da vardır (Auer, Efendioğlu ve Leschke 2008: 14).

Aktif istihdam politikalarının amaçlarının başında beşeri kaynakları geliştirmek ve ekonomik büyümeyi teşvik ederek işgücünün yapısal değişmelere uyum sağlamasını kolaylaştırmak gelmektedir (Biçerli 2005: 5).

2.6. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İşgücü Piyasasına Etkileri

Genellikle işsiz bazı kesimleri hedef alan kamu harcamalarının artırılması yoluyla özel sektör yatırımlarının artmasının nüfusun kalan kesimi üzerinde çeşitli etkileri olabilir. Bu konuda üç karmaşık ve çelişkili etki tanımlanmıştır (Calmfors 1994, Schmid 1996, Aktaran: Pierre G. 1999: 4).

Birincisi etkisizlik olarak tabir edilebilecek, böyle bir programın uygulanması ile uygulanmaması arasında çıktı olarak hiçbir fark olmaması durumudur. Böyle bir durum, bu programlara katılan kişilerin program uygulanmamış olsaydı da zaten her şekilde istihdam edilebilecek kişiler olması durumunda oluşur (Gaelle 1999:4).

İkinci etki ise ikame etkisi olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda devletin maaşı için destek sağladığı işçiler, hâlihazırda çalışan işçilerin yerini alabilmektedir. Bu tip problemler, bu tarz sübvansiyonlarla işe alınanların ek olarak istihdam edilmesi gerektiği ilkesinin uygulanmadığı durumlar için söz konusudur (Gaelle 1999: 4). İkame etkisinin yaşandığı durumda kısa dönemde istihdama etki sıfır olacaktır (Fay 1996: 43).

Üçüncü etki yer değiştirme etkisidir. Ücret desteklerinden faydalanan firmalar maliyetlerini düşürerek ürün pazarında rekabet avantajı kazanırlar ve pazar paylarını artırırken diğer firmalar bundan olumsuz etkilenecek işçi çıkarmak durumunda kalırlar (Gaelle 1999: 4).

Aktif işgücü programı yoluyla açılan işler, programın brüt etkisi olarak tanımlanır. Ancak programın bireysel olarak olumlu etkileri varken, toplumsal düzeyde çok daha farklı etkileri olabilir. Mikro ekonomik etki ölçümlerinin temel amacı birey üzerindeki etkiyi belirlemek iken makro ekonomik çalışmalar toplam istihdam ve

kazanımları belirlemeye çalışır. Bundan dolayı programın net istihdam etkisi; “Net etki=Brüt etki–sosyal kayıp–ikame etkisi–yer değiştirme etkisi”, şeklinde hesaplanır (Fay 1996: 7).

Calmfors vd. (2002) yapmış oldukları araştırmada, AİPP ile işgücüne katılım oranının artıp, iş piyasasındaki açık işlere yönelik rekabetin de artıracığına dair bazı kanıtlar bulmuştur. Ancak 1980'lerde yapılan aktif işgücü politikası uygulamalarında istihdam ve gelir etkisi ile ilgili olumlu sonuçlar alındığı halde, 1990'larda aynı uygulamaların etkisiz hatta negatif olduğu, ayrıca AİPP uygulamalarına katılanların, programın uygulandığı süreçte, açık işsiz oldukları zamana nazaran iş arama etkinliklerinin düştüğü tespit edilmiştir.

Toplam talep, AİPP'nin başarısının belirlenmesinde önemli bir faktördür. Eğer bir ekonomide toplam işgücü talebinde herhangi bir değişiklik yoksa, oluşacak olan ikame ve yer değişikliği etkileri yoluyla, AİPP kısa dönemde sadece işlerin yeniden dağıtılmasına yol açacaktır. Bununla beraber uzun vadede oluşabilecek faydaları da görmezden gelmemek gerekir. İşsizler ve işgücüne katılım için daha fazla fırsat yaratılmasını sağlayan AİPP'den kaynaklanabilecek etkin işgücü arzındaki artış, her bir toplam talep seviyesindeki ücret baskılarının sınırlandırılmasına yardımcı olabilir (Fay 1996: 7).

Betcherman, Olivas ve Dar (2004: 2), AİPP üzerine yapmış oldukları bir araştırmada, OECD ülkelerinde uygulanan AİPP'nin, geniş ölçekli işsizliğe karşı her yerde deva bir ilaç olmadığını ve bu politikalarından beklentilerin gerçekçi olması gerektiğini belirtmişlerdir. Araştırmada, AİPP ile ilgili daha önceki Dünya Bankası değerlendirme sonuçlarına da değinilmiş ve Dünya Bankası tarafından yapılan değerlendirmenin, AİPP harcamalarının cömertçe yapıldığına ve fayda-maliyet analizi yapıldığında bu konuda negatif sonuçlar çıkabildiğine işaret ettiği belirtilmiştir.

Tablo 2.1'de, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ile ilgili daha önce yapılan araştırmalar ve bu araştırmalardan ulaşılan sonuçlar kısaca açıklanmıştır;

Tablo 2.1: AİPP uygulamaları ile ilgili daha önce yapılmış araştırmalar (Martin J.P. 2014: 10)

| Çalışma | Çıktı | Yorumlar |
|--|-------|---|
| Murtin , de Serres ve Hijzen (2013) | * | İşe yerleştirme ve istihdam hizmetlerinde aktif işgücü politikası harcamaları yapılması ve istihdam teşviklerinin azaltılması işsizliği azaltır, istihdamı artırır. |
| Murtin ve Robin (2013) | ** | Yapısal bir modelle aynı sonuçlar elde edildi. |
| De Serres ve Murtin (2013) | ** | Özellikle işe yerleştirme ve istihdam hizmetlerinde yapılan aktif işgücü politikası harcamaları zamanla işsizliği ve işsizliğin kalıcı etkilerini azaltır. |
| Estevao | ** | Aktif işgücü politikası harcamaları 1990'larda 15 OECD ülkesinde istihdam oranlarını artırdı. Reel ücretlerin ılımlı hale gelmesinde teşvik edici oldu. |
| Bassanini ve Duval (2006, 2009) | ** | İşgücü piyasasının eğitimi için yapılan harcamalar işsizliği azaltır. Yüksek oranda yapılan Aktif işgücü politikası harcamaları aynı zamanda, yüksek oranlı işsizlik ödemeleri ve piyasadaki krizlerle alakalı işsizlik oranındaki yükselişe engel olur. |
| Baker, Glyn, Howell ve Schmitt (2005) | Hayır | Aktif işgücü politikalarının etkisi önemsizdir. |
| Belot ve Van Ours | ** | İş piyasasındaki mesleki eğitim için yapılan harcamalar esas itibarıyla işsizliği azaltır. İşsizliğin arttığı dönemlerde, mesleki eğitim için yapılan harcamalar işsizlik ödemelerindeki artışın olumsuz etkisini azaltır. |
| Fitoussi, Jestaz, Phelps ve Zoega (2000) | ** | Aktif işgücü politikası harcamaları işsizliği azaltır. İsveç örneği dışarıda tutulduğunda katsayı belirsizdir. |
| Bertola, Blau ve Khan (2002a, 2002b) | n.a. | Aktif işgücü politikaları genellikle önemsizdir. |
| Blanchard ve Wolfers (2000) | n.a. | Yüksek aktif işgücü politikası harcamaları, ekonomik krizlerde ortaya çıkan işsizliğe karşı tepkiyi azaltır. Araştırma sonucu Scarpetta'nın (1996) bulguları ile aynı yönlüdür. Yani aktif işgücü programlarına yapılan harcamaların işsizliği azaltma yönünde küçük bir etkisi vardır. Ancak örnekten İsveç çıkarıldığında çok daha büyük bir etki gözlemlenmiştir. Aktif işgücü programları harcamaları ile işsizlik ödeneği bağlanma oranları arasında önemli bir bağlantı olduğuna dair kanıtlar bulunmuştur. |
| Elmeskov, Martin ve Scarpetta (1998) | ** | Sadece uzun dönemli işsizler için etkilidir. İşsizliği azaltmada küçük bir etkisi olan aktif işgücü programlarının, örnekten İsveç çıkarıldığında daha kayda değer bir etkisi olduğu gözlemlenmiştir. |
| Nickell (1997, 1998) | ** | İşsizliğin azaltılmasında AİP harcamalarının etkisi iş döngüsüne bağlıdır. İşgücü piyasasının depresyonda olduğu dönemlerde, işgücü piyasasının eğitimi daha etkin hale gelirken, iş arayanların etkinliği ve işgücü talebi politikalarında düşüş yaşanır. |

Not: Tablodaki çıktı sütununda verilen işaretlerin açıklamaları aşağıdaki gibidir;

Hayır: İşsizlik üzerinde önem arz edecek doğrudan bir etkisi yoktur.

n.a.: Mevcut değil

* Her durumda olmamakla birlikte, genel olarak işsizlik üzerinde olumlu ya da olumsuz önemli etkileri var.

** Bütün durumlarda istihdam üzerinde önemli olumlu etkileri var.

Türkiye’de, aktif işgücü piyasası politikaları, Türkiye İş Kurumu tarafından uygulanmakta olup, bu konu çalışmamızın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak anlatılmıştır.

2.7. Dünya'da Pasif İşgücü Uygulamaları

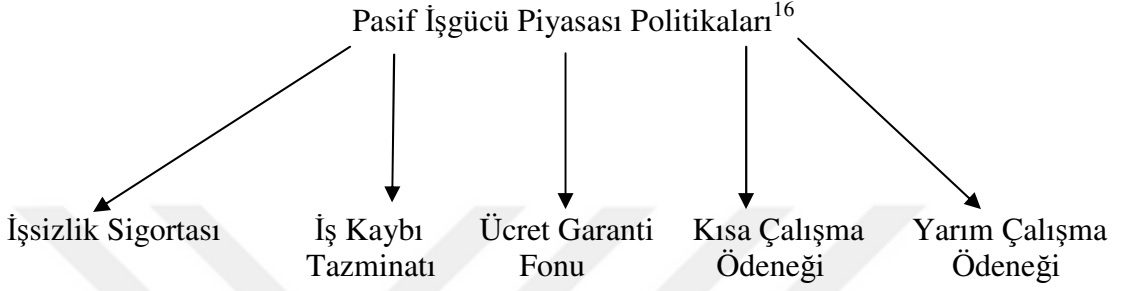
Batıda endüstrinin gelişmesiyle kurulan sendikalar ve işverenler tarafından işsizlik sigortasının temelleri atılmış ve yerel yönetimlerce uygulanmıştır. Çağdaş anlamda ilk zorunlu işsizlik sigortası 1911 yılında İngiltere’de Winston Churchill ile William Henry Beveridge’in öderliğinde kurulmuştur. "Milli Sigorta Kanunu" içinde düzenlenen işsizlik sigortası başlangıçta sadece ticaret sektörünü kapsamakta iken giderek kapsamı genişletilmiştir. 1919 yılında İtalya’da, 1920 yılında Avusturya’da uygulanmaya başlanan işsizlik sigortası, Almanya’da 1927 yılında çıkartılan kanunla uygulamaya konulmuştur (Tozan 2013: 14).

Gelişmiş ülkelerin tamamında, işsizlik süresince işçileri büyük gelir kayıplarına karşı koruyan işsizlik maaşı programları vardır. İşsizlik ödenekleri, işsizlerin temel tüketim ihtiyaçlarını karşılamalarını sağlayarak, ekonomik olarak zor duruma düşmekten veya niteliklerinin altındaki işleri kabul etmek zorunda kalmaktan korur. Pasif programların, yaşanabilecek resesyonlar esnasında ekonominin dengelenmesine de yardımcı olmak gibi bir fonksiyonu da vardır. Bununla birlikte, yapılan sosyal yardımlar çok cömert ise, bu tür pasif işgücü programları işsizliği uzatabilir ve işsizlik oranını artırabilir (Moffitt 2014: 1).

Pasif işgücü piyasası politikaları, bireylerin ücret / maaş kaybını telafi etmeyi amaçlayan müdahalelerdir. İş dışı gelir desteği olarak da adlandırılırlar, genellikle işsizlik yardımlarını ve diğer pasif finansal destek türlerini kapsarlar (örneğin, erken emeklilik gelir desteği) ve işsizlik sigortası yönetim sistemi içinde kurgulanırlar. Son zamanlarda, pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları arasındaki etkileşim, “aktivasyon stratejileri” olarak adlandırılan politika tasarımı büyük ilgi görmüştür (Kluve 2014: 55-56).

2.8. Türkiye’de Pasif İşgücü Uygulamaları

Çalışmamızın bu kısmında ülkemizde uygulanan pasif işgücü piyasası politikaları olan; işsizlik sigortası, iş kaybı tazminatı, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve yarım çalışma ödeneğine değinilecektir.



Şekil 2.2: Türkiye’de Uygulanan Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının Sınıflandırılması

2.8.1. İşsizlik Sigortası

Diğer pasif işgücü politikalarından faydalananlara kıyasla hitap ettiği kitlenin çok daha geniş olması sebebiyle, işsizlik sigortası, ülkemizde kullanımı en yaygın pasif işgücü piyasası politikasıdır. Ülkemizdeki işsizlik sigortası ödeme sisteminin daha kolay anlaşılabilmesi için, bu başlık altında işsizlik sigortasının genel çerçevesine, işsizlik ödeneği ödeme koşullarına ve hesaplanma usulüne, işsizlik sigortası fonuna ve yapılan işsizlik sigortası ödemelerine değineceğiz.

2.8.1.1. İşsizlik Sigortasının Genel Çerçevesi

Ülkemizde işsizlik sigortası, 1 Haziran 2000 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, ilk ödeme 2002 Mart ayında yapılmıştır (İŞKUR Faaliyet Raporu 2015: 56). İşsizlik ödeneği ile işini kaybeden vatandaşların yaşadığı ekonomik sıkıntıları azaltmak ve işsiz kaldıklarında geçici de olsa kendilerini güvende hissetmelerini sağlayacak bir gelir desteği sunmak suretiyle kişinin iş arama faaliyetlerine daha kolay katılmasına imkan tanınmaktadır (İŞKUR 2012 Yılı Faaliyet Raporu 2013: 33).

¹⁶ Pasif İşgücü Politikaları OECD veri tabanında yalnızca iki grup ödeme türü olmakla birlikte (1. İşsizlik ödenekleri, 2. Erken emeklilik ödemeleri), ülkemizde bu grupta beş ana başlık altında ödemeler yapılmaktadır.

İşsizlik sigortasının 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'ndaki tanımı¹⁷; 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, şeklindedir.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 46. Maddesinde¹⁸; “İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumludur. Bu amaçla, Türkiye İş Kurumu bünyesinde; İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmak ve bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulmuştur.” denmekte ve konu ile ilgili Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu'na ait sorumluluklar için genel bir çerçeve çizilmektedir¹⁹.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. maddesinde²⁰ işsizlik sigortası kapsamında sağlanacak hizmetler için aşağıdaki hükme yer verilmiştir; Sigortalı işsizlere bu Kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde, Kurumca aşağıda belirtilen ödemeler yapılır ve hizmetler sağlanır;

- a) İşsizlik ödeneği,
- b) (Değişik: 17/4/2008-5754/90 md.) 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri yatırılır. Bu bağlamda kişilere yalnızca kısa vadeli sigorta kolları
- c) Yeni bir iş bulma,

¹⁷ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Md. 47.

¹⁸ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Md. 46.

¹⁹ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu 8 Eylül 1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ülkemizde işsizlik sigortası hizmetleri Türkiye İş Kurumu İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı'nın görevleri ayrıntılı olarak 15 Ekim 2012 tarih ve 415933 sayılı Bakan onayı ile yürürlüğe giren Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Görev, Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği'nin 13. maddesinde açıklanmıştır.

²⁰ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Md. 48.

d) Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi.

Görüldüğü gibi “c” bendinde aktif işgücü politikasının alanına giren “meslek danışmanlığı” faaliyetlerine, “d” bendinde ise yine aktif işgücü politika alanlarından biri olan “Mesleki Eğitim Kursları ve İşbaşı Eğitim Programlarına” gönderme yapılmıştır. Buradan aktif işgücü ve pasif işgücü politikalarının birbirinin ayrılmaz bir parçası olduğu sonucuna ulaşılabilir²¹.

Çalışmamızın ilerleyen kısımlarında pasif işgücü kapsamında yer alan diğer ödeme türleri olan; kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu ve iş kaybı tazminatına da kısaca yer verilecektir.

2.8.1.2. Türkiye’de İşsizlik Ödeneği Ödeme Koşulları ve Hesaplanma Usulü

İşsizlik ödeneğinin; miktarı, ödeme süreleri ve zamanı ile sigorta primleri ile ilgili İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 50. maddesinde²²; “Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39. maddesine²³ göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemez.” denilerek işsizlik ödeneğinin hesaplanma usulü net olarak açıklanmaktadır²⁴.

Kanunun yine aynı maddesinde ödeme süreleri ile ilgili;

“Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde;

²¹ Pasif İşgücü Politikaları ile ilgili uygulamaları esas alan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu için, 8 Eylül 1999 tarih ve 23810 Sayılı Resmi Gazete’ye; Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ile ilgili uygulamaları esas alan Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği için de http://media.iskur.gov.tr/16794/degisiklikler-islenmis-aktif-igucu-hizmetleri-genelgesi-2013-1-1_22o6.pdf adresine bakılabilir.

²² 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Md. 50.

²³ 4857 Sayılı İş Kanunu, 2003, Md. 39.

²⁴ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50. Maddesine göre 2019 yılı için işsizlik ödeneğine hak kazanan bireye yapılacak asgari ödeme; 2.558,40 (Brüt Asgari Ücret) x 0,4 = 1.023,36 TL olarak hesaplanır ve bu ödmeden sadece 1.023,36 x 0,00759= 7,77 TL Damga Vergisi kesintisi yapılarak 1.015,59 TL ödeme yapılır. Azami ödeme miktarı ise, bireyin brüt maaşı ne kadar olursa olsun 2.031,19 TL’yi geçemez.

- a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün,
- b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün,
- c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün, süre ile işsizlik ödeneği verilir.”

denmekte ve ödeme sürelerine dair açıklama yapılmaktadır. Görüldüğü gibi ülkemizde, işsizlik sigortası ödemelerinde en fazla süre 300 gün olup, ödenecek meblağ da hiç bir zaman asgari ücretin brüt tutarının %80'ini geçmemektedir.

Özetle, ülkemizde işsizlik sigortası ödemesi almayı hak edebilmek için dört temel şart vardır denilebilir. Bunlar sırasıyla;

- İşini kaybeden bireylerin, kuruma süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri gerekmektedir. Burada başvuru süresi bir ay olup, başvuru süresini geçiren ve işsizlik sigortası ödemesi almayı hak edecek şartlara haiz olanlara yine işsizlik sigortası ödemesi yapılmakla birlikte, başvuru süresi olan bir ayı aşan her bir gün için toplam ödeneceği süreden son başvuru tarihini aşan süre kadar düşülerek ödeme yapılır. Örneğin, işini kaybettiği tarihten itibaren, geriye doğru son üç yıl içinde 1.000 gün sigortası olan bir birey, işini kaybettikten sonra bir ay içinde değil de iki ay sonra başvuru yapacak olursa, normal şartlar altında 8 ay işsizlik sigortası ödemesi almaya hak kazanacakken, kendisine 7 ay ödeme yapılır.
- İş akdinin sona erme tarihinden önceki 3 yıl içinde en az 600 gün sigorta priminin yatırılmış olması (minimum süre olan 6 aylık işsizlik sigortası ödemesine hak kazanabilmek için),
- İş akdinin sona erme tarihinden önceki son dört ay içinde sigorta primlerinin kesintisiz yatmış (rapor, ücretsiz izin, kısmi istihdam, grev, lokavt, hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali vs. gibi mücbir sebeple kesinti olabilir) olması
- İş akdinin işveren tarafından feshedilmesi ya da işçi tarafından feshedildiği takdirde çalışanın kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması gerekmektedir.

Tablo 2.2: SGK işten çıkış nedenleri ve ödenek ödenebilme/ödenememe durumu (İŞKUR)

| SGK Fesih Kodu | SGK Fesih Nedenleri | İŞKUR Tarafından Ödenen İşsizlik Sigortasına Hak Kazanıp Kazanmama Durumu |
|------------------|--|---|
| 1 | Deneme süreli iş sözleşmesinin işverence feshi | Hak Kazanmaz. |
| 2 | Deneme süreli iş sözleşmesinin işçi tarafından feshi | Hak Kazanmaz. |
| 3 | Belirli süreli iş sözleşmesinin işçi tarafından feshi | Hak Kazanmaz. |
| 4 | Belirsiz süreli iş sözleşmesinin işveren tarafından haklı sebep bildirilmeden feshi | Hak Kazanır. |
| 5 | Belirli süreli iş sözleşmesinin sona ermesi | Hak Kazanır |
| 8 | Emeklilik (yaşlılık) veya toptan ödeme nedeniyle | Hak Kazanmaz. |
| 9 | Malulen emeklilik nedeniyle | Hak Kazanmaz. |
| 10 | Ölüm | Hak Kazanmaz. |
| 11 | İş kazası sonucu ölüm | Hak Kazanmaz. |
| 12 | Askerlik | Hak Kazanır |
| 13 | Kadın işçinin evlenmesi | Hak Kazanmaz. |
| 14 | Emeklilik için yaş dışında diğer şartların tamamlanması | Hak Kazanmaz. |
| 15 | Toplu işçi çıkarma | Hak Kazanır. |
| 16 | Sözleşme sona ermeden sigortalının aynı işverene ait diğ. işyer. nakli | Hak Kazanmaz. |
| 17 | İşyerinin kapanması | Hak Kazanır. |
| 18 | İşin sona ermesi | Hak Kazanır. |
| 19 | Mevsim bitimi (İş akdinin askıya alınması halinde kullanılır. Tekrar başlatılmayacaksa "4" nolu kod kullanılır) | Hak Kazanmaz. |
| 20 | Kampanya bitimi (İş akdinin askıya alınması halinde kullanılır. Tekrar başlatılmayacaksa "4" nolu kod kullanılır) | Hak Kazanmaz. |
| 21 | Statü değişikliği | Hak Kazanmaz. |
| 22 | Diğer nedenler | Hak Kazanmaz. |
| 23 | İşçi tarafından zorunlu nedenle fesih | Hak Kazanır. |
| 24 | İşçi tarafından sağlık nedeniyle fesih | Hak Kazanır. |
| 25 | İşçi tarafından işverenin ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı davranışı nedeni ile fesih | Hak Kazanır. |
| 26 | Disiplin kurulu kararı ile fesih | Hak Kazanmaz. |
| 27 | İşveren tarafından zorunlu nedenlerle ve tutukluluk nedeniyle fesih | Hak Kazanır |
| 28 | İşveren tarafından sağlık nedeni ile fesih | Hak Kazanır. |
| 29 | İşveren tarafından işçinin ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı davranışı nedeni ile fesih | Hak Kazanmaz. |
| 30 | Vize süresinin bitimi (İş akdinin askıya alınması halinde kullanılır. Tekrar başlatılmayacaksa "4" nolu kod kullanılır) | Hak Kazanmaz. |
| 31 | Borçlar Kanunu, Sendikalar Kanunu, Grev ve Lokavt Kanunu kapsamında kendi istek ve kusuru dışında fesih | Hak Kazanır. |
| 32 | 4046 S. Kanununun 21. maddesine göre özelleştirme nedeni ile fesih | Hak Kazanır. |
| 33 | Gazeteci tarafından sözleşmenin feshi | Hak Kazanır. |
| 34 | İşyerinin devri, işin - işyerinin niteliğinin değişmesi nedeniyle fesih | Hak Kazanır. |
| 35 ²⁵ | Belirsiz süreli iş sözleşmesinin haklı nedenlerle feshi | Hak Kazanmaz. |

İşsizlik ödeneğinin başvuru sahibine ödeneceği zaman aralığı ve tarih konusunda da kanunun aynı maddesinde²⁶ yapılan açıklamada “İşsizlik ödeneği her ayın beşinde

²⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bir önceki düzenlemesinde yer alan “6. Madde; iş sözleşmesinin haklı nedenlerle işçi tarafından feshi” ve “7. Madde; iş sözleşmesinin haklı nedenlerle işverence feshi” 35. Madde’de tek madde altında birleştirilmiştir.

²⁶ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Md. 50.

aylık olarak işsiz kendisine ödenir. İlk işsizlik ödeneği ödemesi ise ödeneğe hak kazanılan tarihi izleyen ayın sonuna kadar yapılır” denilmektedir. Buna ilave olarak, yine kanun gereği işsizlik ödeneği damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulamamakta, nafaka borçları dışında haciz veya başkasına devir ve temlik edilememektedir.

Yine aynı kanunda²⁷; “Sigortalı, işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini doldurmadan tekrar işe girer ve işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanmak için bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getiremeden yeniden işsiz kalırsa, daha önce hakettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar bu haktan yararlanmaya devam eder. Bu Kanunun öngördüğü şartları yerine getirmek suretiyle yeniden işsiz kalınması halinde ise sadece bu yeni hak sahipliğinden doğan süre kadar işsizlik ödeneği ödenir.” Hükümü yer almaktadır. Buna göre, örneğin 8 ay işsizlik ödeneği almaya hak kazanmış bir birey, bu ödeneğin 4 aylık kısmını aldıktan sonra yeni bir işe girer ve bu işyerinde belirli bir süre çalıştıktan sonra yeni işsizlik ödeneğine hak kazanmadan kendi arzusuyla işi bırakırsa dahi kendisine önceki hak etmişliğinden kalan 4 aylık süre için işsizlik ödeneği ödenir.

Çalışmasının sona erdiği tarihten geriye doğru son dört aylık sigorta primleri, 2019 yılı içinde asgari ücret üzerinden yatırılmış olan bir işçi için işsizlik sigortası ödeme miktarını bir örnek ile açıklayacak olursak²⁸;

2019 yılı bekâr ve çocuğu olmayan çalışanlar için brüt asgari ücret 2.558,40 TL’dir. İşçinin 01.05.2019 tarihinde iş akdine son verildiğini ve işveren tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen işten ayrılış bildirgesindeki işten çıkış nedeninin Tablo 2.4’de yer alan işsizlik sigortası ödemesi almaya hak kazanabileceği nedenlerden biri olduğunu ve son üç yılda en az 600 gün sigorta primlerinin yattığını varsayalım. Kişiyeye işsizlik maaşı ödenebilmesi için esas alınacak olan işini kaybetmeden önceki son

²⁷ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Md. 50.

²⁸ Verilen örneklerde, ödenecek işsizlik sigortası ödemesine dair hesaplamalar yapılırken, İŞKUR’un resmi internet sitesindeki <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odeneği/> linkinde yer alan hesaplamalar ve bilgilerden faydalanılmıştır.

dört aya; Ocak, Şubat, Mart, Nisan ayları girmektedir. Bu durumda hesaplama usulü aşağıdaki gibi olacaktır;

Son 4 Aya Ait Aylık Ortalama Kazanç= $(2.558,40+2.558,40+2.558,40+2.558,40)/4=2.558,40$ TL olarak hesaplanır.

Ortalama Kazancın % 40'²⁹ = $2.558,40 \times \% 40 = 1.023,36$ TL

Damga Vergisi Kesintisi = $1.023,36 \times \% 0,759 = 7,77$ TL

Kişiyeye aylık olarak ödenecek işsizlik ödeneği miktarı= $1.023,36 - 7,77 = 1.015,59$ TL olarak hesaplanacaktır. Ödeme süresi ise, son üç yılda yatırılmış olan sigorta prim süresine göre 6 ay (600-899 gün), 8 ay (900-1079 gün) ya da 10 ay (1080 gün) olabilecektir.

İkinci örneğimizde kişinin yine 01.05.2019 tarihinde iş akdine işçinin kusuru olmadan son verildiğini ve son dört aya ait brüt kazançlarının, 5.500,00 TL+ 5.000,00 TL + 6.000,00 TL+ 5.500,00 TL olduğunu varsayalım. Bu durumda hesaplama usulü aşağıdaki gibi olacaktır;

Aylık Ortalama Kazanç= $(5.500,00+5.000,00+6.000,00+5.500,00)/4=5.500,00$ TL

Ortalama Kazancın %40'¹= $5.500,00 \times \%40=2.200,00$ TL olarak hesaplanır.

Bu hesaplamada elde edilen 2.200,00 TL, şu an yürürlükte olan işsizlik sigortası kanununa göre hak kazanılabilecek en fazla ödeme miktarını aşmaktadır.

2019 yılı için ödenebilecek azami işsizlik ödeneği miktarı (Damga Vergisi hariç)= $2.558,40 \times \%80=2.046,72$ olarak hesaplanır.

Damga Vergisi Kesintisi= $2.046,72 \times \%0,759=15,53$ TL

Kişiyeye aylık olarak ödenecek azami işsizlik ödeneği miktarı= $2.046,72 - 15,53=2.031,19$ TL olarak hesaplanır.

²⁹ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 50. Maddesine göre; Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkıdır.

Bu durumda, son dört aylık brüt ortalama ücretinin yüzde kırkına tekabül eden meblağ, 2.031,19 TL ve üzerinde olan bütün başvuru sahiplerine aylık en fazla 2.031,19 TL işsizlik sigortası ödemesi yapılabileceğinden, örneğimizde yer alan kişiye, 2.031,19 TL işsizlik ödemesi yapılacaktır. Yine başvuru sahibinin işten çıkış nedeninin kendi kusuru dışında olması, son dört aylık primlerinin mücbir sebepler dışında tam olarak yatırılmış olması ve son üç yıl içinde en az 600 gün sigorta primi yatırılmış olması şartlarının, ödeme yapılabilmesi için ön şartlar olduğunun unutulmaması gerekir.

İşsizlik sigortası ödemeleri, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 49. Maddesine³⁰ göre, sigortalının 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80 ve 82 nci maddelerinde³¹ belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 Devlet payı olarak alınan işsizlik sigortası primleri ile oluşturulan işsizlik sigortası fonu yoluyla yapılmaktadır.

2.8.1.3. İşsizlik Sigortası Fonu ve Yapılan İşsizlik Sigortası Ödemeleri

İşsizlik sigortası nakit fon varlığı 31 Aralık 2018 tarihi itibarıyla 127.643.834.894- TL'dir (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019: 73). Tablo 2.3'de 2018 yılına ait işsizlik sigortası fonu gelir-gider tablosu yer almaktadır. Fonun gelirler kısmında, işsizlik sigortası için işçi ve işverenden yapılan kesintiler, bu fona devlet tarafından yapılan katkı ve fondan elde edilen faiz gelirleri gösterilmektedir. Giderler kısmında ise aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları için yapılan harcamalar gösterilmektedir.

³⁰ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Md. 49.

³¹ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006, Md. 80 ve Md. 82.

Tablo 2.3: İşsizlik sigortası fonu gelir-gider tablosu (1.000 TL) (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019: 73)

| Gelir / Gider Kalemleri | 2018 Yılı (1.000 TL) |
|----------------------------|----------------------|
| TOPLAM GELİRLER | 34.628.458 |
| İşçi ve İşveren Payı | 13.877.888 |
| Devlet Katkısı | 4.625.963 |
| Faiz Gelirleri | 15.108.288 |
| Diğer Gelirler | 1.016.319 |
| TOPLAM GİDER | 23.705.145 |
| İşsizlik Ödeneği | 5.865.518 |
| Kısa Çalışma Ödeneği | 843 |
| Yarım Çalışma Ödeneği | 24.811 |
| Ücret Garanti Fonu | 81.027 |
| Aktif İşgücü Programları | 4.904.236 |
| İşbaşı Eğitim Programları | 1.851.971 |
| Teşvik ve Destek Ödemeleri | 10.709.430 |
| Diğer Giderler | 267.309 |

Tablo 2.3'de yer alan veriler incelendiğinde 2018 yılı için toplam 23.705.145.000 TL fon çıkışının yalnızca 5.972.199.000 TL'sinin³² pasif işgücü ödemelerine harcandığı anlaşılabılır. Fondaki en büyük harcama kalemini, Teşvik ve Destek Ödemeleri ve aktif işgücü piyasası önlemlerine ayrılan miktar oluşturmaktadır. Buradan, sigortalı çalışanın aylık prime esas brüt kazancı üzerinden hesaplanarak; işçi, işveren ve devlet katkısı³³ ile oluşturulan bu fonun büyük bölümünün, işverenlere teşvik olarak ödendiği sonucu çıkarılabilir.

Tablo 2.4: Yıllar itibariyle işsizlik sigortası ödemeleri³⁴ (<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>, 14 Nisan 2019'da erişildi.)

| Yıllar | Başvuran | Hak Eden | Ödeme Tutarı (Bin TL) |
|--------|-----------|----------|-----------------------|
| 2012 | 609.245 | 365.719 | 966.185 |
| 2013 | 732.223 | 429.333 | 1.272.487 |
| 2014 | 901.154 | 510.943 | 1.657.723 |
| 2015 | 1.086.293 | 589.888 | 2.192.786 |
| 2016 | 1.520.282 | 799.847 | 3.682.650 |
| 2017 | 1.326.967 | 695.967 | 4.169.246 |
| 2018 | 1.635.111 | 841.847 | 5.865.518 |

³² Tablo 2.5'de yer alan işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, yarım çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu pasif işgücü ödemelerini oluşturmaktadır.

³³ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun (1999) 49. Maddesine göre, İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, sigortalının prime esas aylık brüt ücret üzerinden % 1 işçi payı, % 2 işveren payı ve % 1 Devlet payı alınmaktadır.

³⁴ Tablo oluşturulurken Türkiye İş Kurumu'nun internet sitesinde yer alan 2012 – 2018 yılları arası faaliyet raporları ve istatistik tablolarından faydalanılmıştır.

Tablo 2.4’de yıllar itibariyle işsizlik sigortası başvuruları, işsizlik ödeneğine hak kazanan kişi sayıları ve ödeme tutarları verilmiştir.

Aktif İşgücü Politikaları ve Teşvik ve Destek Ödemeleri harcamaları, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’nun 48. Maddesine göre yapılmaktadır. Bu maddede; “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 Cumhurbaşkanı yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz³⁵.” denilmektedir.

2.8.2. İş Kaybı Tazminatı

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda (iştirakler hariç) bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken, bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmeleri nedeniyle, hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere yapılan bir ödeme türüdür (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019: 71).

