

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**İSTİHDAM POLİTİKALARININ ETKİNLİĞİ: SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARININ
ANALİZİ VE KARŞILAŞTIRILMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Erdal TEMUR

TEMMUZ-2020

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**İSTİHDAM POLİTİKALARININ ETKİNLİĞİ: SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARININ
ANALİZİ VE KARŞILAŞTIRILMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Erdal TEMUR

ORCID: 0000 - 0003 - 1770 - 2036

Tez Danışmanı: Prof. Dr. İhsan GÜNAYDIN

TEMMUZ-2020

TRABZON

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ - Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Erdal TEMUR

23.07.2020



ÖNSÖZ

Sanayileşmeyle birlikte ciddi bir sorun haline gelen kitlesel işsizlik problemi, günümüzde dahi toplumların gündemini meşgul etmektedir. Çünkü işsizlik toplumlara politik, sosyal ve ekonomik olarak ciddi zararlar vermektedir. Bu zararları engellemek veya telafi etmek de günümüz modern devlet anlayışının bir gereği olarak görülmektedir. Bu anlayışın bir gereği olarak ortaya çıkan istihdam politikaları toplumların işsizlik karşısında başvurdukları en önemli politiklardır. Bu çalışmada da söz konusu politikaların uygulanmasında başarılı oldukları genel kabul gören ülkeler ve söz konusu ülkelerin politika uygulamaları üzerine yapılmış tekil etki çalışmaları incelenmiştir.

Bu tez çalışmasının danışmanlığını üstlenen ve değerli birikimini benimle paylaşan Prof. Dr. İhsan GÜNAYDIN'a teşekkürü bir borç bilirim. Süreç boyunca maddi-manevi desteklerini benden esirgemeyen sevgili anneme, dostlarım Zafer AKGÜL ve Halil TERZİ'ye tüm içtenliğimle teşekkür ederim.

Temmuz, 2020

Erdal TEMUR

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
ÖZET.....	X
ABSTRACT	XI
TABLOLAR LİSTESİ.....	XII
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XIII
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XIV
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XV
GİRİŞ.....	1-2

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İSTİHDAM VE İŞSİZLİKLE İLGİLİ GENEL AÇIKLAMALAR.....	3-33
1.1. İstihdamın Tanımı ve Türleri	3
1.1.1. İstihdamın Tanımı	3
1.1.2. İstihdam Türleri.....	3
1.1.2.1. Tam İstihdam.....	4
1.1.2.2. Eksik İstihdam.....	4
1.1.2.2.1. Zamana Dayalı Eksik İstihdam	5
1.1.2.2.2. Yetersiz İstihdam.....	5
1.1.2.2.2.1. Gelire Dayalı Yetersiz İstihdam	6
1.1.2.2.2.2. Niteliğe Dayalı Yetersiz İstihdam	6
1.1.2.2.2.3. Fazla Çalışmaya Dayalı Yetersiz İstihdam.....	6
1.2. İşsizlik Tanımı ve Türleri.....	6
1.2.1. İşsizlik Tanımı.....	6
1.2.2. İşsizliğin Türleri.....	7
1.2.2.1. Gizli İşsizlik	8
1.2.2.2. Açık İşsizlik.....	8
1.2.2.2.1. Friksiyonel İşsizlik	9
1.2.2.2.2. Mevsimlik İşsizlik	10
1.2.2.2.3. Konjonktürel İşsizlik	10
1.2.2.2.4. Yapısal İşsizlik	11

1.2.2.2.4.1. Coğrafi Yapısal İşsizlik	13
1.2.2.2.4.2. Mesleki Yapısal İşsizlik	13
1.2.2.2.4.3. Teknolojik Yapısal İşsizlik.....	14
1.2.3. İşsizliğin Etkileri/Sonuçları.....	14
1.2.3.1. İktisadi Sonuçlar.....	14
1.2.3.2. Sosyal Sonuçlar	16
1.2.4. Dünya’da İstihdama ve İşsizliğe İlişkin Bilgiler	17
1.3. İstihdam Politikaları	22
1.3.1. İstihdam Politikalarının Türleri	23
1.3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları	24
1.3.1.1.1. İşsizlik Sigortası	24
1.3.1.1.2. İşsizlik Yardımı	25
1.3.1.1.3. Kıdem Tazminatı.....	26
1.3.1.1.4. Çalışma Paylaşımı	26
1.3.1.1.5. Ücret Garanti Fonu.....	27
1.3.1.2. Aktif İstihdam Politikaları.....	27
1.3.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları	28
1.3.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları.....	29
1.3.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları	30
1.3.1.2.4. Doğrudan Kamu İstihdamı	30
1.3.1.2.5. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri.....	31
1.3.2. İstihdam Politikalarının Olası Etkileri.....	31
1.3.2.1. İstihdamı Artırıcı Etki	32
1.3.2.2. Sosyal Problemleri Azaltıcı Etki	32
1.3.2.3. Ücretleri Artırıcı Etki	32
1.3.2.4. Verimliliği Artırıcı Etki.....	33
1.3.2.5. Damgalanma Etkisi	33
1.3.2.6. Kilitlenme Etkisi (Lock-in Effect)	33
1.3.2.7. Refah Kaybı Etkisi (Deadweight Loss).....	34
1.3.2.8. İkame Etkisi (Substitution Effect).....	34
1.3.2.9. İşten Çıkarılma Etkisi (Displacement Effect).....	34

İKİNCİ BÖLÜM

2. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARININ

ANALİZİ.....	35-97
2.1. Ülkelerin ve Sınıflandırmanın Seçimi	35
2.2. İsveç	37

2.2.1. İsveç'te İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları.....	38
2.2.1.1. İsveç'te Pasif İstihdam Politikaları.....	42
2.2.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımı	42
2.2.1.1.2. Erken Emeklilik Programı	44
2.2.1.2. İsveç'te Aktif İstihdam Politikaları	45
2.2.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları	46
2.2.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları.....	48
2.2.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları	49
2.2.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri.....	51
2.2.1.2.5. Doğrudan İstihdam	54
2.3. Danimarka	54
2.3.1. Danimarka'da İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları.....	55
2.3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları	61
2.3.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımı	62
2.3.1.1.2. Erken Emeklilik Programı.....	65
2.3.1.2. Aktif İstihdam Politikaları.....	65
2.3.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları	67
2.3.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları.....	67
2.3.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları	68
2.3.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri.....	68
2.3.1.2.5. Doğrudan İstihdam	70
2.4. Finlandiya.....	70
2.4.1. Finlandiya'da İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları	70
2.4.1.1. Pasif İstihdam Politikaları	73
2.4.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımı	73
2.4.1.1.2. Erken Emeklilik Programı.....	75
2.4.1.2. Aktif İstihdam Politikaları.....	75
2.4.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları	76
2.4.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları.....	76
2.4.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları	77
2.4.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri.....	77
2.4.1.2.5. Doğrudan İstihdam	79
2.5. Almanya	79
2.5.1. Almanya'da İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları.....	79
2.5.1.1. Pasif İstihdam Politikaları	83
2.5.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımı	83
2.5.1.1.2. Erken Emeklilik Programı.....	85
2.5.1.2. Aktif İstihdam Politikaları.....	85
2.5.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları	85

