



Araştırma Makalesi

Genç İşsizliği ile Mücadelede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü: İŞKUR Mesleki Eğitim Kursları Örneği

Merve Kayaduvar*

ORCID: 0000-0001-6110-5533

Öz

Genç işsizliği genel işsizlik oranlarının çok üzerinde seyreden oranları nedeniyle hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin mücadele ettikleri en önemli ekonomik ve toplumsal problemlerin başında gelmektedir. Türkiye’de de yüksek seyreden oranları nedeniyle genç işsizliği ile mücadele kritik bir öneme sahiptir. Genç işsizliği probleminin temelinde beceri uyumsuzluğunun yattığı varsayımından hareketle çözümün gençlerin istihdam edilebilirliklerini artıracak politikalarından geçtiği düşünülmektedir. Bu çerçevede aktif istihdam politikaları özellikle de mesleki eğitim kursları ön plana çıkmaktadır. Bu çalışmanın amacı İŞKUR tarafından uygulanan mesleki eğitim kurslarının genç işsizliği ile mücadelede konusunda neden etkili olamadığını analiz etmektir. Bu bağlamda mesleki eğitim kurslarının dayandığı temel varsayımın ve kursların uygulama sürecinin kursların genç işsizliği probleminin çözümü konusunda başarıya ulaşmasını zorlaştırdığı iddia edilmektedir. Çalışmanın argümanları nitel araştırma metodu kullanılarak Ankara’da İŞKUR’un uyguladığı mesleki eğitim kurslarına yönelik gerçekleştirilen saha çalışması kapsamında gerçekleştirilen yarı-yapılandırılmış derinlemesine mülakatlardan elde edilen bulgularla desteklenmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: genç işsizliği, aktif istihdam politikaları, mesleki eğitim kursları, İŞKUR

Makale Geliş Tarihi: 30.10.2021 Makale Kabul Tarihi: 15.12.2021

*Dr. Arş. Gör. Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi, mervekayaduvar@gmail.com



The Role of The Active Employment Policies in Struggle With the Youth Employment: The Case of the Vocational Training Courses of İŞKUR

Abstract

Youth unemployment is one of the most important economic and social problems that both developed and developing countries struggle with because of its higher rates than general unemployment rate. Also in Turkey, fighting youth unemployment has a critical importance due to its high rates. Based on the assumption that skill mismatch lies at the root of the youth unemployment problem, it is thought that the solution lies in policies that will increase the employability of young people. In this context, active employment policies, especially vocational training courses, come to the fore. The aim of this study is to analyze why vocational training courses implemented by İŞKUR are not effective in combating youth unemployment. In this context, it is claimed that the fundamental assumption on which vocational training courses are based and the implementation process of these courses make it difficult for the courses to be successful in solving the youth unemployment problem. These arguments are tried to be supported by the findings obtained from the semi-structured in-depth interviews carried out within the scope of the field research using the qualitative research method and carried out for the vocational training courses implemented by İŞKUR in Ankara.

Keywords: youth unemployment, active employment policies, vocational training courses, İŞKUR

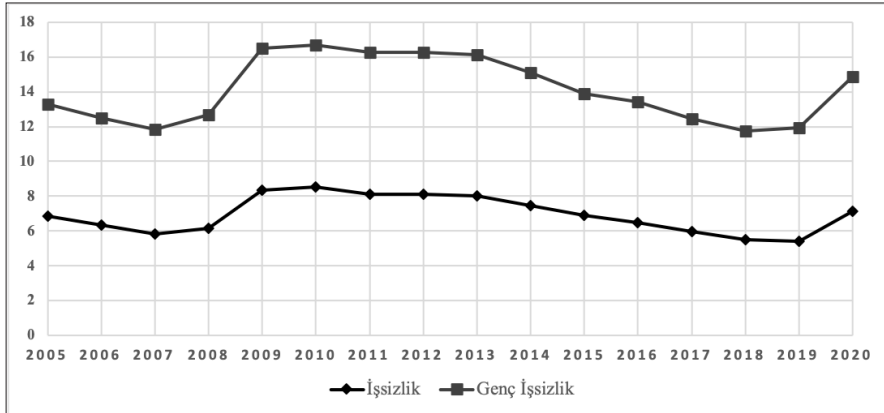
Giriş

İşsizlik hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin mücadele ettikleri en önemli ekonomik ve toplumsal problemlerin başında gelmektedir.¹ Özellikle genç işsizliği² problemine genel işsizlik oranlarının çok üzerinde seyreden oranları nedeniyle özel bir önem atfedilmektedir. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkelerinin toplam genç işsizlik oranları genel işsizlik oranlarının iki katından daha fazladır (Bakınız: Şekil 1).

2008 yılında kapitalist sistemin girdiği yapısal krizle birlikte tüm dünyada işsizlik oranları yükselmiş, ekonomik kriz ve dalgalanmalara karşı daha kırılgan durumdaki genç istihdamında ciddi kayıplar yaşanmıştır. Gençler çoğunlukla düşük ücretli, güvencesiz, düşük nitelik gerektiren işlerde istihdam edilmekte bu

1. Bu makalede, yazar tarafından 04/09/2015 tarihinde Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda savunulan "Limits to Neoliberal Governance: Active Labour Market Policies And Vocational Training Courses in Ankara" başlıklı yüksek lisans tezinin bulgularından yararlanılmıştır. Adı geçen yüksek lisans tezi Türk Sosyal Bilimler Derneği 2021 yılı Genç Sosyal Bilimciler Ödülü yarışmasında yüksek lisans tez kategorisinde ödül almıştır.

2. Genç işsizliği Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Birleşmiş Milletler (UN), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Dünya Bankası (WB) tarafından 15-24 yaş arasında yer alıp çalışmak istemesine rağmen iş bulamayan gençleri tanımlamaktadır.

Şekil 1: OECD Ülkelerinin Toplam İşsizlik ve Genç İşsizlik Oranları (yüzde)

Kaynak: <https://data.oecd.org/> web sitesindeki istatistiklerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

nedenle de işgücü piyasasından kopuşları daha hızlı olmaktadır (Elder ve Kring, 2016: 5). 2020 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan COVID-19 Pandemisi, işsizlik oranlarının 2008 yapısal krizi öncesi seviyelere inme trendini tersine çevirmiştir. 2020 yılında küresel ölçekte genel işsizlik yüzde 6,47'a çıkarken³ genç işsizlik oranı yüzde 14,6'e yükselmiştir⁴. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'ne göre, işgücü piyasasına yeni giriş yapan ya da girmek üzere olan gençler diğer gruplara göre pandeminin yarattığı ekonomik krizden daha ağır bir şekilde etkilenmektedir ve gençlerin işlerini kaybetme riskleri yetişkinlerden üç kat daha fazladır. Bu durumun en temel nedeni ise pandeminin genç işgücünün dörtte üçünün istihdam edildiği büro işleri, satış, hava taşımacılığı, konaklama, perakende, eğlence ve spor gibi sektörleri derinden etkilemesidir (2020: 2).

Genç işsizliğinin tüm dünyada önemli boyutlara ulaşması bu konuda geniş bir literatürün ortaya çıkmasına yol açmıştır. Literatürde genç işsizliğinin sebepleri ve bu problemle mücadele yöntemleri üzerine geniş tartışmalar yer almaktadır.⁵ Bu tartışmalarda genel olarak genç işsizliğin nedenleri makro nedenler ve mikro nedenler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Makro nedenler; ülkelerin genel ekonomik ve toplumsal yapısı, emek piyasası politikaları, ekonomik kriz veya durgunluklar, demografik yapı, eğitim politikaları ve ücretler olarak özetlenebilmektedir. Mikro nedenler ise; cinsiyet, etnik köken, engellilik durumu, eğitim düzeyi, beceri ve yetenek düzeyi ve işveren tutumu olarak özetlenebilmektedir. Genç işsizliği ile mücadele yöntemleri de genç işsizliğin arkasında yattığı düşünülen nedenler üzerinden şekillenmektedir. Genç işsizliğini azaltmak için uygulanan makroekonomik politikalar ekonomik büyümeyi, istikrarı, gelir dağılımında eşitliği amaçlarken, mikro ekonomik politikalar; işsizliğin bireyler üzerindeki etkilerini azaltmayı amaçlayan pasif istihdam politikaları ve işsiz bireylerin bece-

3. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.Z>

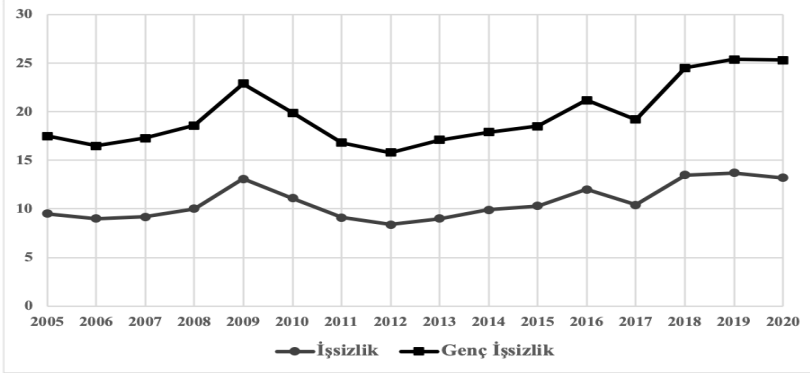
4. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf

5. Genç işsizliği konusundaki tartışmalar için bakınız: Blanchflower ve Freeman, 2000; Breen, 2005; Choudhry, vd., 2012; 2013; Contini, 2010; Dimian, 2011; Isengard, 2003; Korenman ve Neumark, 2000; O'higgins, 2011; 2016.

ri ve yeteneklerini artırarak emek piyasasına entegrasyonlarını kolaylaştırmayı amaçlayan aktif istihdam politikalarından oluşmaktadır.

Türkiye’de de genel işsizlik oranlarının çok üzerinde seyreden oranları nedeniyle genç işsizliği⁶ ile mücadele kritik bir önem kazanmaktadır (Bakınız: Şekil 2). TÜİK, 2020 yılında gerçekleşen işsizlik oranını yüzde 13,2 olarak açıklarken, genç işsizliği oranını yüzde 25,3 olarak açıklamıştır.⁷

Şekil 2: Türkiye’de İşsizlik ve Genç İşsizlik Oranları (Yüzde)



Kaynak: <https://data.tuik.gov.tr/> web sitesindeki istatistiklerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2021 yılının Ekim ayında yayımlanan Ulusal Genç İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı (2021-2023)’te genç işsizliği problemine ilişkin şu tespitler yer almaktadır; Türkiye demografik fırsat penceresi sayılabilecek düzeyde genç nüfusa sahiptir fakat yeterli istihdam yaratılmadığı için bu avantaj kullanılamamaktadır. Gençler arasında istihdama katılım oranları düşük, işsizlik oranları yüksektir. Gençler arasında en yüksek işsizlik oranı yükseköğretim mezunlarındadır. 2020 yılında yükseköğretim mezunu genç nüfustaki işsizlik oranı yüzde 35,8 olmuştur. Yükseköğretim mezunu gençler arasındaki yüksek işsizlik oranları, alınan eğitim sonucu kazanılan nitelikler ile işgücü piyasasının talep ettiği nitelikler arasında bir uyumsuzluk olduğuna işaret etmektedir. İşgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamayan bir eğitim ve mesleki eğitim sisteminin yanı sıra okul sonrası işgücü piyasasına geçişi kolaylaştıran mekanizmaların yetersizliği söz konusudur. Genç işsizliği konusundaki en önemli sorunun eğitimden istihdama geçiş sorunu olduğu “ne eğitimde ne istihdamda ne yetiştirmede olan gençler” (NEİY)⁸ oranının yüksekliğinden anlaşılabilir. NEİY oranı; kavram, tanım ve kapsam bağlamında iş arayışında olmayan gençleri de değerlendirmeye katması nedeniyle genç işsizliği oranına göre daha geniş bir kesimi işaret etmektedir. OECD ve ILO tarafından ne eğitimde ne istihdamda ne yetiştirmede olan gençler gelirleri

6. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından 15-24 yaş arasında çalışma istek ve gücüne sahip olup cari ücret haddinde bir arayan; ancak bulamayan kişiler genç işsiz olarak tanımlanırken, bunun sonucunda ortaya çıkan olgu genç işsizliği olarak tanımlanmaktadır.

7. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=İsgucu-Istatistikleri-2020-37484>

8. Not in education, employment or training (NEET)



yoksulluk sınırının altında olan ve ekonomik durumlarını iyileştirecek becerilere sahip olmayan bireyler olarak nitelendirilmektedir. TÜİK, 2020 yılı NEİY oranını yüzde 28,3 olarak açıklamıştır (Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2021: 7-34).