İş kaybı tazminatı, işsizlik sigortası uygulaması ile benzer özellikte olup aralarındaki temel fark; işsizlik ödeneğinin özel sektöre ait işyerlerinde çalışmakta iken işini kaybedenlere, iş kaybı tazminatı ödemesinin ise kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakta iken özelleştirme nedeniyle işini kaybedenlere yapılmasıdır. 4046 sayılı

³⁵ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48. maddesi incelenebilir.

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 21. maddesine³⁶ göre iş kaybı tazminatı ödenmesi ve sağlanabilecek diğer hizmetlere ilişkin işlemler Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Özelleştirme nedeniyle işine son verilenlerin iş kaybı tazminatına hak kazanabilmeleri için, hizmet akitlerinin sona erdiği tarihten itibaren en geç 30 gün içinde en yakın Türkiye İş Kurumu birimine başvurmaları gerekmektedir. Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışırken hizmet akitleri sona erenlerden, hizmet akdi kesintisiz en az (http://statik.iskur.gov.tr/tr/issizlik_sigortasi/ozellestirme_is_kaybi_tazminati.htm, 15 Ocak 2016'da erişildi);

- 550 gün devam edenlere 90 gün,
- 1100 gün devam edenlere 120 gün,
- 1650 gün devam edenlere 180 gün,
- 2200 gün devam edenlere 240 gün,

iş kaybı tazminatı ödenmektedir.

Özelleştirme nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarında çalışırken işini kaybedenlere, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun³⁷ gereği Türkiye İş Kurumu tarafından belirli hizmetler verilmesi gerekmektedir. Bu hizmetler şu şekildedir (http://statik.iskur.gov.tr/tr/issizlik_sigortasi/ozellestirme_is_kaybi_tazminati.htm, 15 Ocak 2016'da erişildi);

- İş kaybı tazminatı ödenmesi
- Yeni bir iş bulma,
- Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi,
- Sosyal güvenlik kuruluşları kesintilerinin hak sahipleri adına ilgili kurumlara yatırılması.

Ödeme miktarı da yine 4046 sayılı kanunun 21. maddesinde günlük net asgari ücretin iki katı ve engelliler için pozitif ayrımcılık yapılarak günlük net asgari ücretin dört katı olarak belirlenmiştir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun geçici 1. maddesinde "iş kaybı tazminatı ile işsizlik ödeneğini birlikte almaya hak kazananlara

³⁶ 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 1994, Md. 21.

³⁷ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 1994.

öncelikle iş kaybı tazminatı ödenir. İş kaybı tazminatı için yapılan başvurular aynı zamanda işsizlik ödeneği talep başvurusu yerine de geçer. İş kaybı tazminatını alma süresi içerisinde Kurumca bir işe yerleştirilemeyen veya kendisi bir iş bulamayanlara bu Kanunda belirtilen esas ve usuller dahilinde işsizlik ödeneği verilir. Ancak iş kaybı tazminatı ödenen süreler işsizlik ödeneği ödenecek toplam süreden mahsup edilir." denilmektedir. Bu durumu bir örnekle açıklamaya çalışalım;

Örneğimizde, özelleştirme nedeniyle işini kaybeden kişinin hizmet akdinin kesintisiz 1100 gün devam ettiğini varsayalım. Bu durumda kişi 120 gün iş kaybı tazminatı ödemesi almaya hak kazanacaktır. Kendisine bu süre içinde Türkiye İş Kurumu tarafından herhangi bir iş bulunamazsa ve işini kaybetmeden önceki son üç yıl içinde sigorta primleri tam olarak yatırılmışsa kişi 1080 gün tam olarak yatırılan primler karşılığında 300 gün işsizlik ödeneği almaya hak kazanacaktır. Kendisine zaten 120 gün iş kaybı tazminatı ödenmiş olacağından, söz konusu işçiye kalan 180 gün için işsizlik sigortası ödemesi yapılır ve bu ilave ödeme miktarı hesaplanırken işsizlik sigortası kanununun öngördüğü şartlar göz önünde bulundurulur.

Aşağıdaki tabloda, 2012 - 2018 yılları arasında Türkiye İş Kurumu tarafından yapılan iş kaybı tazminatı ödeme bilgileri listelenmiştir.

Tablo 2.5: Yıllar itibariyle iş kaybı tazminatı ödeme bilgileri³⁸ (<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>, 14 Nisan 2019'da erişildi).

| Yıllar | Hak Eden | Ödeme Miktarı (TL) |
|--------|----------|--------------------|
| 2012 | 532 | 6.627.655 |
| 2013 | 3.353 | 11.163.725 |
| 2014 | 1.214 | 13.214.800 |
| 2015 | 879 | 6.359.492 |
| 2016 | 300 | 3.765.000 |
| 2017 | 233 | 3.854.000 |
| 2018 | 1296 | 14.280.489 |

2.8.3. Ücret Garanti Fonu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek-1. maddesine³⁹ göre ücret garanti fonu; sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin,

³⁸ Tablo oluşturulurken Türkiye İş Kurumu'nun internet sitesinde yer alan ilgili yılların faaliyet raporlarından faydalanılmıştır.

³⁹ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Md. Ek 1.

konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası, iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında oluşturulmuş olan fon olarak tanımlanmaktadır. İşsizlik sigortası kanunu⁴⁰ doğrultusunda çıkartılan 28 Haziran 2009 tarih ve 27272 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmeliğin 9. maddesine⁴¹ göre, işçiye bu tür bir ödemenin yapılabilmesi için işverenin ödeme gücüne düştüğü tarihten bir yıl öncesine kadar aynı işyerinde çalışmış olması şartı aranmaktadır. İşçinin ücret alacağı, işverenin ödeme gücüne düşmesinden önceki ödenmeyen en fazla üç aylık temel ücrete ilişkin alacakları kapsamaktadır. Ödeme gücüne düşülen tarih olarak iflas, iflasın ertelenmesi ve konkordato kararının verildiği tarih veya aciz vesikası alınması durumunda belge tarihi esas alınmaktadır. Ödeme alt sınırı 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 82. maddesine⁴² göre çalışan sigortalının yaşına uygun asgari ücretin otuzda biri, üst sınırı ise 16 yaşından büyük sigortalıların günlük kazanç alt sınırının 6,5 katı olabilmektedir. Ücret garanti fonundan yapılacak olan ödemeler Türkiye İş Kurumu tarafından yapılmaktadır. Bu ödemeden yararlanmak isteyen işçilerin Kuruma yapacağı başvurularda işçilerden, işveren tarafından düzenlenmiş işçi alacak belgesi yanında işverenin ödeme gücüne hangi nedenle düştüğüne dair resmi belge istenilmektedir.

Tablo 2.6: Yıllar itibariyle ücret garanti fonu ödeme bilgileri⁴³ (<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>, 14 Nisan 2019'da erişildi.)

| Yıllar | Hak Eden | Ödeme Miktarı (TL) |
|--------|----------|--------------------|
| 2012 | 3.210 | 8.661.992 |
| 2013 | 5.671 | 15.042.730 |
| 2014 | 8.196 | 21.608.959 |
| 2015 | 5.547 | 16.081.304 |
| 2016 | 4.591 | 15.663.000 |
| 2017 | 5.809 | 25.848.000 |
| 2018 | 20.865 | 81.027.000 |

⁴⁰ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999.

⁴¹ Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği, 2009, Md. 30.

⁴² 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006, Md. 82.

⁴³ Tablo oluşturulurken Türkiye İş Kurumu'nun internet sitesinde yer alan ilgili yılların faaliyet raporlarından faydalanılmıştır.

2.8.4. Kısa Çalışma Ödeneği

Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya süreklilik şartı aranmaksızın işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen en az dört hafta süreyle durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilmektedir. Kısa çalışma uygulanan bu dönemde, sigortalılara çalışmadıkları dönem için kısa çalışma ödeneği ödenmektedir (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019: 70). Buradaki tanımından hareketle kısa çalışma ödemesi yapılmasındaki temel amacın, sektöründe ya da bölgesinde ekonomik daralma olması nedeniyle ödeme gücüne düşen işverenlere ait işyerlerinde çalışan işçilerin tamamen işsiz kalmasını önlemek olduğu anlaşılabilir. Bu ödeme türü, normal çalışma süresine göre daha kısa süreli bir çalışmayı kapsasa da halihazırda çalışmakta olan işçilere yapılan bir ödeme olması nedeniyle bazı kaynaklarda aktif bir politika, bazı kaynaklarda da çalışılmayan döneme ait bir ödeme olması ön plana çıkarılarak pasif bir politika olarak değerlendirilmektedir.

Kısa çalışma ödeneği, ülkemizde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu⁴⁴ kapsamında ele alınıp, bu ödeneğin ödenmesi ile ilgili işlemler yine aynı kanunun Ek-2 maddesi⁴⁵ gereği Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülmektedir. Kanun gereği, çalışan işçinin kısa çalışma ödeneği almaya hak kazanabilmesi için aynı zamanda işsizlik ödeneği alabilmeye hak kazanabiliyor olma şartı aranmakta ve ödeme süresi üç ayı geçmemektedir. Ancak Bakanlar Kurulu kararı ile ödeme süresi altı aya kadar uzatılabilir. Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son oniki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesine⁴⁶ göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının %150'sini geçemez.

⁴⁴ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999.

⁴⁵ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Ek Md. 2.

⁴⁶ 4857 Sayılı İş Kanunu, 2003, Md. 39.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu⁴⁷ doğrultusunda düzenlenen ve 13.01.2009 tarih ve 27109 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik"^e⁴⁸ göre, işverenin çalıştırdığı işçilere kısa çalışma ödeneği ödenmesi için yaptığı talep, Türkiye İş Kurumu tarafından alınarak sebep ve şekil yönünden incelemeye tabi tutulmakta ve uygun bulunması halinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na gönderilmektedir. Bakanlık iş müfettişleri tarafından yapılan incelemenin olumlu ya da olumsuz sonucu işverene bildirilmektedir. İşveren de bu sonucu çalıştırdığı işçilere bildirmekle yükümlüdür. Sonuç olumlu olduğu takdirde işçinin de ayrıca Türkiye İş Kurumu'na başvurması ve işsizlik sigortası ödemesi alabilmek için gerekli şartların aynısına sahip olması gerekir. Yönetmeliğin 7. maddesinin 3. fıkrasına göre kısa çalışma ödeneği, işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde çalışılmayan süreler için verilmektedir. İş kanununda haftalık çalışma süresi⁴⁹ 45 saat olarak belirlenmiş olup, kısa çalışma ödeneği verilen işyerinde çalışan işçi haftada sadece 30 saat çalışıyorsa, bu işçi haftalık 15 saat üzerinden hesaplanacak olan kısa çalışma ödeneği almaya hak kazanır. Kısa çalışmaya tabi tutulan işçi işini kendi kusuru dışında kaybettiği takdirde kendisine yapılacak işsizlik sigortası ödemesi kısa çalışma ödeneği aldığı süre düşüldükten sonra yapılır. Örneğin, kişi kısa çalışma ödemesine tabi tutulduktan 3 ay sonra işini kaybederse ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereği, 8 aylık işsizlik ödeneğine hak kazanıyorsa⁵⁰, kendisine ilk etapta ödenen 3 aylık kısa çalışma ödeneği mahsup edilerek 5 ay süreyle işsizlik sigortası ödemesi yapılır⁵¹.

⁴⁷ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999.

⁴⁸ Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik, 2009.

⁴⁹ 4857 Sayılı İş Kanunu, 2003, Md. 63.

⁵⁰ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Md. 50.

⁵¹ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Ek Md. 2, 4. bent.

Tablo 2.7: Yıllar itibariyle kısa çalışma ödeneği ödeme bilgileri⁵² (www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/, 14 Nisan 2019’da erişildi.)

| Yıllar | Hak Eden | Ödeme Miktarı (TL) |
|--------|----------|--------------------|
| 2012 | 2.855 | 3.005.000 |
| 2013 | 970 | 825.000 |
| 2014 | 66 | 74.000 |
| 2015 | 115 | 304.000 |
| 2016 | 791 | 1.277.000 |
| 2017 | 493 | 760.000 |
| 2018 | 1.393 | 3.070.784 |

Yukarıdaki tabloda yıllar itibariyle iş kaybı tazminatı ödemesi yapılan kişi sayıları ve ödeme miktarları verilmiştir.

2.8.5. Yarım Çalışma Ödeneği

Çalışma hayatımıza ilişkin en önemli sorunlardan birisi kadınların işgücü piyasasında yeteri kadar yer bulamamasıdır. Kadının işgücüne katılımının düşük olmasının sebepleri arasında eğitim seviyesi, toplumsal cinsiyet anlayışı ve cinsiyet ayrımcılığı, kültürel yapı gibi pek çok unsur yer almaktadır. Bu unsurların da etkisi ile istihdamda bulunan kadınlar, doğumun ardından çocuğun bakımı amacıyla işgücü piyasasından ayrılmaktadır. Kadının istihdamda kalmasını sağlamak gayesiyle, 4857 sayılı kanun ile 4447 sayılı kanunda değişiklik yapılmış ve değişiklik 10 Şubat 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, doğum sonrasında yarım çalışma uygulaması çalışma hayatımızdaki yerini almıştır (Seven 2016:69).

Tablo 2.8: Yıllar itibariyle yarım çalışma ödeneği ödeme bilgileri⁵³ (https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/, 16 Nisan 2019’da erişildi.)

| Yıllar | Hak Eden | Ödeme Miktarı (TL) |
|--------|----------|--------------------|
| 2016 | 4.135 | 2.946.898 |
| 2017 | 7.433 | 17.052.000 |
| 2018 | 7.202 | 18.472.044 |

Yukarıdaki tabloda ödemelerin başladığı 2016 yılından itibaren yıllar itibariyle ödeme yapılan kişi sayıları ve ödeme miktarları verilmiştir.

⁵² Tablo oluşturulurken Türkiye İş Kurumu’nun internet sitesinde yer alan ilgili yılların faaliyet raporlarından faydalanılmıştır.

⁵³ Yarım Çalışma Ödeneği kapsamında ödemeler 2016 yılının Nisan Ayı’ndan beri yapılmaktadır. Tablo oluşturulurken Türkiye İş Kurumu’nun internet sitesinde yer alan ilgili yılların faaliyet raporlarından faydalanılmıştır.

III. BÖLÜM

3. TÜRKİYE İŞ KURUMU'NCA UYGULANAN AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Çalışmamızın ikinci bölümünde aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları OECD tarafından yapılan sınıflandırmaya göre tanımlanmış ve genel olarak ILO literatürü kullanılarak bu alanda yapılan çalışmalara yer verilmişti. Üçüncü bölümde ise Aktif İşgücü Piyasası Politikaları alanında Türkiye İş Kurumu tarafından ülkemiz genelinde yürütülen çalışmalar anlatılacaktır. Kurum tarafından yürütülen iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri, işgücü piyasasının eğitimi, genç işsizler için önlemler ve engelliler için önlemler konuları ele alınarak yine ikinci bölümde sübvansiyonlar başlığı altında anlatılan İşbaşı Eğitim Programları, Girişimcilik Eğitim Programları ve Toplum Yararına Programlar bu defa ülkemiz özeline indirilerek incelenecektir.

3.1. Aktif ve Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının Uygulayıcısı Olarak İŞKUR

Bir kamu istihdam kurumu olarak Türkiye İş Kurumunun var olmasında temel dayanak olarak şüphesiz Anayasamız gösterilebilir. Anayasamızın 49. maddesinde⁵⁴ "Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır." hükmü yer almaktadır.

Ülkemiz, 1932 Yılında Milletler Cemiyeti'ne⁵⁵ üye olmuş, üyeliğin doğal sonucu olarak Cemiyetin yapısı içinde bulunan Çalışma Teşkilatının da bir üyesi sayılmıştır

⁵⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, Md. 49.

⁵⁵ Milletler Cemiyeti, 10 Ocak 1920 tarihinde kurulmuştur.

(Özen vd. 2011: 6). Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO), başta mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon, çalışma politikası, emek yönetimi, çalışma hukuku ve endüstriyel ilişkiler, çalışma koşulları, işletme gelişimi, kooperatifler, sosyal güvenlik, çalışma istatistikleri, işçi sağlığı ve iş güvenliği gibi konularda teknik yardım sunan sözleşmelerle uluslararası çalışma standartları belirlemektedir. Kuruluşa üyeliğin getirdiği yeni sorumluluklar ve bir iş kanunu çıkartılmasını gerekli kılmıştır (Kutlu vd. 2004: 59).

Ülkemizde de bir istihdam kurumu kurulmasına 1936 yılında çıkarılan 3008 sayılı İş Kanunu⁵⁶ ile karar verilmiş ve ilk olarak 21.01.1946 tarih ve 4837 sayılı kanun⁵⁷ ile "İş ve İşçi Bulma Kurumu" adı altında resmi bir istihdam kurumu kurulmuştur. Çıkarıldığı tarih itibariyle kapsamı yalnızca; "işçilere vasıflarına uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak yani iş ve işçi bulmaya aracılık etmek" olan kanun zamanla çağın gereksinimlerini karşılayamayacak duruma gelmiş gerek işgücü piyasası verilerini daha iyi analiz edebilmek gerekse kurumu aktif işgücü programlarını uygulayabilecek bir yapıya kavuşturmak için 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı resmi gazetede yayınlanan 4904 sayılı kanunla⁵⁸ kurumun adı Türkiye İş Kurumu olarak değiştirilmiş ve görevleri; istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek olarak tanımlanmıştır (<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/tarihce/> 20 Mayıs 2019'da erişildi). Aynı kanunun 3. maddesinde⁵⁹ sayılan kurum görevleri aşağıdaki gibidir;

- a) Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek.
- b) İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak.

⁵⁶ 3008 Sayılı İş Kanunu,1936.

⁵⁷ 4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Görevleri Hakkındaki Kanun, 2003.

⁵⁸ 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, 2003.

⁵⁹ 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, 2003, Md. 3.

- c) İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek.
- d) İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak.
- e) Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek.
- f) Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak.
- g) (Ek: 11/10/2011-KHK-665/16 md.) Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak.

Kurulduğu tarih olan 1946'daki adı İş ve işçi Bulma Kurumu olan kurum, 6 şube ve 2 büro ile çalışmaya başlamıştır. 2003 yılında çıkan kanunla⁶⁰ adı Türkiye İş Kurumu olarak değiştirilen kurum halen 1 Genel Müdürlük, 81 İl Müdürlüğü ve 65 Hizmet Merkezi ile hizmet vermektedir.

⁶⁰ 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, 2003.

Türkiye İş Kurumu açık işsizlik türleri başlığı altında anlatılan bütün işsizler için işe yerleştirme faaliyetlerinde bulunmakta olup, son yıllarda çok daha yoğun olarak yürüttüğü aktif işgücü politikaları yoluyla yapısal işsizlik ve meslek danışmanlığı faaliyetleri ile de geçici işsizlik probleminde çözüm yolları aramaktadır. Bunun yanında ekonomik daralma dönemlerinde bir kamu kurumu olarak işveren rolünü üstlenip toplum yararına projeler düzenlemekte ve işsiz kesimi kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırarak, oluşan konjonktürel işsizliği azaltmaya çalışmaktadır.

Kurumun vizyonu; "Değişim ve yeniliklere uyum sağlayarak, hizmet kalitesi ve çeşitliliği ile işsizlikle mücadelede etkin rol oynayan, işgücü piyasasında öncü ve belirleyici bir kamu istihdam kurumu olmak." misyonu ise; " Etkin bir işgücü piyasası bilgi sistemi oluşturarak, piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda işgücü arz ve talebini eşleştirmek, işgücü programları yoluyla istihdamı kolaylaştırmak, korumak, geliştirmek, işini kaybedenlere geçici gelir desteği sağlamak ve çalışma hayatına ilişkin düzenlemeleri uygulamak." (İŞKUR Faaliyet Raporu 2015:2) olarak tanımlanmaktadır. Burada, gerek kurum vizyonunda, gerekse de misyonunda aktif işgücü politikalarının önemine vurgu yapıldığı görülmektedir.

3.2. Türkiye'de Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Genel Çerçevesi

12.03.2013 tarih ve 28585 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinin⁶¹ 4. maddesinde Aktif İşgücü Hizmetleri; istihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere yapılan faaliyetler olarak tanımlanmıştır.

Ülkemizde aktif işgücü uygulamaları Türkiye İş Kurumu tarafından, aktif işgücü hizmetleri dairesi başkanlığı altında yürütülmektedir. 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu

⁶¹ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinin en son hali için, Türkiye İş Kurumu'nun resmi internet sitesindeki, "http://media.iskur.gov.tr/16794/degisiklikler-islenmis-aktif-igucu-hizmetleri-genelgesi-2013-1-1_22o6.pdf" adresine bakılabilir.

Kanunu'nun 9. Maddesinin "b" bendinde⁶², Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın görevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır;

- 1) Meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme kursları düzenlemek.
- 2) İstihdamda özel politika gerektiren grupların istihdamını kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek veya verdirmek, diğer işgücü yetiştirme ve uyum programlarını uygulamak.
- 3) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

ILO dahil birçok kaynakta Aktif İşgücü Piyasası Politikaları arasında gösterilen iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri Türkiye İş Kurumu'nda farklı bir daire başkanlığı altında hizmetlerini yürütmektedir ve yine 4904 sayılı kanunun 9. maddesinin "c" bendinde⁶³, İş ve Meslek Danışmanlığı Dairesi Başkanlığının görevleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır;

- 1) Kuruma kayıtlı iş arayanlara ve işverenlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek.
- 2) Öğrencilere ve iş arayanlara mesleki rehberlik hizmetleri sunmak.
- 3) İş ve meslek danışmanlarına ilişkin iş ve işlemleri koordine etmek.
- 4) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Günümüz dünyasında ülkelerin ve uluslararası kuruluşların işsizliği sosyal bir olgu olarak kabul edip istihdamın ve verimliliğin artırılması yoluyla sosyal ve ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek için eylem planları yaptıkları ve stratejiler geliştirdiği bilinmektedir. Ülkemizde buna en son örnek, 30 Mayıs 2014 tarihli resmi gazetede yayımlanan ve 2014 - 2023 yılları arası dönemi kapsayan "Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2017-2019)⁶⁴" konulu Yüksek Planlama Kurulu kararıdır. Bu kararda dört ana politika ekseninden bahsedilmiştir. Bunlar;

1. Eğitim - istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi,
2. İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması
3. Özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması

⁶² 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, 2003, Md. 9, "b" bendi.

⁶³ 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, 2003, Md. 9, "c" bendi.

⁶⁴ Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2017-2019), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü, Ekim 2017, Md. 8.

4. İstihdam - sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi

Burada yer alan 1. ve 3. maddeler doğrudan doğruya İş Kurumunun yürüttüğü aktif işgücü politikaları ile ilgili olup yine bu ve benzeri eylem planlarının ve stratejilerin uygulanabilirlik kazanması açısından istihdam kurumuna büyük görevler düşmektedir. Aşağıdaki tabloda, 2017 yılında Türkiye’de uygulanan Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından yararlanan katılımcı sayıları yer almaktadır.

Tablo 3.1: Bolu ili özeli ve Türkiye genelinde 2017 yılı AİPP katılımcıları (<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>, 14 Nisan 2019’da erişildi.)

| Yer | Mesleki Eğitim Kursları | | | Girişimcilik Eğitim Prog. | | | İşbaşı Eğitim Programı | | |
|---------|-------------------------|--------|---------|---------------------------|--------|--------|------------------------|---------|---------|
| | Erkek | Kadın | Toplam | Erkek | Kadın | Toplam | Erkek | Kadın | Toplam |
| BOLU | 136 | 729 | 865 | 191 | 158 | 349 | 475 | 701 | 1.176 |
| TÜRKİYE | 35.761 | 81.819 | 117.580 | 47.715 | 46.301 | 94.016 | 145.867 | 151.388 | 297.255 |

3.3. İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri

İş ve meslek danışmanlığı tanımına geçmeden önce, ayrı ayrı iş ve meslek kavramlarının tanımlanmasında fayda vardır. Türk Dil Kurumu’nun sözlüğünde iş; "Bir sonuç elde etmek, herhangi bir şey ortaya koymak için güç harcayarak yapılan etkinlik, çalışma, bir değer yaratan emek" şeklinde tanımlanırken, meslek; " Belli bir eğitim ile kazanılan, sistemli bilgi ve becerilere dayalı, insanlara yararlı mal üretmek, hizmet vermek ve karşılığında para kazanmak için yapılan, kuralları belirlenmiş iş" olarak tanımlanmıştır (<http://sozluk.gov.tr/>, 28 Mayıs 2019’da erişildi).

Son yıllarda Türkiye İş Kurumu tarafından yoğun bir şekilde uygulanan iş ve meslek danışmanlığı hizmetinin tanımı ise şu şekildedir. İş ve meslek danışmanlığı; bir bireyin kendisini tanıması, işler meslekler ve iş dünyası hakkında bilgi sahibi olması; kendisi ile işler, meslekler ve örgütleri karşılaştırması ve bir istihdam ve gelişim planı oluşturması için bireye yapılan profesyonel ve sistematik yardım etme ve destek sürecidir (Erdoğan 2011: 5). Bu hizmet, ülkemizde ücretsiz olarak, özel istihdam bürolarında çalışan ya da Türkiye İş Kurumu'nun İl Müdürlükleri ve Hizmet

Merkezleri'nde çalışan, iş ve meslek danışmanları tarafından verilmektedir. İş ve meslek danışmanlığının amacı; bireylerin kendilerini ve iş dünyasını tanımlarını sağlayarak; iş yaşamının değişik evrelerinde bireylerin karşı karşıya kaldıkları iş ve meslek seçimi, iş ve meslekte ilerleme, iş ve meslek değiştirme, iş ve meslekte tatmin olma ve kendilerini geliştirme gibi konularda bireysel ve grup olarak yardımcı olmak ve profesyonel destek vermektir (Erdoğan 2011: 5).

Türkiye İş Kurumu tarafından yapılan İş ve meslek danışmanlığı hizmetiyle, kişilerin özellikleri ile mesleklerin ve işin gerektirdiği nitelik ve şartlar karşılaştırılarak, bireyin istek ve durumuna en uygun iş ve mesleği seçmesi, seçilen meslekle ilgili eğitim olanaklarından yararlanması, işe yerleştirilmesi, işe uyumunun sağlanması ile ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmektedir (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019: 47). İş ve Meslek Danışmanlığı hizmeti kapsamında İŞKUR'un yaptığı çalışmalar ile ilgili sayısal veriler Tablo 3.2'de verilmiştir.

Türkiye İş Kurumu'nda görev yapan İş ve Meslek Danışmanlarının görev ve sorumlulukları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayınlanan “İş ve Meslek Danışmanlarının Atanma ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile belirlenmiştir ve bu görevler İş ve Meslek Dairesi Başkanlığı altında yürütülmektedir. Halihazırda 2018 yılı itibarıyla Türkiye İş Kurumu'nda 3.926 kişi iş ve meslek danışmanı olarak görev yapmaktadır (İŞKUR 2018 Faaliyet Raporu 2018: 47).

Tablo 3.2: Yıllar itibarıyla iş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019:48)

| Yıllar | İş ve Meslek Danışmanlığı Bireysel Görüşme Yapılan Kişi Sayısı | İş ve meslek Danışmanlığı Grup Görüşmesine Katılan Kişi Sayısı | İşyeri Ziyareti Sayısı | Eğitim Öğretim Kurumu Ziyareti |
|--------|--|--|------------------------|--------------------------------|
| 2012 | 841.493 | 271.326 | 183.373 | 2.090 |
| 2013 | 1.632.850 | 661.720 | 376.654 | 13.536 |
| 2014 | 2.564.340 | 981.238 | 410.734 | 19.854 |
| 2015 | 3.378.949 | 1.081.977 | 474.911 | 21.884 |
| 2016 | 4.072.924 | 1.185.264 | 552.505 | 23.528 |
| 2017 | 4.276.025 | 1.144.573 | 601.202 | 22.146 |
| 2018 | 5.928.010 | 1.122.636 | 663.715 | 28.786 |

Tablo 3.3'de İŞKUR'a işveren tarafından meslekler bazında yapılan ve İŞKUR tarafından karşılanan işçi talepleri gösterilmiştir.

Tablo 3.3: 2017 Yılı içinde İŞKUR tarafından alınan ve karşılanan açık işler⁶⁵ (İŞKUR 2017 Yılı İstatistik Bülteni)

| Meslekler | İşverenler Tarafından İŞKUR'dan Talep Edilen Kişi Sayısı | İŞKUR Tarafından Karşılanan Kişi Sayısı |
|---------------------------------------|--|---|
| Satış Danışmanı | 152.571 | 71.539 |
| Güvenlik Görevlisi | 87.292 | 42.809 |
| Garson (Servis Elemanı) | 70.462 | 28.706 |
| Turizm ve Otelcilik Elemanı | 42.401 | 24.824 |
| Reyon Görevlisi | 44.341 | 21.669 |
| Büro Memuru | 48.969 | 19.953 |
| Çağrı Merkezi Müşteri Temsilcisi | 37.126 | 15.799 |
| Makineci (Dikiş) | 46.903 | 15.062 |
| Konfeksiyon İşçisi | 28.689 | 14.284 |
| Kasiyer | 32.847 | 11.019 |
| Perakende Satış Elemanı | 14.497 | 9.031 |
| Şoför - Yük Taşıma | 30.811 | 8.731 |
| Ön Muhasebeci | 31.820 | 8.195 |
| Müşteri Hizmetleri Görevlisi/Asistanı | 13.137 | 7.651 |
| Aşçı Yardımcısı | 18.871 | 7.639 |
| Hemşire | 10.191 | 6.188 |
| Sekreter | 16.783 | 5.643 |
| Proses İşçisi | 8.849 | 5.522 |
| Dokuma Konfeksiyon Makineci | 14.940 | 4.700 |
| İplik Eğirme Operatörü | 8.818 | 4.618 |
| Aşçı | 19.466 | 4.530 |
| Şoför | 10.016 | 4.240 |
| Müşteri Temsilcisi | 9.659 | 4.060 |
| | ... | ... |
| Toplam | 2.691.257 | 1.057.249 |

3.4. İşgücü Piyasası Eğitimi

Çalışmamızın bu kısmında, işgücü içinde olduğu halde, herhangi bir mesleği olmayan ya da mevcut mesleği ile iş bulamayıp meslek yelpazesini genişleterek iş bulma şansını artırmayı hedefleyen işsizlere yönelik düzenlenen mesleki eğitim kursları ve mevcut istihdamın korunması için düzenlenen çalışanlara yönelik eğitimler konuları ele alınacaktır.

⁶⁵ Tablo, Türkiye İş Kurumu tarafından 2018 yılında yayınlanan istatistik raporlarındaki 7 No'lu tablonun bir kısmı olup tablonun tamamı 85 adet mesleği içermektedir.

3.4.1 İşsizlere Yönelik Düzenlenen Mesleki Eğitim Kursları

İşsizlikle mücadelede uzun süredir kullanılan arz yönlü yöntemlerden birisi de mesleki eğitim yoluyla işsizlerin ve işsiz kalma riski altında bulunan çalışanların beceri düzeylerini yükselterek istihdam edilebilirliklerini artırmaktır. Herhangi bir ekonominin sağlıklı bir şekilde işlemesi işgücünü (özellikle gençleri) eğiterek uygun işlerle eşleştirmesine bağlıdır. Eğitim alan kimsenin niteliklerini artırarak beşeri sermayesini geliştirdiği kabul edilir (Biçerli 2004:141).

İşsizliğin önemli bir nedeninin mesleksizlik olduğundan hareketle, Türkiye İş Kurumu mesleki eğitimlere önem vermektedir. İşgücü piyasası talep analizleri sonucunda beceri açığı bulunan meslekler il düzeyinde tespit edilmekte ve yıllık eğitim planları buna göre hazırlanmaktadır. İŞKUR'un düzenlediği mesleki eğitimler işveren odaklıdır ve istihdam hedeflidir (İŞKUR 2018 Faaliyet Raporu 2019:43).

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği⁶⁶'ne göre, Mesleki Eğitim Kurslarına katılım için; en az 15 yaşından gün almış olma, İŞKUR'a kayıtlı işsiz olma, herhangi bir sigortalı işte çalışıyor olmama, emekli olmamak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanmak gibi şartlar⁶⁷, aranmaktadır. Kurslarla ilgili olarak, düzenlendiği meslek, başvuru tarihleri, düzenleneceği tarih aralığı gibi bilgiler İŞKUR internet sitesinde yayınlanmaktadır. Mesleki Eğitim Kursları ile ilgili veriler Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği gereği Milli Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü'nün resmi internet sitesindeki⁶⁸ süreler esas alınarak programlanmaktadır. Kursların süreleri meslekten mesleğe değişiklik arz etmektedir.

Mesleki Eğitim Kursları için eğitim şartları meslekler bazında farklılık etmektedir. Her bir Mesleki Eğitim Kursu için eğitim şartı, Milli Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde yayınlanmaktadır. Kursiyer seçimi, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 34. Maddesinin 2. bendi⁶⁹

⁶⁶ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete

⁶⁷ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete, Md. 32

⁶⁸ Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü'nün, <http://hbogm.meb.gov.tr/modulerprogramlar/?q=0> resmi internet sitesinden, Mesleki Eğitim Kurslarının süreleri incelenebilir.

⁶⁹ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete, Md. 34

gereği, iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanan İŞKUR'a kayıtlı işsizler arasından tarafsızlık ve fırsat eşitliği ilkesine riayet edilerek asil ve yeteri kadar yedek kursiyer (asil sayısının en az % 25'i kadar), yüklenici ve Kurum personeli tarafından birlikte yapılmaktadır. Kurslara devam zorunlu olup, toplam kurs süresinin 1/10'undan fazla devamsızlık yapan katılımcıların kurs ile ilişiği kesilmektedir⁷⁰.

Tablo 3.4: Yıllara göre meslek eğitim kursları ve katılımcı sayıları
(<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>, 14 Nisan 2019'da erişildi.)

| Yıllar | Açılan Meslek Eğitim Kursu Sayısı | Katılımcı Sayısı |
|--------|-----------------------------------|------------------|
| 2012 | 27.351 | 464.645 |
| 2013 | 31.385 | 220.075 |
| 2014 | 33.064 | 200.770 |
| 2015 | 7.668 | 169.402 |
| 2016 | 5.715 | 119.172 |
| 2017 | 5.649 | 117.580 |
| 2018 | 5.648 | 117.239 |

Yukarıdaki tabloda yıllar itibariyle İŞKUR tarafından açılan meslek eğitim kursları ve katılımcı sayıları gösterilmiştir.