2.5.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları	86
2.5.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları	87
2.5.1.2.4. Doğrudan İstihdam	88
2.5.1.2.5. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri	88
2.6. Birleşik Krallık	90
2.6.1. Birleşik Krallık'ta İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları	90
2.6.1.1. Pasif İstihdam Politikaları	92
2.6.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımları	93
2.6.1.1.2. Erken Emeklilik Programı	94
2.6.1.2. Aktif İstihdam Politikaları	94
2.6.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları	95
2.6.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları	96
2.6.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları	96
2.6.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri	98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARININ ANALİZİ.....	98-115
3.1. Türkiye'de İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları	100
3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları	104
3.1.1.1. İşsizlik Sigortası	104
3.1.1.2. Ücret Garanti Fonu	105
3.1.1.3. İş Kaybı Tazminatı	106
3.1.1.4. Yarım Çalışma Ödeneği	106
3.1.1.5. Kıdem Tazminatı	107
3.1.2. Aktif İstihdam Politikaları	107
3.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları	108
3.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları	109
3.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları	110
3.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri	114
3.1.2.5. Doğrudan İstihdam	116

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARININ	
ETKİLERİNİN ANALİZİ.....	118-156
4.1. Ülkeler Özelinde Etki Çalışmaları ve Bulgular	118
4.1.1. İsveç	118
4.1.2. Danimarka	121

4.1.3. Finlandiya.....	126
4.1.4. Almanya	127
4.1.5. Birleşik Krallık.....	133
4.1.6. Türkiye	135
4.2. Bulguların Programlara Göre Sınıflandırılması	137
4.2. İncelenen Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi.....	153
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	160
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	166
ÖZGEÇMİŞ.....	188



ÖZET

Sanayileşmeyle birlikte kavramsallaşan işsizlik olgusu, günümüz toplumlarının iktisadi ve sosyal dinamiklerini tehdit eden önemli bir problemdir. Bu yüzdendir ki günümüz toplumları işsizliğin yarattığı olumsuzlukları önlemek veya gidermek adına çeşitli adımlar atmaktadır. Bu adımlardan bir tanesi de -kuşkusuz- istihdam politikaları olarak bilinen politikalarlardır. İşsizlik ödenekleri, eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, ücret ve istihdam sübvansiyonları, mesleki eğitim programları ve doğrudan istihdam programları olarak bilinen geleneksel istihdam politikaları, özellikle 1980'li yıllardan itibaren Avrupa'da ve dünyada yaygınlaşmıştır. Bununla eş zamanlı olarak bu politikaların etkilerini inceleyen çalışmaların sayısı da artmıştır.

Bu çalışmanın amacı hangi programların başarılı sonuçlar verdiğini tespit etmek ve Türkiye için uygulanabilir öneriler geliştirmektir. Bu uğurda, çalışmanın Birinci Bölümünde konuya ilişkin teorik bilgiler verilmiştir. İkinci ve Üçüncü Bölümlerde ise söz konusu politikaların uygulanmasında genel olarak başarılı oldukları kabul edilen bazı ülkeler ve Türkiye, tarihsel bir perspektifle bütüncül olarak incelenmiştir. Ardından Dördüncü Bölümde bu ülkelerde uygulanan istihdam politikaları üzerine yapılmış etki çalışmaları derlenmiş ve incelenmiştir. İncelemenin sonunda birden fazla sonuca ulaşılmıştır: (1) İşsizlik ödeneklerinin süresinde ve miktarında meydana gelen azalış yönlü değişimler, katılımcılar üzerinde tehdit etkisi yaratmakta ve işsizliğin azaltılmasında önemli rol oynamaktadır. (2) Doğrudan istihdam programları dışındaki aktif istihdam politikaları çeşitli pozitif etkiler göstermektedir fakat bu programların etkisiz veya negatif etkili olabildikleri durumlar oluşabilmektedir. Bu programlar tasarlanırken kilitlenme etkisi, refah kaybı etkisi göz önüne alınmalıdır. (3) Gençlere yönelik Birleşik Krallık'ta uygulanan çok aşamalı New Deal for Young People programına ilişkin yapılan çalışmalar, bu çok aşamalı programın pozitif etkiler yarattığını göstermektedir. İlgili programların başarılı sonuçlar vermesinde iş arama desteklerinin ve istihdam teşvik programlarının önemli rol oynadığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, Emek, İstihdam Politikaları, Etkinlik

ABSTRACT

The phenomenon of unemployment that is conceptualized with industrialization is an important problem that threatens the economic and social dynamics of today's societies. Hence, today's societies take various steps to prevent or eliminate the negative effects of unemployment. One of these steps is - undoubtedly - known as employment policies. Traditional employment policies, known as unemployment benefits, matching and consultancy services, wage and employment subsidies, vocational training programs and direct employment programs, have become widespread especially in Europe and the world since the 1980s. Simultaneously, the number of studies examining the impacts of these policies has also increased.

The aim of this study is to determine which policies produce successful results and to develop applicable suggestions for Turkey. To this end, theoretical information on the subject is given in the First Chapter. In the Second and Third Chapters some countries that are generally accepted as successful in the implementation of these policies and Turkey have been holistically analysed with a historical perspective. Then, in the Fourth Chapter, impact studies on employment policies implemented in these countries were compiled and analysed. More than one conclusion was reached at the end of the review: (1) The decrease in the duration and amount of unemployment benefits creates a threat effect on the participants and plays an important role in reducing unemployment. (2) Active employment policies other than direct employment programs show various positive impacts, but there may be situations where these programs can be ineffective or negative. When designing these programs, the lock-in and deadweight loss effects should be taken into consideration. (3) Studies on the multi-stage New Deal for Young People program in the UK show that this multi-stage program has had positive effects. It is seen that job search supports and employment incentive programs play an important role in the successful results of these programs.

Keywords: Unemployment, Labour, Employment Policies, Effectiveness

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	İşsizlik Sigorta ve Yardımlarına İlişkin Bulgular.....	136
2	Mesleki Eğitim Programlarına İlişkin Bulgular	138
3	İstihdam ve Ücret Sübvansiyonlarına İlişkin Bulgular	143
4	Kendi İşini Kuranlara Yardım Programlarına İlişkin Bulgular	145
5	Doğrudan İş Yaratma Programlarına İlişkin Bulgular	146
6	Programlara İlişkin Çoklu Bulgular	147

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil Nr.	Şekil Adı	Sayfa Nr.
1	Altın Üçgen – Danimarka Modelinin İşleyişi	59
2	Üç Temel Yaklaşımın Temsilcileri	153