Kalkınma planları, Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı gibi temel politika metinlerinde genç işsizlik ve NEİY oranlarının yüksekliği “beceri uyumsuzluğu” olarak kavramsallaştırılan işgücünün nitelikleriyle işgücü piyasası talepleri arasındaki uyumsuzlukla ilişkilendirilmektedir. Bu kapsamda eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, mesleki eğitim yoluyla beceri ve niteliklerin geliştirilmesi gibi stratejiler ön plana çıkmaktadır. Gençlerin “istihdam edilebilirliklerini” artırarak işgücü piyasasında talep edilebilir hale getirilmelerini amaçlayan bu stratejiler içerisinde Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından uygulanan mesleki eğitim kursları önemli bir yer kaplamaktadır.

İşsizliğin temel sebebinin beceri uyumsuzluğu olduğu kabulünden yola çıkarak kısa vadede beceri kazandırmayı hedefleyen mesleki eğitim kurslarının istihdama katkısına yönelik yapılan çalışmalar, bu kursların istihdam üzerindeki pozitif etkisinin çok sınırlı olduğunu ya da istihdam üzerinde etkisinin olmadığını ortaya koymaktadır (Akbaş, 2015; Ayyıldız, 2019; Bayrakdar, 2019; Biçerli, 2005; Çapar Dirioz, 2012; Dünya Bankası, 2013; Günaydın ve Yıldız, 2016; Karakoç, 2015; Kluge, 2010; McKenzie, 2017; Öksüz, 2012; Şahin, 2019; Topçu, vd., 2018).

Bu çalışmanın amacı İŞKUR tarafından uygulanan mesleki eğitim kurslarının genç işsizliği ile mücadelede neden etkili olamadığını analiz etmektir. Bu bağlamda çalışmada ilk olarak İŞKUR mesleki eğitim kurslarının dayandığı temel varsayımına ilişkin eleştirel bir tartışma yürütülmektedir. Ardından, İŞKUR mesleki eğitim kurslarının uygulama sürecinden kaynaklanan nedenlere odaklanılmaktadır. Mesleki eğitim kurslarının uygulama süreci analiz edilerek, özel sektöre ihale edilerek gerçekleştirilen kursların etkin ve verimli olmayan politika sonuçlarına neden olduğu gösterilmeye çalışılmaktadır.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmanın argümanları nitel araştırma metodu kullanılarak gerçekleştirilen saha çalışmasından elde edilen bulgularla desteklenmeye çalışılmaktadır. Saha çalışması kapsamında İŞKUR'dan, İŞKUR Ankara İl Müdürlüğü'nden, Kalkınma Bakanlığı'ndan, özel sektör işyerlerinden, özel eğitim merkezlerinden, Ankara Sanayi Odası'ndan, kalkınma ajanslarından, işveren ve işçi sendikalarından, belediyeler ve Millî Eğitim Bakanlığı gibi mesleki eğitim düzenleyen diğer kamu kurumlarından uzmanlarla yarı-yapılandırılmış derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda toplam kırk dokuz görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerin otuz yedisi Temmuz 2014 - Şubat 2015 tarihleri arasında, geri kalan on ikisi ise zaman içerisinde gerçekleşen değişiklikleri saptayabilmek için Kasım-Aralık 2019 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Görüşmeciler, kar topu örnekleme yöntemi kullanılarak belirlenmiştir (Bakınız: Tablo 1) ve tüm mülakatlar çalışmanın yazarı tarafından Ankara'da görüşmecilerin iş yerlerinde gerçekleştirilmiştir.

Tablo 1: Görüşmeci Listesi⁹

	Görevi	İşyeri
Görüşmeci 1	Sahibi	Küçük Ölçekli İşletme (Savunma Sanayi)
Görüşmeci 2	Satış Müdürü	Küçük Ölçekli İşletme (Plastik Sanayi)
Görüşmeci 3	Sahibi	Küçük Ölçekli İşletme (Makina Sanayi)
Görüşmeci 4	Sahibi	Küçük Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü-Halı Yıkama)
Görüşmeci 5	İnsan Kaynakları Müdürü	Orta Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü- Güvenlik)
Görüşmeci 6	İnsan Kaynakları Müdürü	Orta Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü- Otel)
Görüşmeci 7	İnsan Kaynakları Müdürü	Orta Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü- Yemek)
Görüşmeci 8	İnsan Kaynakları Müdürü	Orta Ölçekli İşletme (Mobilya Sektörü)
Görüşmeci 9	Sahibi	Orta Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü- Yemek)
Görüşmeci 10	İnsan Kaynakları Müdürü	Büyük Ölçekli İşletme (Madencilik Sanayi)
Görüşmeci 11	Personel Yönetimi ve Endüstri İlişkileri Müdürü	Büyük Ölçekli İşletme (Otomotiv Sanayi)
Görüşmeci 12	İnsan Kaynakları Müdürü	Büyük Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü- Yemek)
Görüşmeci 13	Endüstri İlişkileri ve İdari İşler Müdürü	Büyük Ölçekli İşletme (Traktör Sanayi)
Görüşmeci 14	İnsan Kaynakları Müdür Yardımcısı	Büyük Ölçekli İşletme (Gıda Sanayi)
Görüşmeci 15	İnsan Kaynakları Planlama ve Geliştirme Müdürü	Büyük Ölçekli İşletme (Savunma Sanayi)
Görüşmeci 16	Uzman Mühendis	Büyük Ölçekli İşletme (Savunma Sanayi)
Görüşmeci 17	İnsan Kaynakları Uzmanı	Holding (inşaat- enerji- gayrimenkul- sağlık- eğitim)
Görüşmeci 18	Üst Düzey Yönetici	İŞKUR Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi
Görüşmeci 19	İstihdam Uzmanı	İŞKUR Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi
Görüşmeci 20	İstihdam Uzmanı	İŞKUR Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi
Görüşmeci 21	Yönetim Kurulu Üyesi	İŞKUR
Görüşmeci 22	Üst Düzey Yönetici	İŞKUR Ankara İl Müdürlüğü
Görüşmeci 23	Uzman	İŞKUR Ankara İl Müdürlüğü
Görüşmeci 24	Üst Düzey Yönetici	Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü
Görüşmeci 25	Üst Düzey Yönetici	Kalkınma Bakanlığı Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü
Görüşmeci 26	Üst Düzey Yönetici	Ankara Sanayi Odası (Ankara İİMEK temsilcisi)
Görüşmeci 27	Üst Düzey Yönetici	Polatlı Sanayi Odası
Görüşmeci 28	Koordinatör	Genel-İş
Görüşmeci 29	Üst Düzey Yönetici	TİSK
Görüşmeci 30	Eğitim Uzmanı	TİSK
Görüşmeci 31	Üst Düzey Yönetici	MESS (Ankara İİMEK temsilcisi)
Görüşmeci 32	Mali ve İdari İşler Müdürü	Özel Eğitim Merkezi
Görüşmeci 33	Genel Müdür	Özel Eğitim Merkezi
Görüşmeci 34	Üst Düzey Yönetici	BELTEK
Görüşmeci 35	Üst Düzey Yönetici	BELMEK
Görüşmeci 36	Üst Düzey Yönetici	MEB Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü

9. 30 ve daha az çalışanı olan işletmeler küçük ölçekli, 30-300 çalışanı olan işletmeler orta ölçekli, 300 ve daha fazla çalışanı olan işletmeler büyük ölçekli işletme olarak sınıflandırılmıştır.



Tablo 1: Görüşmeciler Listesi (devam)

Görüşmeci 37	Eğitim Uzmanı	MEB Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü
Görüşmeci 38	Genel Müdür	Özel Eğitim Merkezi
Görüşmeci 39	Sahibi	Özel Eğitim Merkezi
Görüşmeci 40	Genel Müdür	Özel Eğitim Merkezi
Görüşmeci 41	Sahibi	Özel Eğitim Merkezi
Görüşmeci 42	Üst Düzey Yönetici	Ankara Sanayi Odası
Görüşmeci 43	Sahibi	Küçük Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü-Yemek)
Görüşmeci 44	Sahibi	Küçük Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü-Muhasebe)
Görüşmeci 45	Sahibi	Küçük Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü-Gayrimenkul)
Görüşmeci 46	Sahibi	Küçük Ölçekli İşletme (Makine Sanayi)
Görüşmeci 47	İnsan Kaynakları Müdürü	Orta Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü- Otel)
Görüşmeci 48	İnsan Kaynakları Müdürü	Büyük Ölçekli İşletme (Hizmet Sektörü- Otel)
Görüşmeci 49	İnsan Kaynakları Müdürü	Büyük Ölçekli İşletme (Savunma Sanayi)

Saha çalışması için Ankara'nın tercih edilmesinin temel sebebi İŞKUR Genel Müdürlüğü'nün Ankara'da yer almasıdır. Ayrıca Ankara'nın ekonomik yapısı nedeniyle mesleki eğitim kursları yaygın şekilde düzenlenmektedir. İlk olarak Ankara'nın ekonomik yapısında çoğunlukla küçük ve orta büyüklükteki işletmeler yer almaktadır. Mesleki eğitim kursları genellikle küçük ve orta büyüklükteki işletmelere işgücü yetiştirilmesini sağlamaktadır. Büyük ölçekli işletmeler çoğunlukla kendi işgücünü kendi yetiştirme imkânına sahip olmaktadır. İkinci olarak Ankara'da ekonomi büyük oranda hizmet sektörüne dayanmaktadır. Mesleki eğitim kursları çoğunlukla hizmet sektörüne yönelik alanlarda gerçekleştirilmektedir.

İşsizlik Değil Mesleksizlik

Türkiye'de uzun yıllardır yüksek seyreden genç işsizlik ve NEİY oranları, gençlerin piyasada talep edilen becerilere ve mesleklere sahip olmaması ile ilişkilendirilmektedir. "Türkiye'de işsizlik yok mesleksizlik var" söylemiyle ortaya konan bu yaklaşım, Kalkınma planları, Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı gibi temel politika metinlerinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) ve İŞKUR gibi kamu kurumlarının ve sanayi odaları, ticaret odaları gibi sivil toplum kuruluşlarının rapor ve açıklamalarında görülmektedir. Genç işsizliğinin temelinde "beceri uyumsuzluğu" olarak kavramsallaştırılan işgücünün nitelikleriyle işgücü piyasası talepleri arasındaki uyumsuzluğun yattığı bu nedenle gençlere piyasada talep edilen beceri ve mesleki niteliklerin kazandırılmasıyla genç işsizliği sorununun çözülebileceği ifade edilmektedir. Bu yaklaşım Dünya Bankası (DB), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşların işsizlik kavramsallaştırmasıyla birebir örtüşmektedir. İşsizlik sorunu, bu kuruluşlar tarafından piyasaya dahil olamamanın ya da piyasanın beklentilerini karşılayamamanın sonucu olarak görülmektedir. Dolayısıyla bireylerin becerilerinin artırılması çözüm olarak sunulmaktadır.



İşsizliğin piyasa dışına düşme durumu olarak ele alınması ve piyasa dışına düşmenin temel nedeninin de bireylerin düşük nitelikleri ve piyasada talep edilen becerilere sahip olmaması olarak kabul edilmesi, işsizliğin ekonomik sistemden kaynaklanan bir sorun olarak görülmesinden ziyade bireysel yetersizliklerin ürünü olarak görülmesine neden olmaktadır (Dertli, 2007: 18). Dolayısıyla bu bakış açısı, işsizlik olgusunun temel faili olarak bireyi öne sürmektedir. Başka bir ifade ile, işsizlik sorununun sorumlusu olarak işsizliği ortaya çıkaran temel yapı yani kapitalist sistem yerine birey görülmektedir.

Aslında işsizlik, Marx'ın ifade ettiği gibi kapitalizmin içsel bir unsurudur. Marx (2003: 542), nispi aşırı emekçi nüfusun yani sermayenin kendisini genişletmesi için gerekenden daha fazla emekçi nüfusun kapitalist birikimin kendisi tarafından kendi enerjisi ve büyüklüğü ile doğru orantılı olarak durmadan üretildiğini ifade etmektedir. Dolayısıyla, Marx'a göre işsizlik kapitalist birikimin genel yasasıdır. Sermayenin organik bileşiminin yani sabit sermayenin (makine ve hammadde) toplam sermayeye (sabit sermaye ve değişen sermaye toplamı) oranının kapitalizmin gelişmesi ve rekabetin zorunlu etkisi sonucu artmaktadır. Bu durum toplam sermaye büyüklüğü arttıkça emeğe olan talebin artan bir hızla düşmesine neden olmaktadır çünkü emeğe olan talebi belirleyen şey değişen sermayedir ve toplam sermayenin artmasıyla değişen sermaye de büyüse de bu gittikçe küçülen bir oranda gerçekleşmektedir. Bu emek verimliliğinin artırılması anlamına gelmektedir fakat nispi aşırı emekçi nüfusa yani işsizliğe de yol açmaktadır. Dolayısıyla, emekçi artı nüfus kapitalist birikimin gelişmesinin zorunlu bir ürünüdür.