⁷⁰ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete, Md. 36

Tablo 3.5: 2017 yılı İŞKUR tarafından açılan meslek eğitim kurslarına katılanlar⁷¹ (<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler>, 12 Nisan 2019'da erişildi.)

| Kurs Açılan Meslek | 15-24 | | 25-34 | | 35-44 | | 45-54 | | 55 ve Üzeri | | Toplam | | Toplam |
|---|--------|--------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-------------|-------|--------|--------|---------|
| | Erkek | Kadın | Erkek | Kadın | Erkek | Kadın | Erkek | Kadın | Erkek | Kadın | Erkek | Kadın | |
| Dokuma Konfeksiyon Makineci Weaving Mechanic | 1435 | 2043 | 637 | 734 | 218 | 593 | 52 | 192 | 5 | 26 | 2.347 | 3.588 | 5.935 |
| Çoban Sürü Yönetim Elemanı Shepherd/Herd Management Staff | 454 | 162 | 689 | 325 | 714 | 272 | 365 | 118 | 87 | 47 | 2.309 | 924 | 3.233 |
| Müşteri Hiz. Görevlisi Asistanı Customer Service Officer / Assistant | 582 | 1126 | 399 | 695 | 22 | 70 | 3 | 3 | - | - | 1.006 | 1.894 | 2.900 |
| Süt Sığırı Yetiştiricisi Dairy Cattle Breeder | 178 | 345 | 284 | 737 | 225 | 729 | 60 | 241 | 12 | 81 | 759 | 2.133 | 2.892 |
| Yöresel Kilim Dokuyucusu Local Rug Weaver | 2 | 564 | 6 | 599 | 15 | 782 | 5 | 487 | - | 101 | 28 | 2.533 | 2.561 |
| Aşçı Yamağı (Çırağı) Kitchen Maid | 139 | 429 | 85 | 471 | 36 | 707 | 23 | 391 | 3 | 61 | 286 | 2.059 | 2.345 |
| El Nakışçısı Embroiderer, Handwork | 16 | 364 | 9 | 440 | 7 | 837 | 2 | 531 | - | 106 | 34 | 2.278 | 2.312 |
| Kadın Giysileri Dikim Elemanı Women's Clothing Sewing Worker | 77 | 373 | 42 | 502 | 14 | 816 | 1 | 414 | 1 | 54 | 135 | 2.159 | 2.294 |
| Düz Dikiş Makineci Lockstitch Mechanic | 78 | 480 | 44 | 499 | 28 | 644 | 20 | 380 | 5 | 78 | 175 | 2.081 | 2.256 |
| Seramik İmal İşçisi Ceramics Production Worker | 454 | 52 | 677 | 121 | 428 | 146 | 206 | 36 | 60 | 3 | 1.825 | 358 | 2.183 |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| TOPLAM | 12.230 | 22.997 | 12.192 | 21.929 | 7.522 | 23.288 | 3.206 | 11.512 | 611 | 2093 | 35.761 | 81.819 | 117.580 |
| BOLU | 380 | 401 | 241 | 473 | 138 | 518 | 29 | 179 | 14 | 17 | 802 | 1.588 | 2.390 |

⁷¹ Tablo, Türkiye İş Kurumunun resmi internet sitesinde yer alan 2017 istatistik raporlarından faydalanılarak oluşturulmuş ve tabloda en fazla katılımcının olduğu ilk on sırada yer alan Mesleki Eğitim Kurslarına yer verilmiştir. İnternet sitesinde toplam 85 meslekte açılan kurslar mevcuttur. Meslekler bazında tüm Türkiye'ye yer verilmekle beraber, Çalışma Bolu ili özelinde yapıldığından il bazında yalnızca Bolu iline yer verilmiştir.

3.4.2. Çalışanlara Yönelik Eğitimler

İŞKUR, işsizliğin önlenmesi ve istihdamın geliştirmesine yardımcı olmanın yanı sıra istihdamın korunmasını sağlamak üzere çalışanlara yönelik olarak da faaliyetleri de yürütmektedir. Bu amaçla istihdamın korunmasına yönelik olarak çalışanların mesleki bilgi ve becerilerini geliştirmek ve yeni teknolojilere uyum sağlamalarına yardımcı olmak üzere mesleki eğitim kursları düzenlenmektedir (<https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/kurs-ve-programlar/calisanlarin-mesleki-egitimi/>, 20 Mayıs 2019’da erişildi).

İŞKUR, işgücünün değişen üretim teknolojileri ve tekniklerine uyum sağlaması ve istihdamda olan işgücünün can güvenliğinin sağlanmasına yönelik olarak, tehlikeli ve çok tehlikeli işlerde çalışan işçilerin sahip olması gereken sertifikaların verilmesi için eğitim programları düzenlemektedir. Bu programlara katılan kişilere, eğitim sonunda tehlikeli ve çok tehlikeli mesleklerde çalışmak için gerekli olan belge yerine de geçen mesleki eğitim belgesi verilmektedir (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019:43-44).

Tablo 3.6: Yıllara göre çalışmakta olanlara verilen eğitimler (<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>, 14 Nisan 2019’da erişildi.)

| Yıllar | Erkek | Kadın | Toplam |
|--------|--------|-------|--------|
| 2015 | 11.595 | 2.266 | 13.861 |
| 2016 | 8.486 | 1.601 | 10.087 |
| 2017 | 10.915 | 2.082 | 12.997 |
| 2018 | 5.072 | 1.385 | 6.457 |

3.5. Genç İşsizler İçin Önlemler

Günümüzde Çalışma İlişkileri ve Endüstri İlişkileri disiplini ya da sosyal politika literatüründe kime ya da hangi şartlara haiz olanlara “genç işsiz” dendiğine dair açık bir bilgi ya da kavramsallaştırma yoktur. Böyle bir kavramsallaştırmaya ulaşmanın yolu, genç ve işsizlik kavramlarının bir araya getirilerek mantık çerçevesi dâhilinde bir potada eritilmesinden ibarettir. Buna göre genç işsiz, “çalışma irade ve iktidarına sahip olup da cari ve geçer ücret üzerinden ve ayrıca kanun, yahut örf ve adetle tayin edilmiş saatler zarfında bir iş aradığı halde bulamamış” ve “maruz kaldığı aylıklık durumu kendi arzı ve isteği dışında meydana gelmiş olan” 15-24 yaş arasında bulunan kişiye

denir. Bu şekilde ortaya çıkan işsizlik olgusuna ise “genç işsizliği” denmektedir (Murat ve Şahin 2011:42-43)

Ülkemizde genç işsizliğine önlem olarak sayılabilecek bir önlem 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun geçici 10. maddesine dayanan 2011-45 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Genelgesidir. Buna göre, 6 aydır işsiz olan gençlerin, kadınların ve mesleki belge sahibi olanların, 31.12.2020 tarihine kadar, işyerlerindeki çalışan sayılarına ilave olarak istihdam edilmeleri koşulu ile sigorta primine esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren payının tamamının İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmasına imkân sağlanmıştır⁷².

3.6. Sübvansiyonlar

Çalışmamızın bu kısmında, ülkemizde özellikle son yıllarda çok yoğun bir şekilde kullanılan aktif işgücü piyasası politika araçlarından biri olan İşbaşı Eğitim Programlarına, bireylerin kendi işlerini kurmalarına yönelik eğitimleri kapsayan girişimcilik eğitim programlarına ve işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde kullanılmak üzere tasarlanmış toplum yararına programlara değinilecektir. Bunların dışında, yine aktif politika olarak değerlendirilebilecek Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından verilen bazı teşvik ve destekler de diğer sübvansiyonlar başlığı altında anlatılacaktır.

3.6.1 İşbaşı Eğitim Programları

Türkiye İş Kurumu Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinin 45. maddesinde⁷³ İşbaşı Eğitim Programlarının hangi amaçla ve ne şekilde düzenlenebileceği şu şekilde tanımlanmıştır; "İşbaşı Eğitim Programı, Kuruma kayıtlı işsizlerin yine kuruma kayıtlı işyerlerinde, daha önceden edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirmelerini veya mesleki deneyim kazanmalarını sağlamak amacıyla işgücü

⁷² Bu türde teşvikler yıllar itibariyle değişkenlik göstermekte olup, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun teşvikleri için www.sgk.gov.tr adresinde bulunan teşvikler incelenebilir.

⁷³ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete, Md. 45

piyasa araştırma sonuçları, iş ve meslek danışmanlarının işyeri ziyaretleri sırasında veya işsizlerle yapılan görüşmelerde tespit edilen ihtiyaçlar, işyerlerinden veya katılımcı adaylarından gelen talepler doğrultusunda bu yönetmeliğin ilgili hükümlerinde belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla düzenlenebilir." Yine aynı yönetmeliğin 46. maddesine⁷⁴ göre İşbaşı Eğitim Programı'nın hangi mesleklerde düzenleneceğine İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu'nun görüşleri doğrultusunda Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüklerince karar verilmektedir.

Bir işyerinin İşbaşı Eğitim Programı düzenleyebilmesi için 2 sigortalı çalışanın olması yeterlidir. 2 ila 10 arası çalışanı olan işyerleri 1 kişi, 10 kişi üzerinde çalışanı olan işyerleri ise, çalışan sayısının %10'u kadar kişi için İşbaşı Eğitim Programı düzenleyebilir. 10'a bölüldüğünde çıkan kalanlı sonuçlar bir üst sayıya yuvarlanmak suretiyle ilgili işyerinde işbaşı eğitiminden yararlanabilecek kişi sayısı bulunur. Ancak Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 50. Maddesine göre İşbaşı Eğitim Programı düzenleyecek olan işveren, programın sonunda katılımcılarının en az % 50'sinin istihdam edileceğini taahhüt etmesi durumunda fiili çalışan sayısının % 30'una kadar katılımcı talebinde bulunabilmektedir. Örneğin 41 çalışanı olan bir işyeri için işbaşı eğitimi düzenlenebilecek kişi sayısı $41/10=4,1$ olduğundan, toplam 5 kişi için bu işyerinde İşbaşı Eğitim Programı düzenlenebilir. Program başlangıcında verilen, program katılımcılarının %50'lik kısmının istihdam edileceğine dair bir taahhütname ile katılımcı sayısı 13'e ($41 \times \% 30 = 12,3$) kadar çıkarılabilmektedir.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği ile düzenlenen İşbaşı Eğitim Programı ile esas olarak hâlihazırda var olan istihdamın korunması amaçlandığından, programın bitiş tarihindeki çalışan sayısının, başlangıç tarihindeki çalışan sayısının altına düşmemesi beklenilmektedir. Böylesi bir çalışan azalmasının tespit edilmesi durumunda tespit tarihinden itibaren 1 aylık süre zarfında eksilen istihdamın tamamlanması gerekmektedir. Tamamlanmadığı takdirde işveren ile bir yıl süre ile kurs ya da program düzenlenememektedir.

⁷⁴ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete, Md. 46

Türkiye İş Kurumu Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinin 52. maddesine⁷⁵ göre 15 yaşını tamamlamış, kuruma kayıtlı işsizler, programın başlama tarihinden önceki üç aylık dönemde programa başvuru yapan işverenin çalışanı olmadıkları ve işverenin birinci veya ikinci derece kan hısmı ve eşi olmadığı sürece, iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanarak İEP katılımcısı olabilmektedir. İşsizlik ödeneğinden faydalanan işsizler de program katılımcısı olabilmekte ve program boyunca kendilerine ödenen işsizlik ödeneğinde herhangi bir kesinti yapılmamaktadır. Katılımcılar 24 ay içinde en fazla 320 fiili gün işbaşı eğitiminden faydalanabilmektedir. Aynı yönetmeliğin 53. maddesine⁷⁶ göre programın süresi günlük 5 saatten az, 8 saatten fazla, haftada 6 gün ve 45 saatten fazla ve toplamda 320 fiili günden fazla olamaz.

Tablo 3.7: Yıllara göre düzenlenen İşbaşı Eğitim Programları ve katılımcı sayıları⁷⁷
(<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler> ve <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar>,10 Nisan 2019’da erişildi).

| Yıllar | Erkek | Kadın | Toplam |
|--------|---------|---------|----------------------|
| 2012 | - | - | 18.570 ⁷⁸ |
| 2013 | 33.417 | 30.243 | 63.660 |
| 2014 | 30.028 | 29.428 | 59.456 |
| 2015 | 81.830 | 77.246 | 159.076 |
| 2016 | 131.000 | 107.205 | 238.205 |
| 2017 | 145.867 | 151.388 | 297.255 |
| 2018 | 141.306 | 159.206 | 300.512 |

Tablo 3.7’de yıllar itibariyle İŞKUR tarafından düzenlenen İşbaşı Eğitim Programlarına katılan katılımcı sayıları gösterilmiştir. Toplam katılımcı sayıları yıllar itibariyle artış göstermektedir.

İşbaşı eğitim programı katılımcıları için yapılan ödemeler her yıl İŞKUR Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan talimat ile güncellenmekte olup 2019 yılı için günlük ödeme tutarı 77,70 TL’dir. Bu ödeme tutarı, işsizlik ödeneği alma ya da öğrenci olma durumlarına göre değişkenlik göstermektedir. Örneğin, 2019 yılında öğrenciler için günlük ödeme tutarı 58,27 TL, işsizlik ödeneği alan katılımcılar için ise günlük 38,85

⁷⁵ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete, Md. 52

⁷⁶ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete, Md. 53

⁷⁷ Tablo oluşturulurken, 2018 Yılı verileri için, İŞKUR’un 2019 yılında resmi internet sitesinde yayınladığı 2018 Yılı Faaliyet Raporundan, diğer yıllar için de yine İŞKUR’un sitesinde yayınlanan istatistik raporlarından yararlanılmıştır.

⁷⁸ 2012 Yılı için İŞKUR’un istatistik tablosunda yalnızca toplam katılımcı bilgisi verilmiştir.

TL olarak belirlenmiştir. Katılımcılara ay içinde programa devam ettiği günlerin sayısı dikkate alınarak, cep harçlığı ödenmekte ve bunun yanında kursiyerin kısa vadeli sigorta primleri olan; genel sağlık sigorta primleri ile iş kazası ve meslek hastalıkları sigorta primleri İŞKUR tarafından yatırılmaktadır. Katılımcının uzun vadeli sigorta primleri (Malullük, yaşlılık, ölüm) ödenmemektedir.

3.6.2. Girişimcilik Eğitim Programları

1980'li yılları takip eden ve ulusal ve uluslararası alanda sosyal, kültürel, hukuksal ve ekonomik yapıları yeniden şekillendiren iki onyıllık "girişimcilik onyılları" olarak adlandırılmasına karşın, bu döneme isim babalı eden "girişimcilik" ve girişimci terimlerinin genel kabul gören tatminkâr bir tanım ve açıklaması bugüne kadar yapılamamıştır. Çeşitli yazar ve kuramcılar tarafından verilmiş bulunan pek çok girişimcilik ve girişimci tanımlarının, farklı yaklaşım, algılama, anlayış birikim ve deneyimler sonucu kavram ve içerik olarak benzer olmadıkları görülmektedir. Buna karşın, söz konusu tanımların risk alma, yaratıcılık, bağımsızlık, yenilik/yenilikçilik, kendi kendini güdüleme gücü, gereksinim ve istekleri karşılama ve olumsuz koşullara karşın yılgınlık göstermeme gibi ortak terimleri içerdikleri de bir gerçektir (Gürol 2006:3).

Kavramların daha kolay anlaşılması açısından, farklı kaynaklardaki bazı girişimcilik ve girişimci tanımlamalarına yer verelim. Girişimcilik; gerekli kaynakları organize ederek ve risk ve kazancı göze alarak, kazanç sağlamak amacıyla girilen bir ticari girişimin başlatılması işlemidir. Girişimci ise bu işlemi yürüten kişidir. Girişimci, bir mal ya da hizmet için uygulanabilir bir iş fikrini fark eder ve işi başlatmak için para, insan, makine ve yer gibi gerekli kaynakları bulur ve onları bir araya getirir. Girişimciler, kurmuş oldukları işin finansal ve yasal risklerini üstlenir ve bunun karşılığında kar elde etmeyi hedeflerler (Daft 2010:602).

Girişimci, önce bir iş yapmaya bir eser oluşturmaya girişir. Bu, temel olarak bir üretim sürecidir. Bu süreci başarabilmek için üretime yarayacak öğeleri (üretim etmenlerini) bir araya getirmek ve bunun için de, onların nerede olduğunu bilmek, sahiplerinden sağlamak ve gerekirse onları bu konuda uyandırmak, üretim

mekanizmasının nerede kurulacağını, ne büyüklükte olacağını, hangi teknolojik yöntem ve araçlardan yararlanacağını, hangi hukuksal ve yönetsel düzende olacağını ve her şeyden önce hangi mal veya hizmetin (cins, nitelik ve tür bakımından) üretileceğini belirlemesi gerekir. Bütün bunlar önemli kararlar alınmasını gerektirir. Bu kararların yerinde ve verimli olabilmesi için, talep olunabilir mal veya hizmetin hangisi olduğunu (veya olacağını) bilmek, bunun için de geleceği iyi öngörebilmek ve iyi plan yapmak gereklidir (Tosun 1992:377).

Girişimcinin başarılı olabilmesi için kararlarının yerinde ve verimli olması gerekir. Bu önemli konulardaki seçimlerin yerinde ve verimli olması içinde, girişimcinin sözü geçen konularda ileriye görebilen, yaratıcı, dinamik, araştırmacı, tehlikeden kaçmayan, insanları anlayan ve adam seçebilen bir kimse olması gerekir. Bu niteliklerin ise herkeste bulunmadığı ve kıt oldukları herkesçe bilinmektedir (Tosun 1992:377).

Aşağıdaki tablo 2016 yılı için KOSGEB'in girişimcilik destek programı kapsamında yayınladığı destek üst limitleri ve oranlarını göstermektedir.

Tablo 3.8: KOSGEB'in 2019 yılı için sağladığı destekler (<https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/destekdetay/6835/girisimciligi-gelistirme-destek-programi>,18 Nisan 2019'da erişildi).

| | Gerçek Kişi Statüsünde Kurulmuş Olan İşletmeler | Sermaye Şirketi Statüsünde Kurulmuş Olan İşletmeler |
|---------------------------|--|--|
| Kuruluş Desteği | 5.000 TL | 10.000 TL |
| | Performans Dönemi | Performans Dönemi |
| | Toplam Prim Gün Sayısı | Toplam Prim Gün Sayısı |
| Performans Desteği | 180-539 olan işletmeye 5.000 TL | 360-1079 olan işletmeye 5.000 TL |
| | 540-1079 olan işletmeye 10.000 TL | 1080-1439 olan işletmeye 15.000 TL |
| | 1080 ve üstü olan işletmeye 20.000 TL | 1440 ve üstü olan işletmeye 20.000 TL |

19/06/2012 tarih ve 28328 Sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan yatırımlarda devlet yardımları hakkındaki Bakanlar Kurulu kararına göre teşvik uygulamalarında belirtilen bölgeler aşağıda listelenmiştir.

Tablo 3.9: Teşvik uygulamalarında bölgelere göre iller (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120619-1.htm> Ek-1 , 19 Nisan 2019’da erişildi.)

| 1. Bölge | 2. Bölge | 3. Bölge | 4. Bölge | 5. Bölge | 6. Bölge |
|-----------|---|-----------|----------------|---------------|-------------------------------|
| Ankara | Adana | Balıkesir | Afyonkarahisar | Adıyaman | Ağrı |
| Antalya | Aydın | Bilecik | Amasya | Aksaray | Ardahan |
| Bursa | Bolu | Burdur | Artvin | Bayburt | Batman |
| Eskişehir | Çanakkale (Bozcaada ve Gökçeada İlçeleri Hariç) | Gaziantep | Bartın | Çankırı | Bingöl |
| İstanbul | Denizli | Karabük | Çorum | Erzurum | Bitlis |
| İzmir | Edirne | Karaman | Düzce | Giresun | Diyarbakır |
| Kocaeli | İsparta | Manisa | Elazığ | Gümüşhane | Hakkari |
| Muğla | Kayseri | Mersin | Erzincan | Kahramanmaraş | Iğdır |
| | Kırklareli | Samsun | Hatay | Kilis | Kars |
| | Konya | Trabzon | Kastamonu | Niğde | Mardin |
| | Sakarya | Uşak | Kırıkkale | Ordu | Muş |
| | Tekirdağ | Zonguldak | Kırşehir | Osmaniye | Siirt |
| | Yalova | | Kütahya | Sinop | Şanlıurfa |
| | | | Malatya | Tokat | Şırnak |
| | | | Nevşehir | Tunceli | Van |
| | | | Rize | Yozgat | Bozcaada ve Gökçeada İlçeleri |
| | | | Sivas | | |

Tablo 3.9’da, KOSGEB’in hibe ve kredi desteği verdiği bölgelere göre iller listelenmiştir. Projeler için verilen destek oranları tabloda verilen bölgelere göre farklılık arz ettiği gibi, başvuru yapanların özel durumlarına göre de (kadınlar, gaziler, şehit yakınları) farklılık arz edebilmektedir.

Türkiye İş Kurumu, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nin⁷⁹ beşinci bölümünde yer alan hükümlere göre aktif işgücü politikaları kapsamında kuruma kayıtlı kişilerin kendi işlerini kurmalarına ve geliştirmelerine yardımcı olmak amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlar ile imzalanan protokoller çerçevesinde, işbirliği yöntemi ya da hizmet alımı yoluyla girişimcilik eğitimi için finansal destek sağlamaktadır. Bu finansal destek katılımcılara kursiyer cep harçlığı ödenmesi şeklindedir.

⁷⁹ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, 12 Mart 2013 tarih ve 28585 sayılı Resmi Gazete

Tablo 3.10: Yıllara göre girişimcilik kurslarından yararlanan katılımcılar⁸⁰
(<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>, 5 Nisan 2019'da erişildi.)

| Yıllar | Erkek | Kadın | Toplam |
|--------|--------|--------|--------|
| 2012 | - | - | 24.953 |
| 2013 | 10.023 | 12.143 | 25.166 |
| 2014 | 16.456 | 15.192 | 31.648 |
| 2015 | 21.905 | 20.002 | 41.907 |
| 2016 | 35.509 | 27.752 | 63.261 |
| 2017 | 47.715 | 46.301 | 94.016 |
| 2018 | 40.806 | 40.377 | 81.183 |

Tablo 3.10'da yıllar itibariyle İŞKUR'un düzenlediği girişimcilik eğitimi kurslarına katılan katılımcı sayıları gösterilmiştir.

3.6.3. Toplum Yararına Programlar

Toplum Yararına Programlar (TYP), doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak amacıyla uygulanan programlardır (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019:38).

Tablo 3.11: Yıllar itibariyle Toplum Yararına Programların katılımcı sayıları
(<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>, 5 Nisan 2019'da erişildi.)

| Yıllar | Toplam Katılımcı Sayısı |
|--------|-------------------------|
| 2012 | 191.988 |
| 2013 | 197.182 |
| 2014 | 191.000 |
| 2015 | 234.941 |
| 2016 | 172.995 |
| 2017 | 266.924 |
| 2018 | 355.482 |

Tablo 3.11'de yıllar itibariyle İŞKUR tarafından düzenlenen Toplum Yararına Programlara katılan katılımcı sayılarını gösterilmektedir.

⁸⁰ 2012 yılı için İŞKUR'un istatistik bültenlerinde yalnızca toplam sayılar verilmiştir.

3.6.4. Diğer Sübvansiyonlar

Sübvansiyonlar, sigorta ödemelerinin hazine tarafından karşılanması, vergi indirimleri gibi uygulamaları içerir. Bu sübvansiyonlarla firma açısından işgücü maliyetleri düşürülerek, hem üretilen mal ve hizmetlerin fiyat artışları kontrol altına alınarak rekabet avantajı yaratılmakta, hem de firmalar açısından düşük maliyetle ek istihdam yaratılması amaçlanmaktadır (Yavuz 2017:502)

Sübvansiyonlar başlığı altında ele alınabilecek ve ülkemize özgü ve halen yürürlükte olan uygulamalardan bazıları şunlardır;

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun geçici 10 uncu maddesi⁸¹, 2011-45 Sayılı SGK Genelgesine⁸² istinaden, SGK tarafından; genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamına yönelik teşvik kapsamında 31.12.2020 tarihine kadar geçerli olmak üzere ortalama sigortalı sayısına ilave olarak çalıştırıldığı ve işe alındığı dönemden altı aylık dönemde işsiz olduğu takdirde sigorta primi işveren payının tamamı işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır.
- 4857 Sayılı İş Kanununun 30. Maddesi⁸³, 2008/77 Sayılı SGK Genelgesine istinaden, Özel sektöre ait işyerlerinde çalıştırılan engelli sigortalıların, prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hisselerinin tamamının Hazinece karşılanması sağlanmıştır.
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun geçici 15 inci maddesi⁸⁴, 2016/1 Sayılı SGK Genelgesine⁸⁵ istinaden, Türkiye İş Kurumu tarafından 31/12/2018 tarihine kadar başlatılan İşbaşı Eğitim Programlarını tamamlayanları üç ay içinde işe alan özel sektör işverenlerine işe aldıkları bu sigortalılar için, sigorta primine esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanacak sigorta primi işveren payının tamamının İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmasına imkân sağlanmıştır.

⁸¹ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Geçici Madde 10.

⁸² Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2011-45 Sayılı Genelge

⁸³ 4857 Sayılı İş Kanunu, 2003, Md. 30.

⁸⁴ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999, Geçici Madde 10.

⁸⁵ Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından çıkarılan 2016-1 Sayılı Genelge

3.7. Engelliler İçin Önlemler

Birleşmiş Milletler'in 24 Ocak 2007 tarih ve A/RES/61/106 Sayılı Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme⁸⁶ ülkemizde de 14 Temmuz 2009 tarih ve 27288 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili sözleşmenin 27. maddesi⁸⁷ çalışma ve istihdam ile ilgili hükümleri içermektedir. Bu maddenin (d) bendinde, sözleşmeye taraf devletler, “Engellilerin genel teknik ve mesleki rehberlik programlarına, yerleştirme hizmetlerine, mesleki ve sürekli eğitime diğer bireylerle eşit koşullar altında etkin bir şekilde erişimini sağlar; (e) bendinde ise, iş piyasasında engellilerin istihdam olanaklarının ve kariyer gelişiminin desteklenmesine ve engellilerin iş aramasına veya işe başlamasına, çalışmaya devam etmesine ve işe geri dönmelerine yardım eder;” denilerek, İŞKUR kanalıyla yürüttüğü işlemlere atıfta bulunmaktadır.

Ülkemizde, engelliler için iş piyasasında alınan en bağlayıcı önlem, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30. maddesidir⁸⁸. Bu maddede; “İşverenler, elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç engelli, kamu işyerlerinde ise yüzde dört engelli ve yüzde iki eski hükümlü işçiyi veya 21/6/1927 tarihli ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu veya 16/6/1927 tarihli ve 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu kapsamına giren ve askerlik hizmetini yaparken 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 21 inci maddesinde⁸⁹ sayılan terör olaylarının sebep ve tesiri sonucu malul sayılmayacak şekilde yaralananları meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır.” denilmekte ve engelli istihdamına dair sınırlar çizilmektedir.

İŞKUR tarafından yapılan engellilere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon faaliyetleri ile işgücü piyasasında dezavantajlı durumda olan engellilerin istihdamlarının

⁸⁶ Sözleşme metninin tamamına <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>, internet adresinden ulaşılabilir.

⁸⁷ Birleşmiş Milletler'in 24 Ocak 2007 tarih ve A/RES/61/106 Sayılı Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme, Md. 27.

⁸⁸ 4857 sayılı İş Kanunu, 2003, Md.30.

⁸⁹ 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, 1991, Md. 21.

artırılması amacıyla ilgi ve yetenekleri doğrultusunda kurs/programlara yönlendirilerek uygun mesleklerde istihdam edilebilirliklerinin artırılması ve işe uyum sorunlarının azaltılması hedeflenmektedir (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019:44). Tablo 3.12’de yıllar itibariyle engelliler için İŞKUR tarafından gerçekleştirilen işe yerleştirme hizmetleri gösterilmektedir.

Tablo 3.12: Yıllar itibariyle engelliler için İŞKUR tarafından gerçekleştirilen işe yerleştirme hizmetleri (İŞKUR 2017 İstatistik Yıllığı⁹⁰)

| Yıllar | Başvuru Sayısı | İşe Yerleştirme |
|--------|----------------|-----------------|
| 2012 | 83.955 | 35.531 |
| 2013 | 76.235 | 34.476 |
| 2014 | 77.632 | 26.350 |
| 2015 | 65.255 | 20.455 |
| 2016 | 79.321 | 15.031 |
| 2017 | 100.201 | 12.151 |

Engelliler için düzenlenen kurs ve programlara ek olarak, Engelli ve Eski Hükümlü İstihdam Etmeyen İşverenlerden Tahsil Edilen İdari Para Cezaları Komisyonu aracılığıyla; kendi işinin patronu olmak isteyen engelli ve eski hükümlülere hibe desteği verilerek kendi işinin patronu olması sağlanmaktadır (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019:46).

Engelli ve eski hükümlülerin hazırlayacakları projelerinin Komisyon tarafından uygun görülmesi halinde;

- Kuruluş işlemleri desteği: İşyeri kuruluşu için yapılan resmi işlemler, onaylar, izinler, ruhsatlar gibi masraflar için en fazla 3.000 TL,
- İşletme gideri desteği: Sözleşme imza tarihinden itibaren işletmeye 12 ay içinde olmak şartı ile fatura karşılığı olarak işletme giderlerinin (su, elektrik, iletişim, ısınma, kira, tanıtım) en fazla % 60’ını geçmeyecek şekilde yıllık toplamda en fazla 11.000 TL,
- Kuruluş desteği: Sözleşme imza tarihinden itibaren 12 ay boyunca fatura karşılığı olmak üzere işletmenin temel faaliyet alanı ile ilgili makine, teçhizat, yazılım, donanım, ham ve ara madde, sarf malzeme, ofis malzemesi gibi

⁹⁰ Tablo oluşturulurken, İŞKUR’un 2017 İstatistik Yıllığındaki 34 No’lu tablodan faydalanılmıştır.

maliyetler için en fazla 36.000 TL olmak üzere maksimum 50.000,00 TL, kaynak tahsis edilmektedir.

Bu kapsamda; Engelli kendi işini kurma projeleri için, 2018 yılında 820 adet proje başvurusu alınmış ve yapılan değerlendirmeler sonrasında 547 adet projeye yaklaşık 25.106.000,00 TL kaynak aktarılmıştır sağlanmaktadır (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019:47).



IV. BÖLÜM

4. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARINDAN İŞBAŞI EĞİTİM PROGRAMLARININ İSTİHDAMA ETKİLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

4.1. Araştırmanın Önemi ve Amacı

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, ülkedeki mevcut istihdam düzeyinin korunması ve istihdam oranının artırılması için, işgücü piyasasına devlet eliyle çeşitli şekillerde yapılan müdahaleler bütünüdür. Bu müdahaleler yoluyla devlet, işgücünün hâlihazırda çalışan kesimini istihdamda tutmayı ve işsiz kesimini de, eğitim, teşvik gibi uygulamalarla istihdama kazandırmayı amaçlar.

Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının uygulayıcısı konumunda olan İŞKUR, 11 Ocak 1988 yılında yürürlüğe giren İşgücü Yetiştirme Yönetmeliği⁹¹ sonrası, iş ve işçi bulma hizmetinin yanında, işgücü piyasasının eğitilmesi için de çeşitli çalışmalar yapmaya başlamıştır. Ancak, ilk uygulanmaya başlandığı dönemlerde bu çalışmaların etkisi sınırlı düzeyde olmuştur.

Toplum Yararına Programlar, İşbaşı Eğitim Programları, Girişimcilik Eğitim Programı, Meslek Edindirme Kursları ve İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri gibi başlıklar altında toplanan Aktif İşgücü Piyasası Politikaları için İşsizlik Sigortası

⁹¹ İş ve İşçi Bulma Kurumu İşgücü Yetiştirme Yönetmeliği, 11 Ocak 1988 Tarih ve 19691 Sayılı Resmi Gazete

Fonu'ndan sadece 2018 yılı içinde 6.756.207.000 TL harcama yapılmıştır⁹². Yine 2018 yılındaki işsizlik sigortası harcama kalemleri içinde bulunan 10.709.430.000 TL, teşvik ve destek ödemeleri olarak görülmektedir (İŞKUR 2018 Yılı Faaliyet Raporu 2019:73). Gerek gençlerin ve kadınların istihdamı, gerekse engelli istihdamı gibi dezavantajlı gruplar olarak tabir edilen bireylerin istihdamına yönelik, işverenlere yapılan bu tür ödemeler de yine aktif işgücü piyasası politikaları harcamalarına dâhil edilirse, 2018 yılı içinde aktif işgücü piyasası politikalarına 17.465.637.000 TL harcama yapıldığı anlaşılacaktır⁹³. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları için yapılan bu harcamaların, işgücü piyasasını olumlu yönde etkileyen düzenleyici etkiler yapması ve işsizlik oranlarını azaltması beklenmektedir.

Asıl amacı, katılımcılarına mesleki deneyim kazandırmak ve bu sayede istihdam edilebilirliklerini artırmak olan İşbaşı Eğitim Programları, ülkemizde son yıllarda işsizlikle mücadelede yoğun olarak kullanılan AİPP araçlarından biridir. Mesleki deneyim olgusu, eğitim öğretim sonrası iş piyasasına yeni giren gençler, uzun süreli işsizler, engelliler gibi özel politika gerektiren grupların iş piyasasına girebilmeleri için önemli engellerden biri olarak görülmektedir. İşbaşı eğitim programlarının, bireylerin bu deneyim problemini aşmasına yardımcı olması ve bireylerin iş piyasasına daha kolay adapte olmalarını sağlaması beklenmektedir.

İşbaşı Eğitim Programlarının, özellikle son yıllarda ülkemizde ne derece yoğun kullanıldığının daha net anlaşılması için çalışmamızın 3. bölümünde yer alan Tablo 3.7 incelenmelidir. Tablo incelendiğinde, katılımcı sayılarının özellikle 2015 yılından itibaren sıçrama yaparak arttığı ve sadece 2018 yılı içinde bu programlardan ülke genelinde 300.512 kişinin faydalandığı anlaşılmaktadır⁹⁴.