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik Nr.	Grafik Adı	Sayfa Nr.
1	İstihdama Erişim ve Emeğin Eksik Kullanımı – Küresel Görünüm – 2019	17
2	Küresel İstihdamın Karakteri - 2019	18
3	Çalışan Yoksulluk Oranının ve Dağılımının Yıllar İçindeki Seyri	19
4	Ülke Gelir Gruplarına Göre Yoksulluk ve Çalışan Yoksulluk.....	19
5	Küresel İşsizlik Oranı.....	20
6	İsveç - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü.....	37
7	İsveç - İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi).....	38
8	İsveç - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi).....	41
9	İsveç - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi).....	45
10	Danimarka - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü	55
11	Danimarka - İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)	60
12	Danimarka - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)	60
13	Danimarka - Aktif ve Pasif Dönemlerin Yıllar İçindeki Değişimi.....	62
14	Danimarka - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi).....	65
15	Finlandiya - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü.....	69
16	Finlandiya - İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)	71
17	Finlandiya - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi).....	71
18	Finlandiya - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)	74
19	Almanya - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü	80
20	Almanya - İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi).....	81
21	Almanya - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi).....	81
22	Almanya - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)	83
23	Birleşik Krallık - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü	89
24	Birleşik Krallık - İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)	90
25	Birleşik Krallık - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)	91
26	Birleşik Krallık - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)	93
27	Türkiye - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü	98
28	Türkiye - İşsizlik Ödeneği Hak Eden Kişi Sayısının Yıllara Göre Seyri	103
29	Türkiye - Mesleki Eğitim Programları Katılımcı Sayılarının Yıllara Göre Seyri	109
30	Türkiye - Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri – Kişi Sayısı	114

KISALTMALAR LİSTESİ

AİP	: Aktif İstihdam Politikaları
BFA	: Bundesagentur für Arbeit
BFB	: Bundesinstitut für Berufsbildung
BMBF	: Bundesministerium für Bildung und Forschung
CIPD	: Chartered Institute of Personnel and Development
DFBIS	: Department for Business, Inovation & Skills
DFE	: Department For Education
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DWE	: Department for Work And Pensions
GRW	: Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GTAI	: Germany, Trade & Invest
IAF	: Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen
IFAU	: The Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy
ILO	: International Labour Organization
İP	: İstihdam Politikaları
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Baş.
NAO	: National Audit Office
NDYP	: New Deal For Young People
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
PİP	: Pasif İstihdam Politikaları
STAR	: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering
TRR	: Trygghetsrådet
TSL	: Trygghetsfonden
TSN	: Trygghetsstiftelsen
TUİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TYJ	: The Federation of Unemployment Funds in Finland

GİRİŞ

Sanayileşmeyle birlikte bireyin toplumsal konumunda birtakım değişimler meydana gelmiştir. Zira sanayileşme ile kırsal kesimdeki aile üyelerinin kolektif üretim ve tüketim faaliyetleri şehre taşınmış ve bireyin salt kendi emeğiyle üretim ve tüketim faaliyetinde bulanabildiği yapılar oluşmuştur. Bu yapılar, toplumun kendi içerisinde zamanla oluşturmuş olduğu bazı “organik” kurumların işleyişini zayıflatmıştır. Bu nedenle, yeni kurumların inşa edilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. İstihdam politikaları da işsizlikle mücadele etme amacıyla inşa edilen bu yeni kurumlardan bir tanesidir. 19. ve 20. yüzyıllarda ortaya çıkıp gelişmeye başlayan bu politikalar, özellikle 1980’li yıllardan itibaren giderek artan bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Bu durumun en temel nedeni, bu yıllardan itibaren, krizlerin sıkça görülür bir hale gelmesidir.

Artan işsizlik problemiyle beraber yaygınlaşan istihdam politikaları, iktisatçılar tarafından farklı biçimlerde tartışılmıştır ve tartışılmaktadır. Söz konusu politikaların yarattığı çeşitli etkiler bu tartışmaların başında gelmektedir. Zira söz konusu politikalara aktarılan kamu kaynaklarının takibi için bu tip tartışmalar kaçınılmaz olarak yapılmaktadır. Benzer bir şekilde bu çalışma da söz konusu politikaların çeşitli etkilerini seçilmiş ülkeler üzerinden incelemektedir. İncelediğimiz ülkeler özelinde pek çok tekil çalışma olmasına rağmen, bu tekil çalışmaların toplu bir şekilde değerlendirildiği çalışmaların sayısı oldukça sınırlıdır. Bu çalışma alandaki bu boşluğu gidermeyi hedeflemektedir.

Çalışma kapsamında, seçilmiş ülkeler özelinde yapılmış tekil çalışmalar incelenmiştir. Böylesi bir genel çalışmanın yapılmasına duyulan ihtiyaç, aynı programlar üzerine yapılan ve birbirinin aksi sonuçlara ulaşan tekil çalışmaların varlığı düşünüldüğünde oldukça anlaşılır bir hale gelmektedir. Aynı programlar üzerine yapılan tekil çalışmaların derlenerek genel bir değerlendirmeye tabi tutulması, programların genel eğilimlerinin anlaşılmasını mümkün kılmaktadır. Böylece, -genel ve özel olarak- programlara ilişkin ön kabullerin geçerliliği de test edilmiş olmaktadır. Söz gelimi, mesleki eğitim programlarının -kişilere yeni ve ihtiyaç duyulan becerileri sağlayarak- işsiz kişilerin istihdamını artıracığına yönelik beklenti, varsayımsal olarak hayli tutarlıdır fakat gerçek durumda ortaya çıkabilecek kilitlenme vb. gibi yan etkiler beklentiyi boşa çıkartabilmektedir.

Çalışma kapsamında İsveç, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Birleşik Krallık ve Türkiye’de uygulanan istihdam politikaları ve bu politikalara yönelik olarak yapılmış etki çalışmalarını incelenmiştir. Söz konusu ülkelerin incelenmek için seçilmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. İlk olarak söz konusu ülkeler, istihdam politikalarının uygulanmasında görece uzun deneyime sahip

ülkelerdir. Bunun doğal sonucu olarak söz konusu politikaların etkilerini ölçen etki çalışmalarının sayısı da oldukça fazladır. Bu fazlalık bu çalışmanın yapılabilmesine imkân vermektedir. İkinci olarak uzun deneyime sahip olan bu ülkelerdeki paradigma değişimlerinin takip edilmesi de mümkün olmaktadır. Ülke seçimindeki bir diğer neden ise, söz konusu ülkelerin çeşitli dönemlerde şiddetli sayılabilecek işsizlik problemleriyle karşılaşmaları ve uyguladıkları politikalar ile işsizlik problemlerine çözüm sağlamalarıdır. Söz konusu ülkelerin işsizlikle mücadele etmek için uygulamış oldukları politikaların başarılı olduğu yönünde genel bir kabul bulunmaktadır. Özellikle İsveç ve Danimarka uygulamalarının Avrupa Birliği ve OECD tarafından üye ülkelere rol model olarak sunulduğu raporlar bulunmaktadır.