Emekçi artı nüfus kapitalist sermaye birikiminin gelişmesinin zorunlu bir ürünü olmasının yanı sıra aynı zamanda sermaye birikiminin kaldıracı hatta kapitalist üretim biçiminin varlık koşulu halini almaktadır. Marx tarafından yedek sanayi ordusu olarak kavramsallaştırılan emekçi artı nüfus tümüyle sermayeye ait bir ordu gibi her an sermayenin elinin altındadır ve sermayenin kendisini genişletme gereksinimlerini karşılamak üzere daima sömürülmeye hazır bir emek gücü kitlesi yaratmaktadır. Yedek sanayi ordusu sermaye birikiminde üç temel işlev üstlenmektedir. İlk olarak, yedek sanayi ordusu, üretimdeki olası ani genişleme için emek gücünün hazır bulunmasını sağlamaktadır. İkinci olarak, ekonominin daralma ve ortalama canlılık dönemlerinde faal emek ordusunun baskı altında tutulmasını sağlarken üçüncü olarak ekonomik genişleme ve aşırı üretim dönemlerinde faal ordunun isteklerini dizginleme işlevini üstlenmektedir. Dolayısıyla, nispi artı nüfus, emek arz ve talep yasasının üzerinde döndüğü eksenler ve ücretlerin sermayenin sömürü ve egemenlik faaliyetlerine mutlak şekilde uyan sınırlar içerisinde tutulmasını sağlamaktadır (Marx, 2003: 550).

Kapitalist sermaye birikiminin hem zorunlu bir sonucu hem de birikimin kaldıracı ve hatta kapitalist sistemin varlık koşulu haline gelen emekçi artı nüfusu yani işsizliği piyasaya dahil olamama problemi olarak tanımlamak ve piyasaya dahil olabilmeyen önündeki en büyük engeli de piyasada talep edilen beceriler-



den yoksun olmak olarak kabul etmek, işsizliğin kapitalist sistemle bağıni ko-partmaktadır. Böyle bir yaklaşım, işsizliğin kapitalist sistemin içsel bir unsuru olduğunun ve kapitalist sermaye birikimi için üstlendiği işlevlerin gizlenmesini sağlamaktadır. Böylece işsizlik olgusu kapitalist üretim biçiminden, sermaye birikim sürecinden izole bir şekilde ele alınmaktadır (Dertli, 2007: 18).

İşsizliğin temelinde yatan kapitalist sistemle ilişkisinin kopartılarak piyasa dışına düşme sorunu olarak ele alınması, işsizliği bireysel bir deneyime indirgemektedir. Gerekli beceri ve niteliklerden yoksun olma nedeniyle piyasaya dahil olamama sorunu olarak bireyselleştirilen işsizliğin çözümünün de bireysel düzeyde aranmasına yol açmaktadır. Bu yaklaşıma göre işsizlik sorununun çözüm yolu bireylerin beceri ve niteliklerini artırarak onları piyasada talep edilebilir kılmaktan geçmektedir. Başka bir ifade ile bireylerin istihdam edilebilirliğinin yani piyasada istihdam edilme olasılıklarının artırılmasını sağlayacak politikalar yoluyla işsizlik sorununun çözülebileceği iddia edilmektedir. White (2001) tarafından istihdam edilebilirlik bireylerin işgücü piyasasındaki değişim değerini ifade etmektedir. İstihdam edilebilirlikleri artan bireylerin işgücü piyasasında çok daha rahat iş bulabileceği, farklı işler arasında daha kolay geçiş yapabileceği hatta aynı kurum içerisinde farklı fonksiyonları gerçekleştirme esnekliğine sahip olabileceği düşünülmektedir. İşsizliğin temelinde mesleksizlik ve beceri uyumsuzluğunun yattığı varsayımından hareketle bireylerin beceri ve nitelikleri artırılarak onlara piyasada geçerli meslekler kazandırılarak istihdam edilebilirlikleri artırılabilir. Bu çerçevede işsizlerin beşerî sermayesine yatırım yaparak onları istihdam edilebilir kılmayı hedefleyen aktif istihdam politikaları işsizlikle mücadele konusunda öne çıkan en önemli strateji haline gelmektedir.

Aktif istihdam politikaları işsizleri aktifleştirmeyi yani piyasaya entegre etme amacı taşıyan mesleki eğitim kursları, iş arama yardımları, istihdam teşvikleri, girişimcilik programları, doğrudan iş yaratma gibi politikalarından oluşmaktadır (Dar ve Tzannatos, 1999: 3). Neoliberal dönüşüm piyasa kurallarının egemenliğinin yeniden tesis edildiği, devletin ekonomideki rolünün azaldığı yeni bir sosyal ve ekonomik düzen ortaya çıkarmıştır. Bu yeni düzende sosyal politikalar ekonomi politikalarına tabi olurken artık refah politikaları hak temelli olmaktan çıkarak ihtiyaç temelli uygulanmaya başlamıştır (Jessop, 1999: 355). Keynesyen dönemin yüksek “dekomodifikasyon”¹⁰ yani bireylere piyasa katılımından bağımsız olarak sosyal açıdan kabul edilebilir bir yaşam standardını gerçekleştirebilme düzeyi sağlayan refah devleti anlayışı terkedilmiş ve bireyler hayatlarını sürdürebilmek için piyasaya daha bağımlı hale gelmişlerdir. Bir başka ifadeyle neoliberal dönüşümle birlikte bireylerin refah politikaları sayesinde piyasa dışında kalarak hayatlarını sürdürme imkânları neredeyse tamamen ortadan kalkmıştır. Refah harcamaları ve

10. Esping-Andersen'in kavramsallaştırmasına göre refah devleti sağladığı “dekomodifikasyon” (decommodification) yani bireylerin ya da ailelerin piyasa katılımından bağımsız olarak sosyal açıdan kabul edilebilir bir yaşam standardını gerçekleştirebilme derecelerine göre Liberal, Muhafazakâr ve Sosyal Demokrat Refah Devletleri olarak sınıflandırılmaktadır. Bkz. Esping-Andersen, 1990.



yardımlar ihtiyaç sahiplerine gelir testine göre sağlanmaya başlamıştır ve bu harcama ve yardımlardan yararlanma aktif olarak piyasaya katılma koşuluna bağlanmıştır. Sosyal politika anlayışında yaşanan bu dönüşümün temelinde hak temelli ve kapsamlı refah harcama ve yardımlarının bireylerin çalışma motivasyonlarını azaltarak onları pasifleştirdiği başka bir ifade ile “refah bağımlılığı” yaratarak piyasadaki uzaklaşmalarına neden olduğu varsayımı yatmaktadır (Offe, 1984: 151). Bu kapsamda bireylerin piyasa dışında kalarak hayatlarını sürdürmelerini sağlayan refah politikaları yerine onları piyasaya entegre edecek, çalışma motivasyonlarını ve becerilerini artıracak aktifleştirici politikaların uygulanması gerekmektedir. Neoliberalizmin sosyal politika anlayışında ortaya çıkardığı bu paradigma değişikliği “refah devletinden çalıştırmacı devlete” geçiş olarak kavramsallaştırılmaktadır. Jessop’a göre Fordist birikim rejimi ve bu rejimin düzenleme biçimi olan Keynesyen Refah Devleti yerini Post-Fordist birikim rejimine ve bu rejimin düzenleme biçimi olan Schumpeter Çalıştırmacı Rekabet Devleti’ne bırakmıştır (1999; 2003).¹¹ Çalıştırmacı devletin temel niteliği sosyal politikaların serbest piyasaya ve sermaye birikiminin gerekliliklerine tabi olmasıdır. Bu çerçevede refah harcama ve yardımları da piyasaya dahil olma koşuluna bağlanmaktadır.

Refah devletinden çalıştırmacı devlete geçişle birlikte devletin işsizlik konusundaki sorumluluğu da emek piyasasının daha etkin çalışması için düzenlemeler yapmak ve piyasaya girişte fırsat eşitliği yaratmakla sınırlandırılmıştır (Dertli, 2007: 101). İşsizlik bireylerin piyasada geçerli ve talep edilen niteliklere, becerilere, eğitime sahip olmamasından kaynaklı piyasaya dahil olamama sorunu olarak ele alındığı için işsizlik problemi devlet müdahalesi gerektirmeyen piyasanın kendi iç işleyişi sayesinde çözülebilecek bir durumdur. Bireysel bir sorun olarak kavramsallaştırılan işsizliğin sorumluluğu bireylere yüklenerek çözüm bireylerin kendilerini piyasasının gerekliliklerine göre yetiştirmelerinde görülmektedir. Bireyler istihdam edilebilirliklerini artırarak emek piyasasında talep edilebilir hale gelebilmekte bu şekilde işsiz kalmalarını önleyebilmektedir. İstihdam edilebilirliğin artırılması bireylerin omzuna yüklenen bir sorumluluk halini alırken devlet ve sivil topluma yüklenen sorumluluksa istihdam edilebilirliği artıracak programları sunmaktır. Bu çerçevede aktif istihdam politikaları çalıştırmacı devletin işsizlikle mücadele aracı olarak ortaya çıkmaktadır.

İşsizliğin kavramsallaştırılması noktasında işsizliğin temelinde yatan kapitalist sistemle bağının kopartılarak bireylerin piyasa dışında kalması olarak ele alınma-

11. Jessop’a (1999) göre, Schumpeter Çalıştırmacı Rekabet Devleti sürekli yenilik ve gelişmeyi destekleyerek arz yönlü politikalar ile uluslararası rekabet edebilirliği artırmayı amaçlamaktadır. Ulusal sınırlar içerisindeki piyasaya yönelik kitlesel tüketim için kitlesel üretime dayanan Fordist birikim rejimi yerine uluslararası piyasaya yönelik sürekli değişen ve farklılaşan uluslararası talebe göre esnek ve inovatif üretime dayanan Post-Fordist birikim rejimine geçilmiştir. Bu sebeple sermayenin uluslararası piyasalarda rekabet edebilirliğinin yüksek olması çok önemlidir. Rekabet edebilirliği artırmak için de esnek ve inovatif üretimi gerçekleştirecek yüksek vasıflı, kapasiteli, yaratıcı, esnek, yeniliklere kolay uyum sağlayabilen emek gücü gerekmektedir. Aynı zamanda emek maliyetleri uluslararası rekabet edebilirliği özellikle emeğin ucuz olduğu ülkelerle rekabeti zorlaştıracak ölçüde yüksek olmamalıdır. Ayrıca emeğin yeniden üretimi noktasında sosyal politikaların uluslararası rekabet edebilirlik ve esnek üretimin gerekliliklerine tabi olması gerekmektedir.



sı ve bu bağlamda çözümün de bireylerin beşerî sermayesine yatırım yapmakta aranması işsizlikle mücadele konusunda etkili sonuçlar elde edilmesini zorlaştırmaktadır. İşsizlik sorununun gerçek kaynağının üstünü örterek işsizliğin sadece görünümüne odaklanan politikaların başarı sağlaması mümkün değildir.

Genç işsizliği ile mücadele noktasında da sorunu temelinde yatan kapitalist sistem ve ilişkilerden uzaklaştırarak bu bağlamda genç işsizliğini ekonomik yapı ve piyasalardan kaynaklanan bir problem olmaktan ziyade bireysel yetersizliklerin ürünü olarak görmek çözüm önerilerinin yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Genç işsizliği sorununun gençlere yönelik uygulanacak aktif istihdam politikaları aracılığıyla gençlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması yoluyla çözülmesi mümkün görünmemektedir çünkü genç işsizliğinin kaynağı iddia edildiğinin aksine yetenek kıtlığı değil iş imkânı kıtlığıdır. İstihdamsız büyüme olarak kavramsallaştırılan ekonomik büyümenin istihdamı artırmaması durumu küresel bir eğilim haline gelmiştir. İstihdam yaratılan sektörler çoğunlukla daha az uzmanlık gerektiren, güvencesiz, geçici, düşük ücretli ve yarı zamanlı işlerde yoğunlaşmaktadır (Güllüpınar, 2017: 74). Az miktarda istihdam yaratılan nitelik gerektiren, tam zamanlı, güvenceli işler içinse yoğun bir rekabet oluşmaktadır. Bu rekabeti aşma ve istihdam edilme sorumluluğu da emek piyasasına yeni giren gençlere yüklenmektedir. Kamusal sorumluluğun bireysel sorumluluğa indirildiği neoliberal anlayışa uygun olarak gençlerin piyasanın talepleri karşısında kendi gelişiminden ve istihdam edilebilirliğinden sorumlu özneler olduğu kabulü ile devlet gençlere yönelik istihdam olanaklarını yaratmakla sorumlu olmak yerine gençlerin istihdam edilebilirliğini artıracak aktif istihdam politikalarını uygulamakla sorumlu hale gelmektedir.