⁹² İŞKUR'un, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar> internet adresinde bulunan 2018 Yılı Faaliyet Raporunun 73. Sayfasında yer alan işsizlik sigortası fonu gelir-gider tablosundaki aktif işgücü programları ve İşbaşı Eğitim Programları gider kalemleri toplanarak bulunmuştur.

⁹³ İŞKUR'un, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar> internet adresinde bulunan 2018 Yılı Faaliyet Raporunun 73. Sayfasında yer alan işsizlik sigortası fonu gelir-gider tablosundaki aktif işgücü programları, İşbaşı Eğitim Programları ve teşvik ve destek ödemeleri gider kalemleri toplanarak bulunmuştur.

⁹⁴ <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler> ve <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar> internet sitelerinden, yıllar itibariyle İşbaşı Eğitim Programları katılımcı sayılarına ulaşılabilir.

Programların uygulayıcısı olan Türkiye İş Kurumu tarafından, program sonrasında katılımcıların en az yüzde ellisinin ya da işveren tarafından daha fazla oranda bir istihdam taahhüdü verilmişse bu oranın gerçekleşip gerçekleşmediği ve program süresi kadar istihdam edilip edilmediği kontrol edilerek buna dair kayıtlar tutulmaktadır. Buna karşın programdan yararlanan katılımcıların program süresince çalıştıkları kurumda neler yaşadıkları, sürecin kendileri için nasıl geçtiği ve program sonunda bu programdan sağladıkları fayda ayrıntılı bir şekilde ölçülmemektedir. Türkiye İş Kurumu sadece işletmelerin yasal zorunluluklarını yerine getirip getirmediği ile ilgilenirken, katılımcıların ne gibi bir fayda sağladığı ya da sağlamadığına ilişkin çalışmalar yapmamaktadır. İşbaşı Eğitim Programlarının hem kurum hem de kişiler açısından yeterli şekilde değerlendirilmediğinden yola çıkılarak bu çalışma planlanmıştır. Çalışmanın amacı, İşbaşı Eğitim Programına katılan kişilerin demografik özelliklerini, program süresince katıldıkları kurumda neler yaşadıklarını, istihdam edilme ve edilmeme nedenlerini ve programa duydukları güven ve memnuniyetini belirlemek ve aynı zamanda İşbaşı Eğitim Programının katılımcılar üzerinde ne gibi etkiler yarattığını belirleyerek İşbaşı Eğitim Programının istihdama etkisini anlamaktır.

Yapılan araştırma; işsizliğin azaltılmasında ve istihdam oranlarının artırılmasında Aktif İşgücü Piyasası Politikalarından biri olan İşbaşı Eğitim Programlarının rolünü anlamak açısından önemlidir.

4.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırları

Araştırma evrenini İŞKUR tarafından düzenlenen İşbaşı Eğitim Programına katılan bütün katılımcılar oluşturmaktadır. Örneklemimiz, Türkiye İş Kurumu Bolu İl Müdürlüğü'ne başvurarak İşbaşı eğitim programlarına katılan kişilerden seçilmiştir. Araştırmanın Bolu ili sınırları içinde gerçekleşmesinin öncelikli nedeni, Türkiye İş Kurumu Bolu İl Müdürlüğü ile işbirliği ve uyum içinde çalışılması ve konu ile ilgili verilere ulaşmaktaki kolaylık olmuştur. Bir diğer neden ise il sınırları içindeki ulaşım ve katılımcılara ulaşma kolaylığıdır.

Araştırma, çeşitli firmalarda İşbaşı Eğitim Programlarına katılan bireyler ile, gerek bireylerin çalışmakta oldukları işyerlerinde, gerekse dış mekânlarda bireysel görüşmeler yapılarak gerçekleştirilmiştir. Araştırmada öncelikle kişilere ulaşılmış ve böyle bir çalışmaya katılıp katılmayacakları sorusuna olumlu yanıt veren kişilerle randevu tarihi belirlenerek görüşme yapılmıştır. Görüşmeler, 13.07.2018 ile 21.01.2019 tarihleri arasında toplam 28 kişi ile gerçekleştirilmiştir.

Hâlihazırda yürürlükte olan Aktif İşgücü Yönetmeliği gereği işverenlerin, İşbaşı Eğitim Programı'na katılan katılımcıların en az yüzde ellisini, altmış günden az olmamak kaydı ile program süresi kadar istihdam etmesi gerekmektedir. Bu durumda, ilgili yönetmeliğin işverenlere sunduğu olanakların sonucu olarak; İşbaşı Eğitim Programı'nın bitiminde işten çıkarılabilen, program bitiminden sonra program süresi kadar daha çalıştırılıp işten çıkartılabilen ve bu iki dönem bittikten sonra istihdam edilen kişilerden oluşan 3 farklı grup oluşturulmuş ve kişilere ulaşılrken hangi grupta oldukları sorularak araştırmaya dâhil edilmiştir. Araştırmada her üç grupta yer alan kişilerle bireysel görüşmelerin yapılması araştırmanın geçerliliği ve güvenilirliği açısından önemli bir rol oynamaktadır. İşbaşı eğitim programının bitiminde işten çıkarılan İşbaşı Eğitim Programı katılımcılarından 8 kişi, program bitimini müteakip yasal zorunluluk gereği, program süresi kadar daha çalıştırılan 10 kişi ve yasal istihdam döneminden sonraki süreçte istihdamına devam edilen 10 kişi olmak üzere toplam 28 katılımcı ile bireysel görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Katılımcı grubu, yaşları 19 ile 43 arası değişen 16 erkek, 12 kadından oluşmaktadır. Başlangıçta her gruptan 10 kişi ile görüşme yapılması hedeflenmesine rağmen ilk gruptan 8 kişi ile görüşme yapılabilmştir. Bunda ilk grupta yer alan katılımcıların görüşmeye katılım konusunda diğer iki gruba nazaran çok daha isteksiz olmaları ve planlama yapılırken görüşmeye katılmaktan vazgeçmeleri etkili olmuştur.

Araştırmanın kısıtlılığı, bireysel görüşmelerin sadece Bolu ili sınırları içindeki İşbaşı Eğitim Programı katılımcıları ile yapılmasıdır. Bir diğer kısıtlılık ise görüşme sonrası katılımcıların istihdamında herhangi bir değişiklik olup olmadığının takip edilememesidir.

4.3. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmada nitel analiz tekniği olan yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılmıştır. Görüşmeye katılanlara sorulmak üzere, hazır bir soru listesi oluşturulmuş ve bu sorular sorulurken katılımcıların verdikleri yanıtlara göre yeni sorular yöneltilmiş ve konunun derinlemesine incelenmesi sağlanmıştır.

Bireysel görüşmeler, İşbaşı Eğitim Programları katılımcıları ile gerçekleştirilmiştir. Bu programlar Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenmektedir. İşbaşı Eğitim Programı düzenlemek isteyen firmalar kuruma başvuruda bulunmaktadır. Başvuru yapan firmaların gerekli şartları taşıyıp taşımadığı başvuru yapılan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü'nce değerlendirilmektedir. Aktif işgücü hizmetleri yönetmeliği doğrultusunda, firmalar ile kurum arasında, program başlangıcında bir sözleşme imzalanarak, katılımcıların en az yüzde ellisini 60 günden az olmamak kaydı ile program süresi kadar istihdam etmesi istenmektedir. Firmaların bu yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin kaydı yine İŞKUR tarafından tutulmaktadır. Ancak takip eden dönemde, gerek Türkiye İş Kurumu, gerek TÜİK, gerekse Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından, İEP katılımcılarının düzenli istihdamlarının sağlanabilip sağlanamadığına ilişkin herhangi bir kayıt tutulmamaktadır. Bu veri kısıtından hareketle, yalnızca nicel yöntemler kullanılarak yapılan bir araştırma, firmaların yalnızca yasal yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin anlaşılmasını sağlayacaktır. Bunun yanında daha önce konu ile ilgili birçok nicel analiz çalışma yapılarak istihdam ile AİPP arasında olan korelasyona yer verilmiş ancak konu ile ilgili sınırlı sayıda nitel analiz çalışması yapılmıştır. Çalışma planlanırken İşbaşı Eğitim Programı'na katılanlarla sınırlı sayıda çalışma yapılmış olması göz önünde bulundurulmuştur.

Program dâhilinde katılımcılar, İşbaşı Eğitim Programı'nın bitiminde işten çıkarılabilen, program bitiminden sonra program süresi kadar daha çalıştırılıp işten çıkartılabilen ve yasal istihdam zorunluk süresi de bittikten sonra istihdam edilen kişilerden oluşan 3 farklı gruptan oluştuğundan, değerlendirme yapılırken bu 3 farklı grup göz önünde bulundurulmuştur. Bu grupların oluşturulma nedeni İşbaşı eğitim programından farklı sonuçlarla ayrılan katılımcıların süreçte neler yaşadıklarını

öğrenmek, programın 3 farklı grup için nasıl bir anlam taşıdığını belirlemek ve programın olumlu ve olumsuz etkilerini tespit etmektir.

Çalışmada literatür taraması tamamlandıktan sonra mülakat soruları oluşturulmuş ve programa katılan iki kişi ile pilot çalışma yapılarak soruların anlaşılabilirliği test edilmiş ve son şekli verilmiştir (EK-1, EK-2, EK-3). Görüşme soruları oluşturulurken katılımcıların özel yaşamlarını ihlal edebilecek türde sorulardan kaçınılmış, çalışmanın amacına doğrudan hizmet edecek sorular kullanılmıştır. Soruların içeriğindeki dayanak noktalarından ilki Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği olmuştur. İEP'nin yönetmelikte düzenlenen amaç ve esasları ile işgücü piyasasındaki uygulamalar ve elde edilen sonuçlar arasındaki benzerlik ve farklılıkları saptamaya yönelik sorulara yer verilmiştir. Çalışmanın ilk kısmında anlatılan istihdam ve işsizlik üzerinde İEP'lerin etkilerini tespit etmeye yönelik sorular oluşturulmuştur. Ayrıca, çalışmanın ikinci kısmında üzerinde durulan AİPP etkilerinden bireysel görüşmeler yoluyla tespit edilebilecek olanlar belirlenerek, katılımcılara bu etkileri tespit etmeye yönelik sorular yöneltilmiştir.

Katılımcılara ulaşma konusunda, öncelikle Bolu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından düzenlenen İşbaşı Eğitim Programı katılımcı listelerinden faydalanılmıştır. İŞKUR veri tabanında İşbaşı Eğitim Programı'na katılmış ancak istihdam edilmemiş olarak görülen katılımcılardan bir kısmı telefonla aranmış ve bireysel görüşme talebine olumlu yanıt verenlere randevu verilmiştir.

İlk grubu oluşturmak için çok fazla kişiye telefonla ulaşılmıştır. Ancak diğer iki gruba nazaran daha kısa süreli istihdam edilen bu grupta görüşmeye katılmak için olumlu yanıt veren kişi sayısı 8 ile sınırlı kalmıştır. Daha sonra İŞKUR veri tabanında istihdam edilmiş olarak görülen kişilere yine telefonla ulaşılarak yasal zorunluluk süresinin hemen akabinde işten çıkarılıp çıkarılmadığı ya da yasal zorunluluk süresinin dolmasından sonra da istihdam edilip edilmediğine dair soru yöneltilmiştir. Gelen yanıtlar doğrultusunda katılımcılar bireysel görüşmeye davet edilmiş ve olumlu yanıt verenlere randevu verilmiştir. Görüşmelerin büyük çoğunluğu Bolu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü hizmet binasında yapılmakla birlikte, katılımcıların işyerinde ya

da dış mekânlarda yapılan görüşmeler de olmuştur. Görüşmeler için Bolu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü hizmet binasının tercih edilmesinin temel nedeni katılımcıların kendilerini aldatılma ihtimalinden uzak, güvende ve rahat hissedebilmelerinin sağlanmasıdır. Aynı zamanda ortamda bir kamu kurumu ciddiyeti de hakim olduğundan ortamın gürültüsüz olmasının avantajından da faydalanılmıştır. Dış ortamda yapılan birkaç görüşmede de ortamın yine sessiz olmasına, dış uyaranların mümkün olduğunca az olmasına ve soruların katılımcılar tarafından tam olarak anlaşılabilmesine dikkat edilmiştir. Görüşmede elde edilen verilerin bilimsel bir araştırma tezi için kullanılacağı, görüşmeye katılımın ve görüşmenin kayıt altına alınmasının tamamıyla gönüllülük esasına dayandığı, bütün katılımcılara görüşmeye başlamadan önce açıklanarak katılımcılarda oluşabilecek bir kaygı durumunun önüne geçilmiştir. Katılımcıların soruları yanıtlarken genel olarak rahat bir tavır içinde oldukları gözlemlenmiştir. Görüşme süreleri açısından bir değerlendirme yapıldığında, görüşme süresi uzayan katılımcıların araştırma için gerekli bilgileri vermekte, görüşme süresi kısa olanlara göre çok daha istekli oldukları görülmüştür.

Katılımcılar ile yapılan görüşmeler en az 11 dakika en fazla 40 dakika sürmüştür. Bütün katılımcılar ile yapılan görüşmeler göz önünde bulundurulduğunda ortalama süre 18 dakikadır. Görüşmeye davet edilen katılımcıların tamamı ses kayıt cihazı kullanılarak isimlerinin gizli kalması kaydıyla görüşmenin kaydedilmesine izin vermiştir.

Görüşmelerde katılımcılara, meslekleri, programa katılım amaçları, katıldıkları İşbaşı Eğitim Programı'nın süresi, program sonunda istihdam edilip edilmeyeceklerine dair duydukları kaygılar, böyle bir program düzenlenmese iş piyasasında istihdam şanslarının ne olduğu gibi sorular yöneltilmiştir. Katılımcı tarafından anlaşılmayan bir soru olduğu takdirde, gerek örnekler vererek, gerekse ek açıklamalar yaparak sorunun katılımcı tarafından net bir şekilde anlaşılması sağlanmıştır. Aynı şekilde, katılımcılardan alınan yanıtlarda eksik ya da anlaşılmayacak bir nokta olduğunda da ek sorular sorulmuş ya da yanıtlarından yapılabilecek çıkarım kendisine ifade edilerek, katılımcının bunu teyit etmesi istenmiş ve yanıtların da net ve anlaşılır olması sağlanmıştır.

Birinci grupta bulunan ve işbaşı eğitimi esnasında ya da program bitiminde ayrılan ya da programdan çıkarılan katılımcılara yönelik, İşbaşı Eğitim Programı bireysel görüşme soruları toplam 25 sorudan oluşmuştur. Görüşmelerde birinci grupta yer alan katılımcılara yöneltilen sorular EK-1 de yer almaktadır.

İkinci grupta bulunan ve İşbaşı Eğitimi döneminde ve sonrasındaki yasal zorunluluk döneminde çalıştırılıp, işten çıkan ya da çıkarılan katılımcılara yönelik İş Başı Eğitim Programı bireysel görüşme soruları yine 25 sorudan oluşmuştur. Görüşmelerde ikinci grupta yer alan katılımcılara yöneltilen sorular EK-2 de yer almaktadır.

Üçüncü grupta bulunan ve İşbaşı Eğitimi döneminde işe başlayıp, yasal istihdam zorunluluğu dönemi sonrasında da istihdam edilenlere yönelik, İş Başı Eğitim Programı bireysel görüşme soruları 23 sorudan oluşmaktadır. Görüşmelerde üçüncü grupta yer alan katılımcılara yöneltilen sorular EK-3 de yer almaktadır.

İlk iki grubun soruları şekillendirilirken programı kendi isteği ile bırakması ya da çıkarılması gibi bir durum söz konusu olduğundan ve bu durum üçüncü grubun istihdamına devam edildiği için geçerli olmadığından, sorular gruplara özel durumlar göz önünde bulundurularak şekillendirilmiştir. Örneğin son grup halen istihdamda görüldüğünden, “İşbaşı eğitim programından kendi isteğiniz ile mi ayrıldınız, yoksa işveren tarafından mı çıkarıldınız?” şeklinde bir soru son gruba yöneltilmemiştir. Aynı şekilde ilk iki grup katılımcılarının istihdamı, İşbaşı Eğitim Programına katıldıkları işyerinde zaten son bulduğundan, bu katılımcılara, “Bu program olmasaydı asla bir iş bulamazdım diyor musunuz?” şeklinde bir soru yöneltilmemiştir.

Çalışmada katılımcıların verdikleri bilgiler ve literatürde İşbaşı Eğitim Programına ilişkin yapılan tanımlar, kanunlar, uygulamalar göz önünde bulundurularak İşbaşı eğitim programının ayrıntılı analiz edilebilmesi için çeşitli temalar oluşturulmuştur. Bunlar:

- Katılımcıların demografik bilgileri
- Demografik bilgilere göre istihdam durumu

- Görüşme gruplarının istihdam durumu ve kapalı kalma etkisi
- İEP’de mesleğin önemi, iş öğrenme süreleri ve programın geleceğe katkısı
- İş arayan ve işveren açısından İEP
- İEP’nin işgücü piyasasına etki düzeyi

Görüşülen kişilerin isimleri onlarla da paylaşıldığı üzere saklı kalacaktır. Metinde geçen isimler gerçek değildir.

4.4. Araştırmanın Bulguları

Nitel analiz yöntemi kullanılarak yapılan araştırmada İşbaşı Eğitim Programı katılımcıları ile yapılan bireysel görüşmelerde elde edilen bulgular, konumuz başlığı altında incelenmiştir.

4.4.1. Katılımcıların Demografik Bilgileri

Katılımcıların demografik bilgilerini yansıtan ve cinsiyet, yaş aralığı, medeni hal çocuk sayısı ve eğitim durumlarına ilişkin oluşturulan tablolar aşağıdadır.

Tablo 4.1: Cinsiyetlerine göre katılımcılar

| Gruplar | Erkek | Kadın | Toplam |
|---------|-------|-------|--------|
| 1. Grup | 6 | 2 | 8 |
| 2. Grup | 6 | 4 | 10 |
| 3. Grup | 4 | 6 | 10 |
| Toplam | 16 | 12 | 28 |

Tablo 4.1’e göre bireysel görüşmeye katılanların %57’si erkek, %43’ü kadındır.

Tablo 4.2: Yaş gruplarına göre katılımcılar

| Gruplar | 15-24 | 25-34 | 35-44 | Toplam |
|---------|-------|-------|-------|--------|
| 1. Grup | 4 | 4 | - | 8 |
| 2. Grup | 5 | 2 | 3 | 10 |
| 3. Grup | 4 | 5 | 1 | 10 |
| Toplam | 13 | 11 | 4 | 28 |

Görüşmeye katılan İşbaşı Eğitim Programı katılımcılarının yaşları 19 ile 43 arasında değişmektedir. Tablo 4.2'ye göre 15-24 yaş aralığındaki 13 katılımcı, görüşmeye katılan toplam 28 kişilik grubun yaklaşık % 46,5'ini oluşturmaktadır. Daha sonra 25-34 yaş aralığı gelmektedir. Bu yaş aralığındaki katılımcılar toplam grubun içinde %39,5'lik bir pay teşkil etmektedir. Son olarak da 35-44 yaş aralığındaki katılımcıların toplam oranı ise % 14'dür.

Tablo 4.3: Medeni hallerine göre katılımcılar

| Gruplar | Evli | Bekâr | Toplam |
|---------|------|-------|--------|
| 1. Grup | 4 | 4 | 8 |
| 2. Grup | 3 | 7 | 10 |
| 3. Grup | 5 | 5 | 10 |
| Toplam | 12 | 16 | 28 |

Tablo 4.3'de gösterilen medeni hallerine göre katılımcılar incelendiğinde, toplamda 16 katılımcının bekâr olduğu görülecektir. Bu da %57'lik bir orana tekabül etmektedir. Katılımcıların %43'ü ise evlidir.

Tablo 4.4: Çocuk sayısına göre katılımcılar

| Gruplar | Çocuksuz | 1 Çocuk Sahibi | 2 Çocuk Sahibi | Toplam |
|---------|----------|----------------|----------------|--------|
| 1. Grup | 5 | 1 | 2 | 8 |
| 2. Grup | 8 | 1 | 1 | 10 |
| 3. Grup | 6 | 3 | 1 | 10 |
| Toplam | 19 | 5 | 4 | 28 |

Tablo 4.4'de, görüşmeye katılan İşbaşı Eğitim Programı katılımcılarının çocuk sayıları gösterilmiştir. 19 katılımcı çocuk sahibi değilken, 5 katılımcının tek çocuğu, 4 katılımcının ise 2 çocuğu vardır. 2'den fazla çocuğu olan katılımcı yoktur. Bekârların oranının fazla olması gibi, çocuk sahibi olmayanların da oranı fazladır ve katılımcıların %68'ine tekabül etmektedir. Katılımcıların %18'i tek çocuklu ve %14'ü iki çocukludur.

Tablo 4.5: Eğitim durumlarına göre katılımcılar

| Gruplar | İlköğretim | Lise | Önlisans | Lisans | Toplam |
|---------|------------|------|----------|--------|--------|
| 1. Grup | - | 5 | 2 | 1 | 8 |
| 2. Grup | - | 6 | 4 | - | 10 |
| 3. Grup | 1 | 8 | 1 | - | 10 |
| Toplam | 1 | 19 | 7 | 1 | 28 |

Tablo 4.5 incelendiğinde, en fazla katılımcının 19 kişi ile lise mezunu olduğu anlaşılacaktır. Önlisans mezunları ise, 7 kişi ile 2. sırada yer almaktadır. Buradan katılımcıların % 68'inin lise mezunu olduğu

Demografik bilgilere yönelik tablolar tek tek incelendiğinde, İşbaşı Eğitim Programlarına katılan 28 kişilik görüşmeci grubunun, ağırlıklı olarak erkek, 15-24 yaş arası, bekâr, çocuk sahibi olmayan ve lise mezunu katılımcılardan oluştuğu görülecektir.

4.4.2 Demografik Bilgilere Göre İstihdam Durumu

Çalışmamızın bu bölümünde katılımcıların cinsiyetleri de göz önünde bulundurularak, yaş grupları ve medeni haline göre istihdam durumları incelenmiştir. Bu inceleme sonucunda aşağıda verilen Tablo 4.6 ve Tablo 4.7 oluşturulmuştur.

Bireysel görüşme yapılan bireylerin, yaş aralığı ve cinsiyetlerine göre istihdam durumları, Tablo 4.6'da gösterilmiştir.

Tablo 4.6: Katılımcıların yaş gruplarına göre istihdam durumu

| Yaş Aralığı | Çalışan | | İşsiz | | Toplam |
|-------------|---------|-------|-------|-------|--------|
| | Erkek | Kadın | Erkek | Kadın | |
| 15-24 | 3 | 2 | 6 | 2 | 13 |
| 25-34 | 3 | 2 | 4 | 2 | 11 |
| 35-44 | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| Toplam | 6 | 8 | 10 | 4 | 28 |

Tablo 4.6'ya göre bireysel görüşmeye katılan grupta halen istihdamda olan 14 kişiden 6'sı erkek, 8'i kadındır. Görüşme tarihi itibarıyla, işsiz olan 14 kişinin ise 10'u erkek 4'ü kadındır. 15-24 yaş aralığında bulunan 9 erkekte 6'sı işsizdir. Yine aynı gruptaki 4 kadından 2'si işsizdir. 25-34 yaş aralığında bulunan 7 erkekte 4'ü işsizdir. Bu grupta da yine 4 kadın katılımcı yer almaktadır ve yine bunların 2'si işsizdir. 35-44 yaş aralığında sadece kadın katılımcılar yer almaktadır. 4 kadın katılımcının yer aldığı grupta, katılımcıların tamamının istihdam edildiği görülmektedir.

Bireysel görüşme yapılan bireylerin, medeni hal ve cinsiyetlerine göre istihdam durumları, aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4.7: Katılımcıların medeni haline göre istihdam durumu

| Medeni Hal | Çalışan | | İşsiz | | Toplam |
|------------|---------|-------|-------|-------|--------|
| | Erkek | Kadın | Erkek | Kadın | |
| Evli | 4 | 5 | 1 | 2 | 12 |
| Bekâr | 2 | 3 | 9 | 2 | 16 |
| Toplam | 6 | 8 | 10 | 4 | 28 |

Tablo 4.7 incelendiğinde bireysel görüşmeye katılan İEP katılımcılarının ağırlıklı olarak bekârlardan oluştuğu görülecektir. Toplam 28 katılımcının 16’sı bekâr ve 12’si evlidir. 12 evli katılımcıdan 9’unun halihazırda bir işyerinde çalıştığı, 16 bekar katılımcının ise 5’inin halen bir işyerinde çalışmakta olduğu yapılan görüşmeler esnasında tespit edilmiştir. Katılımcıların cinsiyetlerine göre istihdam durumları incelendiğinde ise; toplam 16 erkek katılımcının 6’sının halen çalıştığı, 10’unun ise işsiz olduğu, 12 kadın katılımcıdan 8’inin halen bir işyerinde çalıştığı, 4’ünün ise işsiz olduğu tespit edilmiştir. Görüşmeye katılanlar arasındaki en yoğun grubu 9 kişi ile işsiz olan bekâr erkekler oluşturmaktadır.

4.4.3. Görüşme Gruplarının İstihdam Durumu ve Kapalı Kalma Etkisi

Görüşme gruplarının, görüşme esnasında istihdamda olup olmadıklarının belirlenmesi için katılımcılara “Şu anda herhangi bir yerde çalışıyor musunuz?” sorusu yöneltilmiştir. Bu soru, ilk 2 grupta yer alan katılımcılara doğrudan yöneltilmiştir. Üçüncü grubun ise İŞKUR kayıtlarında istihdam edilmiş olarak görülmesine rağmen bir kısmının işsiz olduğu, bir kısmının farklı bir yerde çalıştığı bir kısmının da halen işbaşı eğitimine başladığı işyerinde istihdamda olduğu görüşme esnasında tespit edilmiştir.

Katılımcılar ile yapılan görüşmelerde, 3 farklı gruptaki toplam 28 kişinin 14’ünün görüşme tarihi itibarıyla halen çalışmakta olduğu, 14’ünün ise işsiz olduğu tespit edilmiştir. İstihdamda olan 14 kişiden 5’inin İşbaşı Eğitim Programı düzenlenen işyerinde çalışmakta olduğu anlaşılmıştır. Grupların kendi içindeki istihdam durumunun daha kolay anlaşılabilmesi için Tablo 4.8 oluşturulmuştur.

Tablo 4.8: Grupların istihdam durumu

| Gruplar | Çalışan | İşsiz | Toplam |
|---------|---------|-------|--------|
| 1. Grup | 4 | 4 | 8 |
| 2. Grup | 3 | 7 | 10 |
| 3. Grup | 7 | 3 | 10 |
| Toplam | 14 | 14 | 28 |

İşbaşı eğitim programı katılımcılarının tamamı, çalışma çağında, çalışma arzu ve gücünde olduğundan, 1. bölümde de ayrıntılarıyla anlatılan işgücü kapsamında değerlendirilmektedir. Tablo 4.8 incelendiğinde, toplam 28 kişilik işgücü için işsizlik oranının %50 olduğu anlaşılmaktadır.

Birinci gruptaki katılımcılar, İŞKUR tarafından düzenlenen İşbaşı Eğitim Programı biter bitmez işten çıkartılan katılımcılardan oluşmaktadır. Bu grupta yer alan 8 katılımcıdan 4'ünün herhangi bir yerde çalışmadığı, kalan 4 kişinin ise işbaşı eğitim sonrası farklı işyerlerinde iş bulduğu ve çalışmakta olduğu anlaşılmış ve ilk grup için işsizlik oranının %50 olduğu görülmüştür.

İkinci gruptaki katılımcılar, İşbaşı Eğitim Programı sonrası, 60 günden az olmamak kaydıyla en az program süresi kadar daha istihdam edilenlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla, ikinci grup ilk gruba göre İEP'de daha uzun süre istihdam edilmiş bireylerden oluşmaktadır. Söz konusu ikinci grupta 1 kişi askerlik nedeniyle, 1 kişi sağlık sorunları nedeniyle işi bırakmak zorunda kalmıştır. 8 kişi ise işveren tarafından işten çıkarılmıştır. Bu grupta görüşme yapılan toplam 10 kişiden 7'sinin görüşme tarihi itibarıyla çalışmadığı belirlenmiş ve bu gruptaki işsizlik oranının %70 olduğu görülmüştür.

Üçüncü gruptaki katılımcıların tamamı, İşbaşı Eğitim Programı ve yasal istihdam zorunluğu süresince istihdam edilmiş ve bu sürelerin tamamlanmasından sonra da bir süre daha istihdam edilmelerine devam edilmiştir. Ancak, görüşme tarihi itibarıyla, katılımcılardan 5'inin halen İEP düzenlenen işyerinde çalışmaya devam ettiği, 2 kişinin ise İEP düzenlenen firmada değil de başka bir işyerinde çalıştığı, 3 kişinin işsiz olduğu tespit edilmiştir. Buradan, üçüncü grup için işsizlik oranının %30 olduğu anlaşılmaktadır. Bu grubun yarısı, İEP yoluyla işe başladıkları işyerinde istihdam edilen

bireylerden oluştuğundan, 3. grup için işsizlik oranının diğerlerinden daha az olduğu görülmektedir.

İEP'ye katılan katılımcılar, program sonrası, yasal istihdam dönemi sonrası ya da bu iki dönemin bitmesinden sonra bir süre daha çalıştırılarak işsizlik problemi ile karşı karşıya kalabilmektedir. Uzun süreli istihdam edilmek amacıyla programlara katılan katılımcılar, işten çıkarılacaklarını öngörememekte ya da böyle bir öngörülerini olsa bile çıkarılacakları zamanı tahmin edememektedir. Bireysel görüşmelerde katılımcılardan bazılarının bu konu ile ilgili sorulara verdikleri yanıtlardan alıntılar aşağıdaki gibidir;

“İşveren bunu söylemiyor hani ne zaman çıkacağımızı. Biz de o yüzden iş bulamıyoruz. Çünkü ne zaman çıkacağımız belli değil. ... Ben Kasım'da çıktım işten Kasım 2017'de, Ekim 2018'e kadar ben işsizdim.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

- Orda çalıştığımız süreyi daha uzun süreli bir iş için harcamak ister miydiniz?

“Tabii ki. Çünkü kim bir yerde bir buçuk senelik bir yerde çalışmak ister ki. Yoksa ömür boyu emekli olacağı kadar, orda mı çalışmak ister? Tabii ki uzun süreli ister herkes.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

“Devlet bir çalışanın belli bir miktar ücretini karşılıyor ne kadarsa. İşveren de işte belli bir miktarını karşılıyor. O aralıkta işçi tamam parasını alıyor ama o süre zarfı bittiği zaman insan işsiz kalıyor. İşsiz kalınca da insan için bu kişi evli de olsa, bekar da olsa, şu da olsa, bu da olsa, üniversite mezunu da olsa, ilkokul mezunu da olsa bu sıkıntıyı yaşıyor.” *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

“Bu İŞKUR programını ben çok mantıklı görmüyorum. Çünkü 6 ay sonra beni, mesela giriyorsun oraya, 6 ay içinde belki daha iyi işler çıkacak onları kaçırabiliyorsun. 6 ay sonra yüzde doksan ihtimal kapı dışarı koyuyorlar, bu sefer yine ortada kalıyorsun.” *Katılımcı 21, Erkek, 27, 3. grup.*

“Bana şunu söylemediler. 15 gün önce şöyle bir yasa var; 15 gün önce çıkartacağın işçiye, 15 gün önceden söyleyeceksin. 2 saat müddet vereceksin bu işçiye,

dışardan iş arasın kendine. Başka bir yerde çalışabilecek şeyi olsun diye. Söylenmedi bana.” *Katılımcı 10, Erkek, 21, 2. grup.*

-Burada çalıştığınız süre yerine, daha uzun vadeli bir iş bulacağınıza inansanız orda çalıştığınız süreyi iş aramakla geçirmeyi tercih eder miydiniz?

“Tercih ederdim. En azından kadroya kalma ya da kalmamakla kaygı yaşamazdık. Kaygı içindeydik. Kalcaz mı yoksa çıkacaz mı? Düşünmek yerine iş de arayabilirdim uzun vadeli.” *Katılımcı 20, Kadın, 20, 3. grup.*

Katılımcılardan alınan yanıtlardan;

- İstihdamla sonuçlanmayan bir İşbaşı Eğitim Programı'nın sonucu olarak, katılımcıların program bitiminden sonra uzun süre işsiz kalabildikleri,
- İşbaşı eğitim programı süresince iş piyasasında kendilerine uygun diğer işler hakkında bilgi sahibi olmakta sıkıntı yaşadıkları,
- İş Kanunundaki ihbar süresi uygulamasına benzer bir uygulamaya ihtiyaç duydukları,
- İstihdam edilip edilmeyeceklerine dair belirsizlik düzeyinin yüksek olduğunu düşündükleri bir işte çalışmaya devam etmek yerine, iş aramayı tercih edebilecekleri anlaşılmaktadır.

Sürekli ve düzenli istihdamla sonuçlanmayan İşbaşı Eğitim Programlarında, katılımcıların birçoğunun çalışmamızın 2. bölümünün iş piyasası eğitimi başlığı altında anlatılan kapalı kalma etkisine maruz kaldıkları görülmektedir. İşsizlikten en fazla etkilenen grubun % 70'lik işsizlik oranı ile 2. grup olduğu düşünüldüğünde, programda kalma süresinin artması sonrasında işsizlik oranının da artığı anlaşılmaktadır. Buradan, işverenlerin ilk dönem sonunda katılımcıları istihdam edilen grup içinde bırakarak kapalı kalma etkisine maruz kalmalarına sebep olduğu bulgusuna ulaşılmıştır.

4.4.4. İEP'de Mesleğin Önemi, İş Öğrenme Süreleri ve Programın Geleceğe Katkısı

Öncelikle katılımcılara “ İşbaşı Eğitim Programı dışında herhangi bir mesleki eğitim aldınız mı? Bir meslekte ustalığınız ya da bir mesleğe sahip olduğunuzu gösteren

bir diplomanız ya da sertifikanız var mı? Yoksa mesleğinizi pratik yoluyla mı edindiniz?” sorusu yöneltilmiş ve 1 katılımcı hariç, bütün katılımcıların bir mesleği olduğu tespit edilmiştir. Mesleği olmayan tek katılımcı 3. grupta yer almaktadır.