İncelediğimiz ülkelerin istihdam politikalarına yaklaşımları yer yer farklılıklar ve benzerlikler gösterebilmektedir. İncelediğimiz ülkelerin istihdam politikası yaklaşımları, bir doğru parçası üzerinde üç temel noktada gösterilebilir. Buna göre doğrunun en sol kısmında, istihdam politikalarının refah yaklaşımı çerçevesinde uygulandığı İsveç yer almaktadır. İsveç'te uygulanan istihdam politikaları yıllarca cömert ve kapsayıcı özellikler sergilemiştir. Bu yönüyle İsveç uygulaması, kamu ve sendika gücünün sıkça ve cömertçe kullanıldığı bir refah yaklaşımını temsil etmektedir. Doğrunun en sağında ise, işsizlik probleminin genel olarak piyasaya bırakıldığı, politika uygulamalarının cömert özellikler sergilemediği bir anlayışın temsilcisi olarak Birleşik Krallık yer almaktadır. Bu iki anlayışın tam ortasında, nevi şahsına münhasır bir yaklaşımı benimseyen Danimarka yer almaktadır. Danimarka'nın 1990'lı yıllardan itibaren geliştirdiği yaklaşım, piyasanın ve refah yaklaşımının karma bir şekilde uygulandığı bir yaklaşımı ifade etmektedir. Danimarka Modeli olarak ifade edebileceğimiz bu yaklaşım, işçilerin kolayca işten çıkarılabildikleri düzenlemeler ile işsiz kişilere sağlanan cömert ve kapsayıcı istihdam politikalarını bünyesinde beraberce barındırmaktadır. İncelediğimiz diğer ülkeler de bu üç noktaya göre konumlandırılabilir. Söz konusu yaklaşım çeşitliliği ülkelerin uygulama yaklaşımlarının karşılaştırılmasına imkân vermektedir.

Çalışmanın Birinci Bölüm'ünde, ilerleyen bölümler için temel oluşturacak işsizlik, istihdam gibi temel kavramlara ilişkin bilgiler verilmiştir. İkinci ve Üçüncü Bölüm'lerde ise bu çalışma kapsamına aldığımız 6 ülkenin istihdam politikası uygulamaları program başlıkları altında sunulmuştur. Bu bölümlerde söz konusu ülkelerin yaşamış oldukları işsizlik problemleri, bu problemlerin çözümüne yönelik genel yaklaşımlar ile çeşitli reform çabaları, tarihi bir perspektif ile bütüncül olarak verilmiştir. Dördüncü Bölüm'de ise 1980'li yılların sonlarından günümüze kadar olan sürece dağılan çeşitli etki çalışmaları önce ülke başlıkları altında metin halinde gösterilmiş, ardından da program türlerine göre sınıflandırılmış tablolar aracılığıyla sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İSTİHDAM VE İŞSİZLİKLE İLGİLİ GENEL AÇIKLAMALAR

Çalışmanın bu kısmında istihdama ve işsizliğe ilişkin çeşitli kavramlar teorik düzeyde incelenmiştir. Böylesi bir incelemenin yapılmasına duyulan ihtiyaç, ilerleyen bölümlerde incelenen konular için belli bir altyapının oluşturulması gerekliliğinden doğmaktadır. İstihdam ve işsizliğin tanımları, sınıflandırılmaları, olası sonuçları bu bölümün konusunu oluşturmuştur.

1.1. İstihdamın Tanımı ve Türleri

Bir ekonomiye dair en temel göstergelerden bir tanesi kuşkusuz istihdamdır. Zira istihdam seviyesinin düşük olması, söz konusu ekonominin ilgili kaynakların bir kısmını âtil olarak beklettiği anlamına gelmektedir. Bu durum ne toplum için ne de iktisatçılar yahut da politikacılar için arzulanan bir durumdur. Dolayısıyla istihdam, uzun yıllar boyunca, üzerine durulması gereken en önemli konulardan biri olmuştur. Benzer şekilde bu çalışmada da istihdam üzerine durulacaktır.

1.1.1. İstihdamın Tanımı

En geniş manasıyla istihdam, üretim faktörlerinin üretim faaliyetine koşulmasıdır. Bu tanım, kapsamına yalnızca emeği değil; emekle beraber sermaye, toprak ve girişimciyi de dahil etmektedir fakat gerek günlük yaşamda gerek de çalışma ekonomisi alanında istihdam daha dar bir anlam ile kullanılmaktadır. Bu kullanıma göre istihdam, üretim faktörlerinden emeğin üretim faaliyetine koşulması anlamına gelmektedir. Bu çalışmada istihdam kavramı -aksi belirtilmedikçe- dar kapsamlı anlamıyla kullanılacaktır.

1.1.2. İstihdam Türleri

Hem istihdamın hem de istihdam ile ilişkili diğer konuların anlaşılabilmesi için istihdam alt başlıklar halinde incelenecektir. Zira çalışmanın ilerleyen kısımlarında açıklanacak olan doğal işsizlik veya gizli işsizlik gibi kavramların tam veya eksik istihdam kavramlarına değinmeksizin açıklanması mümkün gözükmemektedir.

1.1.2.1. Tam İstihdam

Tam istihdam, emek gücünün “tamamına yakınının” kullanıldığı durumu ifade etmektedir. Tanımlamak gerekirse; tam istihdam, bir ekonomide geçerli olan ücret seviyesinde çalışmak isteyen herkesin iş bulabildiği durum olarak tanımlanabilir (Aren, 2014: 35). Tanımdan anlaşılacağı üzere geçerli ücret seviyesinden çalışmaya razı gelmeyen işgücünün istihdam içerisinde bir yeri yoktur. Bu kişiler işsiz olarak kabul edilmemekte ve bu yüzden de cari ücret seviyesinden çalışmayı kabul etmeyenlerin ekonomideki varlığı tam istihdam durumunu bozmamaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki iktisatçılar, tam istihdam durumunda dahi işsizliğin görülebileceğini ifade etmektedirler. Bu durum, çeşitli nedenlerle işsiz kalıp yeni iş arayan insanların varlığından kaynaklanmaktadır (Işığışık, 2017: 39).

Beveridge (1944: 18,19)’e göre tam istihdam, işsizliğin hiç olmadığı bir durum anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla çalışmaya hazır insanların tamamının hayatları boyunca her gün üretken bir şekilde istihdam edilmesi, tam istihdamın koşulu olmamaktadır. Beveridge bu durumu, birtakım işlerin iklim koşullarına duyarlı olmasıyla veya toplumun emek talebindeki değişimlere bağlı olarak insanların -hayatlarının belli dönemlerinde- yeni iş buluncaya kadar işsiz kalabilecekleriyle açıklamaktadır ve modern toplumlarda emeğe çokça talep olsa dahi geçici işsizliğin var olabileceğini vurgulamaktadır. Ona göre tam istihdam, açık iş pozisyonlarının işsiz kişilerin sayısından daha fazla olmasıdır. Altını çizmek gerekir ki Beveridge, bu matematiksel ilişkinin tek başına yeterli olmadığını ve işsiz kişilerin sayısının çok fazla olmaması gerektiğini özellikle belirtmektedir.