Türkiye'deki işsizliğin özelde genç işsizliğinin arkasında da beceri uyumsuzluğu ve mesleksizliğin yattığı varsayımı, işsizlik olgusunun temel faili olarak bireyi öne sürmektedir. İşsizliğin kapitalist sisteme içkin bir sorun olduğu gerçeğini örtmeye yönelik bu iddia işsizlikle mücadele aracı olarak yapısal makro politikalar yerine bireye yönelik mikro politikaları ön plana çıkartmaktadır. Bu kapsamda eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, mesleki eğitim yoluyla beceri ve niteliklerin geliştirilmesi gibi stratejiler önem kazanmaktadır. Gençlerin istihdam edilebilirliklerini artırarak işgücü piyasasında talep edilebilir hale getirilmelerini amaçlayan bu stratejiler içerisinde İŞKUR tarafından uygulanan mesleki eğitim kursları önemli bir yer kaplamaktadır. Fakat genç işsizliği probleminin temel sebeplerini ortadan kaldırmadan mesleki eğitim kursları yoluyla genç işsizliği ile mücadele etmek mümkün görünmemektedir. Genç işsizliği probleminin temel sebeplerini ortadan kaldırmak için de sorunun temel faili olarak bireyler yerine piyasayı, devleti, kapitalist sistemi ele almak gerekmektedir. Genç işsizliği kavramsallaştırmasının arkasında yatan beceri uyumsuzluğu varsayımı odağın sorunun kaynağı yerine bireysel görünümüne kaymasına neden olmakta dolayısıyla sorunun çözümünü imkânsız hale getirmektedir. Daha önce ifade edildiği gibi, literatürdeki araştırma sonuçları da aktifleştirici stratejilerin işsizlik sorunuyla mücadelede sınırlı bir düzeyde pozitif etkiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır.



Mesleki Eğitim Kurslarının Uygulama Süreci

Kalkınma planları, Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı, Ulusal Genç İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı gibi temel politika metinlerinde Türkiye'deki yüksek genç işsizliği oranları ve ilk kez iş arayan gençler arasında uzun süreli işsizlerin daha yoğun olması gençlerin piyasada talep edilen nitelik, beceri ve yeteneklere sahip olmamasına yani beceri uyumsuzluğuna bağlanmıştır. Bu nedenle genç işsizliği ile mücadelede gençlere yönelik aktif istihdam politikalarının yaygınlaştırılması temel politika eksenini olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede gençlerin istihdam edilebilirliklerini artırmak için onlara piyasada talep edilen beceri ve meslekleri kazandıracak mesleki eğitim kursları ön plana çıkmıştır.

İşsizliğin beceri uyumsuzluğundan kaynaklanan bir sorun olduğu varsayımı altında mesleki eğitim kurslarından gençlerin istihdam edilebilirliklerini artırması beklenmektedir fakat önceki bölümde ifade edildiği gibi, işsizliğin kapitalist sistemin içsel bir unsuru olduğu görmezden gelinerek bu beklentinin gerçekleşmesi mümkün değildir. Mesleki eğitim kurslarının dayandığı temel varsayım kadar uygulama biçimi de etkinlik ve verimliliğini etkilemektedir.

İŞKUR'un mesleki eğitim kursları konusunda karar mercii 2000 yılında kurulan ve 2003 ve 2006 yıllarında revize edilen İl İstihdam Kurulları'dır. Bugünkü ismiyle İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK), il genelinde işgücü ve mesleki eğitim ihtiyacını belirlemek üzere işgücü piyasası analizlerinin yapılmasından, ilin ihtiyaçlarına uygun biçimde istihdam ve mesleki-teknik eğitim politikalarının hazırlanmasından, istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirler ile uygulanacak aktif işgücü programlarının belirlenmesinden, istihdam etkinliklerinin ve mesleki eğitim uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesinden sorumludur (İŞKUR, 2011). Farklı kurumlar ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak, işsizlikle mücadelede yerel olanakların ve kaynakların harekete geçirilmesi amacıyla kurulmuş bu kurullar il düzeyinde tüm sosyal paydaşların temsil edildiği katılımcı bir yapıda tesis edilmiştir. İİMEK'te kamu kurumları temsilcileri ile sosyal taraflar vali başkanlığında bir araya gelmektedir (İŞKUR, 2011). Kurulda il düzeyindeki devlet kurumları ve sivil toplum örgütlerinden gelen 12-14 temsilci yer almaktadır. Temsilcilerin büyük çoğunluğu il düzeyindeki devlet kurumlarının üst düzey yöneticileridir. İl Millî Eğitim Müdürleri, İl Ticaret Müdürleri, İŞKUR İl Müdürleri kurulda yer almaktadır. Sivil toplum örgütlerinden gelen katılımcılar ise bir işveren ve üç işçi sendikasının temsilcileri ve Sanayi ve Ticaret Odası ile Esnaf Odaları Birliği Başkanları'dır. Kurulun sekretarya hizmetlerini İŞKUR İl Müdürlükleri üstlenmektedir.

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının il düzeyindeki istihdam politikası konusunda geniş çaplı sorumlulukları ve mesleki eğitime ilişkin önemli finansal ve idari yetkileri bulunmaktadır. Fakat kurulların resmi ve gerçek yetkileri arasında ciddi farklar bulunmaktadır. İİMEK'teki kararlar uygulamada büyük ölçüde İŞKUR İl Müdürlüğü'nün önerileri ve teşviklerine göre şekillenirken valilerin ka-



rarlar üzerinde çok büyük bir ağırlığı bulunmaktadır. İİMEK çoğunlukla formalite icabı toplanmakta ve kurul üyeleri kurul toplantısında bulunsa da kuruldaki görüşmelere aktif olarak katılamamaktadır. Kurul üyeleri karar alma sürecinin sadece onaylama noktasında aktif rol alabilmektedir (Mütevellioglu ve Aksoy, 2010: 24). Ankara İİMEK'te Ankara Sanayi Odası temsilcisi olarak yer alan üst düzey bir yönetici bu durumu şu şekilde ifade etmektedir:

İİMEK'teki karar alma süreci çok sağlıklı bir süreç değil. Kurul 3 ayda bir prosedür gereği toplanıyor. Katılım var ama katılımcılık yok. Üyeler önlerine gelen kararları imzalıyorlar sadece. Bazen haberimiz olmadan yönetim kurulu karar almış, karar teklifi çıkarmış oluyor biz İİMEK toplantısında görüyoruz. Biz de yönetim kurulu üyesiyiz ama bize sorma gereği duymadan karar alabiliyorlar. En azından usulen bir araya gelmesek de evrakin dolaşması gerekir, imzamızın alınması gerekir ama bunu bile yapmıyorlar. Bu nedenle kuruldaki verimli sonuç almayı beklemek yanlış olur. Karar alma mekanizması bu kadar problemlili olan, prosedür gereği toplanan bir kurul o ildeki koordinasyonu ve işbirliğini nasıl sağlasın (Görüşmecisi 26).

Bir başka Ankara İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu üyesi de benzer şekilde şunları dile getirmiştir:

İl istihdam kurulunda yüzlerce kurs açılıyor. Ciddi bir arka planı olmadan bu kurslara karar verilip, onaylanıyor. Ağırlıklı olarak MEB ile İŞKUR şu kurs açılmalı diye bir şeyle geliyor bizde bunu onaylıyoruz. Ben 8-10 yıldır TİSK'in temsilcisiyim ama il istihdam ve mesleki eğitim kuruluna bir katkı sağlayamıyorum (Görüşmecisi 31).

Kurulun katılımcı görüntüsüne rağmen kararların daha çok İŞKUR ve vali tarafından şekillendirilmesinde üyelerin ilgisizliği de önemli rol oynamaktadır. İŞKUR İl Müdürlüğü'nden yüksek düzey bir yönetici bu durumda şikayetçi olduklarını şu şekilde ifade etmektedir:

İİMEK'lerde sosyal taraflar var. Ama hantal bir yapıya sahip. Sosyal taraf temsilcileri içselleştirmiyorlar. Her tarafta ciddiyetsizlik var. Karar alma noktasında hiç bir katılımcılık göstermiyorlar. Sosyal taraflar çok pasif kalıyorlar ve kuruldaki karar alma süreçleri o yüzden çok sıkıntılı. İl istihdam ve mesleki eğitim kurulları şuan için sadece mevzuatta yazdığı için toplanıyor. İŞKUR ne hazırlıyorsa ortada oluyor, bunu niye böyle yaptınız diye soran olmuyor. Kurula katılan kişiler gelip tuzluk gibi oturuyorlar. İŞKUR'a bunu yapmışsın da niye yapmışsın, bu neden böyle olmuş diye sormuyorlar. Ankara'da bu konuda en katılımcı olan ASO başkanıdır. Her toplantıda görüşlerini bildirir, katkıda bulunur. İşgücü piyasasına yönelik çok fazla bir



şey konuşulduğunu ben görmedim. Kurul prosedür gereği yapılıyor. Yarım saatte, 1 saatte toplantı bitsin diye bekleyen kişilerle bu iş yürümüyor. Kurulda sendikalar, akademisyenler var ama ben daha bir kere bile akademisyenin bir yorumunu görmedim. Kurula katkı yapanlar olmuyor. Kurulların hantal bir yapısı var. Ankara İİMEK'e genelde vali katılmıyor bu nedenle ciddiyeti de olmuyor. Valinin geldiği kurullarda herkes daha ciddi oluyor. Vali yardımcısı katılınca herkes kendi halinde oturuyor. Valinin kurul üstünde ve kararlar üzerinde etkisi çok yüksek (Görüşmeci 22).

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının karar alma süreçlerini sorunlu hale getiren bir diğer faktör ilin işgücü ve mesleki eğitim ihtiyacını belirlemek üzere yapılan işgücü piyasası analizlerinin göstermelik ve özensiz bir şekilde gerçekleştirilmesidir. İşgücü talebini ölçmek için İŞKUR il müdürlükleri işverenlere anket uygulamaktadır fakat dört soruluk anketlerle işgücü talebinin ne ölçüde sağlıklı bir şekilde tespit edilebildiği tartışmalıdır (Kumaş, 2010: 147). Bir mobilya firmasının insan kaynakları müdürü anketler hakkında şunları dile getirmektedir:

İŞKUR'un iş ve meslek danışmanı zaman zaman gelip anket doldurtturuyor. Ama vaktimiz olmuyor genelde üstün körü dolduruyoruz. Bazen gelmeden direk anketi gönderiyorlar günlerce doldurmaya vakit bulmuyoruz sonrasında doldurmuş olmak için hızlıca dolduruyoruz. Bunun dışında ihtiyaç tespitine yönelik hiç bir şey yapılmıyor (Görüşmeci 8).

Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası'nda üst düzey yönetici ve Ankara İİMEK üyesi görüşmeci de kurulda onlara sunulan ihtiyaç analizlerinin ne kadar gerçeği yansıttığından emin olamadıklarını ifade ederek şunları eklemiştir:

İhtiyaç analizinin sonuçlarının bilimsel verilere dayanıp dayanmadığı tartışmalı. İŞKUR analiz yaptık, işyerlerini dolaştık şu kurslara ihtiyaç var diyor bizde onaylıyoruz ama bu kursa olan ihtiyaç hangi verilere dayanarak belirlendi bu belli değil. Mesela Çubuk'ta bir sanat okulu var orada şu kurs açılsın. Tamam da neyi nasıl ölçtünüz de orada o kursun açılmasına karar verdiniz. Ya il müdürü gece rüya gördü ya da birkaç kişi kahvede sohbet ederken niye böyle bir şey açmıyorsunuz dedi de bunun üzerine o kursun açılmasını öngördüler. Maalesef benim gördüğüm bu. İŞKUR'un tek tek işverenlerle görüşüp ihtiyaçları belirlemesi bana biraz yönetmelik üstünde kalıyor gibi geliyor. Bize İŞKUR'dan ya da il müdürlüğünden anketler geliyor işyerlerimize gönderiyoruz. Ama kimsenin anketleri çözecek zamanı ve enerjisi olmayabiliyor. Bu nedenle bu anketlerin hakiki olarak yapıldığını düşünmüyorum (Görüşmeci 31).

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmeyen işgücü ihtiyaç analizlerine dayanarak verdiği kararlar sonucunda piyasanın



ihtiyacı olmayan mesleklerde kurslar açılabilir. Bir özel eğitim merkezinin genel müdürünün aktardığına göre;

Bakıyoruz İŞKUR sürekli manikür-pedikür, hasta bakımı, aşçılık kursları açıyor. Gerçekten Ankara'da senelerdir bitmeyen bir manikürcü ihtiyacı mı var? Herkes aşçı bulmak için çırpınıyor mu? Hiç sanmıyorum öyle olsa biz kursiyerleri kurs sonrasında işe yerleştirirken bu kadar zorluk çekmezdik. Piyasada ihtiyaç olmayan mesleklerde kurslar açılıyor surf açılmış olsun diye kurs sayısını ve kursiyer sayısını yüksek göstermek için yapıyorlar (Görüşmeci 40).