Kendi mesleği ile katıldığı İşbaşı Eğitim Programı arasında bir bağlantı olup olmadığı sorusuna, 21 katılımcı herhangi bir bağlantı olmadığı şeklinde yanıtlar vermiştir. 1 katılımcı herhangi bir mesleği olmadığını belirtmiştir ki bu da bir bağlantı olmadığı yönünde değerlendirilmelidir. 1 katılımcı ise kısmen bir bağlantı olduğunu belirtmiştir. Bu soruda, 5 katılımcı meslekleri ile katıldıkları İEP arasında bir bağlantı olduğunu belirtmiştir. Soruya evet cevabını veren 5 katılımcı mesleklerinin pratikteki uygulamasını görme imkânını da bulduklarını belirtmişlerdir.

Yasal istihdam süresinin dolmasından sonra istihdam edilen 10 kişilik grupta yalnızca 2 kişinin mesleği ile İEP arasında bir bağlantı olduğu görülmüştür ve bu kişiler görüşmenin yapıldığı tarih itibarıyla halen aynı firmada çalışmaya devam etmektedir. 3. grupta toplam 8 kişinin mesleği ile İEP arasında bir bağlantı olmadığı halde diğer iki gruptaki katılımcılardan daha uzun süre istihdam edildikleri anlaşılmıştır.

Tablo 4.9: Katılımcıların kendi mesleği ile katıldığı İEP arasındaki bağlantı

| Gruplar | Bağlantı Var | Kısmen Var | Bağlantı Yok |
|---------|--------------|------------|--------------|
| 1. Grup | 1 | - | 7 |
| 2. Grup | 2 | 1 | 7 |
| 3. Grup | 2 | - | 8 |
| Toplam | 5 | 1 | 22 |

Tablo 4.9’e göre toplam 28 İEP katılımcısının 22’sinin kendi mesleği ile katıldıkları programda yaptıkları iş arasında herhangi bir bağlantı yoktur. Katılımcıların yaklaşık %79’unun meslekleri ile ilgisi olmayan İEP’ye katıldığı tespit edilmiştir.

“Herhangi bir mesleğiniz varsa, mesleğiniz ile katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı arasında bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz? Açıklayınız.” Sorusuna katılımcıların verdikleri yanıtlar doğrultusunda konuyla ilgili alıntılar aşağıda belirtilmiştir.

“Yok hayır. Yani aldığım sertifikalarla çalıştığım ortam tabii ki birbirini tutmuyor.” *Katılımcı 2, Kadın, 29, 1. grup.*

“Hayır, ben elektrikçi olarak mezun oldum. Benim gerçek mesleğim elektrikçilik. Diplomam da var. Ustalık belgem de var ama X firmasında (İEP’ye katıldığı firma) serigrafideydim.” *Katılımcı 8, Erkek, 27, 1. grup.*

“Bağlantılı değildi yaptığım iş.” *Katılımcı 9, Erkek, 23, 2. grup.*

“Aslında var fakat İŞKUR istihdam sürecinde girdiğimiz için, yani kısa süreli, işveren geçici süreçli baktığı için farklı bölümlere kaydırmak ya da oralarda bizi ileriye yönelik düşünmek gibi şeyleri olmadı. *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

“Yok, hayır. Bilinçli olarak girmedim açıkçası.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

Görüşmelerde 2. grupta yer alan ve mesleği ile katıldığı İEP arasında bağlantı olduğunu dile getiren bir diğer katılımcı, bireysel görüşme esnasında bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir;

“Şimdi bir meslek sahibisiniz, bir bilginiz var. Bir bilgisi olmayan, eline alıp da bir vida atamayan bayan orda kalabiliyorsa veya bir erkek kalabiliyorsa bunun haklı yanını düşünemiyorum. İnsanların kullanıldığını düşünüyorum.” *Katılımcı 14, Kadın, 40, 2. grup.*

Katılımcılardan alınan yanıtların büyük çoğunluğu, meslekleri ile katıldıkları İEP arasında herhangi bir bağlantı olmadığı yönündedir. Nitekim mesleği ile katıldığı İEP arasında bir bağlantı olduğu şeklinde yanıt veren 5 kişinin yalnızca 2’si görüşme tarihi itibarıyla halen İEP’ye katıldıkları firmada istihdam edilmiş görülmektedir. Bu durum, İEP için katılımcı seçiminde katılımcıların mesleğinin etkili olmadığını, katılımcının mesleği ile katıldığı İEP arasında çok da anlamlı bir bağlantı olmadığını göstermektedir.

Araştırma için görüşmeye katılan katılımcılar, istihdam durumları açısından; İEP yoluyla istihdam edilmiş, kendi çabaları ile iş bulmuş ya da işsiz olan bireylerden oluşmaktadır. Katılımcılardan işsiz olanların iş bulduklarında kendi mesleklerini yapmayı isteyip istemedikleri, istihdam edilenlerin ise kendi meslekleri ile hâlihazırda yaptıkları iş arasında bir bağlantı olup olmadığı yönünde katılımcılara bir soru yöneltilmiştir. İşsizler için ileride ne tür bir işte çalışmak istedikleri ve halen çalışanlar için ne tür bir işte çalıştıklarını öğrenmeyi amaçlayan; “Yapmayı düşündüğünüz ya da halen yaptığınız iş ile pratik ya da teorik eğitim yoluyla edindiğiniz meslek arasında bir bağlantı var mı? Açıklayınız.” sorusu yöneltilmiştir. Bu soru ile katılımcıların iş planları ile gerçekleşen durum arasında bir farklılık olup olmadığı saptanmaya çalışılmıştır.

Bireysel görüşmeye katılan İEP katılımcılarının kendi mesleği ile hâlihazırda yaptığı ya da yapmayı düşündüğü meslek arasında bağlantı olup olmadığı sorusuna verdiği yanıtlara göre oluşturulan Tablo 4.10 aşağıdadır.

Tablo 4.10: Katılımcıların yaptığı ya da yapmayı düşündüğü iş ile meslekleri arasındaki bağlantı durumu

| İşgücü Piyasasındaki Durumu | Bağlantı Var | Bağlantı Yok | Toplam |
|--|--------------|--------------|--------|
| Çalışanların, Halen Yaptıkları İşler İle Meslekleri Arasındaki Bağlantı Durumu | 3 | 11 | 14 |
| İşsizlerin, Yapmayı Düşündükleri İşler İle Meslekleri Arasındaki Bağlantı Durumu | 10 | 4 | 14 |

Tablo 4.10’dan, görüşmeye katılan İEP katılımcılarından istihdamda olanların 11’inin, kendi meslekleri ile herhangi bir bağlantısı olmayan işlerde çalıştıkları, işsiz olan 14 katılımcıdan 10’unun ise meslekleri ile bağlantılı olan işlerde çalışmak istedikleri anlaşılmaktadır. Buradan işsiz olanların yaklaşık %71’inin kendi meslekleri ile işlerde çalışmak istediği, ancak istihdamda olanların yaklaşık %79’unun kendi meslekleri ile ilgisi olmayan işlerde çalışmakta olduğu anlaşılmıştır.

İster İEP yoluyla, ister kendi çabasıyla istihdam edilmiş olsun, katılımcıların çok büyük bir kısmının, kendi meslekleri ile herhangi bir bağlantısı olmayan işlerde çalıştığı gerçeğinden hareketle, katılımcıların iş planları ile gerçekleşen durum arasında farklılıklar olduğu bulgusu elde edilmiştir.

Bazı katılımcıların, “Yapmayı düşündüğünüz ya da halen yaptığınız iş ile pratik ya da teorik eğitim yoluyla edindiğiniz meslek arasında bir bağlantı var mı?” sorusuna verdikleri yanıtlardan alıntılar şu şekildedir;

Büro yönetimi mezunu olan ve katıldığı İEP sonrası, hâlihazırda işsiz olan bir katılımcı:

“Evet var. Yani bir avukatın yanında veya bir şirket sahibinin yanında yönetici asistanı olmak istiyorum.” *Katılımcı 15, Kadın, 23, 2. grup.*

Tıbbi sekreterlik sertifikası olan ve katıldığı İEP sonrası, hâlihazırda işsiz olan bir katılımcı:

“Hastanede çalışmayı isterdim. Bildiğim bir iş.” *Katılımcı 2, Kadın, 29, 1. grup.*

Makine Resim Konstrüksiyon Bölümü mezunu ve İEP sonrası, hâlihazırda işsiz olan bir katılımcı:

“Evet, ben o mesleği seviyorum. O işi yapmayı istiyorum.” *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

Meslek Yüksek Okulu’nda Adalet bölümüne devam eden ve katıldığı İEP’den sonra kendi imkânları ile iş bulan bir katılımcı:

“Kafamdaki ile yaptığım hiçbir iş alakası yok.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

Endüstri Meslek Lisesi Elektrik bölümü mezunu olan ve katıldığı İEP’den sonra kendi imkânları ile iş bulan bir katılımcı:

“Alakası yok. Şu anda tüp dağıtımı yapıyorum.” *Katılımcı 4, Erkek, 23, 1. grup.*

Ticaret Lisesi Bilgisayar Programcılığı bölümü mezunu olan ve katıldığı İEP’den sonra aynı firmada istihdamına devam edilen katılımcı:

“Bağlantı yok. Yani birbiri ile alakasız” *Katılımcı 27, Erkek, 33, 3. grup.*

Yine Meslek Yüksek Okulu Bilgisayar Programcılığı bölümü mezunu ve katıldığı İEP’den sonra aynı firmada istihdamına devam edilen bir diğer katılımcı:

“Şu an yaptığım iş ile kazandığım iş arasında bir şey yok yani. Alakası dahi yok”
Katılımcı 28, Erkek, 26, 3. grup.

Yapılan görüşmelerde, katılımcıların gerek katılmış oldukları İEP esnasında yaptığı işler, gerekse kendi buldukları işler ile meslekleri arasında anlamlı bir bağlantı tespit edilememiştir. Katılımcıların büyük çoğunluğu kendi meslekleri ile alakalı işlerde çalışmak istemekte ancak mesleklerinden bağımsız iş kollarında istihdam edilme olanağı bulabilmektedir.

Katılımcıların büyük çoğunluğunun, İEP yoluyla yaptıkları işler ile meslekleri arasında herhangi bir bağlantı olmadığı ve katıldıkları programlarda mesleklerinden bağımsız işler yaptıkları tespit edilmiştir. İEP yoluyla yapılan işler, katılımcı mesleğinden tamamıyla bağımsız olduğundan, yapılan bu yeni işlerin öğrenme sürelerine de araştırmada yer verilmiştir.

İşbaşı eğitim programındaki yapılan işe ilişkin eğitim süresinin katılımcıların istihdam edilebilirliğini hangi ölçüde etkilediğini bulmak için, katılımcılara katıldıkları programda yapacakları işin kendilerine öğretilip öğretilmediği ve bu iş öğretme sürecinin ne kadar zaman aldığı ile ilgili sorular yöneltildi.

Programdaki eğitim süresine ilişkin soruda, katılımcılardan; “Hayır, iş öğretilmedi”, “2-3 dakika sürdü”, “5-10 dakika sürdü”, “Program boyunca devam etti” gibi çeşitli yanıtlar alınmıştır. 28 katılımcıdan 18’inden alınan yanıtlar, eğitim süreçlerinin 1 haftadan az sürdüğünü göstermektedir. Katılımcılarla yapılan görüşmelerde, çok kısa süren iş öğretme sürecinin ardından, işletmedeki işi öğrenerek, diğer çalışanlarla aynı şekilde çalışmaya başladıkları anlaşılmıştır. Katılımcıların bu konu ile ilgili verdikleri yanıtlardan yapılan alıntılar aşağıdaki verilmiştir.

-İlgili firmada yapılan iş bir eğitim gerektiriyor muydu?

“Hayır gerektirmiyor. 18 yaşındaki bir insanda yapabilir veya bu dediğim yanlış anlaşılmasın, ilköğretim mezunu da bir insan yapabilir, bir üniversite mezunu da, doçent de yapabilir, yani bunu herkes yapabilir.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

-Ordaki eğitim bir zaman alıyor muydu, size işin öğretilmesi süreci?

“Hayır, çünkü orda zaten bilen insanlar var. Hani zamanında yıllarca orda çalışmış... Sen orda gidiyorsun adam sana 2-3 gün gösteriyor, sonra sen onu yapmaya çalışıyorsun ve yapıyorsun da tabi.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

“Gittiğimiz gibi öğrendik. Bir hafta içinde işe adapte oluyorsun fakat diğer işçilerden hiçbir farkın olmadan iş beklentisi var ama sigorta yok ben anlamadım bir şey... Benim için o 6 ay çok büyük bir kayıp. Çünkü benim yaşım geçmek üzere o yüzden primimin dolmasını istiyorum, sıkıntılı.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

“Sadece güvenlik semineri verildi. İş güvenliği semineri verildi. O güzeldi. Onun dışında yapacağın işle alakalı hiçbir bilgi verilmedi. Kim olursa olsun.” *Katılımcı 13, Kadın, 35, 2. grup.*

- Sadece, iş sağlığı ve güvenliği ile alakalı bilgi verdiler size?

“Sadece, o da bir gün boyunca konferans verildi. Onun dışında işle alakalı hiçbir bilgi verilmeden direkt istasyonlara veriliyorsun. O yüzden yok bilgi.” *Katılımcı 13, Kadın, 35, 2. grup.*

“Gösterildi. Uygulamalı olarak değil de, sadece şöyle yapacaksınız böyle yapacaksınız diye gösterildi. *Katılımcı 14, Kadın, 40, 2. grup.*

-Ne kadar sürdü bu?

“Bir hafta gösterme, sonra bir hafta sonra işbaşı yapıldı.” *Katılımcı 14, Kadın, 40, 2. grup.*

“Tabi öğretildi.” *Katılımcı 15, Kadın, 23, 2. grup.*

- Ne kadar sürdü öğretme süreci?

“Sanırım 3 veya 4 gün.” *Katılımcı 15, Kadın, 23, 2. grup.*

- Siz ne kadar sürede öğrenilebilecek bir iş olduğunu düşünüyorsunuz?

“Örnek verecek olursak 10 tane bant var. Her bir bantta farklı şeyler var, montaj çeşidi. Taş çatlasın 2-3 dakikada öğrenilir yani. Tek yapmanız gereken belli bir iş, o da 2 dakikada öğrenilir.” *Katılımcı 1, Erkek, 24, 1. grup.*

“Öğretildi” *Katılımcı 6, Erkek, 22, 1. grup.*

Ne kadar süre aldı?

“10 dakika, 5 dakika” *Katılımcı 6, Erkek, 22, 1. grup.*

“Öğretilmedi. Ben kendim bakarak, görerek kendim öğrendim.” *Katılımcı 28, Erkek, 26, 3. grup.*

“İlk bir ay biz kırma bölümünde hurdaları ayırıyorduk. İşbaşı eğitim programında da dahil. Ondan sonra bölümlere verildik. Adam beni oturttu bir makinanın başına. Dedi ki bunu böyle yapacaksın. Ben onu öyle yapıyordum. Kimisi oluyordu, kimisi olmuyordu. Olmadığı için de azar yiyordum, fırça yiyordum. Sen bunu yapamıyorsun diye. Daha ilk haftalarda bile.” *Katılımcı 8, Erkek, 27, 1. grup.*

Araştırma için bireysel görüşmeye katılan katılımcıların eğitim süresi ile ilgili soruya verdikleri yanıtlardan da anlaşılacağı üzere, işbaşı eğitimi yoluyla yapılan işin katılımcılar tarafından öğrenilmesi, birçok katılımcı için 1 haftadan az bir süre almıştır. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nde, İşbaşı Eğitim Programlarının katılımcılara deneyim kazandırmak için düzenlendiği belirtilmektedir. İş öğrenme süresi böylesine kısa süren işlerin herhangi bir nitelik gerektirmediği açıktır. Yapılan görüşmeler, İşbaşı Eğitim Programlarının, işverenler tarafından genellikle nitelik gerektirmeyen işlerde kullanıldığını ortaya çıkarmıştır.

Araştırmanın bu kısmında İEP katılımcılarının programa katıldıkları işyerlerinde istihdamına devam edilmese bile, kazanmış oldukları deneyim ile gelecekte iş piyasasında daha kolay iş bulup bulamayacakları, daha iyi şartlarda istihdam edilemeyecekleri ve katılmış oldukları programların iş ortamına uyumlarını kolaylaştırıp kolaylaştırmadığı yönündeki görüşleri değerlendirilmiştir. Bu konuda katılımcılara aşağıda yer alan 3 soru yöneltilmiştir;

- 1- Bu programa katılımınız ve burada almış olduğunuz işbaşı eğitimin, gelecekte iş bulmanızı kolaylaştırıcı yönde katkı sağlayacağını düşünüyor musunuz? Eğer bu programın size bir katkı sağladığını düşünüyorsanız, program öncesi

durumunuz göz önünde bulundurulduğunda, size neler kattığını düşünüyorsunuz?

- 2- İEP’de edinilen iş deneyiminin gelecekte bulunan işlere sağlayabileceği katkıları öğrenmeyi amaçlayan bir soru, programla ilişkisi kesildiği kesinleşen ilk iki grup katılımcılarına ve üçüncü grupta bulunan katılımcılara istihdam durumlarına göre değiştirilerek sorulmuştur. Programdan çıkarılmış olmanıza karşın, bu program yoluyla istihdam edilmiş olmanızın size kazandırdığı deneyim ile gelecekte daha iyi şartlarda (ücret, sosyal olanaklar, kariyer vb.) iş bulabileceğinizi düşünüyor musunuz?” sorusu ilk iki grupta bulunan katılımcılara yöneltilmiştir. Bu soru 3. grup için; İleride işinizi kaybetmeniz bile, bu program yoluyla istihdam edilmiş olmanızın size kazandırdığı deneyim ile gelecekte daha iyi şartlarda (ücret, sosyal olanaklar, kariyer vb.) iş bulabileceğinizi düşünüyor musunuz? şeklinde sorulmuştur.
- 3- Bu programın çalışma ortamına uyumunuzu kolaylaştırdığını düşünüyor musunuz?

İEP katılımcılarının katılmış oldukları programlar yoluyla edindikleri deneyimin, gelecekteki istihdam edilebilirlik olanakları üzerinde ne gibi bir etki yaptığı, görüşmeye katılan her üç gruba da sorulmuştur. Katılımcılara yöneltilen; “Bu programa katılımınız ve burada almış olduğunuz işbaşı eğitimin, gelecekte iş bulmanızı kolaylaştırıcı yönde katkı sağlayacağını düşünüyor musunuz?” sorusuna katılımcılardan gelen yanıtlar doğrultusunda Tablo 4.11 oluşturulmuştur.

Tablo 4.11: İEP’nin gelecekte iş bulmayı kolaylaştırıcı yönde etkisi

| Gruplar | Kolaylaştırır | Kolaylaştırmaz |
|---------|---------------|----------------|
| 1. Grup | 3 | 5 |
| 2. Grup | 6 | 4 |
| 3. Grup | 7 | 3 |
| Toplam | 16 | 12 |

İlk grupta yer alanlar, İEP ile ilişkisi en kısa sürede kesilen, son gruptakiler ise istihdamlarına en uzun süre devam edilen katılımcılardan oluşmaktadır. Tablo 4.11’de görüleceği gibi istihdam süresi artan katılımcılar, programların gelecekte iş bulmalarını kolaylaştırıcı yönde etki yapabileceğini düşünmektedir. Katılımcıların % 57’si,

katıldıkları İEP yoluyla istihdamlarına devam edilmemiş olsa dahi, gelecekte istihdam edilebilme şanslarının artabileceğini belirtmiştir. Bu soruyu, programla ilişkisi kesilse bile ileride istihdam edilme olanaklarının kolaylaşacağı yönünde yanıtlayan katılımcıların bir kısmı, bu kolaylaştırıcı yönde etkiyi aynı sektörde benzer işler olması koşuluna bağlamıştır. Bu soruya katılımcıların verdiği yanıtlardan alıntılar aşağıdaki gibidir;

“Açıkçası düşünmüyorum. Çünkü neden düşünmediğimi de belirtiyim. Diyorum ben size az önce de söyledim ya, 4 aylık süreç boyunca ben o firma için bedenen çalıştım. 4 ay sürecim bitti, adam beni gönderdi. O yüzden hani orda çalıştığım süre zarfında, ne bileyim bana bir eğitim, bir belge verilmedi sonuçta. Hani böyle böyle bu eğitimi aldı bu yönde veya mesleki yönümde gelişmedim ben orda çalışırken. Sadece bedenimle çalıştım, saatimi doldurdum, kesinlikle yani bir yararı olmadı ki sonrasında da zaten işsiz kaldım yani. Öyle bir durum olmuş olsaydı daha sonrasında işsiz kalmazdım. Yani herhangi bir yerden başka bir firmadan en azından iş teklifi alırdım veya başka bir yerde rahatça bir iş bulabilirdim. Daha sonrasında ben işsiz kaldım ama.”
Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.

“Zorlaştıracak, hani kolaylaştırmayacak. Niye bıraktın diye soran olacak.”
Katılımcı 6, Erkek, 22, 1. grup.

“Tabii ki de. Bir mesleğim daha oldu cebimde.” *Katılımcı 8, Erkek, 27, 1. grup.*

“Katkı sağlayabilir.” *Katılımcı 9, Erkek, 23, 2. grup.*

“Benim 9 ay olduğu için belki yardımcı olabilir ama düşünmüyorum çok. Bir yere gitsem, mesela markete gitsem başvuru yapsam bana orda çalıştığımı sormaz. Önceden ne iş yaptın? diye sorar.” *Katılımcı 10, Erkek, 21, 2. grup.*

“Evet, düşünüyorum. Çünkü X firması Bolu’da önemli bir şirket olduğu için hani referans hani özgeçmişte baya bir önemli etki edeceğine inanıyorum.” *Katılımcı 11, Erkek, 26, 2. grup.*

“Hayır, yani ben şu anda Bolu’da yaşıyorum. Bolu’da X firması (İEP’ye katıldığı firma) gibi bir başka firma yok. Olmadığı için kolaylaştırmayacak bence.” *Katılımcı 12, Erkek, 24, 2. grup.*

“Ben zaten öğrenci yurdunda çalışıyorum. İşbaşı eğitiminden ziyade benim okuduğum okul bana iş kazandırdı.” *Katılımcı 14, Kadın, 40, 2. grup.*

“Yani sağlar. Çünkü ben hiçbir fabrikada çalışmamıştım. Başka bir fabrikalarda çalışmak istesem tabii ki bu benim için bir avantaj olur. Çünkü bir deneyimim var. Montaj biliyorum. Fabrikada olan işleri az çok biliyorum.” *Katılımcı 15, Kadın, 23, 2. grup.*

“Tabii ki. Yani şimdi X firması gibi ağır bir işte çalıştıktan sonra bunu herhangi bir yere fabrika başka bir atıyorum diğer fabrikalara falan girdiğinizde en azından hani makinalara daha adapte oluyorsunuz.” *Katılımcı 17, Kadın, 43, 2. grup.*

“Sağlayacağını düşünmüyorum. Çünkü yani her şeyin farklı. Mesela X firmasının (İEP’ye katıldığı firma) yan sanayileri oluyor, en fazla orda olur faydası. Çünkü malzemeyi biliyorsun, şeyi biliyorsun. Başka yerde olduğunu düşünmüyorum.” *Katılımcı 18, Erkek, 26, 2. grup.*

“Aynı fabrika bir tane daha kurulursa olabilir.” *Katılımcı 19, Erkek, 23, 3. grup.*

“Hayır, düşünmüyorum. Bakın inkâr edemem illaki her işin birbirine bir şey kattığı vardır. Bir köyde çalışsam orda da bir şey katmıştır bana. Ne bileyim hani bir fabrikada çalışsam orda da bir şey katmıştır ama ben şu an için herhangi bir, geleceğim için bir şey kattığımı düşünmüyorum. *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

“Evet, yan sanayilerinde iş bulma imkânım var fakat oralarda İŞKUR üzerinden aldığı için bilemiyorum ne kadar etkili olur.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

Yukarıdaki görüşme alıntılarında da anlaşılacağı gibi, katılımcılar İEP'nin ileride istihdam edilebilme olanaklarını artırıp artırmayacağına yönelik farklı düşüncelere sahiptir. Katılımcıların çoğunluğu, kazandıkları tecrübelerin gelecekte iş bulmalarını kolaylaştırıcı yönde etki yapacağını düşünmektedir. Bununla birlikte, bu şekilde bir kolaylaştırıcı etkinin oluşabilmesi için aynı türde işlerin olması gerektiğini düşünen katılımcılar, aynı türde bir fabrika özeline kadar indirgeyen bir katılımcı, zorlaştırıcı etki yapacağını düşünen bir katılımcı ve programdan sonra işsiz olduğunu belirterek, programın iş bulmasını kolaylaştırıcı etkisi olması halinde işsiz olmaması gerektiğini savunan bir diğer katılımcı da görüşme yapılanlar arasında yer almıştır.

Buradan, araştırmada görüşme yapılan kişilerin, İEP yoluyla edindikleri iş tecrübelerinin, gelecekte iş bulmalarını kolaylaştırıcı yönde etkileyeceğine dair bir beklenti içinde oldukları bulgusu elde edilmiştir.

Tablo 4.12: İEP'nin gelecekte bulunan işlere etkisi

| Gruplar | Daha İyi Koşullarda İş Bulurum | Daha İyi Koşullarda İş Bulamam |
|---------|--------------------------------|--------------------------------|
| 1. Grup | 1 | 7 |
| 2. Grup | 1 | 9 |
| 3. Grup | 5 | 5 |
| Toplam | 7 | 21 |

Tablo 4.12'de de yine Tablo 4.11'e benzer şekilde, katılımcıların istihdam süresi diğer iki gruba nazaran daha fazla olan 3. grupta, program sonrası etkiler hakkında olumlu yönde düşünen kişi sayısının ilk iki gruba göre daha fazla olduğu görülmektedir. Ancak katılımcılar, programa katılıp işten çıkartıldıktan sonra daha iyi şartlarda iş bulma olasılığını çok da yüksek görmemektedir. Katılımcıların % 25'i İEP yoluyla işe başladıkları işyerinde istihdamları devam ettirilmese dahi gelecekte daha iyi şartlarda iş sağlayacağına inanmaktadır. Katılımcıların, programdan çıkarılmış ya da ileride çıkarılacak olsalar dahi, bu program yoluyla istihdam edilmiş olmalarının, onlara kazandırdığı deneyim ile gelecekte daha iyi şartlarda (ücret, sosyal olanaklar, kariyer vb.) iş bulmalarına katkı sağlayıp sağlamayacağı hakkındaki soruya verdikleri yanıtlardan alınan alıntılar aşağıdaki gibidir.

“ Şimdi 3 aylık bir sürede düşünmüyorum. Ne yazık ki 3 ay gibi kısa bir süreyi kimse bulundurmaz. Dediğim gibi onların bana kattığı bir şey olmadığı için zannetmiyorum.” *Katılımcı 5, Erkek, 26, 1. grup.*

“Mesela o firmadaki adamla ben aynı iş yapacağım, niye ona vermeyecek de bana verecek.” *Katılımcı 10, Erkek, 21, 2. grup.*

“Hiç düşünmüyorum. Böyle bir şey yok zaten.” *Katılımcı 13, Kadın, 35, 2. grup.*

“Belki şu an çalıştığım firmanın yan sanayileri iş verir ama şu anki firmadan aldığım maaşı alamam.” *Katılımcı 28, Erkek, 26, 3. grup.*

“Zannetmiyorum. Çünkü X firması (İEP’ye katıldığı firma) iyi bir yerdi... Başka bir yerde de daha iyisini bulabileceğimi düşünmüyorum.” *Katılımcı 16, Erkek, 20, 2. grup.*

“Açıkçası Bolu’da pek zannetmiyorum da diğer büyük şehirlerde olabilir” *Katılımcı 27, Erkek, 33, 3. grup.*

“Orda kazandıklarım başka bir işyerinde daha iyi bir tecrübe olur bana. Olduğu için de ücretim daha dolgun olur.” *Katılımcı 8, Erkek, 27, 1. grup.*

Yukarıdaki görüşme alıntılarında, katılımcılarının birçoğunun katılmış oldukları İEP’nin gelecekte onlara daha iyi şartlarda iş sağlayabilmesi konusunda olumsuz düşüncelere sahip oldukları anlaşılmaktadır. İEP, katılımcılara gelecekte iş bulma konusunda yardımcı olabilmektedir. Ancak İEP’ye katıldıkları işyerinden daha iyi şartlarda iş bulabilme konusunda, katılımcıların aynı olumlu düşünceye sahip olmadıkları görülmüştür.

İEP’nin katılımcıların iş ortamına uyumu konusunda nasıl bir etki yaptığı konusu da araştırmada incelenen bir diğer konudur. Bu konu ile ilgili katılımcılara; “Bu programın çalışma ortamına uyumunuzu kolaylaştırdığını düşünüyor musunuz?” sorusu

yöneltilmiştir. Bu soruya katılımcıların verdikleri yanıtlara göre oluşturulan Tablo 4.13 aşağıda verilmiştir.

Tablo 4.13: İEP'nin katılımcıların iş ortamına uyumuna etkisi

| Gruplar | İş Ortamına Uyumunu Kolaylaştırdı | Hayır, Bir Etkisi Olmadı |
|---------|-----------------------------------|--------------------------|
| 1. Grup | 5 | 3 |
| 2. Grup | 8 | 2 |
| 3. Grup | 7 | 3 |
| Toplam | 20 | 8 |

Tablo 4.13'de, 28 katılımcıdan 20'sinin, bir başka deyişle katılımcıların %71'inin katıldıkları program sayesinde iş ortamına uyumlarının kolaylaştığını düşündükleri anlaşılmaktadır. “Bu programın çalışma ortamına uyumunuzu kolaylaştırdığını düşünüyor musunuz?” sorusuna katılımcıların verdiği yanıtlardan alıntılar aşağıdaki gibidir;

“Düşünüyorum. Çünkü böyle görünce ortam ilk başta daha farklı, içine girince daha farklı. Hani en azından böyle bir ortamın şeyini alıyorsunuz böyle. Başka bir yere gireceğiniz zaman size avantaj olarak geri dönüyor.” *Katılımcı 1, Erkek, 24, 1. grup.*

“Açıkçası kolaylaştırmadı ya şöyle kolaylaştırmadı; önyargılı bakar oldum. Şöyle işyerlerine girecem mesela bu işletmeden ayrıldıktan sonra başka yere girecem mesela, İŞKUR süreciyle mi alacak? Geçici süreli mi tutacak beni? Çalıştırıp, beni kullanıp o süre zarfında... Tekrardan bizi çıkaracak mı?... İŞKUR süreciyle tamam başlatsın ama İŞKUR süreci bittiği zaman, o işletme de beni işten çıkartacak mı acaba? Şimdi insan için de bu olumsuz bir şey.” *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

“Aynı iş, aynı firma gibi bir yerlerde olunca, aynı sanayi türü yer olursa tabii ki uyum sağlarım.” *Katılımcı 10, Erkek, 21, 2. grup.*

“Evet, çünkü tecrübelendim. Ben bu zamana kadar çok uzun çalışmadığım için şu an daha iyiyim diyebilirim. *Katılımcı 11, Erkek, 26, 2. grup.*

“Uyumu ben çok etkileyeceğini zannetmiyorum da, X firmasında çalışmak belki CV’de önemli olacak ama insanlar bu seferde neden kalamadın? ...Madem iyiydin sen neden kalmadın? Bu seferde bana o gözle bakacakları için bende uygun bir durum olmadı yani.” *Katılımcı 13, Kadın, 35, 2. grup.*

“ Düşünüyorum. Biraz daha ayak uydurdum o tarafa yani. Hani neyin ne olduğunu öğrendim gibi bir şey oldu.” *Katılımcı 16, Erkek, 20, 2. grup.*

“Biraz daha yani takım çalışmasına daha yatkın oluyor insan.” *Katılımcı 9, Erkek, 23, 2. grup.*

“Kolaylaştı, evet. Benim yabancılık çekme gibi bir huyum yok. Direkt gittiğim yere 5 dakikada uyum sağlarım. Eskiden de böyleydi. Stajı falan orda yaptığım için benim için rahat oldu yani.” *Katılımcı 28, Erkek, 26, 3. grup.*

- Başka yerlerde de yine bu program olmasaydı da ben yine kolay uyum sağlardım diyor musunuz?

“Evet, sağlarım.” *Katılımcı 28, Erkek, 26, 3. grup.*

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, İEP’nin iş ortamına uyum konusunda katılımcılara faydaları olduğunu düşünen katılımcılar olduğu gibi, bu programların uyum için bir etkisi olmadığını düşünen katılımcılar da vardır. Ancak iş ortamına uyumu kolaylaştırdığını düşünen katılımcı sayısı, bu konuda olumsuz düşünenlere göre çok daha fazladır. Elde edilen bulgular, İEP’nin katılımcıların iş ortamına uyumunu kolaylaştırdığı yönündedir.

4.4.5. İş Arayan ve İşveren Açısından İEP

Araştırmanın bu kısmında, öncelikle İEP katılımcılarının programlara katılım amacı araştırılmıştır. Daha sonra, katılımcıların başta gelen amaçlarından biri olan, İEP’nin uzun süreli istihdama etkisi konusu incelenmiştir. Bilindiği üzere, ilk iki grubu oluşturan katılımcılar uzun süreli istihdamı sağlanamamış kişilerden oluşmaktadır. İEP yoluyla uzun süreli istihdamı sağlanamayan katılımcıların programlar için uygunluğu da araştırma konularından bir diğeri olmuştur. Katılımcılara, katıldıkları İEP’nin kendileri

için uygun olup olmadığı yönündeki görüşleri sorulmuştur. Katılımcılardan alınan yanıtların büyük çoğunluğu programların kendileri için uygun olduğu yönünde olsa da görüşme yapılan 28 katılımcıdan 23'ü İEP'ye başladığı firmada istihdam edilmemiştir. Bu durum, işverenlerin katılımcıları başlangıçta işe uygun olduklarını düşünerek istihdam ettiklerini, ancak takip eden süreçte bu kararlarını değiştirerek istihdamlarına son verdiklerini göstermektedir. Ancak yapılan bireysel görüşmelerde, İşbaşı Eğitim Programlarının bitiminden sonraki zaman dilimlerinde, işveren ya da işverenler tarafından katılımcılara ulaşılarak tekrar iş teklif edildiği anlaşılmış ve bu durumun nedenleri araştırılmıştır. Son olarak da katılımcıların İşbaşı Eğitim Programlarından duyduğu kaygılara değinilmiştir.