Kısacası tam istihdam durumunda dahi kabul edilebilir bir işsizlik ortaya çıkabilmektedir. Bu işsizlik doğal işsizlik olarak adlandırılmaktadır. Doğal işsizlik oranı yapısal yahut da geçici birtakım unsurlar tarafından belirlenmektedir (Biçerli, 2011: 437). En nihayetinde emek piyasaları dinamik piyasalardır ve çeşitli sebeplerle yeni iş arayan insanlar, bu piyasalarda her daim bulunmaktadırlar. Söz gelimi yeni mezun bir öğrenci yahut da eski işinden ayrılmış bir kişi, iş buluncaya kadar geçici olarak işsizlik yaşayabilmektedir. Bu işsizlik neredeyse kaçınılmazdır. Zira piyasada kişinin istek ve yetenekleriyle birebir uyuşan bir iş olsa dahi bu kişi, o işi bulmak için zaman harcamak mecburiyetindedir. Bu mecburiyet, işi bulmak için harcanan zamandan ve işe alım kararının verilmesi için gerekli zamandan kaynaklanmaktadır. Yapısal işsizliğin de doğal işsizliğe neden olabileceği ifade edilmektedir. Buna göre bir ekonomide teknolojik yapı değişim gösterebilmekte ve bu değişim, bireyleri iş arayan pozisyonuna düşürebilmektedir.

1.1.2.2. Eksik İstihdam

Düşük istihdam olarak da ifade edilen eksik istihdam, özellikle resesyon dönemlerinde azalan çalışma saatleri yahut da düşük ödemeler yüzünden, çalışanların genişleme dönemlerine kıyasla daha az ücret almaları olarak ifade edilmektedir. (Krugman ve Wells 2005: 146). Bazı hallerde birtakım

kişiler daha fazla süreyle çalışabilecek durumda ve istekte olsalar da istekleriyle örtüşen sürelerde çalışma fırsatı bulamayabilmektedirler. Bu durumda ortaya eksik istihdam çıkmaktadır fakat eksik istihdamın ortaya çıkması yalnızca arzulanan çalışma sürelerine bağlı değildir. Kişinin yeteneklerine uygun iş bulamayarak daha alt dereceli işlerde çalışması ve verimliliğinin azalması durumunda da eksik istihdam ortaya çıkmaktadır.

1998 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından 16'ncısı düzenlenen Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansında iki genel eksik istihdam ayrımı yapılmıştır. Bu ayrıma göre eksik istihdam, zamana dayalı eksik istihdam ve yetersiz istihdam olarak ikiye ayrılmaktadır.

1.1.2.2.1. Zamana Dayalı Eksik İstihdam

ILO, zamana dayalı eksik istihdamın tespiti için üç kriter kullanmıştır. Bu kriterlerden ilkinde göre çalışanlar, fazla çalışmaya istekli olmalıdırlar. Fazla çalışmaya istekli olma durumu farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Kişi halihazırda çalıştığı işten artakalan zamanlarda çalışmak için ek bir iş arayabilir, mevcut işyerinde fazla mesai yapmak isteyebilir yahut da daha fazla çalışma süresi olan başka bir iş arayabilir. İkinci kriter, ilave bir işte çalışmak için hazır olmaktır. Üçüncü kriter ise, halihazırda çalışılan işte belli sürelerin altında çalışıyor olmaktır (ILO, 1998: 57).

Bu kriterlerden hareketle, mevcut işlerinde belirli sürelerin altında çalışan kişilerin var olduğu ve bu kişilerin kendi çalışma sürelerini artırmaya hevesli ve hazır oldukları eksik istihdam biçimine zamana dayalı eksik istihdam denmektedir.

1.1.2.2.2. Yetersiz İstihdam

Yukarıda bahsi geçen aynı konferansa göre bir diğer eksik istihdam türü, yetersiz istihdam olarak ifade edilmektedir. Yetersiz istihdam, “alternatif bir istihdam durumuyla karşılaştırıldığında, çalışanın kapasitesini ve refahını azaltan” durumları tanımlamak için kullanılmaktadır. Yetersiz istihdam farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir. İşyerinin sağladığı ekipmanların yetersiz olması, kişilerin fazla çalışmaları gibi sebepler bunlara örnek olarak gösterilebilir. İlgili konferans yetersiz istihdamı 3 alt başlık halinde incelemiştir (ILO, 1998: 59):

- Gelire dayalı yetersiz istihdam
- Niteliğe (beceriye) dayalı yetersiz istihdam
- Fazla çalışma saatlerine dayalı yetersiz istihdam

1.1.2.2.1. Gelire Dayalı Yetersiz İstihdam

Gelire dayalı yetersiz istihdam, işyerinin veya işverenin özelliklerinden, ekipman yetersizliğinden veya eğitim eksikliğinden, kötü tasarlanmış örgüt yapısından yahut da bunlara benzer sebeplerden dolayı ortaya çıkabilmektedir (Wilkins ve Wooden, 2011: 16). Bu tip bir durumda çalışanlar saat olarak eksik çalışmadıkları halde, birtakım temel problemlerden dolayı verimli bir şekilde çalışamazlar ve bu yüzden de olması gereken seviyeden daha az kazanırlar. Gelire dayalı eksik istihdam, özellikle kayıt dışı çalışanlar arasında görülmektedir.

1.1.2.2.2. Niteliğe Dayalı Yetersiz İstihdam

ILO (1998: 59), niteliğe dayalı yetersiz istihdamda mesleki becerilerden tam olarak faydalanılmamasına veya mesleki becerilerin uyumsuzluğuna dikkat çekmektedir. Eksik istihdamın niteliğe bağlı olarak ortaya çıktığı bu durumda çalışanlar, donanımlı oldukları alanların dışında istihdam edilmektedirler. Dolayısıyla çalışanların bir kısmı, kendi becerilerine kıyasla düşük beceri gerektiren alanlarda çalışıp becerilerini verimli bir şekilde kullanamamaktadır (Işığışok, 2017: 45). Örneğin, lisans düzeyinde kimya eğitimi bulunan bir kişinin inşaat işçisi olarak çalışması durumunda niteliğe dayalı yetersiz istihdamdan bahsedilmektedir. Kuşkusuz bu durum emek kaynağının verimsiz bir şekilde kullanılması anlamına gelmektedir.

1.1.2.2.3. Fazla Çalışmaya Dayalı Yetersiz İstihdam

Fazla çalışmaya dayalı yetersiz istihdam, çalışanların daha az çalışmak istediği hallerde ortaya çıkmaktadır. Bu hallerde çalışanlar, kazançlarında meydana gelecek azalmaya rağmen daha az çalışmak istemektedirler (ILO, 1998: 59).

1.2. İşsizlik Tanımı ve Türleri

1.2.1. İşsizlik Tanımı

İstihdam ve işsizlik kavramları birbirleriyle sıkı ilişki içerisinde bulunan iki iktisadi kavramdır. Bu ilişki, bu iki kavramın aynı gerçekliğin farklı boyutlarını ifade etmesinden ileri gelmektedir (Gül vd., 2009: 7). İstihdam, üretim faktörlerinden emeğin çalıştırılmasını yani gerçekliğin olumlu tarafını ifade ederken; işsizlik de aynı gerçekliğin olumsuz tarafını yani emek faktörünün çalışmayan kısmını ifade etmektedir. Dolayısıyla bu iki kavramın beraber incelenmesi önem taşımaktadır. Bu yüzden ki istihdam kavramının açıklanmasının hemen ardından işsizlik kavramına değinmekteyiz.