Mesleki eğitim kurslarına ilişkin karar mercii ve kararları il düzeyinde bağlayıcı olan İİMEK'in karar alma sürecinin katılımcı yapısının kâğıt üzerinde kalması ve kursların yeterince sağlıklı yürütülemeyen ihtiyaç analizlerine dayandırılarak açılması mesleki eğitim kurslarının etkinliğini azaltmaktadır. Karar sürecinin yanı sıra kursların etkinliğini belirleyen bir diğer etmen uygulama şeklidir. Mesleki eğitim kursları neoliberal yaklaşımın özel sektörün kamuya göre daha etkin ve verimli hizmet sunumu gerçekleştirdiği varsayımından hareketle özel sektöre ihale edilerek gerçekleştirilmektedir. Kursların özel sektöre ihale edilerek düzenlenmesi sonucunda bazı yanlış uygulamalar ve suiistimler ortaya çıkmakta ve politikanın istenilen hedeflere ulaşamamasına yol açmaktadır.

İŞKUR, mesleki eğitim kursları düzenlerken iki yöntem kullanmaktadır; hizmet alımı yöntemi ve iş birliği yöntemi.¹² Hizmet alımı ve iş birliği yöntemiyle açılacak kurslar için hizmet sağlayıcılar; Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı eğitim ve öğretim kurumları, üniversiteler, özel öğretim kurumları ve özel eğitim işletmeleri, özel sektör işyerleri, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi, işveren, esnaf sendikaları, özel kanunla kurulan banka ve kuruluşları ve bunlara bağlı işyerleri ile iktisadi işletmeleri bulunan dernek ve vakıflar ve özel istihdam bürolarıdır. İŞKUR'un açtığı mesleki eğitim kurslarında, kursların hangi yöntemle açıldığı fark etmeksizin yüzde elli istihdam garantisi zorunluluğu bulunmaktadır. Bir başka ifade ile, İŞKUR'un açtığı kursların sonunda kursiyerlerin en az yüzde ellisinin işe yerleştirilmesi gerekmektedir.¹³ Bu zorunluluk hizmet sağlayıcının yerine getirmesi gereken bir sorumluluktur. İstihdam garantisi kapsamında, kursiyerlerin kurs sınav sonucunun açıklandığı

12. Bu çalışmada hizmet alımı yöntemiyle düzenlenen kurslara odaklanılmaktadır.

13. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği bu yasal zorunluluğa bazı istisnalar getirmektedir;

- İl müdürlüğüne tahsis edilen yıllık eğitim ödeneğinin yüzde beşi ile sınırlı olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları (devlet üniversiteleri dahil) ve Anayasanın 135 inci maddesinde belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile işbirliği yöntemi ile düzenlenen kurslarda istihdam oranı en az yüzde yirmi olarak uygulanır.
- İl müdürlüğüne tahsis edilen yıllık eğitim ödeneğinin bir başka yüzde beşi ile kamu kurum ve kuruluşları, devlet üniversiteleri ve Millî Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim ve öğretim kurumları ile işbirliği yöntemi ile düzenlenecek kurslarda istihdam taahhüdü aranmaz. Bu oranı iki katına çıkarmaya Genel Müdürlük yetkilidir.
- İl müdürlüğüne tahsis edilen eğitim bütçesinin yüzde beşini geçmemek üzere, sadece kamu kurum ve kuruluşları (devlet üniversiteleri dahil) ile Anayasanın 135 inci maddesinde belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile hizmet alımı kapsamında istihdam taahhüt oranı en az yüzde yirmi olarak kurs düzenlenebilir.



tarihten itibaren en geç 30 gün içinde işe başlatılmak şartı ile 120 günden az olmamak üzere en az fiili kurs günü kadar istihdam edilmesi gerekmektedir.

İŞKUR hizmet alımı ve iş birliği yöntemi ile açılan tüm kurslarda kursiyerlere günlük zaruri gider ödemesi yapmaktadır.¹⁴ Ayrıca kursiyerlere Genel Sağlık Sigortası (GSS) ve İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigortası yapılmaktadır. Hizmet sağlayıcılara yapılan ödemeler, iş birliği yöntemiyle düzenlenen kurslar için sadece eğitici ücreti ve eğitim sırasında kullanılacak temrinlik malzeme ücretlerini kapsarken, hizmet alımı yöntemiyle düzenlenen kurslar için kursiyer başı ders saat maliyeti üzerinden hesaplanan hak ediş ödemesini kapsamaktadır. Hak ediş ödemesi, kursla ilgili her türlü maliyeti kapsamaktadır. Hizmet alımı yöntemiyle açılacak kurslar Kamu İhale Kanunu'na göre doğrudan temin usulü ile yapılmaktadır. İŞKUR Aktif İşgücü Hizmetleri Daire Başkanlığı'nda üst düzey yönetici olan görüşmecinin aktardığına göre;

Hizmet alımı yapmak için ihaleye çıkıyoruz. Kamu ihale kanunu kapsamında doğrudan temin imkânımız var. Şartları uyan firmalar, tekliflerini sunuyorlar. Teminat usulü uygulanıyor. Belli kriterler var mevzuatta belirlenmiş. Teknik şartları geçenler, mali şartları da geçtikten sonra nihai bir sıralama yapıyor. Uygun kaç firma varsa firmaların kontenjanlarına göre kursiyer gönderiyoruz. Yüklenici firmalar eğitim veriyorlar. Biz onlara kursiyer başı ders saati maliyeti üstünden ödeme yapıyoruz. Tekliflerini verirken verdikleri birim fiyat üzerinden ödeme yapıyoruz. Bunun içerisinde eğitimle ilgili her şey var. Biz onun detaylarıyla ilgilenmiyoruz, eğitici gideri, malzeme maliyeti vs. gibi. Biz anahtar teslim iş istiyoruz ve hizmet sağlayıcıdan mevzuatta belirtilen oranda kursiyeri işe sokmasını istiyoruz (Görüşmeci 18).

İŞKUR'un mesleki eğitim kurslarının finansmanı 2009 yılında açıklanan İkinci İstihdam Paketi'nden itibaren İşsizlik Sigorta Fonu'ndan karşılanmaya başlanmıştır. 2009'dan önce daha çok Dünya Bankası ve Avrupa Birliği'nden sağlanan finansman ve İŞKUR'un kendi bütçesi ile açılan kurslar, 2009 sonrasında tamamen İşsizlik Sigorta Fonu tarafından finanse edilmeye başlanmıştır. İşsizlik Sigorta Fonu'nun kullanılmasıyla birlikte açılan kurs ve kursiyer sayısında ciddi oranlarda artışlar olmuştur. 2007 yılında açılan kurs sayısı 874 iken bu sayı 2009 yılında 7240'a, 2014 yılında ise 33064'e çıkmıştır.¹⁵

Mesleki eğitim kurslarının hizmet sağlayıcıları arasında en büyük payı özel sektör hizmet sağlayıcıları oluşturmaktadır (Görüşmeci 18). Özel sektörün mesleki eğitim kursları alanındaki başat konumu İŞKUR tarafından tercih edilen bir durumdur çün-

14. Kursiyerlere, en az yüzde elli istihdam garantili kurslarda 45 TL, eğer istihdam garantili kurs sanayi mesleğindeyse 70 TL, Uçak Bakım Teknisyeni (Gövde-Motor) mesleğinde düzenlenmişse 75 TL ödenmektedir. İstihdam garantisiz kurslarda her koşulda 35 TL ödenirken geleneksel meslek kapsamında açılan mesleki eğitim kurslarında ise her koşulda 45 TL ödeme yapılmaktadır.

15. İŞKUR Yıllık Faaliyet Raporları, 2007-2014



kü 1980'lerden itibaren tüm dünyada egemen olmaya başlayan neoliberal politikalar kapsamında devlet kamu hizmet sunumundan çekilmekte ve özel sektörün hizmet sunumundaki rolü artırılmaktadır. Bu politikaların arka planında neoliberal yaklaşımın devletin ekonomiye müdahalesinin ve kamu hizmet sunumunun hizmet kalitesini düşürdüğü ve kamu kaynaklarının israfına yol açtığı iddiası yer almaktadır. Özel sektörün kamu sektörüne göre daha etkin ve verimli olduğu düşüncesinden hareketle devletin hizmet sunumundan çekilerek hizmet sunumunun özel sektöre ihale edilmesi önerilmektedir (Ataay, 2007). Neoliberal yaklaşıma uygun olarak Türkiye'de de İŞKUR, mesleki eğitim kurslarını kendisi açmak yerine kursları özel sektöre ihale ederek açmaktadır. İŞKUR'un bu konudaki bakış açısını, Aktif İşgücü Hizmetleri Daire Başkanlığı'ndan bir uzman şu şekilde aktarmaktadır:

Kamu kaynaklarını daha etkin ve verimli kullandığı için özel sektör tercih sebebi çünkü özel sektörün içinde bulunduğu rekabet ortamı daha verimli, daha etkin daha kaliteli sonuçlara ulaşmayı sağlıyor. Özel sektör kâr amacı güttüğü için daha avantajlı, mesleki eğitim kurslarının gerçekleştirilmesinde daha etkin, daha verimli bu nedenle özel sektörün kursların gerçekleştirilmesinde ağırlığı daha fazla (Görüşmeci 20).

Mesleki eğitim kurslarının uygulama sürecine bakıldığında, kursların büyük çoğunluğunun özel sektör tarafından yürütülmesinin kursları daha etkin ve verimli kılmadığı, bu anlamda da neoliberal yaklaşımın özel sektörün hizmet sunumunda daha etkin ve verimli olduğu iddiasının uygulamada yanlışlandığı, dahası hizmet sunumunun özel sektöre ihale edilmesinin kursların işlevsizleşmesine ve kamu kaynaklarının israfına yol açtığı görülmektedir. Bu durumun en temel nedeni, özel sektör hizmet sağlayıcılarının mesleki eğitim verme hizmeti dışında kursiyerlerin seçimi, kurs sonunda işe yerleştirilmeleri ve yönetmelikte belirtilen süre boyunca istihdam edilmelerini sağlama zorunluluklarının bulunmasıdır. Bu dört işlevin yerine getirilmesi farklı faaliyet alanları arasında koordinasyon ve özel bir uygulama kapasitesi ve yetki gerektirmektedir. Fakat özel sektör hizmet sağlayıcıları bu işlevlerin yerine getirilmesi için gerekli kapasite ve yetkilerden yoksun oldukları için özel sektöre ihale edilen kursların uygulama sürecinde kilitlenmeler ortaya çıkmaktadır. Alan araştırmasının sonuçlarına göre bu durum, hizmet sağlayıcıları yanlış uygulama ve suiistimallere iterek etkin ve verimli olmayan sonuçlara neden olmaktadır. Ek olarak İŞKUR'un kursların uygulama sürecini yeterli şekilde denetleyememesi, ihale sisteminin uygulamada sağladığı esneklikle birleştiğinde yanlış uygulamaların ve suiistimallerin ortaya çıkışına elverişli ortam hazırlamaktadır.

Mesleki eğitim kurslarına katılacak kursiyerlerin seçimi özel sektör hizmet sağlayıcılarının sorumluluğuna bırakılmaktadır. Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nda üst düzey yönetici olan görüşmecinin aktardığına göre, bu konuda hizmet sağlayıcılara yardımcı olmak için kuruma kayıtlı işsizlere kurslar hakkında mesaj gönderilmektedir. Görüşmecinin kendi ifadesi ile "kurslar için



İŞKUR'a kayıtlı işsizlere mesaj gönderiyoruz ama bizim asıl istediğimiz hizmet aldığımız yerlerin kursiyer bulması" (Görüşmeci 18). Özel sektör hizmet sağlayıcıları ile yapılan görüşmeler, İŞKUR'un bu konuda hiç yardımcı olmadığını çünkü İŞKUR'un bilgi sistemlerinin sürekli güncellenmemesi nedeniyle kayıtlı işsizlere ulaşma konusunda ciddi sıkıntıları bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bir özel eğitim merkezi müdürü şunları aktarmaktadır:

İŞKUR güya kendine kayıtlı işsizlere mesaj gönderiyor ama sistemi ölü bir kişi bile gelmiyor. Ben bu işi 4 yıldır yapıyorum 1 kişi bile gelmedi. İŞKUR örneğin biz 100 tane kursiyer alacaksak 300 kişiye mesaj atıyor. Ama 300 kişinin çalışmak isteyip istemediğini, belki zaten işe girdiğini bilmiyorlar. Örneğin ben İŞKUR'a kayıt olmuştum yıllar önce kaç yıldır kendi işletmem var ama hala bana mesaj atıyor İŞKUR şurada şu kursumuz var katılmak ister misiniz diye. Sistemleri problemli. İŞKUR ayrıca kendi sitesinde ilana da çıkıyor şöyle bir kurs açılacak diye ama hiç gelen olmuyor (Görüşmeci 33).