İEP sonrası oluşabilecek olumsuz sonuçların anlaşılabilmesi ve programlardan, işçi ve işveren ikilisinin eşit ölçüde fayda sağlayıp sağlamadığının, ya da hangi taraf için daha faydalı olduğunun anlaşılması için katılımcılara çeşitli sorular yöneltilmiştir. Bu sorular sırasıyla şunlardır;

- Programa katılmaktaki asıl amacınız neydi? Açıklayınız.

-Katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı dâhil olmak üzere, İşbaşı Eğitim Programlarının uzun süreli istihdam edilmenizi sağlayacak programlar olarak görüyor musunuz? Açıklayınız.

- İşbaşı eğitim programı yoluyla yaptığınız işin ve mesleğin, kendinize uygun olduğunu düşünüyor muydunuz? Açıklayınız.

Yukarıda yer alan yapılandırılmış mülakat soruları, bireysel görüşmeye katılan bütün katılımcılara yöneltilmiştir. Sonraki aşamada, katılımcılardan alınan yanıtlar ışığında, yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılarak katılımcılara yeni sorular yöneltilmiş ve işverenlerin İEP'yi kullanım amaçlarından birine yönelik bulgulara ulaşılmıştır. Bu şekilde, şu andaki yapısıyla İEP'nin işçi ve işveren açısından ifade ettiği anlamlar arasında bir karşılaştırma yoluna gidilmiştir.

Bu tema altında beş başlık oluşturulmuştur. Bunlar; İEP'ye katılım amacı, katılımcıların İEP'nin uzun süreli istihdamdaki rolü hakkındaki görüşleri, İEP'nin

katılımcıya uygunluğu, işten çıkartıldıkları işyerinde dönemsel üretim artışlarında tekrar istihdam edilmek istenen katılımcılar ve İEP katılımcılarının istihdam kaygıları şeklinde sıralanmıştır.

4.4.5.1. İEP'ye Katılım Amacı

İşgücü piyasasında iş arayan konumunda olan katılımcıların İEP'ye katılmaktaki asıl amaçlarının ne olduğu da araştırmada ele aldığımız konulardan bir diğeridir. Bu noktada katılımcılara “programa katılmaktaki asıl amacınız neydi?” sorusu yöneltilmiştir. 28 katılımcının 25'inden uzun süreli istihdam edilmek istedikleri yanıtı alınmıştır. Yalnızca 2 kişi kısa süreli geçimini sağlamak istediğini belirtmiş, bir diğer katılımcının cevabı ise aile bütçesine katkı sağlamak şeklinde olmuştur. “Uzun süreli istihdam edilmek” cevabını veren katılımcılardan bazıları bu cevabın yanında, “bilgilerimi artırmak”, “kendimi geliştirmek”, “meslek sahibi olmak” gibi ek amaçlar da belirtmişlerdir. Buradan İEP'nin temel amacı ile katılımcıların programa katılım amacının paralellik gösterdiği, sonucuna ulaşılabilir. Bu konuda katılımcılarla yapılan görüşmelerden bazı alıntılar şu şekildedir;

“ Ben iş sahibi olmak, yani bir işim olsun istedim. Sigortalı bir işim olsun istedim fakat bu durum uzun süreli olmuyor tabi, işveren çıkarıyor.” ... “Tekrar çağırdılar. Fakat 8 aylık deyince ben gitmek istemedim.” ...“17 ay çalıştım evet tekrar, 3 ay bir ara verdiler kış döneminde, tekrar çağırdılar beni ama ben işe girmiştim zaten. Gelmek istemiyorum dedim. Onun da kısa süreli olduğunu ve hatta 4 ayının İŞKUR üzerinden, 4 ayının da sözleşmeli olduğunu söylediler. Ben öyle olduğu zaman kabul etmedim.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

“Sürekli bir iş sahibi olmak.” *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

“Eğitimi aldıktan sonra devamlılık gerektiren, hani devamlı bir şekilde o işyerinde çalışmaya devam etmekti.” *Katılımcı 7, Kadın, 29, 1. grup.*

“Meslek sahibi olmak. Bir ustadan bir çıraktan değil de daha iyi bilen bir insandan öğrenmek.” *Katılımcı 8, Erkek, 27, 1. grup.*

-Uzun süreli istihdamı da amaçlıyor olabilir miydiniz?

“Tabi. Zaten bir yere girerken 2 aylık- 3 aylık diye girmezsiniz zaten. Zamanımı artık burada devam edeyim. Başka bir yere gireceksiniz, başka bir sıkıntı, oraya gireceksiniz ortamdı, işti falan, onlar büyük bir sıkıntı.” *Katılımcı 8, Erkek, 27, 1. grup.*

“Devamlı bir sabit işimizin olmasıydı.” *Katılımcı 9, Erkek, 23, 2. grup.*

“Asıl amacım sürekli olarak bir iş bulma amacıydı. Devamlılık istiyordum. Çünkü çalışmalarım hep kısa süreliydi.” *Katılımcı 11, Erkek, 26, 2. grup.*

“Askerden geldiğim için belki kadroya alırlar orda devam ederim diye düşündüm.” *Katılımcı 12, Erkek, 24, 2. grup.*

“X firmasında (İEP’ye katıldığı firma) daimi çalışmak. En az beş-on yıl bir istihdam sağlanmasını beklerdim.” *Katılımcı 13, Kadın, 35, 2. grup.*

Görüşme alıntılarında da anlaşılacağı üzere, katılımcıların programa katılım amaçları, programa katıldıkları işyerinde uzun süreli ve düzenli istihdamlarının sağlanmasıdır. Ancak katılımcıların büyük çoğunluğunun bu amaçlarına ulaşamadığı, yapılan görüşmeler neticesinde tespit edilmiştir.

4.4.5.2. Katılımcıların, İEP’nin Uzun Süreli İstihdamdaki Rolü Hakkındaki Görüşleri

Katılımcıların büyük bir kısmının asıl amacının uzun süreli istihdamlarının sağlanması olduğu gerçeğinden hareketle, katılımcılara İEP’nin uzun süreli ve düzenli istihdam edilebilirliğini sağlayıp sağlayamayacağı ile ilgili düşünceleri sorulmuştur. Katılımcıların bu konudaki düşüncesini öğrenmeyi amaçlayan; “Katıldığımız İşbaşı Eğitim Programı dâhil olmak üzere, İşbaşı Eğitim Programlarının uzun süreli istihdam edilmenizi sağlayacak programlar olarak görüyor musunuz?” sorusu her üç gruba da yöneltilmiştir. Alınan yanıtlar doğrultusunda Tablo 4.14 oluşturulmuştur.

Tablo 4.14: Katılımcıların, İEP'nin uzun süreli istihdam sağlayıp sağlayamayacağına dair görüşleri

| Gruplar | Uzun Süreli İstihdam Sağlar | Uzun Süreli İstihdam Sağlamaz | Çeşitli Faktörlere Bağlı (İşveren, Eğitim) | Kesin Bir Şey Diyemem |
|---------|-----------------------------|-------------------------------|--|-----------------------|
| 1. Grup | 4 | 3 | 1 | - |
| 2. Grup | 3 | 7 | - | - |
| 3. Grup | 5 | 2 | 2 | 1 |
| Toplam | 12 | 12 | 3 | 1 |

Tablo 4.14 incelendiğinde, istihdamı sadece İEP süresi sınırlı kalan 1. grup katılımcılarının 4'ünün, İEP'yi uzun süreli istihdamı sağlayabilecek programlar olarak gördüğü anlaşılmaktadır. 2. gruptaki katılımcılar 1. gruba göre daha uzun süre istihdamda kalmış olmalarına rağmen, çoğunlukla uzun süreli istihdamı sağlayamayacak programlar olduğunu düşünmektedir. Diğer gruplara göre daha uzun süre istihdamda kalan, hatta bir kısmı halihazırda İEP yoluyla başladıkları işyerinde çalışmaya devam eden 3. grupta yer alan katılımcıların ise yarısı, İEP'yi uzun süreli istihdam sağlayabilecek programlar olarak görmektedir.

“Katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı dâhil olmak üzere, İşbaşı Eğitim Programlarının uzun süreli istihdam edilmenizi sağlayacak programlar olarak görüyor musunuz? Açıklayınız.” Şeklinde sorulan soruya katılımcıların verdikleri yanıtlardan alınan alıntılar aşağıdaki gibidir.

“Hayır sağlamaz. Bana göre işverenin yani çıkarına, o süre zarfında çıkarına olduğu için süre bittiğinde zaten ben çoğu yerde de çoğu arkadaşım da gördüm, süre bittiği anda işveren işten çıkarıyor arkadaşları.” *Katılımcı 7, Kadın, 29, 1. grup.*

“Bu deneyimden sonra düşünmem. Değil, asla değil.” *Katılımcı 13, Kadın, 35, 2. grup.*

“Görmüyorum. Ben hiçbir iş yerinde öyle olduğunu düşünmüyorum açıkçası. Sadece X firması için geçerli olduğunu da düşünmüyorum. ...İşverenin gelirin gelir katıyor diyim yani başka uygun bir dil nasıl bulunur bilmiyorum. Yani bedavadan işgücü sağlamış oluyorlar. Çünkü maaşı devlet ödüyor, sigorta yok, o şekilde hem işçi kullanılmış oluyor. ...Benim için çok büyük bir zaman kaybı. 6 ay kısa bir süre değil. ...

Çalışmamayı tercih ederdim açıkçası, yani sigortasız ben kendimi kötü hissettim yani, kullanılmış gibi. ...Primim dolmadıktan sonra bir anlamı yok.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

“İŞKUR’dan aldığı zaman adam diyor ki her ay veya her sene bana eleman gönderiyorlar eğitim için diyorlar. Beni çalıştırıyorlar, mesela bir sene beni çalıştırıyorlar, bir sene diğerini çalıştırıyorlar. Yarısını İŞKUR verdiği için adam daha karlı kalıyor burda. ... Kadroya aldığı zaman tazminat vermek zorunda kalıyor. İşbaşı (İEP yoluyla) aldığı zaman tazminat vermeden çıkartabiliyor.” *Katılımcı 12, Erkek, 24, 2. grup.*

“İşveren açısından dediğim gibi süreç devam ettirebilse kesinlikle olabilir. Ama işveren bunu göz önünde bulundurmuyor. Gerekli görmüyor ileriye yönelik. Bundan dolayı şu anlık yararlı bulamıyorum. Kısa süreli tamam olabilir.” *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

“Bence kısa süreli olur. Çünkü hani bu tarz şeylerden hiçbir şey belli olmuyor. Yüksek bir yerde değilsiniz mesela. Garantisi yok diye düşünüyorum.” *Katılımcı 1, Erkek, 24, 1. grup.*

“Bence insanların eğitimine göre işbaşı programları olsa o zaman çok güzel olur. Yani nasıl desem? Bir adliyede falan. Hani ben adalet okuyorum ya.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

“İşverene bağlı olarak değişir.” *Katılımcı 20, Kadın, 20, 3. grup.*

“Evet, görüyorum.” *Katılımcı 11, Erkek, 26, 2. grup.*

“Sağlar, sağlayabilir.” *Katılımcı 6, Erkek, 22, 1. grup.*

-Ordan alır elemanı seçer ve uzun süreli bir istihdam sağlar kişiye diyorsunuz. Ama sizin sağlamadı?

“Benim sağlamadı. Şartlar dolayısıyla” *Katılımcı 6, Erkek, 22, 1. grup.*

Yukarıdaki görüşme alıntularından, katılımcıların bir kısmının İEP'nin uzun süreli istihdamı sağlayamayan, bir kısmının ise uzun süreli istihdam sağlayabilen programlar olarak gördüğü anlaşılmaktadır.

Katılımcıların bir kısmı programın ilk aşamasında, bir kısmı da firmanın istihdam yükümlülüğünü yerine getirdikten sonra programdan çıkartılmış, bir kısmı ise bu iki gruptan daha uzun süreli istihdam edilmiştir. Bu gruplar arasındaki farkın ne olduğu araştırma konularından biri olmuştur. Araştırmaya katılan görüşmecilerin tamamının, birden fazla katılımcının olduğu İEP'lerde yer alması, bu farkın araştırılmasına olanak sağlamıştır. Bu doğrultuda katılımcılara, her aşamada programdan çıkartılabilen ya da istihdamına devam edilebilenler olduğu anlatılarak, bu gruplar arasındaki fark ya da farkların neler olabileceği yönündeki düşünceleri sorulmuştur. Katılımcılardan sadece 5'i tecrübe ya da performans açısından farklılıklar olduğunu, 1 kişi herhangi bir fikri olmadığını, bunların dışında kalan 22 kişi İEP katılımcıları arasında herhangi bir fark olmadığını belirtmiştir.

Bu konu ile ilgili katılımcılara yöneltilen; “Sizce bu üç grup arasında fark var mıydı?” sorusuna verilen yanıtlardan yapılan alıntılar aşağıdaki gibidir;

“Bence yoktu.” *Katılımcı 18, Erkek, 26, 2. grup.*

- Benim performansım da diğeri ile aynıydı gibi bir soru takıldı mı kafanıza?

“ Aynıydı. Takılıyor, şu an hala bile takılıyor yani. Ben niye çıktım?” *Katılımcı 18, Erkek, 26, 2. grup.*

“Ben performansımın gayet yüksek olduğunu biliyorum...Hem kendi görevimi yerine getiriyordum, hem de arkadaşıma yardım edebilecek kapasitedeydim. Buna rağmen neyi baz alarak çıkarıldım dediğim an dediler ki torpil işledi.” *Katılımcı 14, Kadın, 40, 2. grup.*

“Ben sonuna kadar, bütün samimiyetimle söylüyorum, hiçbir fark yok. Hatta artılar çok, ben kendi adıma değil diğeri çıkartılan arkadaşlar da dahil. Artıları çok olan insanlar çıkartıldı.” *Katılımcı 13, Kadın, 35, 2. grup.*

“Onların yaptığı işi ben de yapabiliyordum, benim yaptığım işi onlar da yapabiliyordu. Şimdi onlar kaldı devam ettiler dört ay boyunca daha. Ben işten çıkartıldım. Ben işsiz kaldım.” *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

“Yok sanmıyorum ama dediğim gibi önceden de belirtmişim içerde tanıdığı olması gerekiyor, yukarlardan bir yerlerden üst seviyedeki insanlardan. Onlar sayesinde yerleşenler oluyor.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

“Tabii ki de. İlk çıkartılanlarda emek olarak, işgücü olarak falan hani zayıf olan insanlar vardı. Çünkü her insan her işi yapamaz. Orda da yapamayan insanlar vardı. Onları çıkardılar ama şöyle bir şey var; yapan insanları da çıkardılar. Çünkü bir insan çıkartılacağı zaman, hani çıkartacağı kişilere bir baksa aslında o çıkaran kişi, kimin ne çalışmadığını görür. Çalışan insanlar da çıkıyor, çalışmayan insanlar da çıkıyor.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

-Peki neye dayanarak bu işten çıkarma süreci gerçekleşiyor?

“İşte onu hiçbir fikrim yok. Gerçekten onda hiçbir fikrim yok.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

Alıntılardan da anlaşılacağı gibi, katılımcıların birçoğunun işten çıkış nedenleri hakkında bir fikri yoktur. Programlar, katılımcılara uzun süreli istihdam edilememe nedenlerine ilişkin bir çıkarım yapma olanağı tanımamıştır. Buradan, programların katılımcıların uzun süreli istihdamlarının sağlanabilmesi için eksikliklerinin ne olduğuna dair katılımcılara bir fikir verme konusunda yetersiz olduğu bulgusu elde edilmiştir.

4.4.5.3. İEP'nin Katılımcıya Uygunluğu

İEP katılımcısının programa katıldığı işyerinde yaptığı işin kendine uygun bir iş olduğunu düşünmesi, katılımcının daha verimli çalışabilmesi açısından, hem katılımcı hem de işveren açısından olumlu bir durumdur. Bu durumun tespiti için katılımcılara, “İşbaşı eğitim programı yoluyla yaptığınız işin ve mesleğin, kendinize uygun olduğunu düşünüyor muydunuz?” sorusu yöneltilmiştir.

İlk gruptaki 8 katılımcıdan 5'i programda yaptıkları işin kendilerine uygun olduğu, 3 katılımcı ise uygun olmadığı yanıtını vermiştir. İkinci gruptaki 10 katılımcıdan 8'i programda yaptıkları işin kendilerine uygun olduğu 2'si ise uygun olmadığı şeklinde yanıtlamıştır. İlk iki gruptaki, 18 katılımcının 13'ü, İşbaşı Eğitim Programı'nda yapılan işin kendilerine uygun olduklarını düşündükleri halde, bu iki grupta yer alan katılımcıların tamamı, çeşitli sebeplerle işten çıkmış ya da çıkarılmıştır.

Son gruptaki 10 katılımcıdan 6'sı programda yaptığı işin kendine uygun olduğunu, 4'ü ise program yoluyla yaptığı işin uygun olmadığını belirtmiştir. Bu soruya "iş bana uygundu" cevabını veren 6 kişiden 4'ü halen aynı firmada çalışmakta, 1 kişi ise işin pek uygun olmadığını beyan ettiği halde işbaşı eğitimine katıldığı firmada çalışmaya devam etmektedir.

Tablo 4.15: Katılımcıların katıldıkları İEP'nin kendilerine uygunluğu hakkındaki görüşleri

| Gruplar | Uygun | Uygun Değil | İEP Yoluyla İstihdamı Devam Eden |
|---------|-------|-------------|----------------------------------|
| 1. Grup | 5 | 3 | - |
| 2. Grup | 8 | 2 | - |
| 3. Grup | 6 | 4 | 5 |
| Toplam | 19 | 9 | 5 |

Tablo 4.15, katılımcıların İşbaşı Eğitim Programına katıldıkları işyerinde yaptıkları işin kendilerine uygun olup olmadığı yönündeki soruya verdikleri yanıtlara dayanılarak oluşturulmuştur. Buna göre katılımcıların yaklaşık % 68'i İşbaşı Eğitim Programı yoluyla istihdam edildikleri işyerinde yaptıkları işin kendilerine uygun olduğunu düşünmektedir. Buna karşın katılımcıların ancak %18'i programa katıldıkları işyerinde istihdam edilmiştir.

İşbaşı Eğitim Programı yoluyla istihdam edildikleri işyerinde yaptıkları işin kendilerine uygun olup olmadığını konusunda katılımcılardan bazılarının verdikleri yanıtlar aşağıdaki gibidir;

"Uygun olduğu için zaten İşbaşı Eğitim Programı'na katıldım." *Katılımcı 8, Erkek, 27, 1. grup.*

“Kendime uygun olduğunu düşünüyorum.” *Katılımcı 14, Kadın, 40, 2. grup.*

“Evet. Emaye bölümünde çalışıyordum. En azından memnundum.” *Katılımcı 4, Erkek, 23, 1. grup.*

“Tabii ki de. Benim yaptığım, diğerlerine göre basit bir işti. Düğme takıp, cam takıyordum.” *Katılımcı 2, Kadın, 29, 1. grup.*

“Evet. Zaten bilerek işe başlamıştım.” *Katılımcı 7, Kadın, 29, 1. grup.*

“Erkek işiydi yani çok ağır şartlarda çalıştırıldık, yani matkap kullandık. Bir bayanın kullanacağı şeyler değil bunlar. Bayanın gücünün yetmeyeceği şeyler de yaptık. Mecbur bırakıldık yani.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

“Aslında düşünmüyordum. Şöyle; işe başlarken çünkü ben olan sağlık problemimi belirttim. Benim sağlık problemim var. Sizle de görüştük. % 33 engelli raporum var benim. Bunu da ilk başlangıçta işe girerken ben belirttim. ...O sıra benim o raporum yoktu. Yalnız işyeri hekimi muayeneye soktuğu zaman muayeneye girdiğimiz zaman ona belirttim; böyle böyle bir sağlık problemim olduğunu. Yalnız hiçbir gerekli işlem, şu bu yapılmadı. Herhangi bir sağlıklı çalışanmış gibi normal şekilde yerlerimize verildi. Benim sağlığımla alakalı hiçbir önlem alınmadı. Direkt olaraktan beni ön plana sürdüler. Normal sağlıklı, sağlığı yerinde bir çalışanmış gibi devam ettirdiler beni. ...% 33 raporumu orada çalışırken aldım.” *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

Katılımcıların vermiş olduğu ifadelerde programın kendilerine uygun olmadığı yönünde görüş belirtenler de olmakla birlikte, katılımcıların büyük çoğunluğu, katılmış olduğu İEP’de yaptıkları işin kendilerine uygun olduğunu düşünmektedir. Toplamda 28 katılımcının 19’u, programda yaptıkları işin kendilerine uygun olduğunu düşünmektedir. Ancak, işbaşı eğitimine katıldığı işyerinde çalışmaya devam eden katılımcı sayısı 5 ile sınırlı kalmıştır ve bu 5 kişiden de 1’i de yaptığı işin kendine uygun olmadığını düşünmektedir. Buradan, İEP katılımcılarının katıldıkları

programlarda yaptıkları işi kendilerine uygun bulmalarının, istihdam edilmeleri açısından çok fazla bir önem taşımadığı bulgusu elde edilmiştir.

4.4.5.4. İşten Çıkartıldıkları İşyerinde Dönemsel Üretim Artışlarında Tekrar İstihdam Edilmek İstenen Katılımcılar

Program katılımcılarının İEP yoluyla istihdam edildikleri işyerlerinde yaptıkları işin kendileri için uygun olduğunu düşünmeleri, uzun süreli ve düzenli istihdam edilebilmeleri açısından tek başına yeterli değildir. Çünkü işgücü piyasasının diğer aktörü olan işverenlerin de katılımcılarla aynı doğrultuda bir düşünceye sahip olması gerekmektedir.

Araştırmada, işverenin de katılımcıların işyerlerine uygunluğu konusunda hangi noktada olduğu saptanmaya çalışılmıştır. Katılımcılar ile yapılan görüşmelerde sorulan çeşitli sorulara verdikleri yanıtların içinde, işveren tarafından aynı işyerinde çalışmak üzere katılımcılara tekrar ulaşıldığını gösteren ifadelere rastlanmıştır. Katılımcıların farklı sorulara verdikleri yanıtlardan çıkarılan bu konu ile ilgili alıntılar aşağıdaki gibidir;

“Tekrar çağırdılar. Fakat 8 aylık deyince ben gitmek istemedim.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

“İlkbaharda tekrar işler yoğunlaşınca tekrar aradılar.” *Katılımcı 17, Kadın, 43, 2. grup.*

“X firmasını (İEP programına katıldığı firma) bekliyorum ben şu an. Şubat'ta, Mart'ta alacağız dediler bize yine geri. Alırlarsa tabi. Bilmiyorum tam.” *Katılımcı 18, Erkek, 26, 2. grup.*

Yukarıdaki görüşme alıntıları, işverenlerin program sonrası işten çıkardıkları İEP katılımcılarını, periyodik olarak tekrar çağırdıklarını göstermekle kalmayıp, aynı zamanda işten çıkarılan bu işçilerin işe uygun olmadıkları için istihdam edilmeme gibi

bir durumlarının olmadığını göstermektedir. Belirli süreli aralıklarla istihdam edilen katılımcılar zamanla ilgili işyerlerinin mevsimlik çalışmaları haline gelebilmektedir. Bu durumun toplam 28 katılımcıdan 25'inin cevabının içinde yer alan uzun süreli istihdam hedefi ile uyuşmadığı ve bu noktada İEP programının daha çok işveren lehine kullanılabileceği bulgusunu ortaya koymuştur.

İşverenler tarafından istihdam edilmeyen katılımcıların bir kısmı işyerlerine tekrar çağrıldığı halde, neden uzun süreli ve düzenli istihdamlarının sağlanmadığı konusu da araştırmada katılımcılarla yapılan bireysel görüşmelerde saptanmaya çalışılmıştır. Yapılan görüşmelerde, işverenlerin katılımcıları belirli süreler belirterek ve belirli dönemlerde tekrar çağırdığı göz önünde bulundurularak, katılımcıları periyodik olarak üretimlerinin arttığı dönemlerde tekrar istihdam etmek isteyebileceği konusu üzerinde durulmuştur.

Birçok sektörde, üretim düzeyi periyodik olarak artış ya da azalış gösterebilmektedir. Üretimlerinin arttığı dönemlerde işgücü ihtiyacı olan ve bu doğrultuda işgücü talep eden işletmeler, üretimin azaldığı dönemlerde işçi çıkarmaya gidebilmektedir. Katılımcılardan bazılarının bu konu ile ilgili verdikleri ifadeler şu şekildedir;

-Neden sürekli çıkartıp almıyor?

“Çünkü Şubat ayında iş artıyor. Kasım ayında zaten sayım falan oluyor ya zaten yıl sonunda, sayıma yakın zamanda da çıkartıyor. Zaten kotasını falan doldurmuş oluyor.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

“Kış aylarında sezonluk biraz daha işleri azaldığı için kendi kadroluları kaldı. İlkbaharda tekrar işler yoğunlaşınca tekrar aradılar. Kalıcı olarak çalıştıracıklarını söylediler. İŞKUR'dan geldiği için kısa süreli istihdam olacağı söylendi. İş çok ağırdı. Daha iyi şartlarda iş bulamadım.” *Katılımcı 17, Kadın, 43, 2. grup.*

Yine aynı katılımcı programın süresi ile ilgili sorulan soruya aşağıdaki şekilde yanıt vermiştir;

“İŞKUR dediler. Hani biz buraya kadar. Çünkü işten talep baya yoğun olduğu için hemen çıkartmadılar bizi Ersin Bey. 4 ayın sonunda da kış aylarında biraz daha sezonluk işleri azaldığı için kendi kadroluları kaldı.” *Katılımcı 17, Kadın, 43, 2. grup.*

-Periyodik olarak artışlar azalışlar oluyor mu?

“Mutlaka oluyor. Zaten işte biliyorsunuz. Yine alımlar başlayacak. Yine aynı şekilde alımlar oluyor, çıkarımlar oluyor.” *Katılımcı 27, Erkek, 33, 3. grup.*

“Çıkartılacağımızı bildiğimiz halde bizi bir ara uzattılar. Anlamsız şekilde. Çıkartacaksınız, çıkartın.” *Katılımcı 10, Erkek, 21, 2. grup.*

“Kışın herkesi çıkarıyorlar diye bir duyum aldım.”

- Kışın neden çıkarıyorlar?

“İş az olduğu için. Evet, üretim az.” *Katılımcı 11, Erkek, 26, 2. grup.*

-İşten çıkartmalar oluyor mu?

“2 ayda bir 4 ayda bir 5 ayda bir çıkılmalar oluyor ama bunlar çalışma puanına devamsızlığa falan bakmıyor yani. İşveren kendi kafasına göre çıkarıyor.” *Katılımcı 28, Erkek, 26, 3. grup.*

“...Sonuçta insanları kullanıp, kullanıyorlar bir köşeye atıveriyorlar. Adaletsizlik oluyor. ...gayet güzel çalışıyorlar, iş sonunda çalışmayan kişi kalıyor, çalışan kişi kalmıyor.” *Katılımcı 14, Kadın, 40, 2. grup.*

- Neden bu şekilde kullanıldığını düşünüyorsunuz insanların?

“...Çünkü ben orda bir dönem çalıştım. Üç dönem aynı şekilde çağrılan arkadaşlarım vardı. Erkek de olsun bayan da olsun. Üç dönem çağırılmışlar fakat işe alınmamışlar. Her seferinde alacağız demişler ama geçiş yapamadılar. Ben de böylece insanların kullanıldığını düşünüyorum.” *Katılımcı 14, Kadın, 40, 2. grup.*

“Belirli bir dönem, fabrikaların belirli bir sıklık aralığı var. O zaman çalıştırıyorlar... sonra hadi biz sizi ararız muhabbeti yapıp gönderiyorlar” *Katılımcı 14, Kadın, 40, 2. grup.*

“Performansa bağı tutuyorlar aslında, performansın iyiyse geri çağırıyorlar çıkarsalar bile, üç ay ara verdikten sonra beni yine tekrar çağırıyorlar fakat ben gitmek istemedim. Çıkaracaklarını bildiğim için. ...Çağır-çıkır, çağır çıkar kullanılmış gibi hissettim kendimi, gereksiz gördüm o yüzden. ... Ben tazminat hakkı kazanamıyorum bu bir ikincisi yine tekrardan İŞKUR üzerinden 4 ay çağırıyorlar ben onu da istemedim çünkü sigorta benim için çok önemli.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

- Bu programdan belirli aşamalarda çıkartılanlar oldu mu?

“Olmadı. Hepimizi uzattılar. Benden önce işe alınanlar vardı. Benden sonra girenler oldu. Hepimizi aynı gün çıkarttılar yani. Sonra da devam eden olmadı bizle girip.” *Katılımcı 26, Kadın, 26, 3. grup.*

“Orda arkadaşlarımla görüşüyorum. Hala daha görüşüyorum. Olan arkadaşlarımla da yıl sonunda çıkardılar tekrardan. Ben belki hani İŞKUR sürecim bitti, o sürecin bitiminde çıkarıldım. Fakat daha sonrasında hani kendi bünyesinde devam eden 4 ay daha sözleşmesi uzatılan arkadaşlarımla yıl sonunda iş veriminin düşmesinden dolayı işten çıkartıldılar. Şu an onlarda işsizler yani.” *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

Katılımcıların yukarıda yer verilen ifadelerinden, üretimin periyodik olarak artış ya da azalış gösterdiği işletmelerde uygulanan İşbaşı Eğitim Programının işverenler lehine kullanılabileceği anlaşılmıştır. Firmaların üretim düzeyinin artış ya da azalışına göre, İEP katılımcılarının istihdamına devam edildiğini ya da işine son verildiğini gösteren yukarıdaki ifadeler ek olarak, bu konu ile ilgili kanun ve yönetmeliklerdeki boşluğa dikkat çeken aşağıdaki ifadeler de dikkat çekicidir;

“İŞKUR’dan aldığı zaman adam diyor ki her ay veya her sene bana eleman gönderiyorlar eğitim için diyorlar. Beni çalıştırıyorlar, mesela bir sene beni çalıştırıyorlar, bir sene diğerini çalıştırıyorlar. Yarısını İŞKUR verdiği için adam daha karlı kalıyor burada. ... Kadroya aldığı zaman tazminat vermek zorunda kalıyor. İşbaşı (İEP yoluyla) aldığı zaman tazminat vermeden çıkartabiliyor.” *Katılımcı 12, Erkek, 24, 2. grup.*

“İŞKUR böyle bir şey yapmasaydı mesela firma kendi bünyesine alacaktı elemanı. Ama böyle olduğu zaman, zararı da var faydası da var. Faydası; daha çok kişi alınıyor. Daha çok kişi ekmek yiyor. Zararı da işte böyle oluyor yani çıkışlar oluyor, sigorta olmuyor.” *Katılımcı 18, Erkek, 26, 2. grup.*

“Grev sürecinde 12 saat çalıştık. Kadrolu işçiler greve çıktılar. 26 ya da 28 gün grevdelerdi. Son bir haftası 12 saat çalıştığımızı biliyoruz.” *Katılımcı 20, Kadın, 20, 3. grup.*

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı gibi, İEP hâlihazırdaki yönetmelik düzenlemesine göre işveren lehine kullanılabilir. İşçi ve işveren arasındaki uyuşmazlıklar, bazı durumlarda grev ile sonuçlanabilmektedir. Grev esnasında İşbaşı Eğitim Programı yoluyla personel istihdam edilip edilemeyeceği ya da grevden önce İEP yoluyla alınan işçilerin çalıştırılıp çalıştırılmayacağına dair bir hüküm henüz kanun ya da yönetmeliklerde kendine yer bulmamıştır. Araştırmada, işverenlerin bu yasal boşlukları göz önünde bulundurarak İEP’yi kendi lehlerine kullanabileceği bulgusu da elde edilmiştir.

4.4.5.5. İEP Katılımcılarının İstihdam Kaygıları

Yine uzun süreli istihdamın sağlanmasında İEP’in rolünü anlayabilmek için katılımcılara; “Program başlangıcında, programın bitiminden sonra ya da yasal istihdam zorunluluğu süresinin dolmasından sonra istihdam edilemeyeceğinize dair kaygı taşıyor muydunuz?” sorusu yöneltilmiştir. Katılımcılardan 17’si program başlangıcında istihdam edilmeyeceklerine dair kaygıları olduğunu, 11 katılımcı ise herhangi bir kaygı taşımadıklarını belirtmişlerdir. Program sonundaki istihdam durumu ile ilgili kaygıları olduğunu ifade eden 17 kişi, görüşme yapılan kişilerin yaklaşık % 61’ine tekabül etmektedir. Katılımcıların % 39’unun, işbaşı eğitimine başladıkları işyerinde devam edemeyeceklerine dair bir kaygısı olmadığı tespit edilmiştir. Buradan, katılımcıların programa duydukları güven düzeyinin çok da tatmin edici düzeyde olmadığı bulgusu elde edilmiştir.

Tablo 4.16: Program sonunda istihdam edilmeyeceğine dair kaygı durumu

| Gruplar | Kaygı Var | Kaygı Yok |
|---------|-----------|-----------|
| 1. Grup | 4 | 4 |
| 2. Grup | 5 | 5 |
| 3. Grup | 8 | 2 |
| Toplam | 17 | 11 |

Tablo 4.16 incelendiğinde İEP yolu ile düzenli istihdamı sağlanmayan ilk iki grup katılımcılarının yarısının istihdam edilmeyeceklerine dair kaygı taşıdıkları, diğer yarısının ise program sonunda istihdam edilecekleri umudunda oldukları görülecektir. İstihdamına daha uzun süre devam edilen 3. grup için, gelecekte istihdam edilmeme kaygısının diğer iki gruba göre çok daha fazla olduğu anlaşılmıştır.