İşsizlik, çalışma gücü ve arzusuna sahip iş arayan insanların iş bulamamalarını ifade etmektedir. İnsan topluluklarının büyük kısmı, her ne kadar farklı şekillerde de olsa, emeklerini emek piyasalarında sunup kendilerine uygun işlerde çalışarak geçimlerini sağlamaktadır. İşsizlik gibi bir olgunun özellikle kitlesel boyutlarda ortaya çıkması toplum dinamiklerini temelden sarsmakta ve bazen de bu dinamikleri değiştirmektedir. Hem toplumu bir arada tutan politik, sosyal ve ekonomik dinamiklerin korunması hem de en nihayetinde bir kaynak olan emek faktörünün âtıl kalmaması için işsizlik dikkat edilmesi gereken bir konu olarak politika yapımcıların karşısına çıkmaktadır.

İşsizlik olgusunun işleyişini daha iyi anlamak için, işsizliği çeşitli kaynaklardan beslenen ve azalan bir havuza benzetmek mümkündür. Kuşkusuz bu havuza farklı sebeplerden girişler ve çıkışlar olmaktadır. Örneğin, işsiz bir kişi ilk kez emek piyasalarına girmiş ve iş arıyor olabilmekteyken, diğer bir işsiz kişi de eski işinden istifa edip yeni bir iş arayabilmekte ve bu süre zarfında işsiz olarak kaydedilebilmektedir. Ayrıca başka bir işsiz kişi geçici veya kalıcı olarak işten çıkarılmış olabilmektedir. Bu dört durumda işsizlik havuzuna girişler olacak ve havuz genişleyecektir (Dornbusch ve Fischer, 1993: 503). Öte yandan bu havuzdan doğal olarak çıkışlar da olmaktadır. İşsizlik havuzundan çıkışlar üç farklı yolla olabilmektedir. İlk olarak, havuzda bulunan işsiz kişiler iş bulabilmektedirler. Bu kişiler iş bulduklarında doğal olarak işsizlik havuzundan çıkmış olmaktadır. İkinci yol ise, geçici olarak işten çıkarılan işçilerin tekrar aynı işlere dönmeleridir. Son olarak, işsiz havuzundaki bazı kimseler emeklilik vb. gibi sebeplerle havuzdan çıkabilmektedirler (Snowdon ve Vane, 2002: 711).

İşsizlik havuzuna girişler ve çıkışlar işsizliğin miktarını ve artış hızını belirlemektedir. Dolayısıyla işsizlik olgusunun kontrol edilmesi için geliştirilen programların hem girişleri hem de çıkışları dikkate alması önem taşımaktadır. Örneğin, halihazırda işi olan bireylerin değişen şartlara ayak uydurmaları ve bu doğrultuda mesleki becerilerini geliştirmeleri için tasarlanan bir mesleki eğitim programı, işsizlik havuzuna girişleri azaltmayı hedeflerken; emek piyasalarının ihtiyaç duyduğu becerilerin mesleki beceriye sahip olmayan işsiz kişilere kazandırılmasına yönelik olarak tasarlanmış başka bir mesleki eğitim programı ise işsizlik havuzundan çıkışları artırmayı hedeflemektedir. Bu tip programlar ile havuzda meydana gelmiş veya gelebilecek birikmenin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Şayet işsizlik havuzundaki birikme önlenemez ise işsizlik toplumun üyelerinin karşısına ciddi bir problem olarak çıkacaktır.

1.2.2.İşsizliğin Türleri

İşsizlik havuzunda birikmenin azaltılması veya söz konusu birikmenin ortaya çıkmadan önlenmesi için işsizliğe neden olan unsurların tespit edilmesi ve uygulanacak politikaların tespit edilen nedenlere uygun olarak tasarlanması gerekmektedir. İşsizliğe neden olan olgular ile işsizliğin türü arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Bir yönüyle işsizliğin nedeni, aynı zamanda işsizliğin türünü de ortaya koymaktadır. Örneğin, mevsimsel işsizliğin nedeni bizatihi mevsimsel değişmelerin

üretim veya tüketim kalıplarında yarattığı etkilerdir. Bu kısımda işsizliğin türleri ve dolayısıyla işsizliğe neden olan unsurlar incelenecektir.

1.2.2.1. Gizli İşsizlik

Gizli işsizlik, piyasada iş bulamayan emek gücünün varlığına değil; işi olan emek gücünün üretime katkısına dikkat çekmektedir. Gizli işsizlik, çalışan bireylerin birtakım sebeplerle düşük verimlilikle çalışması anlamına gelmektedir (Zaim, 1990: 157). Buna göre, birtakım kimseler ücret almalarına ve istihdam edilmelerine rağmen üretime ya normalden daha az katkı sağlamaktadırlar ya da hiç katkı sağlamamaktadırlar. Dolayısıyla bu tip kişiler işsiz duruma düştüklerinde, üretimdeki azalma ya hiç olmayacaktır ya da sınırlı kalacaktır.

Bu tip işsizlik genellikle kamu ve tarım sektörlerinde görülmektedir (Bocutoğlu, 2012: 77). Tarım sektöründe bu tip işsizliğin fazla bulunmasının nedeni, kırsal kesimde çiftçilik ile uğraşan çok üyeli ailelerin bulunmasıdır. Bu tip durumlarda, söz konusu işi daha az sayıda insan yapabilecek olsa da aile üyelerinin tamamı söz konusu işte rol almakta ve çiftçi olarak görülmektedir. Kamu sektöründe görülmesinin en büyük nedeni ise politik kaygılarla kamu sektörünün genişletilmesi ve böylece ihtiyaçtan fazla kişinin istihdam edilmesidir (Mahiroğulları ve Korkmaz: 52). Hal böyleyken, çalışan insanların bir kısmı işten çıkarılsa dahi üretim azalmamaktadır.

Anlaşılabileceği üzere gizli işsizlik, işsizlik sıkıntısı çeken bireylerin sayısına ilişkin istatistiksel bir kavram olmayıp halihazırda üretime koşmuş emek faktörünün üretime katkısının düşüklüğüne dikkat çeken teorik bir kavramdır. Bu yüzden ki gizli işsizlik istatistiksel olarak takip edilmesi zor bir durumu ifade etmektedir.

1.2.2.2. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, gizli işsizliğin aksine gerçekten iş sahibi olmayan insanların ekonomideki varlığını ifade etmektedir. Dolayısıyla istatistiksel bir durumdur. Açık işsizlik “çalışma gücü ve arzusu olduğu halde cari ücret seviyesinde iş arayıp da bulamayanların toplamı” (Zaim, 1990: 157) olarak tanımlanabilir.

Açık işsizliği kendi içinde sınıflandırmak mümkündür:

- Friksiyonel (Geçici-Arızı) İşsizlik
- Mevsimsel İşsizlik
- Konjonktürel İşsizlik
- Yapısal İşsizlik

- Coğrafi Yapısal İşsizlik
- Mesleki Yapısal İşsizlik
- Teknolojik Yapısal İşsizlik

1.2.2.2.1. Friksiyonel İşsizlik

Geçici yahut arızı işsizlik olarak da ifade edilen bu işsizlik türü, çeşitli nedenlerle işlerinden ayrılmış kişilerin yahut da ilk kez emek piyasalarına katılan yeni mezunların iş ararlarken yaşadıkları işsizlik türüdür. Bu işsizlik türünde piyasada işsiz kişilere uygun işler bulunmakta fakat işsiz kişilerin uygun işleri bulmaları ve bu işlere yerleşmeleri zaman almaktadır. İşte işsiz kişilerin iş ararlarken harcadıkları süreden kaynaklanan bu işsizliğe friksiyonel işsizlik denmektedir (Mankiw, 2003: 159).