Kursiyer seçiminin hizmet sağlayıcılarının sorumluluğuna bırakılması ve İŞKUR'un kuruma kayıtlı kişilere ulaşma konusunda çok fazla yardımcı olmaması hizmet sağlayıcıları kendi imkânlarıyla çevrelerinden kursiyer bulmaya yönelmektedir. Bu nedenle 'kursiyer seçimi' süreci 'kursiyer bulma' sürecine dönüşmektedir. Hizmet sağlayıcılar, düzenledikleri kurslar için alacakları hakkedeşi tam alabilmek için sözleşmede anlaştıkları sayıda kursiyeri bulmak zorundalar. Bir özel eğitim merkezinin sahibi olan görüşmeci şunları ifade etmektedir:

Kursiyerleri kendimiz kendi çevremizden buluyoruz sonra da İŞKUR'a kayıt ettiriyoruz ve kursa kayıt ediyoruz. Yani İŞKUR'a zaten kayıtlı olan işsizlerden kursa katılan olmuyor. Kurs aslında kuruma kayıtlı işsizlere nitelik kazandırmak için açılıyor gibi görülüyor ama kursiyeri biz dışarıdan bulup kayıt ettiriyoruz (Görüşmeci 33).

Kuruma kayıtlı işsizlere ulaşma konusunda yaşanan sıkıntılar nedeniyle kursiyer bulma konusunda zorlanan hizmet sağlayıcılar iş aramayan, kursa ihtiyacı olmayan kişileri de kurslara kayıt etmektedir. Özellikle kursiyer bulmayı kolaylaştırmak için kursiyer olma yaş aralığını çok genişletmektedirler. İŞKUR kursiyer olmak için gerekli yaş aralığının alt sınırını belirlerken (15 yaş), üst sınırı belirleme yetkisini hizmet sağlayıcılara bırakmıştır. Özel sektör hizmet sağlayıcıları, kursiyer sayısı üzerinden para kazandıkları için daha kolay kursiyer bulabilmek için yaşlı kişileri kursiyer olarak kayıt ettiklerini ifade etmektedirler. Bir görüşmecinin aktardığına göre;

İŞKUR bize kursiyer bulma konusunda hiç yardımcı olmadığı için kursiyer bulamıyoruz. Kursiyer bulmak çok zor çünkü kimse ara eleman olarak çalışmak istemiyor. Gelip de hasta bakım ve refakatçi kursuna



katılmak istemiyor. Bizde kursiyer bulmak için mecburen çevremizdeki yaşlı kişileri kursa kayıt ediyoruz. 50 yaşından büyük kişiler geliyor kurslarımıza. Bizim kasiyer yetiştirme kursunda 59-60 yaşında kursiyerlerimiz var (Görüşmeci 33).

Özel politika gerektiren grup olarak kabul edilen gençlerin istihdam edilebilirliklerini artırarak genç işsizliği sorununu çözmeyi hedefleyen İŞKUR'un mesleki eğitim kurslarının yaş aralığının üst sınırını belirlememesi ve İŞKUR'a kayıtlı gençleri kurslara yönlendirmemesi mesleki eğitim kurslarının istenilen hedef nüfusa ulaşmasını zorlaştırmaktadır. Genç işsizliği ile mücadele konusunda yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Ankara Sanayi Odası'nda üst düzey bir yönetici olan Ankara İİMEK üyesi görüşmeci İŞKUR'un bu durumdan esasen şikayetçi olmadığını çünkü kurumun tutturması gereken performans kriterlerinin açılan kurs sayısı ve kursiyer üzerinden belirlendiğini, gençlerle sınırlandığında kursiyer bulmanın zor olmasının İŞKUR'un performans kriterlerini tutturmasını zorlaştırdığını ifade ediyor. Kendi sözleri ile;

Kursların hemen hepsinde hizmet sağlayıcılar kursiyer bulmak için asgari kriterleri tercih ediyorlar. Kursiyer üstünden para kazandıkları için kursiyer bulmak çok önemli. Bu yüzden işsiz olsun yeter diyorlar. Mesela yaş kriteri koysa, kursiyer bulmak zorlaşacak belki de kontenjanını dolduramayacak. İŞKUR'da yıllık performans kriterlerini sağlayamıyor bu nedenle eğitim yerlerinin kriter koymamasından İŞKUR şikayetçi değil. Bu şekilde kursiyer sayısını artırmış ve performans kriterini tutturmuş oluyor. Bu nedenle kriter belirlenmiyor, hizmet sağlayıcı da İŞKUR'da yeter ki işsiz olsun diyor. Ama böyle olunca gençlerin istihdamını artırma düşüncesi hayal oluyor (Görüşmeci 26).

Hizmet sağlayıcıların, hak ediş ödemelerini tam alabilmek için kursiyer bulma zorunluluklarının yanı sıra kursiyerlerin kursa devamını sağlama zorunlulukları da bulunmaktadır. Bu durumu, İŞKUR'la mesleki eğitim kursu düzenleyen bir yemek şirketinin insan kaynakları müdürü şu şekilde açıklamaktadır:

Belli bir oranda kursiyer sayınızın hiç azalmaması gerekiyor. Örneğin 100 kişi geldiyse %70'inin devam etmesi gerekiyor. Kurs süresinde kursiyer sayısı azalırsa dışarıdan yine kursiyer alıp sayıyı tutturmanız gerekiyor. Kurs bitiminde hak ediş alabilmemiz için bunlar şart. Eğer bu şartları sağlayamazsak hak ediş de alamıyoruz para cezası da var. Ayrılan kursiyerin yerine sürekli yenisini bulmak zorunda kalıyoruz İŞKUR'un yönlendirdiği kursiyer neredeyse hiç yok (Görüşmeci 12).

Kursu bırakan kursiyerler yerine sürekli kursiyer bulmak zorunda kalan hizmet sağlayıcılar kursiyer bulma konusunda daha da esnek davranmaya başlamaktadır. Özel sektör hizmet sağlayıcısı bir görüşmeciye göre;



Kursiyer bulma konusunda çok zorlanıyoruz. İŞKUR'dan kursiyer gelmeyince kontenjanlarımızı eş dosttan, çevremizden bulduğumuz kursiyerlerle dolduruyoruz. Öbür türlü hak ediş ödememizi tam alamıyoruz. Sadece kayıt etmek de yetmiyor bu kursiyerler kursa devam etmek zorundalar paramızı alabilmemiz için. Biz ancak kursiyeri 55-60 yaşındaki yaşlı kişilerden bulabiliyoruz (Görüşmeci 32).

Kursiyerlerin yaş aralığının geniş tutulmasının yanı sıra iş aramayan, kurs sonrası çalışmayı düşünmeyen, meslek kazanmak ya da nitelik ve becerilerini geliştirme amacı taşımayan kişiler kurslara kayıt ettirilmektedir. Görüşülen hizmet sağlayıcıların büyük çoğunluğu genellikle ev hanımlarının ve hali hazırda iş aramayanların kursa kayıt edildiğini ifade etmektedir. Dünya Bankası (2013) tarafından mesleki eğitim kurslarına yönelik yapılan etki analizi, bu durumu doğrular niteliktedir. Araştırma, kursiyerlerin çalışmaya gönüllü olmadıklarını bu nedenle kurs sonrası iş aramadıklarını ya da yapılan iş tekliflerini kabul etmediklerini ortaya koymaktadır. Görüşmeciler, kurslara katılan kursiyerlerin amaçlarının beceri ve vasıflarını artırmak değil günlük verilen ücreti almak olduğunu dile getirmektedir:

Kurslara gerçekten iş arama amacıyla olup İŞKUR'a kayıt yaptıranlardan çok çevremizde bulabildiğimiz ev kadınları geliyor. O yüzden kursiyerlerin çoğu kadın oluyor. ...Kursa 50-60 yaşına kadar hiç çalışmamış ev kadınlarını kayıt ediyoruz. Bu kadınlar kurstan sonra çalışır mı? Çalışsa bile kim işe alır o ayrı da zaten çalışma amacı yok. Bu kadınlar günlük 20 TL'den ayda 400 TL'yi alınca hayır duası ediyorlar yine kurs açarsan çağır diyorlar ama kurs sonrasında çalışmıyorlar. Kursiyerlerin %95'i kurstan sonra çalışmıyorlar zaten çalışmak için gelmiyorlar ki tek dertleri günlük verilen 20 TL'yi almak. Çalışan %5 de kursa çalışmak için gelmediği halde sonrasında madem geldik sertifikaya aldık bari çalışalım diyor (Görüşmeci 33).

Kurslara katılanların %98'i çalışmak için gelmiyor. 3 senedir sürekli İŞKUR'un kurslarını açıyoruz kursiyerlerin neredeyse hepsi günlük verilen 20 TL için geliyor ve sonrasında çalışmıyorlar. Genelde ev kadınları geliyor. 200 kişilik açılış kursumuz sonrası sadece 4-5 kişi çalıştı. Gerçekten çalışmak isteyenler gelmiyorlar. Genelde yaşlılar geliyor çünkü yaş aralığını daraltırsanız kursiyer bulamıyorsunuz (Görüşmeci 32).

Kursiyerlerin çoğunlukla çalışma amacı taşımayan olması, hizmet sağlayıcıların istihdam garantisi kapsamında zorunlu oldukları kursiyerleri işe yerleştirme işlevini de zorlaştırmaktadır. Yani hizmet sağlayıcılar tarafından kursiyer bulma zorunluluğunu aşabilmek için kurs sonrası çalışmak istemeyen kişilerin kurslara kaydedilmesi yerine getirmek zorunda oldukları istihdam zorunluluğu işlevini zorlaştırmaktadır.



Bu durum hizmet sağlayıcıları istihdam garantisi sağlayabilmek için yanlış uygulamalara yönlendirmekte ve suiistimaller ortaya çıkmaktadır. Yönetmelikte istihdam garantisi zorunluluğu yüzde 50 olarak belirlenmişse de ihale sistemindeki yoğun rekabet, hizmet sağlayıcıları istihdam garantisi oranını artırmaya sevk etmektedir. Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi'nde üst düzey yönetici olan görüşmeciye göre;

Hizmet alımı ihalelerinde rekabet çok yoğun, ihaleye o kadar çok firma giriyor ki aralarından ayrılmak için firmalar %80'lere varan istihdam garantisi veriyorlar. Çok büyük risklere giriyorlar (Görüşmeci 18).

Bir özel eğitim merkezinin müdürü olan görüşmeci ise şunu ifade etmektedir:

Kurs açabilmek için en az %50 istihdam garantisi vermeniz gerekiyor ama yukarı doğru ucu açık. Biz genelde %100'e yakın istihdam garantisi veriyoruz çünkü ihaleyi kazanmak zor. Rekabet yüksek (Görüşmeci 22).

Hizmet sağlayıcılar, yüzde yüze varan istihdam garantisini sağlayabilmek için kursiyerleri kişisel bağlantıları olan işyerlerinde istihdam etme ve çoğunlukla yasal istihdam süresi (120 günden az olmamak şartıyla kurs süresi kadar) sonunda istihdamlarına son verme yolunu seçmektedir. Kursiyerleri istihdam edecek işyerleri bulamadıkları veya kursiyerlerin çalışmak istemediği durumlarda istihdam zorunluluğunu yerine getirebilmek için bazı işyerleriyle anlaşarak kursiyerlerin sigorta girişlerini yaparak o işyerlerinde istihdam ediliyorlarmış gibi göstermektedirler. Bir görüşmeci şunları aktarmıştır:

Biz artık İŞKUR'un taşeron firması gibi buradan mezun ettiğimiz kursiyerlere iş arıyoruz. Artık bizi istihdam bürosu gibi biliyor insanlarda işyerleri bizi arıyor şu özellikte eleman arıyoruz elinizde var mı diyorlar. Aşçı, garson biraz daha kolay yerleşiyor ama yerleşemeyen gruplar oluyor o gruplar bizim için baya sıkıntı oluyor. Örneğin muhasebe yardımcısı zor yerleştiriliyor. İstihdam garantisi bize o kişinin 120 gün sigorta primini ödeyeceksin diyor. Bizde ne yapıyoruz 4 ay bir tanıdığın yanına veriyoruz. Çalışıyor ya da çalışmıyor bizde sigortasını ödüyörüz. 4 ay sonra çıkışını yapıyoruz. ...Herkesin tanıdığı şirketler var, oradan girişlerini yaparlar 4 ay sonra da çıkışlarını yaparlar. İŞKUR'a işe giriş belgelerini götürüyoruz, orada TC kimlik numarasından kontrolünü yaparlar sadece 120 günü dolmuş mu diye bakarlar (Görüşmeci 33).

Bir başka görüşmeci ise şunları ifade etmektedir:

Biz özel eğitim kurumu olduğumuz için kendi bünyemizde istihdam edemiyoruz bu nedenle çevremizdeki, tanışımız firmalarla şu nitelikte kursiyerimiz var diyerek anlaşıyoruz ve onlarda istihdam garantisi sağlıyoruz kursiyerlerimize. Ama kursiyerler çalışmak istemiyorlar. Bu yüzden sigorta girişlerini yapıp çalışıyormuş gibi gösteriyoruz. Yasal süre bitince çıkışlarını yapıyoruz (Görüşmeci 32).