Kendilerine, program sonunda istihdam edilemeyeceklerine dair kaygı taşıyıp taşımadıkları sorusu yöneltilen katılımcılardan bazılarının yanıtları şu şekildedir;

“Her zaman. Yani zaten hiç umudum yoktu. Çünkü şöyle bir şey, orada çalışanların bir içerde birinin olması lazım onu kadroya aldirabilmesi için, yüksek yerlerden birisinin olması lazım. Yoksa başka türlü oraya kadroya geçiş mümkün değil. ...Yüzlerce işçi çıkarılıyor bu şekilde. ...Performansım yüksek olmasına rağmen çıkarıldım.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

Program Sonu İstihdam Edilmeyeceğine Dair Kaygı taşıdım. Daha önceki yaşanan durumlardan dolayı yaşadım. Daha önce çalışmış olan arkadaşlardan, daha önce çalışmış olan insanlardan ve iş ortamında bulunan daha önce eski çalışan olarak söylüyüm, 4 yıllık, 5 yıllık veya beraber çalıştığımız işyeri arkadaşlarımızdan daha önceden de bu İŞKUR sürecinden gelen arkadaşlarımızın başlayıp çıkarıldığını, 4 ay sürecinin geçtiğini, bittiğini, devam ettirilmediklerini veya yıl sonunda üretimin düşmesi sebebiyle çıkardıklarını duydukça doğal haliyle 4 ay sonrasında bir beklentim kalmıyordu, kalmadı da.” *Katılımcı 3, Erkek, 22, 1. grup.*

“Evet. Kendileri de söylediler, 4 ay sonra çıkartacak dediler. 4 – 4,5 ay sonra. Devam etme imkânınız var dediler. Güzel çalışın devam edebilirsiniz dediler.” *Katılımcı 4, Erkek, 23, 1. grup.*

“Evet taşıyordum. Daha önce çalışanlardan böyle bir şey gelmişti. Hani İŞKUR’dan gelenlerin sözleşmesini bitince bırakmışlar.” *Katılımcı 11, Erkek, 26, 2. grup.*

“Bir kaygı vardı.” *Katılımcı 12, Erkek, 24, 2. grup.*

-Neden böyle bir kaygı vardı sizde?

“İlk oraya gittiğimde bana denilen şey; ya 4 ay çalışırsın, ya bu sene sonuna kadar çalışırsın. Zaten X firması böyle alıyormuş, çıkartıyormuş yani bir sene çalıştırıp, sözleşmeli alıyormuş, eğitimini verdikten sonra çıkartıyormuş. Daha önce duyduklarımdan dolayı kaygı duyuyordum.” *Katılımcı 12, Erkek, 24, 2. grup.*

“Son üç ayda hissettim bunu. Gördüm de bazı olaylardan. Kalacakların listesinin de son üç ayda belli olduğu söylenmişti. Gerçekten de öyle oldu.” *Katılımcı 13, Kadın, 35, 2. grup.*

“Evet taşıyordum. Çünkü her an her şey olabilirdi.” *Katılımcı 16, Erkek, 20, 2. grup.*

-Neden böyle bir kaygı taşıyordunuz?

“Çünkü herkes çıkartılıyor. Çoğu kişi kalmıyor içerde.” *Katılımcı 16, Erkek, 20, 2. grup.*

“Kaygı taşımıyordum. Beni direkt çağıracaklarını kendi vardiya amirim de söylüyordu, çalıştığım bandın ekip sözcüsü de. Seni alacağız, sen kalırsın, yüzde yüz kalırsın, fabrikada çalışan herkes sen yüzde yüz gelirsın abla diyorlardı ama yaşım bahane edilip önce çağırılıp sonra da dediler yaşımı bahane ettiler, geri çevirdiler.” *Katılımcı 14, Kadın 40, 2. grup.*

“İstihdam etmezler diye bir düşüncem vardı. Daha sonra çıkartırlar diye. Çünkü kadro meselesi olduğu için orda. Kadro boşluğu varsa işçi alıyorlar. Kadro boşluğu yoksa işçi almıyorlar. *Katılımcı 20, Kadın, 20, 3. grup.*

- İşbaşı eğitim programından işçi alınıyor ama?

“Alınıyor ama işte geçici olarak çalıştırıyorlar. Geçici eleman.” *Katılımcı 20, Kadın, 20, 3. grup.*

- Peki neden geçici olarak alıyorlar?

“Çünkü dediğim gibi kadro boşluğu olmadığı için.” *Katılımcı 20, Kadın, 20, 3. grup.*

“Tabii ki düşündüm. Çünkü neyin ne olacağı belli değil ki. Yani kaç kişi girmiş. Mesela 300 küsur diye biliyorum ben. Belki daha fazladır. Çünkü resmen seçiliyorsun. Şu şu şu kalacak veya gidecek ve bunu hiç kimse bilmiyor. Tabii ki yukarıdakiler biliyordur ama biz bilmiyoruz. Belki 6 ay sonra çıkacaz ve 6 aydan sonrasında da haber vermiyorlar bize. Hani şu gün çıkacaksınız diye. İnsanlar nankördür çünkü. Tutup şey diyebilirler; çalışmayalım etmeyelim dedikleri için büyük ihtimal.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

“Sonlandırıldı. İŞKUR dediler. Hani biz buraya kadar. Çünkü işten talep baya yoğun olduğu için hemen çıkartmadılar bizi Ersin Bey. 4 ayın sonunda da kış aylarında biraz daha sezonluk işleri azaldığı için kendi kadrolularını kaldı.” *Katılımcı 17, Kadın, 43, 2. grup.*

- Neden çıkartıldınız?

“Eleman sayısı kendilerine göreydi. Emekli falan kimse olmayınca.” *Katılımcı 26, Kadın, 26, 3. grup.*

Peki sizi neden aldılar?

“Kadrolu elemanlarına izin kullandırabilmek için.” *Katılımcı 26, Kadın, 26, 3. grup.*

Katılımcılardan alınan yanıtlardan, programın işverenler tarafından genellikle kısa süreli olarak düşünüldüğü, işletmelerin kendi norm kadroları üzerinde kısa süreliğine personel istihdam edebildikleri, İşbaşı Eğitim Programına başlayanlardan birçoğunun işine son verildiği anlaşılmaktadır.

4.4.6. İEP'nin İşgücü Piyasasına Etki Düzeyi

İEP'nin işgücü piyasasına etki düzeyini anlayabilmek için öncelikle 28 katılımcının katılmış oldukları İEP programı da dâhil olmak üzere, istihdam

durumlarının incelenmesi gerekmektedir. Katılımcının işgücü piyasasındaki istihdam durumlarının daha kolay anlaşılabilmesi için Tablo 4.17 oluşturulmuştur.

Tablo 4.17: İEP yoluyla istihdam edilenlerin toplam istihdam içindeki payı

| İşgücü İçindeki Durumu | Katılımcı Sayısı | Oran % |
|-----------------------------|------------------|--------|
| İEP Yoluyla İstihdam Edilen | 5 | 17,86 |
| İEP Dışı İstihdamda Olan | 9 | 32,14 |
| İşsiz | 14 | 50,00 |
| Toplam | 28 | 100,00 |

Tablo 4.17’den anlaşılacağı üzere, İşbaşı Eğitim Programı’na katılan toplam 28 katılımcıdan yalnızca 5’i İEP’ye katıldıkları işyerinde istihdam edilmiştir. 9 kişilik grup ise İEP’ye katıldıkları firmada değil, farklı firmalarda çalışmaya devam etmekte, 14 kişi ise herhangi bir yerde çalışmamaktadır. Görüşmelerde, İEP yoluyla işe başlatılıp istihdamına devam edilen 5 kişilik gruptan 3’ünün erkek, 2’sinin kadın olduğu anlaşılmıştır.

Toplam 28 kişi ile görüşme yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda, istihdam edilen 5 kişi, %17,86’lık bir orana tekabül etmektedir. Bu oran, ilk bakışta İşbaşı Eğitim Programlarının başarı oranı olarak görülebilir. Ancak 3. gruba yöneltilen; “Bu program olmasaydı, asla bir iş bulamazdım diyor musunuz?” sorusuna bütün katılımcıların; “Hayır, demiyorum” şeklinde yanıt verdiği düşünülecek olursa, bu oranın İEP’nin başarısını ya da programın işgücü piyasasına etkisini anlamakta tek başına bir anlam ifade etmeyeceği anlaşılabacaktır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, “Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının İşgücü Piyasasına Etkileri” başlığı altında etkisizlik durumundan bahsedilmiş ve etkisizlik; böyle bir programın uygulanması ile uygulanmaması arasında çıktı olarak hiçbir fark olmaması durumu olarak tanımlanmıştı. Bu durumun tespit edilebilmesi için istihdamına diğer iki gruba nazaran daha uzun süre devam edilen 3. gruba aşağıdaki sorular yöneltilmiştir;

- Bu program olmasaydı asla bir iş bulamazdım diyor musunuz? Açıklayınız.

- Bu program olmasaydı bu alanda asla bir iş bulamazdım diyor musunuz?

Açıklayınız.

- Bu program olmasaydı, aynı işyerinde çalışma fırsatı yakalayabileceğinizi düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

Bu soruların yalnızca bu guruba sorulma nedeni bu program yoluyla istihdamda görülen bireylerin bu grupta yer alması, diğer iki grupta yer alan bireylerin, İşbaşı Eğitim Programı'nın önceki aşamalarında işten çıkmış ya da çıkarılmış olmasıdır.

“Bu program olmasaydı asla bir iş bulamazdım diyor musunuz?” şeklinde sorulan soruya katılımcıların verdiği yanıtlar aşağıdaki gibidir;

“Zaten bundan önce çalışıyordum ben bir yerde”... orası olmasaydı kaç yıllık çalışan olacaktım ben orda.” *Katılımcı 22, Kadın, 24, 3. grup.*

“Hayır, demiyorum.” *Katılımcı 20, Kadın, 20, 3. grup.*

“Yok, hayır. Kesinlikle demiyorum.” *Katılımcı 21, Erkek, 27, 3. grup.*

“Tecrübem vardı. Bulurdum diye düşünüyorum.” *Katılımcı 23, Kadın, 26, 3. grup*

“Hayır demiyorum. Her yerde iş var. Bulurdum yani.” *Katılımcı 24, Kadın, 39, 3. grup.*

“Yok, demiyorum.” *Katılımcı 26, Kadın, 26, 3. grup.*

“İş bulamazdım demiyorum. Yani her türlü işi yapardım. Elimden her türlü iş geliyor. Yapmadığım iş de yok yani.” *Katılımcı 28, Erkek, 26, 3. grup.*

Yukarıdaki ifadelerden anlaşılacağı gibi, İEP yoluyla istihdamı en uzun süre sağlanmış ve hatta bir kısmının istihdamına halen İEP düzenlenen işyerinde devam edilen 3. gruptaki katılımcılar, İEP düzenlenmemiş olsa bile iş piyasasında istihdam şansı bulabileceklerini ifade etmektedirler.

Bireysel görüşmeler esnasında, İEP'nin istihdam edilebilmelerindeki etkiyi ölçmek amacıyla, 3. grupta bulunan katılımcılara Tablo 4.18'de verilen sorular yöneltilmiştir. Sorular, İEP'nin hiç düzenlenmemiş olması halinde, katılımcıların işgücü piyasasında yine de istihdam edilip edilmeyeceklerine dair düşüncelerini saptamayı amaçlamaktadır. Katılımcılara, herhangi bir iş bulabilmeye yönelik genel bir sorudan, İEP düzenlenen firma özeline doğru sıralanarak gitmiş ve böyle bir program hiç olmasaydı katılımcıların işgücü piyasasındaki durumlarının ne olacağı araştırılmıştır.

Tablo 4.18: Katılımcıların, İEP'nin iş bulabilmelerine sağladığı katkı hakkındaki görüşleri

| İEP'nin İstihdama Etkisine Yönelik Sorular | Bulamazdım | Bulurdum |
|--|-------------------|-----------------|
| Bu program olmasaydı asla bir iş bulamazdım diyor musunuz? | 0 | 10 |
| Bu program olmasaydı bu alanda asla bir iş bulamazdım diyor musunuz? | 2 | 8 |
| Bu program olmasaydı, aynı işyerinde (İEP'ye katıldığı işyeri) çalışma fırsatı yakalayabileceğinizi düşünüyor musunuz? | 3 | 7 |

Tablo 4.18'den anlaşılacağı üzere, 3. grupta bulunan ve kendisine, “Bu program olmasaydı asla bir iş bulamazdım diyor musunuz?” sorusu yöneltilen katılımcıların tamamı İEP programı olmasa da bir iş bulabileceklerini belirtmişlerdir. Katılımcıların, % 80'i böyle bir program olmasa bile aynı alanda iş bulabileceklerini, % 70'i ise böyle bir program olmasa bile aynı işyerinde bile iş bulabileceklerini ifade etmişlerdir. Buradan, düzenlenen İşbaşı Eğitim Programlarının katılımcıların istihdam edilebilirliğini artırmadaki etkisinin son derece sınırlı olduğu bulgusu elde edilmiştir.

V. BÖLÜM

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

İşsizlik oranları ve buna bağlı olarak işsizlik probleminin büyüklüğü, ülkelere göre değişkenlik arz etmekle birlikte, işsizlik hem ülkeler için, hem de bireyler için çözülmesi gereken sorunların başında gelmektedir. Devlet açısından işsizlik, çalışma istek ve arzusunda olan ve üretim gücüne sahip bireyleri atıl vaziyette tutarak, milli gelirlerinin olması gerekenden daha düşük bir seviyede kalması anlamına gelmektedir. Bireyler için ise yaşadıkları işsizlik durumu, sadece yaşamlarını idame ettirebilmeleri açısından sıkıntılara yol açmakla kalmayıp, bu olumsuz durumu yaşayan bireylerde psikolojik açıdan da sorunlar oluşmasına neden olabilmektedir.

Aktif ve Pasif İşgücü Piyasası Politikaları, birçok ülkede işsizlikle mücadelede kullanılmaktadır. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları, işsizlere işsiz kaldıkları dönem için bir gelir desteği sunmakta, aktif politikalar ise işsizleri işgücü piyasasına çeşitli yöntemlerle adapte etmeyi amaçlamaktadır. Ülkemizde her iki politika türü de uygulanmakta olup, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları özellikle son yıllarda işsizlik problemi ile baş edebilmek için çok daha yoğun şekilde kullanılan politika türü haline gelmiştir. Aktif İşgücü Piyasası Politikası harcamaları, bu politikaların kullanımının artmasına bağlı olarak artış göstermiş ve pasif politikalara yapılan harcamaların oldukça üzerine çıkmıştır. Aktif politikalar yoluyla işgücünün piyasaya entegrasyonu için yapılan harcamalar, müdahale edilen kesimin gelecekte düzenli ve uzun süreli istihdamını sağlayabilecekse ve bu sayede gelecekte işsizlik ödeneği ödenecek olan kişi sayısını da azaltacaksa bu harcamalar makul görülebilir.

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, işsiz olan işgücünün işgücü piyasasına adapte edilebilmesi için devlet tarafından iş ve meslek danışmanlığı adı altında verilen aracılık

hizmetlerini, işgücü piyasasının eğitimine yönelik hizmetleri, genç işsizler için önlemleri ve engelliler için önlemleri kapsamaktadır. Bunların yanında, İşbaşı Eğitim Programları, Toplum Yararına Programlar ve Girişimcilik Eğitim Programları da, yine Aktif İşgücü Piyasası Politikaları başlığı altında incelenebilecek, devletin işgücü piyasasına müdahale araçlarıdır.

Araştırmanın ilk bölümünde işsizlik ve istihdam konuları anlatıldıktan sonra, ikinci kısmında dünya genelinde uygulanan Aktif ve Pasif İşgücü Piyasası Politikaları genel hatlarıyla anlatılmış ayrıca ülkemizde uygulanan Pasif İşgücü Piyasası Politikaları uygulamalarından da bahsedilmiştir. Üçüncü kısımda İŞKUR tarafından uygulanan aktif politikalarına değinilmiş ve İşbaşı Eğitim Programları anlatılmıştır.

Son olarak araştırmanın dördüncü kısmında, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları içinde önemli müdahale türlerinden biri olan İşbaşı Eğitim Programının katılımcılar üzerinde ne gibi etkiler yarattığını belirlemek ve istihdama etkisini tespit etmek amacıyla nitel bir çalışma yapılmıştır. Bu nitel çalışma sonucunda elde edilen bulgulardan çıkarılan sonuçlar, bu bölüm başlığı altında sırasıyla anlatılmıştır.

Araştırma, Bolu ili sınırları içinde, İşbaşı Eğitim Programlarına katılan 28 kişi ile derinlemesine görüşmeler yapılarak gerçekleştirilmiştir. Söz konusu 28 kişi; İEP bitiminde programdan çıkartılan, Aktif İşgücü Yönetmeliği gereği program bitiminde programın süresi kadar daha istihdam edilip işten çıkartılan ve yasal süre de dolduktan sonra yine istihdamına devam edilen 3 farklı gruptan oluşmaktadır. Nitel analiz tekniği olan yarı yapılandırılmış mülakat yönteminin kullanıldığı çalışmada 3 farklı gruba konu ile ilgili sorular yöneltilmiş, alınan cevaplar doğrultusunda yeni sorular sorularak konunun derinlemesine incelenmesi sağlanmıştır.

Çalışmanın ilk aşamasında katılımcıların demografik bilgileri incelendiğinde programların gençler, bekârlar, çocuk sahibi olmayanlar ve erkekler tarafından daha ağırlıklı olarak tercih edildiği görülmektedir. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde⁹⁵, aktif işgücü hizmetlerinin amaçlarından biri de, özel politika veya

⁹⁵ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete, Md. 1.

uygulama gerektiren gruplar arasında dezavantajlı gruplardan biri olarak anılan gençlerin işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak olarak belirtilmiştir. Buradan, genel olarak katılımcı profilinin, programların amacında belirtilen profil ile örtüştüğü sonucuna ulaşılmıştır.

İşbaşı Eğitim Programlarından ağırlıklı olarak gençlerin yararlanması, yüksek olan genç işsizliğinin doğal sonucudur. Zaim (1997:190), konjonktürel işsizlik anında işçi kategorileri bakımından en fazla etkilenecek grubun genç işçiler olacağını belirtmiştir. Ertek (2008:91) ise konjonktürel işsizliği ekonomik dalgalanmalar sonucu ortaya çıkan işsizlik olarak tanımlamıştır. Yine Ertek (2008:91)'e göre, konjonktürel işsizlik döneminde, yetersiz talep nedeniyle üretimde bir daralma veya durgunluk oluşmakta birçok işçi işini kaybetmekte ve ekonomi tekrar canlanıp büyüme aşamasına geçene kadar bu kimseler işsiz kalmaktadır. İşsizlerin yararlandığı bir program türü olan İEP'nin gençler tarafından yoğun olarak kullanılması, ülkede konjonktürel işsizlik olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu durumda, ülkede üretilen mal ve hizmetlere yönelik toplam talep değişmediği takdirde, İEP'lerin konjonktürel işsizliğe bir çözüm olması ve ilave istihdam sağlaması zor gözükmektedir. Betcherman, Olivas ve Dar (2004:5)'a göre de mesleki eğitim programları, verimlilik ve istihdam edilebilirliği artırırken, eğitilenler için iş imkânları kıt olduğunda, programların maliyeti sağladığı faydayı aşabilmekte ve faydaları sınırlı kalabilmektedir.

Katılımcıların demografik bilgilerine göre istihdam durumları incelendiğinde, 14 kişilik işsiz grubun 4'ü kadın 10'unun ise erkek olduğu görülmektedir. 16'sının erkek, 12'sinin ise kadın olan katılımcılardan, 16 erkek katılımcının 10'unun işsiz durumda olması şüphesiz büyük bir orandır. Çalışan 6 erkekten 3'ü, katıldığı İEP sonrası kendi imkânları ile iş bulan, 3'ü ise katıldığı program sonrası aynı işyerinde istihdamına devam edilen katılımcılardan oluşmaktadır. İşbaşı eğitim programı, 16 erkekten 3'ünün, 12 kadın katılımcıdan ise 2'sinin direkt olarak programa katıldıkları işyerinde istihdamını sağlamıştır. Katılımcı grubumuz göz önünde bulundurulduğunda, programların özellikle erkekler üzerinde çok da başarılı olmadığı sonucu elde edilmiştir.

İEP katılımcılarının programlara katıldıkları işyerlerinde kapalı kalma etkisine maruz kalıp kalmadıkları da bir diğer araştırma konusunu oluşturmaktadır. Bu doğrultuda öncelikle bireysel görüşmeye katılanların istihdam durumları incelenmiştir. Görüşme tarihi itibarıyla katılımcıların yarısının işsiz olduğu ve özellikle de daha uzun süreli kapalı kalma etkisine maruz kalan 2. grup katılımcılarının % 70'inin işsiz olduğu anlaşılmıştır.

Kluve (2014:12)'e göre işgücü piyasasının eğitiminin katılımcıların kısa dönem içinde istihdam edilebilme ihtimaline karşı olumsuz etkileri vardır. Bireysel görüşme gerçekleştirilen gruplardaki bireyler de bu olumsuzluklardan etkilendiklerini gösteren yanıtlar vermişlerdir. Görüşme gruplarının istihdam durumlarına ilave olarak, katılımcılardan alınan yanıtlar da kapalı kalma etkisini destekler niteliktedir. Çalışma, uzun süreli ve düzenli istihdamları sağlanamayan katılımcıların kapalı kalma etkisi yaşadıklarını ortaya çıkarmıştır.

Işığık (2014:30-31)'a göre istihdam aynı zamanda insan emeğinin "ürün, gelir, saygınlık ve devamlılıktan" oluşan dört temel unsuru ile birlikte kullanılmasını ifade etmektedir. Bu dört temel unsurdan biri devamlılıktır. Uzun süreli ve düzenli istihdamla sonuçlanmayan yani devamlılığı olmayan istihdam yaratan İEP'ler, katılımcıların program süresince kendileri için daha kalıcı olabilecek işler bulması konusunda engel teşkil edebilmekte ve bazı katılımcıların kapalı kalma etkisine maruz kalmasına sebep olabilmektedir. İEP yoluyla daha uzun süre istihdam edildikten sonra istihdamına son verilenler söz konusu olumsuz etkiden daha fazla etkilenebilmektedir.

Fay (1996:8), AİPP kapsamında bir programı değerlendirirken üç faktörün göz önünde bulundurulması gerektiğini savunmuştur. Bunlar;

- 1- Programın bireyler üzerindeki etkileri nelerdir?
- 2- Net bir toplumsal kazanç sağlamak için programın etkisi yeterince büyük müdür?
- 3- Harcanan para karşılığında alınan en iyi sonuç bu mudur?

Araştırma, bahsi geçen üç değerlendirme kıstasından ilk ikisi için doğrudan bir inceleme imkânı vermiştir. Bu doğrultuda katılımcıların mesleklerinin katıldıkları İEP'lerde teşkil ettiği önem, iş öğrenme süreleri, programların katılımcıların geleceğine yönelik yapacağı katkılar hakkındaki görüşleri, programlara katılım amaçları ve programların bu amaçlara ne derece uygun olduğuna dair görüşleri değerlendirilerek ilk soruya cevap aranmıştır. İkinci soruya bir cevap bulmak için katılımcıların uzun süreli ve düzenli istihdamlarının sağlanıp sağlanamayacağına dair görüşleri değerlendirilmiştir. Yine ikinci soruya bir cevap olabilmesi açısından, bu tür programların hiç düzenlenmemesi durumunda, katılımcıların işgücü piyasasındaki durumlarının ne olabileceği konusundaki görüşleri değerlendirilmiştir. İstihdamı artırmak amacıyla gerçekleştirilebilecek birçok farklı faaliyetin sonucunu içine alan bir fayda-maliyet analizi yapılması gerektiğinden, araştırma son soruya net bir cevap verememekle birlikte özellikle programın etkisi hakkında bulunan sonuçlar, üçüncü sorunun cevabı hakkında da bir fikir vermektedir.

Çalışmada, katılımcıların katılmış oldukları İEP'ler ile meslekleri arasında bir bağlantı olup olmadığı konusu araştırılmıştır. Elde edilen bulgulara dayanılarak, katılımcıların meslekleri ile katıldıkları İEP arasında anlamlı bir bağlantı olmadığı tespit edilmiştir. Bir başka deyişle işverenler, İEP yoluyla istihdam sağlarken, bireylerin mesleklerini göz önünde bulundurmamaktadır. Buradan programların herhangi bir meslek bilgisi gerektirmeyen işler için kullanıldığı sonucu ortaya çıkmıştır.

Çalışmanın devamında, halen çalışmakta olan katılımcıların meslekleri ile çalıştıkları işler, işsizlerin ise yapmayı düşündükleri işler ile meslekleri arasındaki bağlantı durumu araştırılmıştır. Elde edilen bulgular neticesinde, çalışanların kendi meslekleri ile ilgisi olmayan alanlarda çalıştığı, işsizlerin ise kendi meslekleri ile ilgili alanlarda çalışmak istediği ortaya çıkmıştır.

Katılımcıların sahip olduğu meslekler incelendikten sonra, araştırmada İEP'deki eğitim süreleri üzerinde durulmuştur. Araştırma, İşbaşı Eğitim Programları yoluyla katılımcılara yaptırılan işlerin birçoğunun, program sürelerinden çok daha erken sürede öğrenilen ve fazla nitelik gerektirmeyen işlerden oluştuğu sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Öğrenme süreci açısından kısa süreleri kapsayan işler için eleman temini, öğrenme süreci zaman alan mesleklere göre daha kolay olduğundan, katılımcıların işgücü piyasasında işsiz durumda bulunan diğer işçilerle ikame edilmesi kolay olmaktadır. Bu durum ise işverenlerin işçileri daha kolay işten çıkarabilmesine sebep olmakta ve İEP'nin istihdam sağlamadaki başarısını etkilemektedir. Araştırma, nitelik gerektirmeyen işlerde düzenlenen İEP'lerin, katılımcıların uzun süreli istihdamını sağlamada yetersiz kalacağı sonucunu ortaya çıkarmıştır.

İşbaşı Eğitim Programlarının hem işverenler hem de katılımcılar açısından belirli faydaları vardır. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde de programın amacının; katılımcıların daha önceden edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirmelerini veya mesleki deneyim kazanmalarını sağlamak olduğu belirtilmiştir. Bu sayede işverenler, yeni istihdam edilip iş öğrenme sürecinde olan ve bu sebeple daha düşük verimle çalışan işçilerine ücret ödemek zorunda kalmamaktadır. İşçilerin ise bu programlar yoluyla deneyim kazanmaları ve birçok işyerinde istihdam edilebilmek için aranan koşullardan biri olan iş deneyimi şartını, bu programlar sayesinde aşmaları beklenmektedir. Katılımcıların, program sonunda İEP'ye katıldıkları işyerinde istihdam edilmemiş olsalar dahi, kazandıkları bu iş deneyiminin gelecekte iş bulmalarını kolaylaştırması ve iş piyasası içinde daha kolay yer bulması programın beklenen sonuçları arasındadır.

Betcherman, Olivas ve Dar (2004:1)'a göre AİPP, işsizlerin iş bulma ihtimalini artırmak gibi öncelikli olarak ekonomik amaç taşımaktadır. Bu doğrultuda, İEP'nin gelecekteki istihdam durumuna etkileri de araştırma konularından biri olmuştur. Katılımcılara gelecekteki istihdam olasılıklarına ilişkin sorular yöneltilmiştir. Olumsuz yanıtlar da alınmasına rağmen, katılımcıların % 57'si İEP yoluyla yaşadıkları iş deneyimi ile gelecekte daha kolay iş bulabileceklerini düşünmektedir. Bununla beraber katılımcılar, bu deneyimin onlara daha iyi şartlarda iş sağlayacağına inanmamaktadır.

İEP katılımcılarının çoğu, bu programları iş ortamına uyumu kolaylaştırıcı programlar olarak görmektedir. Betcherman, Olivas ve Dar (2004:1)'e göre, Bu programlar, üretken istihdamı artırarak aynı zamanda sosyal bütünleşmeyi ve uyumu

sağlamaktadır. Çalışma, uyum sağlama konusunda bu görüşle aynı doğrultuda sonuçlar vermiştir.

Araştırma, zaman kısıtı sebebiyle, katılımcıların gelecekteki istihdam durumlarını ölçme olanağı vermemekte, katılımcıların geleceğe dair beklentileri doğrultusunda bir değerlendirme yapma olanağı sunmaktadır. Katılımcıların geleceğe dair beklentileri, İEP deneyiminin onlara gelecekte daha iyi şartlarda iş sağlayamayacağı, ancak gelecekteki istihdam şanslarını ve iş ortamına uyumlarını artırdığı yönündedir.

Çalışmada, İşbaşı Eğitim Programlarının işçi ve işveren açısından ne anlama geldiği konusu da araştırılmış ve birtakım sonuçlara ulaşılmıştır. İEP, işverenlerin istihdam edeceği kişi ya da kişileri belirli şartlar dâhilinde kendilerinin belirlemesine ve yine kendi işyerlerinde yetiştirmesine olanak sağlamaktadır. İşverenler İEP düzenlemek için İŞKUR'a başvuruda bulunmakta ve kurum tarafından değerlendirilen başvurular olumlu bulunduğu takdirde, firmaların İEP düzenlemesine olanak sağlanmaktadır. Katılımcılar ise kendileri için uygun olduğunu düşündükleri işyerlerinde, iş deneyimi kazanmak ve bunun sonucunda uzun süreli ve düzenli istihdamlarının sağlanması amacıyla, düzenlenen programlara katılmaktadır.

İşbaşı Eğitim Programları yoluyla katılımcıların uzun süreli istihdamlarının sağlanabilmesi için program yoluyla yapılan işlerin katılımcıya uygun olması gerekmektedir. Aynı zamanda işverenin de, katılımcının işyeri için uygun olduğu yönünde düşünmeye sahip olması ve buna bağlı olarak katılımcıyı sürekli olarak istihdam etmeye karar vermesi gerekmektedir. Araştırmada, İEP katılımcılarının kendilerine uygun olduğunu düşündükleri işler için düzenlenen programlara, uzun süreli istihdam edilmek amacıyla katıldıkları ortaya çıkmıştır. Katılımcıların büyük çoğunluğunun programlarla ilişkisi kesilmiştir. Programlar katılımcıların uzun süreli ve düzenli istihdamlarını sağlayamamıştır. Çalışma, uzun süreli istihdam edilebilmek için eksikliklerinin ne olduğu konusunda, programların katılımcılara herhangi bir fikir veremediğini ortaya koymaktadır.

İşbaşı Eğitim Programlarının, işgücü piyasasının temel bileşenleri olan işçi ve işveren ikilisi için sağladığı ortak temel fayda ücret konusudur. İşbaşı Eğitim Programı katılımcılarına, programa devam ettikleri süre boyunca, işsizlik sigortası fonundan ödeme yapılarak, katılımcıların işsizlikten kurtulması, deneyim kazanması ve bir gelir elde etmesi sağlanmaktadır. İşverenler ise program süresince, katılımcılar için herhangi bir ücret maliyetine katlanmak zorunda kalmamaktadır. Kısa vadede hem işçi hem de işveren için faydalı olduğu düşünülen İşbaşı Eğitim Programlarının, uzun vadede düzenli ve uzun süreli istihdamla sonuçlanmaması durumunda, çeşitli olumsuz sonuçları ortaya çıkabilecektir.

Betcherman, Olivas ve Dar (2004:5)'a göre işveren tarafından teşvikle işe alınan işçi grubu teşvik süresi dolduğunda işten çıkarılabilmektedir. Fay (1996:28)'e göre ise, kullandıkları işgücüne yaptıkları ödemeleri kalıcı olarak teşviklerle devam ettirmemeleri açısından, teşvik alan firmaların bunu sürekli hale getirip getirmediğine dair dikkatli kontroller yapılması gerekmektedir. Çalışma, uygulanan İEP'lerde bu iki görüş ile aynı doğrultuda sonuçlar ortaya çıkarmıştır. İşverenler, işçileri işyerleri için uygun olmadığı için değil, daha farklı sebeplerle işten çıkarılabilmektedir. Bu sebeplerden en önemlisi, işverenlerin dönemsel üretim artışlarında açığa çıkan işgücü ihtiyacını karşılayabilmek için İEP'den faydalanma yoluna gidebilmesidir. İşverenlerin bu yolla eleman ihtiyacını karşılayabilmesi için herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Bu durumda işverenlerin dönemsel olarak artan işgücü ihtiyacını, İEP yoluyla karşılaması doğaldır. Çünkü bu durum işveren açısından önemli bir maliyet avantajı sağlamaktadır. Ancak, aynı olumlu durum, katılımcı açısından söz konusu değildir. Katılımcılar, istihdam süreçlerinin gerçekleşen durumdan daha uzun olacağı varsayımıyla hareket etmektedir. Sonuç olarak, katılımcıların İşbaşı Eğitim Programlarına katılım amacı ile işverenlerin teşvik unsuru olarak programlardan yararlanma amaçlarının birbirinden farklı olduğu tespit edilmiştir. Çalışma, uzun süreli ve düzenli istihdamları gerçekleşmeyen katılımcıların programlardan olumsuz etkilendiğini ortaya çıkarmıştır.

Hâlihazırdaki kanuni düzenlemelere göre katılımcıları iki aydan az olmamak kaydıyla en az program süresi kadar istihdam eden işverenin, katılımcıyı programdan çıkartmak için önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Bu programdan faydalanan

işverenler, kıdem ve ihbar tazminatı gibi maliyetlere katlanmak zorunda değildir. Araştırma, var olan düzenlemelerin daha çok işveren lehine olması sebebiyle, katılımcıların programa başlarken, ileriye dönük istihdam edilebileceklerine dair kaygı içinde oldukları sonucunu ortaya çıkarmıştır.

İEP yoluyla işgücü piyasasına müdahale edilmemiş olsa, katılımcıların istihdam durumlarında ne gibi bir değişiklik olacağını saptanmaya çalışıldığı, “İEP’nin işgücü piyasasına etki düzeyi” konu başlığı altında elde edilen bulgular, araştırmadaki en çarpıcı sonuçlardan birini ortaya çıkarmıştır. Gaelle (1999:4), bu programlara katılan kişilerin program uygulanmamış olsaydı da zaten her şekilde istihdam edilebilecek kişiler olması durumunu etkisizlik olarak tanımlamıştır. Çalışmada katılımcılardan alınan yanıtlar bu durumla birebir örtüşür niteliktedir. Program yoluyla istihdamları en uzun süre sağlanan üçüncü grupta yer alan katılımcıların tamamı bu program olmasa da zaten iş bulabileceklerini belirtmişlerdir. Bu programlar olmasa dahi kendilerine zaten bir iş bulabileceklerini düşünen katılımcılar, İşbaşı Eğitim Programlarının işgücü piyasasındaki etkisizliğini ortaya koymuştur.