Daha evvel belirtildiği üzere, bu işsizlik türü tam istihdam durumunda dahi görülebilmektedir. Bunun nedeni eksik bilgi ve zaman problemidir. Çoğu zaman işsiz kalan kişiler, kendi yetenek ve arzularına uygun işlerden hemen haberdar olamamaktadırlar ve bu kişiler, kendilerine uygun işleri bulabilmek için araştırma yapmak mecburiyetindedirler. Dolayısıyla piyasada kendilerine mükemmel şekilde uygun işler olsa dahi bu işleri bulmak zaman almaktadır. İşsiz kişiler kendilerine uygun işleri bulduklarında ise, işverenlerin onlar hakkında değerlendirme yapmaları ve işe alımı gerçekleştirmeleri için zamana ihtiyaç duyulmaktadır. Bu zaman problemi friksiyonel işsizliğin sebebidir.

Eksik bilginin olmadığı ve akışkanlığın mükemmel derecede olduğu hayali bir emek piyasasında bu tip bir işsizlik ortaya çıkmazdı. Çünkü hem işveren hem de işsiz kişi tam bilgiye sahip olduğu için iş bulma eylemi çok kısa bir sürede gerçekleşirdi. Bilgiye erişimin ve hareket kabiliyetinin büyük ölçüde sınırlı olduğu gerçek dünyada ise iş bulma eylemi zaman almaktadır (Helfgott, 1974: 343).

Doğal işsizlik oranının bir parçası olan friksiyonel işsizliğin azaltılması, genellikle bilgiye erişimi kolaylaştıran gelişmelerle ve bu gelişmeleri dikkate alarak geliştirilen politikalarla mümkün olabilmektedir. Söz gelimi, internet teknolojisinin gelişmesi ve yayılması, işveren ve işçilerin buluşmasını sağlayan sanal ortamlar yaratmıştır. Dolayısıyla işsiz kalan bir kişi hızlı bir şekilde kendisine uygun işi bulabilmektedir ki bunun da friksiyonel işsizliğin azalmasına katkı sağladığı düşünülmektedir. Öte yandan aynı teknoloji, başvuru yığılmalarına ve böylece değerlendirme süreçlerinin uzamasına sebep olabilmektedir.

Bir miktar friksiyonel işsizliğin ekonomiye zarar vermeyeceği ve hatta ekonomi için iyi bir işsizlik türü olabileceği düşünülmektedir (Krugman ve Wells, 2005: 370). Söz konusu işsizliğin ekonomi için iyi olabileceği fikri, temelde verimlilik hususuna dayanmaktadır. Eğer işsiz kişiler

kendilerine yöneltilen ilk işleri seçmek yerine, kendi yeteneklerine uygun olan işleri bulmak için daha fazla zaman harcarsalar ve böylece kendilerine uygun işleri bulursalar, kişiler daha üretken oldukları alanlarda çalışacaklardır ki bu da verimliliği artıran bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.2.2.2.2. Mevsimlik İşsizlik

Birtakım mal ve hizmetlerin üretimi mevsimsel etkilere göre şekillenmektedir. Her yıl aynı dönemlerde bazı mal ve hizmetlerin üretiminde meydana gelen değişim, söz konusu üretim faaliyetini yerine getiren çalışanların işsiz kalmalarına neden olmaktadır. Buna göre bazı çalışanlar her yıl, yılın belli bir döneminde üretimin konusu olan mal veya hizmetin doğal yapısı gereği işsiz kalmaktadırlar. İşte bu durum mevsimsel işsizlik olarak ifade edilmektedir.

Mevsimsel işsizlik önceden bilinmekte ve her yıl aynı dönemlerde tekrar etmektedir. Bu tip işsizliğe özellikle inşaat, turizm ve tarım sektörü örnek olarak gösterilebilir. İnşaat sektöründeki dış saha faaliyetlerinin ağır mevsimsel değişiklikler nedeniyle gerçekleştirilemediği gözlenmektedir. Zira bir binayı kış aylarında inşa etmek mümkün gözükmemektedir. Bu tip durumlarda üretim durmaktadır ve kötü mevsim şartları geçip üretim tekrar başlayıncaya kadar bu sektörde çalışanlar işsiz kalmaktadırlar.

Belirtmek gerekir ki bu tip bir işsizlik, yalnızca mal ve hizmetlerin doğasından değil; kimi zaman da insan davranışlarından kaynaklanmaktadır. Bu konuda verilen yaygın örneklerden biri otomobil üretimidir. Yılın ilk dönemlerinde üretim gerçekleştirilirken yılın son dönemlerinde yeni çıkan modelin üretim altyapısı hazırlanmaktadır. Dolayısıyla da üretim belli bir süre durmakta ve mevsimlik işsizlik ortaya çıkabilmektedir (Helfgott, 1974: 344).

1.2.2.2.3. Konjunktürel İşsizlik

Ekonomide meydana gelen talep dalgalanmaları sonucu iş arayan kişilerin iş bulamadıkları durumu ifade etmek için kullanılan konjunktürel işsizlik (Snowdon ve Vane, 2002: 181) de tıpkı mevsimlik işsizlik gibi dönemseldir fakat bu işsizlik türünün dönemleri mevsimlik işsizliğin aksine mevsimlerden kaynaklı olmadığı gibi önceden kestirilmesi de pek güçtür.

Her ekonomi dönem dönem daralmalar ve genişlemeler yaşamaktadır. Daralma dönemlerinde yetersiz haldeki toplam talep, istihdam yaratmada bir sorun haline gelebilmektedir. Zira toplam talepte meydana gelen azalmalar üretimi dolayısıyla da istihdamı olumsuz yönde etkilemekte ve işsizliği artırmaktadır. Dolayısıyla resesyon dönemlerinde konjunktürel işsizlik yükselirken, büyüme dönemlerinde konjunktürel işsizlik azalmaktadır (Boyes ve Melvin, 2010: 140).

1.2.2.2.4. Yapısal İşsizlik

Uzun dönemli işsizlik genellikle yapısal işsizlikten kaynaklanmaktadır. Yapısal işsizlik ise çoklukla işsizlerin yetenekleriyle açık iş pozisyonlarının uyuşmadığı piyasalarda ortaya çıkmaktadır (Stiglitz ve Walsh, 2006: 502). Bu durumlarda işsizlerin sayısı ile açık iş pozisyonlarının sayısı eşit olsa dahi işsizlik belirebilmektedir. Zira bu tip durumlarda açık iş pozisyonlarının gerektirdiği beceriler ile işsiz kişilerin sahip olduğu beceriler örtüşmemektedir (Borjas, 2010: 504).