Kursiyerler, çoğunlukla işe girme ve çalışma amacı taşımadığı için fiilen çalışmadıkları halde çalışıyormuş gibi sigorta girişlerinin yapılmasını kabul etmektedir. Bir yemek firmasının insan kaynakları müdürü olan görüşmecinin ifadesiyle;

İŞKUR kursiyerlerini işe alıyoruz tanıdığımız firmalar istihdam zorunluluğunu yerine getirsin diye ama kursiyerler siz bizim sigortamızı yatırın biz çalışmayalım diyorlar. Ben prim günüm dolsun istiyorum diyor. Sen sigorta yap bana ücret ödeme sende kotanı doldur diyor eğitim firmasına (Görüşmeci 7).

Kursiyerleri istihdam edecek tanıdık işyeri bulmakta zorlanan hizmet sağlayıcılar ise özel sektör işyerleriyle kursiyerleri çalışıyormuş gibi göstermek için belli bir ücret ödeyerek anlaşılmaktadır. Yani hizmet sağlayıcılar, kursiyerlerin sigorta girişlerini bu işyerleri üzerinden yaparak yasal süre boyunca primlerini yatırmaktadır. Bunun karşılığında da işyerlerine belli ödemeler yapmaktadır. Hizmet sağlayıcılar, işyerleriyle geliştirdikleri bu enformel bağlantılar sayesinde istihdam zorunluluklarını yerine getirirken işyerleri için de bir rant elde etme imkânı ortaya çıkmaktadır. Bir yemek firmasının sahibi olan görüşmeci şunları aktarmaktadır:

X eğitim kurumunun sahibiyle çok eskiden birbirimizi tanırız. Eşiyile de çok iş yapıyoruz. Yıllardır İŞKUR kursları açar. Aşçılık kurslarını bitiren kursiyerleri benim firmamda işe sokuyoruz ama sürekli alım yapamayabiliyorum bu durumlarda sadece sigortasını yapıyoruz sanki çalışıyormuş gibi bütün primleri o ödüyor. 4 ay sonra çıkışını yapıyoruz. Gerçekten işe soktuğumuz kursiyerlerde çalışmak pek istemiyorlar aralarından 3-4 kişi anca devam ediyor gerisinin çıkışını da yine 4 ay sonra yapıyoruz. ...Biz çok eski ahbap olduğumuz için aramızda para söz konusu olamaz ama diğer kursları için tanıdık firma bulamadığı için para vererek işe soktuğunu biliyorum. Mecburen ne yapsın yani muhasebeci kursu var, kasiyer kursu var hepsini işe sokacak yer bulmak kolay değil ki. Karşıdaki şirket de bir miktar para kazanmış oluyor sonunda alan memnun satan memnun oluyor. Kursiyerler çalışmak hevesinde olmadığı için onlarda memnun en azından 4 ay da olsa sigortaları yatırılıyor hem de çalışmadan (Görüşmeci 9).

Ayrıca hizmet sağlayıcılar, işyerlerine belirli bir ücret ödeyerek kursiyer işe yerleştirmenin yanı sıra kendilerine bağlı paravan şirketler kurarak kursiyerlere bu şirketler üzerinden sigorta girişi yaparak da istihdam zorunluluklarını yerine getirmeye çalışmaktadır. Gıda sektöründeki bir işletmenin insan kaynakları müdürünün sözleriyle;

Özel eğitim firmalarının istihdam etme zorunluluğu var bazen bize de geliyorlar işçi arıyor musunuz diye. Ama işe yerleştirmeleri çok zor çünkü tek tek firmaları nasıl gezsinler de işçi arayan yerleri tespit etsinler. Her işveren İŞKUR'a açık işlerini bildirmediği için İŞKUR'dan



da yardım alamazlar. Bu yüzden paravan şirketler kuruyorlar başka birilerinin üstüne ve o şirketlerde istihdam garantisini yerine getirmeye çalışıyorlar ben öyle çok şirket biliyorum. Birçoğunda sadece sigorta girişlerini yaptıklarını duydum (Görüşmeci 14).

İstihdam zorunluluğu kapsamında kursiyerlerin yasal olarak 120 günden az olmamak şartıyla kurs süresi kadar istihdam edilmeleri gerekmektedir. Hizmet sağlayıcıların, kursiyerlerin bu süre içerisinde işten ayrılıp ayrılmadığını kontrol etmesi ve işten ayrılan kursiyer olursa o kursiyerlere yeni işyerleri bulması veya başka bir kursiyeri işten ayrılan kursiyer yerine işe yerleştirmesi gerekmektedir. Kursiyerlerin iş bırakma veya işten çıkarılma durumlarına bakıldığında işgücü devir hızının çok yüksek olduğu görülmektedir. Bir yemek firmasında insan kaynakları müdürü olan görüşmeci bu durumu şöyle ifade etmektedir:

Kursiyerler genellikle çalışmak istemiyorlar. Ya da işten çok fazla şey bekliyorlar. Gelen kişi 3 aylık kurs sonucunda 5 yıldızlı bir otelin mutfağında aşçı olacağını düşünüyor. Ama sonuçta verilen işi beğenmiyor, ücreti beğenmiyor. Bir süre sonra işi bırakıyor. Kurs sonrasındaki minimum çalıştırma zorunluluğu onu bağlamadığı için bırakıp gidiyor. Ama bizi bağlıyor bizim istihdam garantisini 120 gün sağlamamız gerekiyor. O nedenle onun yerine benim başka bir kursiyeri bulup istihdam etmem gerekiyor. Bu nedenle kursiyer yetiştirmek değil onları istihdam edebilmek önemli ama bu da bu şartlarda çok zor (Görüşmeci 7).

Kursiyerlerin yasal süre boyunca istihdam edilmesi sağlamak ve takip etmek hizmet sağlayıcıları zorladığı için kursiyerleri sadece sigorta primlerini ödeyerek çalışıyor gibi göstermek hizmet sağlayıcılar tarafından tercih edilmektedir. Bir özel eğitim merkezinin müdürü olan görüşmeci şunları aktarmaktadır:

Kursiyerleri işe sokmakla da olmuyor ki bir de en az kurs süresi kadar istihdam edilmelerini sağlamamız gerekiyor. İşe yerleştiriyoruz bir zaman sonra işi bırakıyor ya da lakayt davranıyor ve işten atılıyor. Biz tek tek işe yerleştirdiğimiz firmaları takip ediyoruz. Ayrılan olunca tekrardan kursiyerlere ulaşmaya çalışıyoruz. Çoğuna ulaşamıyoruz ya da çalışmak istemiyor. Ama ben bu süreyi tamamlamak zorundayım. Kursiyer bunu düşünmüyor ki. Yoksa hem hakkedişimi alamıyorum hem de istihdam sağlayamadığım için cezalı duruma düşüyorum. O yüzden çalışmadan sadece sigortalarını yapıp süre bitene kadar çalışmış gibi göstermeyi tercih ediyoruz. Onlarla mı uğraşacağız (Görüşmeci 33).

Benzer şekilde bir yemek firmasının sahibi olan görüşmeciye göre;

X eğitim kurumuna işe yerleştirme de yardım ediyoruz ama bir süre sonra kursiyerlerden bazıları işi bırakabiliyor. Başka iş buldum diye 50 TL fazla veren bir yere gidebiliyor. Ya da işe gelmiyor, geç geliyor işi



doğru düzgün yapmıyor. Biz catering işi yapıyoruz işimiz sürekli zamana karşı bir okulun öğle yemeğini yarım saat geç götüremezsiniz. O durumlarda işine son veriyoruz. Böyle olunca yerine X kurumunun hemen birini bulması gerekiyor. Bulduklarını biz beğenmeyebiliyoruz ya da çoğu çalışmak istemiyor. Çok zorlandıkları zamanlar oluyor böyle olunca bir kursiyerle anlaşılıyorlar ve sadece sigorta girişini yaparak kalan süreyi doldurmaya çalışıyorlar (Görüşmeci 9).

Hizmet sağlayıcıların istihdam zorunluluğunu yerine getirme noktasında yö-neldikleri yanlış uygulamalar ve ortaya çıkan suiistimler konusunda İŞKUR be-lirli yaptırımlar uygulamaya çalışsa da fiili durum denetim ve kontrollerin yeterli olmadığını ortaya koymaktadır. İŞKUR, kursiyerleri fiilen çalıştırmadıkları halde sigorta primlerini ödeyerek istihdam edilmiş gibi gösteren işletmelere yakalan-maları durumunda ceza kesmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müfet-tişlerince 33 ilde şüpheli 121 firmanın düzenlediği 224 kursta yapılan incelemeler sonrasında firma ve kuruluşların taahhüt ettikleri istihdam zorunluluklarını yerine getirmiş gibi gösterebilmek için fiili olarak çalışmadıkları halde kursiyerleri her-hangi bir iş yerinde sadece sigortalı gösterdikleri, maaş ödemiş gibi sahte bordro vb. evrak düzenleyerek haksız kazanç sağladıkları tespit edilmiştir (Ongun Haber, 2014). Mesleki eğitim kurslarının uygulama sürecinde ortaya çıkan sahte istihdam olarak kavramsallaştırılan bu suiistimler İŞKUR'un mesleki eğitim konusunda ağırlığı işbaşı eğitim programlarına vermesine neden olmuştur (Yıldız, 2016: 263). Mesleki eğitim kursları ve kursiyer sayıları 2015 yılından itibaren azalmaya başla-mıştır ve işbaşı eğitim programlarının toplam aktif istihdam programları içerisin-deki payı artmıştır. 2015 yılında 7668 mesleki eğitim kursu açılırken 169,402 kursiy-er yetiştirilmiştir. 2018 yılında ise açılan mesleki eğitim kursu sayısı 3214 olurken kursiyer sayısı 63,457 olmuştur. 2014 yılında toplam işbaşı eğitim programı sayısı 16987 iken katılımcı sayısı 59,456 olmuştur. Program sayısı 2018 yılında 69710 olur-ken bu programlara toplam 243,986 kişi katılmıştır.¹⁶ Görüşmeciler sahte istihdam uygulamalarının devam ettiğini sadece İŞKUR'un kontrollerinin biraz daha artırıl-masıyla çözülemeyeceğini dile getirmektedir. Bir görüşmeci şunları aktarmıştır:

2014'den beri İŞKUR bu konuda biraz daha sıkı davranıyor ama yine de kursiyerleri yerleştirdiğimiz işyerlerine falan gerçekten çalışıyor mu diye bir denetim yok. Sadece belgeler daha sıkı kontrol ediliyor. Onun dışında aynı tas aynı hamam. Bu yıl [2019], yine kursiyerleri işe sokmak için kardeşimin arkadaşının yemek şirketiyle anlaştık orada çalışıyor göstereceğiz (Görüşmeci 41).

İŞKUR, sahte istihdamın önlenmesi konusunda yeterli kontrol ve denetimle-ri sağlayamadığı gibi istihdam zorunluğunun yasal süresi sonunda kursiyerlerin istihdam durumlarını da takip etmemektedir. Başka bir ifade ile, İŞKUR sahte

16. İŞKUR Yıllık Faaliyet Raporları, 2014-2019



istihdamın en önemli göstergelerinden biri olan yasal süre sonunda toplu işten çıkarmalarla ilgilenmemektedir. Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi'nde üst düzey yönetici olan görüşmeci bu konuda şunları ifade etmektedir:

Program bittiği zaman kursiyerler kontrol ediliyor, yüz yirmi gün istihdam edilmişler mi diye. Bu zamana kadar bu sürenin sonunda istihdam edilip edilmediklerini, işten çıkarılıp çıkarılmadıklarını takip etmedik (Görüşmeci 18).

Kursiyerler çalışmadan çalışıyor gibi gösterildikleri için çoğunlukla yasal süre sonunda toplu olarak işten ayrılmış gözükmektedirler. Bir özel eğitim merkezinin sahibi olan görüşmeciye göre "İŞKUR'a sigorta başlama belgeleri götürünce 120 gün dolmuş mu diye bakarlar. 121. gün neden tüm kursiyerler toplu bir şekilde işten çıkmış diye sormazlar bile" (Görüşmeci 33). Bu durumun İŞKUR'un tutturması gereken performans kriterlerinin yasal süre sonrasındaki istihdama ilişkin olmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Metal Sanayicileri Sendikası'nda üst düzey yönetici ve Ankara İİMEK'te temsilci olan görüşmeci şunları ifade etmektedir:

Kursa katılan bu insanların ne kadarı bir yıldır hala istihdam ediliyor özellikle yasal zorunluluk olan asgari istihdam süresinden sonra kaç kişi hala istihdam ediliyor, bu süre dolduktan sonra bir gün daha sigortası devam eden adam var mı bunların ölçümü yapılmıyor. İŞKUR tutturması gereken performansla bakıyor sadece (Görüşmeci 31).