AİPP ile ilgili daha önce birçok araştırma yapılmış ve konu ile ilgili çeşitli sonuçlara ulaşılmıştır. Yapılan bu araştırmalar ve varılan sonuçlara ilişkin özet bilgiler, çalışmamızın 2. kısmında yer verilen Tablo 2.1’de özetlenmiştir. Aktif İşgücü Piyasası Politika uygulamalarından biri olan İşbaşı Eğitim Programları üzerine yaptığımız bu araştırma da bu tabloda verilen araştırmalardan, Baker, Glyn, Howell ve Schmitt (2005)’in ve Bertola, Blau ve Khan (2002a, 2002b)’in araştırma sonuçları benzerlik göstermektedir. Uygulanmakta olan hali ile işgücü piyasasında çok da etkili görünmeyen İEP’ler, işgücü piyasasının ihtiyaçları göz önünde bulundurularak yapılacak düzenlemelerle daha etkili hale getirilmelidir.

Öğrenme süreleri çok kısa olan, herhangi bir deneyim gerektirmeyen ve buna bağlı olarak ikame edilmesi kolay olan iş pozisyonları için İEP düzenlenmemelidir. İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu meslek gruplarında bir mesleği olan işsizlerin, öncelikle iş piyasasında açık görülen işlere yönlendirilmesi sağlanmalıdır. Bu sayede, bu programlar olmasa dahi kendilerine bir iş bulabilecek kişilerin, işverenlere verilen

teşvikler yoluyla istihdam edilmesinin önüne geçilmelidir. Bu programlar olmadan iş bulabilme ihtimali zor görülen bireylerin, programlar yoluyla istihdam edilerek, deneyim kazanmalarının sağlanması, İEP'lerin gerçek amacına ulaşmasını ve daha etkili hale gelmesini sağlayacaktır.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 58. Maddesi'nin⁹⁶ 4. bendine göre taraflar, programın toplam süresinin dörtte biri içinde programın düzenlendiği İŞKUR İl Müdürlüğü'nün onayını alarak karşılıklı anlaşarak sözleşmeyi fesih yetkisine sahiptir. Bu maddeden doğan hakların kullanılması gerek katılımcıları gerekse işverenleri herhangi bir yasal yükümlülük altına sokmamaktadır. Bu programlardan yararlanan işverenlerin, işyerleri için uygun olmadığını düşündüğü katılımcıların istihdamına söz konusu dörtte birlik süre zarfında son vermesi, katılımcıların kapalı kalma etkisi olarak tabir edilen olumsuz etkiden daha az etkilenmesini sağlayacaktır.

Yapılacak kanuni düzenlemelerle, İEP katılımcılarının iş güvenceleri artırılmalıdır. Katılımcıların keyfi olarak programdan çıkarılmasının önüne geçilmeli, düzenli istihdamı sağlanamayan katılımcıların zaman kaybı en aza indirgenmelidir. Bu alanda yapılacak düzenlemeler, katılımcıların geleceğine dair duydukları kaygıları azaltacak, iş verimlerini artıracaktır.

Araştırmadan elde edilen veriler, katılımcıların meslekleri ile ilgili işlerde çalışmak istediklerini ancak bunu başaramadıklarını ortaya çıkarmıştır. Katılımcılara öğrenim hayatları sırasında verilen mesleki eğitim, işgücü piyasasının ihtiyaçları ile örtüşmemektedir. Bu konuda yapılacak birtakım düzenlemeler ile mesleki eğitim kurumları ile işgücü piyasası arasında bir uyum sağlanmalıdır. Öncelikli olarak, ilerleyen dönemde ülkenin mal ya da hizmet üretiminde ihtiyaç duyacağı meslek gruplarının ve bu mesleklerde çalışacak kişi sayısının belirlenmesi gerekmektedir. Buna bağlı olarak, mesleki eğitim veren okullar ile üretimi gerçekleştiren firmalar arasında bir entegrasyon sağlanmalıdır. Bu entegrasyon, eğitim kurumları ile işgücü piyasası arasında sürekli bilgi alışverişi yapılmasının yanında, günümüzdeki yapısına göre çok daha etkili staj programları ile mümkün kılınabilir. Mesleki eğitimde kullanılan staj

⁹⁶ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013), 28585 Sayılı Resmi Gazete, Md. 58.

programları, hem işyerlerine uyum problemlerinin erken dönemlerde aşılması hem de deneyim kazanılması açısından büyük önem taşımaktadır. Bu şekilde firmaların istediği türde ara elemanların, İşbaşı Eğitim Programlarına göre daha erken dönemde ve gerekli donanıma sahip olarak yetişmesi sağlanacaktır. İşgücü piyasasına yapılacak bu türden erken müdahalelerin, İşbaşı Eğitim Programlarına göre, hem işveren hem de çalışan açısından daha sağlıklı sonuçlar vereceği düşünülmektedir.

Düzenlenecek olan İEP'lerde yapılacak olan işlerde, iş gerekleri net olarak tanımlanmalıdır. Program süresince, yaptıkları işler açısından katılımcılar, objektif bir değerlendirme süzgecinden geçirilmelidir. İstihdamına son verilen katılımcıların bu iş gereklerinden hangisi ya da hangilerine uymadığı, katılımcının kendisine mutlaka yazılı olarak tebliğ edilmelidir. Bu sayede, katılımcıların program yoluyla kalıcı istihdamı sağlanamasa dahi, eksiklikleri hakkında bir fikir sahibi olmaları sağlanmalı ve onlara bu eksiklikler konusunda kendilerini geliştirme fırsatı verilmelidir.

İşverenlerin İEP'leri sürekli olarak kullanmaları, katılımcıların düzenli ve uzun süreli istihdamlarının sağlanmasında bir engel teşkil etmektedir. İEP'lerin amacı, sürekli teşvikler yoluyla istihdam sağlamak değil, katılımcıların deneyim kazanarak iş hayatına tutunmasını sağlamaktır. Yapılacak olan yasal düzenlemelerle, işverenlerin bu programları sadece maliyet avantajı olarak kullanmalarının önüne geçilmelidir.

İşbaşı Eğitim Programları yoluyla işgücü piyasasına yapılan müdahaleler, ülkede yaşanan konjonktürel işsizliğin çözümünde yetersiz kalabilmektedir. Ertek (2008:91)'e göre, yapısal işsizlik, çeşitli mal ve hizmetlere olan talepteki değişimler, teknolojiye bağlı değişimler ve uluslararası rekabetteki değişimler sonucu, farklı mal ve hizmetlerin üretilmesi için gerekli emek talebi yapılarındaki değişimler sonucu ortaya çıkmaktadır. Yapısal işsizliğin buradaki tanımından yola çıkılarak, İşbaşı Eğitim Programlarının yapısal işsizlik dönemlerinde kullanılmasının daha olumlu sonuçlar vereceği düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

- Adak, Nurşen (2010). "Sosyal Bir Problem Olarak İşsizlik ve Sonuçları". *Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Hizmet Bölümü Dergisi 2 (21)*: 105-116.
- Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (12 Mart 2013). *Resmi Gazete*, 28585.
- Andaç, Faruk (2010). *İşsizlik Sigortası*. Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Eğitim Yayını. Ankara: Hermes Ofset.
- Auer, Peter, Efendioğlu, Ümit ve Leschke, Janine (2008). *Active Labour Market Policies Around The World Coping With The Consequences Of Globalization*. Geneva: ILO Publications.
- Bánociová Anna, Martinková Slavomíra (2017). "Active Labour market Policies of Selected European Countries and Their Competitiveness". *Journal of Competitiveness*, Vol. 9, Issue 3, pp. 5 - 21, September 2017
- Betcherman, Gordon, Olivás, Karina ve Dar, Amit (2004). "Impacts of Active Labour Market Programs: "New Evidence From Evaluations With Particular Attention To Developing And Transition Countries". http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_079155/lang--en/index.htm, 28 Nisan 2019'da erişildi
- Biçerli, M. Kemal (2004). *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1563.
- Biçerli, M. Kemal (2005). "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?". *Çimento İşveren Dergisi 6 (19)*: 4-15

- Biçerli, M. Kemal (2014). *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Borjas, George J. (2015). *Çalışma Ekonomisi*. Çevirenler: Ç. E. Şahin, K. Gökten ve, Ü. Akçay. Bursa: Dora Basım Yayın Dağıtım Ltd. Şti.
- Calmfors, Lars, Forslund, Anders ve Hemström, Maria (2002). "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From The Swedish Experiences". *CESifo Working Paper Series No:675, IFAU Working Paper No:2002:4*.
- Case, Karl E., Fair, Ray C. (2004). *Principles of Economics*. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Daft, Richard L. (2010). *Management*. http://www.bms.lk/download/GDM_Tutorials/e-books/Management.pdf, 30 Mart 2016'da erişildi.
- DAR Amit-TZANNATOS Zafiris (1999), "Active Labor Market Programs: A Review of The Evidence from Evaluations", Social Protection Department Working Paper, World Bank, Washington.
- Eichhorst, W., Rinne, U. (2015). "An Assessment of the Youth Employment Inventory and Implications for Germany's Development Policy". *IZA Research Report Series*, 67(October), 53.
- Ellwood, David T. ve Welty, Elisabeth D. (1999). "Public Service Employment and Mandatory Work: Whose Time Has Come and Gone and Come Again?". <https://www.researchgate.net>, 14 Şubat 2016'da erişildi.
- Erdoğan, Nihat vd. (2011). *İş ve Meslek Danışmanlığı*. Ed. S. Atay.
- Eren, Sadun (1992). *İstihdam Para ve İktisadi Politika*. Ankara: Baran Ofset.

Ergün, K. Önder ve Dinçer, Tuğba (2011). "Türkiye'de İşgücü Piyasası Sorunları ve Çözüm Önerileri". *T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu*. <http://www.sgb.gov.tr/Sayfalar/AnaSayfa.aspx>. 30 Aralık 2017'de erişildi.

Ertek, Tümay (2008). *Makroekonomiye Giriş*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Fay, R. G. (1996), "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries", *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 18*, OECD Publishing.

Gürol, Mehmet Ali (2006). *Küresel Arenada Girişimci ve Girişimcilik*. Ankara: Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti.

Hirshleifer, Sarojini vd. (2014). "The Impact Of Vocational Training For The Unemployed: Experimental Evidence From Turkey". *The Economic Journal*. <http://www-wds.worldbank.org>, 1 Mart 2019'da erişildi.

<http://sozluk.gov.tr/>, 28.05.2019'da erişildi.

http://www.ilo.org/ankara/about-us/WCMS_372872/lang--tr/index.htm, 10.04.2019'da erişildi.

http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377287/lang--tr/index.htm, 11 Nisan 2019'da erişildi.

<https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminat/>, 1 Nisan 2019'da erişildi.

<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/>, 5 Nisan 2019'da erişildi.

<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/raporlar/>, 5 Nisan 2019'da erişildi.

<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/tarihce/>, 20 Mayıs 2019'da erişildi.

<http://www.tdk.gov.tr>, 12 Nisan 2019'da erişildi.

http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2013/turkce/metaveri/tanim/index.html, 12 Nisan 2019'da erişildi.

http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2265, 12 Nisan 2019'da erişildi.

<http://tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, 3 Ocak 2016'da erişildi.

<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr>, 12 Nisan 2019'da ulaşıldı.

<https://en.oxforddictionaries.com/definition/employment>, 12 Nisan 2019'da erişildi.

<https://www.bumko.gov.tr/Eklenti/11246,yeni-ekonomi-programipdf.pdf?0>, 1 Nisan 2019'da erişildi.

https://www.turged.org.tr/Hukuk-Engelli-Mevzuati/Avrupa_Engellilik_Stratejisi_2010_2020.doc., 6 Mayıs 2019'da erişildi.

<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>, 6 Mayıs 2019'da erişildi.

<https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>, 2 Nisan 2019'da erişildi.

International Labour Office (2013). *Ulusal Üçlü Sosyal Diyalog Daha İyi Bir Yönetişim İçin ILO Rehberi*. Geneva: ILO Publications.

International Labour Office (2016). *World Employment Social Outlook Trends 2016*. Geneva: ILO Publications.

International Labour Office (2019). *ILO World Employment Social Outlook 2019*. Geneva: ILO Publications.

Işığçok, Özlem (2014). *İstihdam ve İşsizlik*. Bursa: Dora Basım-Yayın Dağıtım Ltd. Şti.

İş Kanunu (10 Haziran 2003). *Resmi Gazete*, 4857/25134.

İşsizlik Sigortası Kanunu (8 Eylül 1999). *Resmi Gazete*, 4447/23810.

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik (13 Ocak 2009). *Resmi Gazete*, 27109.

Kluve, Jochen (2014). "Active Labour Market Policies With A Focus On Youth". European Training Foundation.

Koç, Yıldırım (2000). *Türkiye İle İlişkileri*. Ankara: Türk-İş Eğitim Yay. No.44.

Köklü, Aziz (1976). *Makro İktisat*. Ankara: S Yayınları.

Kutlu, Erol vd. (2004). "Uluslararası Organizasyonlar". *Uluslararası İşletmecilik*. Ed. İ. Özalp. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri.

Kuzgun, Yıldız (2003). *Meslek Rehberliği ve Danışmanlığa Giriş*. Ankara: Nobel Yayınları.

Mahiroğulları, Adnan ve Korkmaz, Adem (2013). *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Marshall, Adriana (2004). "Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts", *ILO Employment Strategy Papers 2004/13*, Geneva.

- Martin, John P. (2000). "What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries' Experiences". *OECD Economic Studies No:30, (2000/1): 79-113.*
- Martin, John P. (2014). "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness". *Yayıncı: University College Dublin Geary Institute, <http://ftp.iza.org/pp84.pdf>, 18 Haziran 2019'da erişildi.*
- Moffitt, Robert A. (2014). "Unemployment Benefits and Unemployment". *IZA World of Labor 2014:13.*
- Murat, Sedat ve Şahin, Levent (2011). *AB'ye Uyum Sürecinde Genç İşsizliği*. İstanbul: İTO Yayınları, Yay. No:2011-35
- Özdemir, Süleyman, Ersöz, H. Yunus ve Sarioğlu İbrahim (2006). *İşsizlik Sorununun Çözümünde Kobilerin Desteklenmesi*. İstanbul: Vimeks Ajans Reklamcılık & Matbaacılık, İTO Yayınları No:2006:45.
- Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği (11 Ekim 2016). *Resmi Gazete, 29854.*
- Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (27 Kasım 1994). *Resmi Gazete, 4046/22124*
- Özen, Abdurrahman vd. (2011). *Dünden Bugüne Türkiye İş Kurumu 1946-2011*. Ankara: Lazer Ofset Matbaa Tesisleri San. Tic. Ltd. Şti.
- Parasız, İlker (2006). *İktisada Giriş*. İstanbul: Erçin Ofset
- Pierre, Gaelle (1999). "A Framework For Active Labour Market Policy Evaluation". *http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_120383.pdf, 20 Haziran 2019'da erişildi.*
- Seven, Ayşe (2016). "Yarım Çalışma Ödeneği". *İstihdamda 3i 20:69.*

- Şahin, Levent (2007). "Türkiye İşgücü Piyasasının Yapısal Özellikleri ve İşsizlik Sorunu". *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* 53 :543-575.
- Şen, Mustafa (2016). "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Türkiye’de Mesleki Eğitim Kurslarının Analizi". *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 2(1) 67-89.
- Tosun, Kemal (1992). *İşletme Yönetimi*. Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.
- Tozan, Celal (2013). *İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları, Ücret Garanti Fonu, Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği, Yargıtay Kararları*. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu. Ankara: Aydoğdu Ofset.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982).
- Türkiye İş Kurumu Kanunu (5 Temmuz 2003). *Resmi Gazete*, 4904/25159.
- Türkiye İş Kurumu İşgücü Piyasası Raporları (2011-2018).
- Türkiye İş Kurumu Yıllık İstatistik Bültenleri (2011-2017).
- Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023). T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- Usluer, Erdal (2005). *Meslek İncelemeleri Kılavuzu*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Wessels, Walter J. (2002). *İktisat*. Çev.: Ü. Çağlar. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti.
- White, Deena (2001), "To Market, To Market: Employability in the Liberal Investment State", *Paper presented at the conference on Social Cohesion, Université de Montréal, June 21-22, 2001, Montréal*.

Yavuz, H. B. (2017). “Aktif işgücü piyasası politika uygulamalarının etkilerinin değerlendirilmesi: bir meta analiz çalışması”. *OPUS – Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 7(13), 497-523.

Zaim, Sabahattin (1997). *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.





EKLER

Ek 1: İşbaşı Eğitimi esnasında ya da program bitiminde ayrılan ya da programdan çıkarılan katılımcılara yönelik, İş Başı Eğitim Programı bireysel görüşme soruları:

Demografik Bilgiler

Cinsiyetiniz:

Yaşınız:

Medeni Haliniz:

Çocuk Sayısı:

Eğitim Durumunuz:

1- İşbaşı Eğitim Programı dışında herhangi bir mesleki eğitim aldınız mı? Bir meslekte ustalığınız ya da bir mesleğe sahip olduğunuzu gösteren bir diplomanız ya da sertifikanız var mı? Yoksa mesleğinizi pratik yoluyla mı edindiniz? Açıklayınız.

2- Şu anda çalışıyor musunuz?

3- Yapmayı düşündüğünüz ya da halen yaptığınız iş ile pratik ya da teorik eğitim yoluyla edindiğiniz meslek arasında bir bağlantı var mı? Açıklayınız.

4- İşbaşı eğitim programına katılmaktaki asıl amacınız neydi? Açıklayınız.

5- İşbaşı eğitim programı yoluyla yaptığımız işin ve mesleğin, kendinize uygun olduğunu düşünüyor muydunuz? Açıklayınız.

6- Katıldığınız İşbaşı Eğitim Programının toplam süresi ne kadardı? Siz bu programa ne kadar devam ettiniz? Açıklayınız.

7- Herhangi bir mesleğiniz varsa, mesleğiniz ile katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı arasında bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

8- Eğer teorik olarak eğitimini aldığınız meslek dalı ile katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı arasında mesleki bir bağlantı varsa, mesleğinizin pratikteki uygulamasını görme imkânı bulabildiniz mi? Açıklayınız.

9- Program başlangıcında, programın bitiminden sonra ya da yasal istihdam zorunluluğu süresinin dolmasından sonra istihdam edilemeyeceğinize dair kaygı taşıyor muydunuz? Açıklayınız.

10- Katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı dâhil olmak üzere, İşbaşı Eğitim Programlarının uzun süreli istihdam edilmenizi sağlayacak programlar olarak görüyor musunuz? Açıklayınız.

11- İşbaşı Eğitim Programı süresince işveren ya da eğitmen tarafından, yapacağınız iş size öğretildi mi? Açıklayınız.

12- Bu programa katılmamız ve burada almış olduğunuz işbaşı eğitimin, gelecekte iş bulmanızı kolaylaştırıcı yönde katkı sağlayacağını düşünüyor musunuz? Eğer bu programın size bir katkı sağladığını düşünüyorsanız, program öncesi durumunuz göz önünde bulundurulduğunda, size neler kattığını düşünüyorsunuz? Açıklayınız.

13- Programdan çıkarılmış olmanıza karşın, bu program yoluyla istihdam edilmiş olmanızın size kazandırdığı deneyim ile gelecekte daha iyi şartlarda (cret, sosyal olanaklar, kariyer vb.) iş bulabileceğinizi düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

14- İşbaşı Eğitim Programı yoluyla çalıştığınız işyerinde daha iyi yapabileceğinize inandığınız bir iş ya da daha verimli alışabileceğinize inandığınız bir bölüm var mıydı? Açıklayınız.

15- İşbaşı Eğitim Programı'ndan kendi isteğiniz ile mi ayrıldınız, yoksa işveren tarafından mı ıkarıldınız? Açıklayınız.

16- İşbaşı Eğitim Programı esnasında ya da bitiminde, programı kendi isteğiniz ile bıraktıysanız, işyerinde, size işbaşı eğitimi veren ya da bölümünüzde amiriniz olarak çalışan kişi ya da kişilerle iş ilişkileriniz ve diğer çalışanlarla olan ilişkileriniz, İşbaşı Eğitim Programı sonrasında işe devam etmeme yönündeki kararınızı etkiledi mi? Açıklayınız.

17- İşbaşı Eğitim Programı esnasında ya da bitiminde, programı kendi isteğiniz ile bıraktıysanız, bırakma nedeniniz işyerinde olumsuz olduğunu düşündüğünüz koşullardan mı (Mobbing, ağır iş şartları, çalışma ortamı, çalışma arkadaşları vs.), yoksa kendinizle ilgili özel bir sorundan mı kaynaklandı? Açıklayınız.

18-İşbaşı Eğitim Programı esnasında ya da bitiminde, programı kendi isteğiniz ile bıraktıysanız, ücret düzeyi bu kararı vermenizde etkili oldu mu? Açıklayınız.

19- İşbaşı Eğitim Programı esnasında ya da bitiminde, programı kendi isteğiniz ile bıraktıysanız, program esnasında yalnızca kısa vadeli sigorta kolları primlerinin yatırılması, buna karşın emekliliğe yansıyan uzun vadeli sigorta primlerinin yatırılmaması bırakma kararını vermenizde etkili oldu mu? Açıklayınız.

20- İşbaşı Eğitim Programı esnasında herhangi bir mazeretinizden dolayı ya da mazeretsiz olarak programa devamsızlık yaptınız mı? Açıklayınız.

21- Eğer programa devamsızlık yaptıysanız bu durum, resmi bir belge ile kanıtlanabilecek bir nedene dayanıyor muydu? Açıklayınız.

22- Eğitim aldığınız dönemde, sizinle aynı eğitimi alanlar ya da işyerindeki diğer çalışanlarla ilişkileriniz nasıldı? Herhangi bir çatışma yaşadınız mı? Açıklayınız.

23- Bu program yoluyla işe alınanlarla işletmenin diğer çalışanları arasında bir ayrımcılık yapıldığını düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

24- Sizinle aynı İşbaşı Eğitim Programı'na başlayıp, halen devam eden katılımcılarla farkınız olduğunu düşünüyor musunuz? Farkınız olduğunu düşünüyorsanız, halen işe devam edenlere göre ne gibi farklılıklarınız olduğunu düşünüyorsunuz? Açıklayınız.

25- Bu programın çalışma ortamına uyumunuzu kolaylaştırdığını düşünüyor musunuz? Açıklayınız.



Ek 2: İşbaşı eğitimi döneminde ve sonrasındaki yasal zorunluluk döneminde çalıştırılıp, işten çıkan ya da çıkarılan katılımcılara yönelik İş Başı Eğitim Programı bireysel görüşme soruları:

Demografik Bilgiler

Cinsiyetiniz:

Yaşınız:

Medeni Haliniz:

Çocuk Sayısı:

Eğitim Durumunuz:

1- İşbaşı Eğitim Programı dışında herhangi bir mesleki eğitim aldınız mı? Bir meslekte ustalığınız ya da bir mesleğe sahip olduğunuzu gösteren bir diplomanız ya da sertifikanız var mı? Yoksa mesleğinizi pratik yoluyla mı edindiniz? Açıklayınız.

2- Şu anda çalışıyor musunuz?

3- Yapmayı düşündüğünüz ya da halen yaptığınız iş ile pratik ya da teorik eğitim yoluyla edindiğiniz meslek arasında bir bağlantı var mı? Açıklayınız.

4- İşbaşı Eğitim Programına katılmaktaki asıl amacınız neydi? Açıklayınız.

5- İşbaşı Eğitim Programı yoluyla yaptığınız işin ve mesleğin, kendinize uygun olduğunu düşünüyor muydunuz? Açıklayınız.

6- Katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı'nın toplam süresi ne kadardı? Siz bu programa ne kadar devam ettiniz? Açıklayınız.

7- Herhangi bir mesleğiniz varsa, mesleğiniz ile katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı arasında bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

8- Eğer teorik olarak eğitimini aldığınız meslek dalı ile katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı arasında mesleki bir bağlantı varsa, mesleğinizin pratikteki uygulamasını görme imkânı bulabildiniz mi? Açıklayınız.

9- Program başlangıcında, programın bitiminden sonra ya da yasal istihdam zorunluluğu süresinin dolmasından sonra istihdam edilemeyeceğinize dair kaygı taşıyor muydunuz? Açıklayınız.

10- Katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı dâhil olmak üzere, İşbaşı Eğitim Programlarının uzun süreli istihdam edilmenizi sağlayacak programlar olarak görüyor musunuz? Açıklayınız.

11- İşbaşı Eğitim Programı süresince işveren ya da eğitmen tarafından, yapacağınız iş size öğretildi mi? Açıklayınız.

12- Bu programa katılımız ve burada almış olduğunuz işbaşı eğitimin ve program sonrası yasal zorunluluk döneminde edindiğiniz iş deneyiminin gelecekte iş bulmanızı kolaylaştırıcı yönde katkı sağlayacağını düşünüyor musunuz? Eğer bu programın size bir katkı sağladığını düşünüyorsanız, program öncesi durumunuz göz önünde bulundurulduğunda, size neler kattığını düşünüyorsunuz? Açıklayınız.

13- Program sonrası yasal istihdam döneminde sonra işten çıkarılmış olmanıza karşın, bu program yoluyla istihdam edilmiş olmanızın size kazandırdığı deneyim ile gelecekte daha iyi şartlarda (cret, sosyal olanaklar, kariyer vb.) iş bulabileceğinizi düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

14- İşbaşı Eğitim Programı yoluyla çalıştığınız işyerinde daha iyi yapabileceğinize inandığınız bir iş ya da daha verimli alışabileceğinize inandığınız bir bölüm var mıydı? Açıklayınız.

15- İşbaşı Eğitim Programı sonrası yasal istihdam zorunluluğu döneminde sonra, işten kendi isteğiniz ile mi ayrıldınız, yoksa işveren tarafından mı ıkarıldınız? Açıklayınız.

16- Yasal istihdam zorunluluğu dönemi sonrasında, işi kendi isteğiniz ile bıraktıysanız, işyerinde, size işbaşı eğitimi veren ya da bölümünüzde amiriniz olarak çalışan kişi ya da kişilerle iş ilişkileriniz ve diğer çalışanlarla olan ilişkileriniz, yasal istihdam dönemi sonrasında işe devam etmeme yönündeki kararınızı etkiledi mi? Açıklayınız.

17- Yasal istihdam zorunluluğu dönemi sonrasında, işi kendi isteğiniz ile bıraktıysanız, bırakma nedeniniz işyerinde olumsuz olduğunu düşündüğünüz koşullardan mı (Mobbing, ağır iş şartları, çalışma ortamı, çalışma arkadaşları vs.), yoksa kendinizle ilgili özel bir sorundan mı kaynaklandı? Açıklayınız.

18- Yasal istihdam zorunluluğu dönemi sonrasında, işi kendi isteğiniz ile bıraktıysanız, ücret düzeyi bu kararınızda etkili oldu mu? Açıklayınız.

19- Yasal istihdam zorunluluğu dönemi sonrasında, programı kendi isteğiniz ile bıraktıysanız, program esnasında yalnızca kısa vadeli sigorta kolları primlerinin yatırılması, buna karşın emekliliğe yansıyan uzun vadeli sigorta primlerinin yatırılmaması bırakma kararını vermenizde etkili oldu mu? Açıklayınız.

20- İşbaşı Eğitim Programı esnasında ve program sonrası yasal istihdam zorunluluğu döneminde herhangi bir mazeretinizden dolayı ya da mazeretsiz olarak programa ya da işe devamsızlık yaptınız mı? Açıklayınız.

21- Eğer İşbaşı Eğitim Programı'na ya da program sonrası işe devamsızlık yaptıysanız bu durum, resmi bir belge ile kanıtlanabilecek bir nedene dayanıyor muydu? Açıklayınız.

22- Eğitim aldığınız ve yasal istihdam zorunluluğu süresinde çalıştığınız dönemde, sizinle aynı eğitimi alanlar ya da işyerindeki diğer çalışanlarla ilişkileriniz nasıldı? Herhangi bir çatışma yaşadınız mı? Açıklayınız.

23- Bu program yoluyla işe alınanlarla işletmenin diğer çalışanları arasında bir ayrımcılık yapıldığını düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

24- Sizinle aynı İşbaşı Eğitim Programına başlayıp, yasal istihdam zorunluluğu süresinin dolmasından sonra işe devam eden katılımcılarla ve İşbaşı Eğitim Programı'nın bitiminde programdan çıkarılan, yani yasal istihdam zorunluluğu döneminde istihdam edilmeyenlerle farkınız olduğunu düşünüyor musunuz? Farkınız olduğunu düşünüyorsanız, ne gibi farklılıklarınız olduğunu düşünüyorsunuz? Açıklayınız.

25- Bu programın çalışma ortamına uyumunuzu kolaylaştırdığını düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

Ek 3: İşbaşı eğitimi döneminde işe başlayıp, yasal istihdam zorunluluğu dönemi sonrasında da istihdam edilenlere yönelik, İş Başı Eğitim Programı bireysel görüşme soruları:

Demografik Bilgiler

Cinsiyetiniz:

Yaşınız:

Medeni Haliniz:

Çocuk Sayısı:

Eğitim Durumunuz:

1- İşbaşı Eğitim Programı dışında herhangi bir mesleki eğitim aldınız mı? Bir meslekte ustalığınız ya da bir mesleğe sahip olduğunuzu gösteren bir diplomanız ya da sertifikanız var mı? Yoksa mesleğinizi pratik yoluyla mı edindiniz? Açıklayınız.

2- Yapmayı düşündüğünüz ya da halen yaptığınız iş ile pratik ya da teorik eğitim yoluyla edindiğiniz meslek arasında bir bağlantı var mı? Açıklayınız.

3- İşbaşı Eğitim Programı'na katılmaktaki asıl amacınız neydi? Açıklayınız.

4- İşbaşı Eğitim Programı yoluyla yaptığınız işin ve mesleğin, kendinize uygun olduğunu düşünüyor muydunuz? Açıklayınız.

5- Katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı'nın toplam süresi ne kadardı? Açıklayınız.

6- Herhangi bir mesleğiniz varsa, mesleğiniz ile katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı arasında bir bağlantı olduğunu düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

7- Eğer teorik olarak eğitimi aldığınız meslek dalı ile katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı arasında mesleki bir bağlantı varsa, mesleğinizin pratikteki uygulamasını görme imkânı bulabildiniz mi? Açıklayınız.

8- Program başlangıcında, programın bitiminden sonra ya da yasal istihdam zorunluluğu süresinin dolmasından sonra istihdam edilemeyeceğinize dair kaygı taşıyor muydunuz? Açıklayınız.

9- Katıldığınız İşbaşı Eğitim Programı dâhil olmak üzere, İşbaşı Eğitim Programlarının uzun süreli istihdam edilmenizi sağlayacak programlar olarak görüyor musunuz? Açıklayınız.

10- İşbaşı Eğitim Programı süresince işveren ya da eğitmen tarafından, yapacağınız iş size öğretildi mi? Açıklayınız.

11- Bu programda kazandığınız iş deneyiminin mevcut işinizi kaybetmeniz bile gelecekte iş bulmanızı kolaylaştırıcı yönde katkı sağlayacağını düşünüyor musunuz? Eğer bu programın size bir katkı sağladığını düşünüyorsanız, program öncesi durumunuz göz önünde bulundurulduğunda, size neler kattığını düşünüyorsunuz? Açıklayınız.

12- İleride işinizi kaybetmeniz bile, bu program yoluyla istihdam edilmiş olmanızın size kazandırdığı deneyim ile gelecekte daha iyi şartlarda (ücret, sosyal olanaklar, kariyer vb.) iş bulabileceğinizi düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

13- Çalıştığımız işyerinde daha iyi yapabileceğinize inandığımız bir iş ya da daha verimli çalışabileceğinize inandığımız bir bölüm var mı? Açıklayınız.

14- İşbaşı Eğitim Programı esnasında, program sonrası istihdam edildiğiniz dönemde, herhangi bir mazeretinizden dolayı ya da mazeretsiz olarak programa ya da işe devamsızlık yaptınız mı? Açıklayınız.

15- Eğer İşbaşı Eğitim Programı'na ya da program sonrası işe devamsızlık yaptıysanız bu durum, resmi bir belge ile kanıtlanabilecek bir nedene dayanıyor muydu? Açıklayınız.

16- Eğitim aldığınız ve çalıştığınız dönemde, sizinle aynı eğitimi alanlar ya da işyerindeki diğer çalışanlarla ilişkileriniz nasıldı? Herhangi bir çatışma yaşadınız mı? Açıklayınız.

17- Bu program yoluyla işe alınanlarla işletmenin diğer çalışanları arasında bir ayrımcılık yapıldığını düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

18- Sizinle aynı İşbaşı Eğitim Programı'na başlayıp, yasal istihdam zorunluluğu süresinin dolmasından sonra işe devam eden katılımcılarla ve İşbaşı Eğitim Programı'nın bitiminde programdan çıkarılan, yani yasal istihdam zorunluluğu döneminde istihdam edilmeyenlerle farkınız olduğunu düşünüyor musunuz? Farkınız olduğunu düşünüyorsanız, ne gibi farklılıklarınız olduğunu düşünüyorsunuz? Açıklayınız.

19- Bu programın çalışma ortamına uyumunuzu kolaylaştırdığını düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

20- Bu program olmasaydı asla bir iş bulamazdım diyor musunuz? Açıklayınız.

21- Bu program olmasaydı bu alanda asla bir iş bulamazdım diyor musunuz? Açıklayınız.

22- Bu program olmasaydı, aynı işyerinde çalışma fırsatı yakalayabileceğinizi düşünüyor musunuz? Açıklayınız.

23- İşyerinden beklentileriniz nelerdir? İşbaşı Eğitim Programı'na katılmak için neden bu işyerini tercih ettiniz? Açıklayınız.