Yasal süre sonunda kursiyerlerin istihdam edilip edilmediklerinin takip edilmesi mesleki eğitim kurslarının orta ve uzun vadedeki istihdam üzerindeki etkilerinin tespit edilmesini de zorlaştırmaktadır. Özellikle iş piyasasına girmekte güçlük çeken ve çoğunlukla düşük ücretli, güvencesiz, esnek işlerde istihdam edilen gençlerin istihdam garantisi süresi sonrasında çalışıp çalışmadıklarının tespit edilmesi özel bir önem taşımaktadır. Genç kursiyerlerin fiilen çalışmadıkları halde sigorta primlerinin yatırılarak fiilen çalışıyor gibi gösterilmeleri ya da yasal süre sonunda işten çıkarılmaları genç işsizliği ile mücadeleye bir katkı sağlamamaktadır.

Sonuç

Gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkeleri ilgilendiren en önemli ekonomik ve toplumsal sorunlardan birisi olan genç işsizliği ile mücadele yöntemleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte temelde gençlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasının hedeflenmesi noktasında ortaklaşmaktadır. Bu ortaklaşmanın arkasında yatan temel neden işsizliğin özelde genç işsizliğinin temelinde beceri uyumsuzluğunun yattığı varsayımdır. Bu varsayımdan hareketle piyasada talep edilen beceri, yetenek ve niteliklerin kazandırılması yoluyla gençlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılacağı ve işsizlik sorununun çözüleceği düşünülmektedir. Bu çer-



çevrede aktif istihdam politikaları genç işsizliği ile mücadelenin en önemli araçları olarak ön plana çıkmaktadır. Özellikle mesleki eğitim kursları beceri uyumsuzluğu sorununun aşılması noktasında en önemli aktifleştirme stratejisi olarak yaygınlaştırılmaktadır. Fakat yapılan araştırmalar mesleki eğitim kurslarının istihdam üzerinde neredeyse hiç etkisinin olmadığını ortaya koymaktadır. Benzer şekilde Türkiye’de de İŞKUR tarafından uygulanan mesleki eğitim kurslarının etkinliğini inceleyen çalışmalar kursların istihdamı artırma konusunda istatistiksel olarak önemsiz ya da ihmal edilebilir bir etkisi olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada mesleki eğitim kurslarına büyük kamusal kaynaklar aktarılmasına rağmen kursların her geçen gün artan ve genel işsizlik oranlarının çok üzerinde seyreden genç işsizliği ve ne istihdamda ne eğitimde bulunan yüksek genç sayısını azaltma konusunda yeterli başarıyı sağlayamamasının temel nedenleri analiz edilmektedir. İlk olarak mesleki eğitim kurslarının dayandığı temel varsayım tartışmalıdır. Ulusal İstihdam Stratejisi gibi temel politika metinlerinde genç işsizliğinin temelinde beceri uyumsuzluğu ve mesleksizliğin yattığı iddia edilmektedir. Böyle bir yaklaşım kapitalizmin içsel bir unsuru olan işsizlik olgusunun ekonomik sistemle ilişkisini gizleyerek işsizliği bireysel bir piyasaya dahil olamama sorununa indirgemektedir. Dolayısıyla ortaya konulan mücadele yöntemi de bireysel düzeyde genç işsizlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasına yönelik mesleki eğitim programlarının yaygınlaştırılması olmaktadır. İşsizliğin kapitalist sistemle ilişkisini yok sayan böyle bir varsayıma dayanan mesleki eğitim kurslarının genç işsizliği azaltmada başarıya ulaşması mümkün görünmemektedir. İkinci olarak İŞKUR mesleki eğitim kurslarının uygulama süreci kursların etkili sonuçlar doğurmasını zorlaştırmaktadır. Açılacak mesleki eğitim kurslarının belirlenmesi noktasındaki karar sürecinin sağlıklı işlememesi ve kursların özel sektöre ihale edilerek gerçekleştirilmesi sonucu ortaya çıkan yanlış uygulamalar ve suiistimaller nedeniyle arzu edilen sonuçlara ulaşılamamaktadır. Bu bağlamda neoliberal yaklaşımın özel sektörün daha etkin ve verimli hizmet sunumu gerçekleştirdiği iddiasının İŞKUR’un mesleki eğitim kursları açısından geçerli olmadığı ileri sürülebilmektedir.

Hizmetin daha etkin ve verimli sunumu için gerekli kapasite ve yetkilere sahip olmayan özel sektör hizmet sağlayıcıları üzerlerine yüklenen kursiyer bulma, kursa devamı sağlama, kurs sonrası işe yerleştirme ve yasal süre boyunca istihdamlarını sağlama sorumlulukları nedeniyle zorlanmakta ve yanlış uygulama ve suiistimallere yönelmektedir. Dolayısıyla kursların amacının dışına çıkan sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

İlk defa işgücü piyasasına giren, nitelik ve becerilerini geliştirmek isteyen, meslek kazanmak isteyen ve kurs sonunda istihdam edilmek isteyen gençlerin piyasaya entegrasyonunu sağlamaya yönelik düzenlenen kurslarla istenen sonuçlara ulaşabilmesi için ilk olarak kursiyer bulma işlevinin İŞKUR tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir çünkü işsizlere ulaşılabilir kapasitesine İŞKUR sahiptir. Böylece kursiyerlerin yaş aralıkları kursların düzenlendiği mesleklerin gereklerine göre ya da



sadece gençlere yönelik düzenlenebilecektir. İkinci olarak, kurslara devam edilmesini sağlama konusunda İŞKUR'un sorumluluk alması gerekmektedir çünkü İŞKUR bu konuda yaptırım gücüne sahiptir, kurslara devam etmeyen kişilerin diğer aktif işgücü programlarından faydalanması zorlaştırılarak kurslara devam etmek isteyen kişilerin kurslara kayıt olması sağlanabilecektir. Üçüncü olarak, kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'un işlevi olan işe yerleştirmenin özel sektöre ihale edilerek hizmet sağlayıcıların 'gölge özel istihdam bürosu' olarak faaliyet göstermeleri beklenmemelidir çünkü hizmet sağlayıcılar özel istihdam bürolarının sahip olduğu işyeri bağlantılarına, açık işler hakkındaki bilgilere, bu bilgileri toplama ve açık işlerle ve iş arayanları buluşturmakla görevlendirilecek personel kapasitesine sahip değildir. Ayrıca İŞKUR'un kurumsal altyapısına, işgücü piyasası hakkında sahip olduğu bilgiye ve yaptırım gücüne de sahip olmadıkları için işe yerleştirme işlevini doğru bir şekilde yerine getirememektedirler. Son olarak, kursiyerlerin fiilen çalışıp çalışmadıkları ve işe devamları İŞKUR tarafından kontrol edilmeli ve yasal süre sonunda gerçekleştirilen toplu işten çıkarmalar konusunda denetimler yapılmalıdır çünkü genç işsizliği ile mücadele edebilmek için mesleki eğitim kurslarının hedefi yasal süre boyunca istihdam sağlamak değil, orta ve uzun vadede de istihdama katkı sağlamak olmalıdır.

Kaynakça

- Akbaş, S. (2015) Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Ataay, F. (2007) *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, Ankara: De Ki Basım Yayın.
- Ayyıldız, Y. (2019) İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme: Zonguldak İli Örneği, Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Bayrakdar, S. (2019) "İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33, 1, 339-358.
- Biçerli, K. (2005) "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?", *Çimento İşveren Dergisi*, 19, 6, 1-12.
- Blanchflower, D. B. ve Freeman, R. B. (2000) *Youth Employment And Joblessness in Advanced Countries*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Breen, R. (2005) "Explaining Cross-National Variation in Youth Unemployment: Market and Institutional Factors", *European Sociological Review*, 21, 2, 125-134.
- Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2021), "Ulusal Genç İstihdam Stratejisi ve Eylem Planı (2021-2023)", <https://www.csgb.gov.tr/media/86869/ulusal-genc-istihdam-stratejisi-ve-eylem-planı-2012-2023.pdf>. (10.10.2021).
- Çapar Dirioz, S. (2012) İstihdamın Artırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- Choudhry, M. T., Marelli, E. ve Signorelli, M. (2012) "Youth Unemployment Rate and Impact of Financial Crises", *International Journal of Manpower*, 33, 1, 76-95.
- Choudhry, M. T., Marelli, E. ve Signorelli, M. (2013) "Youth and Total Unemployment Rate: the Impact of Policy and Institutions", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1, 63-86.
- Contini, B. (2010) "Youth Employment in Europe: Institutions and Social Capital Explains Better than Mainstream Economics", Discussion Paper No.4718, University of Torino.
- Dar, A. ve Tzannatos, Z. (1999) "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations", Social Protection Discussion Paper Series, No. SP 9901, The World Bank.
- Dertli, N. (2007) Aktif İstihdam Politikaları-Eleştirel Bir Yaklaşım. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.



- Dimian, G. C. (2011) "The Role of Education in Explaining Youth Labor Market Inbalances in CEE Countries", *Journal on Efficiency and Responsibility in Education and Science*, 4, 3, 105-115.
- Dünya Bankası (2013) Evaluating the Impact of Iskur's Vocational Training Programs: Final Report, Washington DC: World Bank Group.
- Elder, S. ve Kring, S. (2016) "Young And Female- A Double Strike? Gender Analysis of School-to-Work Transition Surveys in 32 Developing Countries", ILO Work4Youth Publication Series No.32.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Güllüpinar, F. (2017) "Kamusalığın Çöküşü ve Bireyin Sorumlulaştırılması Olarak 'Yaşam Boyu Öğrenme': Eğitim ve İstihdam Politikalarının Eleştirisine Bir Katkı", *Amme İdaresi Dergisi*, 50, 1, 67-84.
- Günaydın İ. ve Yıldız B. (2016) "Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği", *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7, 17, 264-300.
- ILO (2020) "Youth and Covid-19, Impacts on Jobs, Education, Rights And Mental Well-Being Survey Report 2020", https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/publications/WCMS_753026/lang--en/index.htm. (07.10.2021).
- İŞKUR (2011) *İŞKUR Dünden Bugüne, 1946-2011*, Ankara: İŞKUR.
- Isengard, B. (2003) "Youth Unemployment: Individual Risk Factors and Institutional Determinants: A Case Study of Germany and the United Kingdom", *Journal of Youth Studies*, 6, 4, 357-77.
- Jessop, B. (1999) "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination", *Social Policy and Administration*, 33, 4, 348-359.
- Jessop, B. (2003) (der.) *The Political Economy of European Employment European Integration and the Transnationalization of the (Un)Employment Question*, Londra: Routledge, 29-51.
- Karakoç, Z. (2015) İŞKUR'un Eğitim Programlarının Aktif İstihdam Politikaları Açısından İncelenmesi: Kırşehir İli Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Korenman, S. ve Neumark, D. (2000) *Cohort Crowding and Youth Labour Markets: A Cross-National Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- KUMAŞ, H. (2010) "Türkiye İş Kurumunun Faaliyetleri ve İşgücü Piyasası İhtiyaçları Arasında Uyum", *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, 1, 131-165.
- McKenzie, D. (2017) "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence", World Bank Policy Research Working Paper 8011.
- Mütevellioğlu, N. ve Aksoy, B. (2010) "İşsizlikle Mücadelede İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurullarının İşlevi", *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 1, 1, 13-35.
- Neumark, D. ve Wascher, W. (2004) "Minimum Wages, Labour Market Institutions and Youth Employment: A Cross-National Analysis", *Industrial and Labor Relations Review*, 57, 2, 223-248.
- Offe, C. (1984) (der.) *Contradictions of the Welfare State*, London: Hutchinson.
- O'higgins, N. (2001) *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*, Geneva: International Labour Office.
- O'Higgins, N. (2016) (der.) *Routledge Handbook of Youth and Young Adulthood*, London: Routledge, 157-171.
- Ongun Haber (2014), "Maalesef Zengine İŞKUR'muş", <http://www.ongunhaber.com/guncel/maalesef-zengine-iskurmus-h2659.html>, (22.10.2021).
- Öksüz, N. (2012) Mesleki Eğitim Kurslarının İstihdam Üzerindeki Etkisi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Şahin, M. (2019) "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları İşsizliği Nasıl Etkiliyor? İŞKUR Eşleştirme Hizmeti Etki Analizi", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 9, 1, 161-176.
- Topçu, M., Beğenirbaş, M. ve Oğuzhan, T. (2018) "Yaşam Tatmininin Öncüleri Olarak Algılanan Stres Ve Kontrol Odağı: İŞKUR Meslek Edindirme Kursu Katılımcıları Üzerine Bir Çalışma", *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 18, 40, 35-52.
- White, D. (2001) "To Market, to Market: Employability in the Liberal Investment State", The Conference on Social Cohesion, Université de Montréal, 21-22 Haziran, Montreal, Canada.
- Yıldız, K. (2016) "2008 Krizinden Günümüze İŞKUR'un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin Gelişimi", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 12, 27, 249-266.