İşsizler ile açık iş pozisyonları arasındaki ilişkiye sayısal eşitlik yönünden bakıldığında friksiyonel işsizlik ile yapısal işsizliğin birbirlerine benzedikleri görülecektir fakat iki işsizlik türü arasında zamana dayalı bir ayırım yapmak mümkün gözükmemektedir. Buna göre friksiyonel işsizlik, kısa dönemli bir eşleşme problemini ifade ederken; yapısal işsizlik uzun vadeli bir eşleşme problemini ifade etmektedir (Case vd., 2012: 447).

Bir ekonomideki bazı sektörler küçülürken bazıları büyüyebilmektedir. Eğer her sektör aynı niteliklere sahip emek gücüne ihtiyaç duysaydı; küçülen sektörler yüzünden işsiz kalan emek gücü büyüyen sektörlerle geçiş yapabilir, dolayısıyla da işsizlik durumundan hızlıca çıkılabilirdi (Borjas, 2010: 504). Fakat gerçek dünyada farklı sektörler farklı niteliklere sahip işçilere ihtiyaç duymaktadır. Böylesi durumlarda işsiz kalan işçiler, büyüyen sektörlerin gerekli gördükleri niteliklere sahip olmadıkları için işsiz kalmaktadırlar ve gerekli nitelikleri kazanmak zaman aldığı için işsizliğin süresi uzamaktadır.

İşsizlerin becerileri ile açık pozisyonlar için gerekli becerilerin örtüşmemesi, zaman içerisinde ekonominin geçirdiği yapısal dönüşümlerden kaynaklanmaktadır. Örneğin, teknolojik ve ekonomik gelişme ile önemi artan sektörlerin yeni mesleklere olan talebi, gerekli becerilere sahip olan işçilerin azlığından dolayı karşılanamamakta ve yapısal işsizlik ortaya çıkmaktadır. Özellikle tarım sektörünün ekonomi içerisindeki payının küçülmesi ve sanayi sektörünün ekonomi içerisindeki payının artması, bu sektörler arasında bir geçiş yaratmaktadır. Bu geçiş ise iyi eğitilmiş işgücünü gerekli kılmaktadır (Bakkal, 2016: 28). Tarım sektöründen sanayi ve hizmet sektörüne doğru gerçekleşen bu yapısal dönüşüm, dönüşüme ayak uyduramayan kişilerin işsiz kalması anlamına gelmektedir.

Yapısal dönüşümlerden kaynaklanan yapısal işsizlik üç farklı şekilde ortaya çıkabilmektedir (Biçerli, 2011: 448-450). Bu yüzden de yapısal işsizliği üç farklı alt-başlık olarak incelemek mümkün olmaktadır. Meslek uyuşmazlığı, coğrafi sınırlardan kaynaklanan uyuşmazlık ve teknolojik değişimlerin yarattığı uyuşmazlık yapısal işsizliğin ortaya çıkmasında rol oynamaktadır. Her ne kadar teknolojik değişimlerin yarattığı işsizliği yapısal işsizlikten bağımsız bir şekilde teknolojik işsizlik başlığı altında inceleyen iktisatçılar mevcutsa da bu çalışmada teknolojik değişimlerin yarattığı işsizlik, teknolojik yapısal işsizlik alt-başlığı olarak incelenecektir.

1.2.2.2.4.1. Coğrafi Yapısal İşsizlik

Coğrafi yapısal işsizlik, işsiz kişiler ile açık iş pozisyonlarının farklı coğrafi bölgelerde olmasını ifade etmektedir. Buna göre bazı illerde emek gücünde arz fazlası oluşabilirken; diğer bazı illerde emek gücünde talep fazlası oluşabilmektedir (Biçerli, 2011: 450). İşte bu durumda açık iş pozisyonları ile işçiler arasında bir eşleşme meydana gelememektedir.

Coğrafi yapısal işsizliğin oluşmasına neden olan başlıca unsurlardan bir tanesi -tıpkı friksiyonel işsizlikte olduğu gibi- eksik bilgidir. Açık pozisyonun olduğu bölgeden uzakta yaşayan bir işçi, ilgili pozisyondan haberdar olamamakta ve bu durum eşleşmenin önüne geçmektedir. İşçi ilgili pozisyondan haberdar olduğunda ise, işçinin taşınma maliyetini göze alması gerekmektedir. Bunun da ötesinde, en nihayetinde insan sosyal bir canlıdır ve bir sosyal grubun içerisinde yaşamaktadır. İşçinin hem işten haberdar olması hem de maliyeti göze alması halinde, aşılması gereken sorunlardan birisi de mensubu olunan sosyal çevreden/gruptan ayrılma ve yeni bir sosyal çevre kurma sorunudur (Biçerli, 2011: 450).

1.2.2.2.4.2. Mesleki Yapısal İşsizlik

Mesleki yapısal işsizlik, iş arayan kişilerin mesleki becerileri ile açık iş pozisyonlarının şart koştuğu niteliklerin uyumsuzluğundan kaynaklanan yapısal işsizlik türüdür. Bu tip bir uyumsuzluk, piyasadaki açık işlerin gerektirdiği eğitim konusu ve derecesinin işsiz kişiler tarafından sağlanamamasından ileri gelmektedir (Biçerli, 2011: 448).

Şüphesiz ki 40 yıl öncesinin Türkiye'sindeki açık iş pozisyonlarının gereklilikleri ile günümüz Türkiye'sinin açık iş pozisyonlarının gereklilikleri aynı değildir. 40 yıl öncesinde ilkökul yahut ortaokul mezunu bir işsizin açık pozisyonlardan birini doldurma şansı, günümüz Türkiye'sindeki aynı derece eğitime sahip bir işsizin açık pozisyonlardan birini doldurma şansından fazladır. Zira Türkiye'deki emek piyasaları zaman içerisinde dönüşüm geçirmiştir ve pek çok açık iş pozisyonunun birincil kriteri üniversite mezunu olmaktır. Bu durumda bir uyumsuzluk meydana gelmektedir.

Bir diğer önemli husus, söz konusu uyumsuzluğun sadece eğitim derecesinden kaynaklanmadığıdır. Bunun yanı sıra, üniversite eğitimiyle uzmanlaşılacak alanların da söz konusu uyumsuzluğu yaratabileceği göz önüne alınmalıdır. Kazancı yüksek olan işlerde çalışmak isteyen pek çok kişi belli başlı alanlara yönelmiştir ve bu durum bu alanlarda emek gücü birikmesine sebep olmuştur ki bu da işsizliğe neden olmaktadır.

1.2.2.2.4.3. Teknolojik Yapısal İşsizlik

Her toplum zamanla değişim geçirmektedir. Toplumların yaşadıkları değişimlerdeki en önemli rollerden biri kuşkusuz teknoloji tarafından üstlenilmektedir. Hızla gelişen teknoloji, günlük hayatımızı olduğu gibi ekonomik üretim kollarını da derinden etkilemektedir. Değişen teknoloji ile artık verimli olmaktan çıkan birtakım üretim kolları faaliyetlerine son vermektedir. Sözgelimi matbaanın icadı hattatlık mesleğinin yok olmasına neden olmuştur. Bu durum aynı zamanda başkaca meziyetleri olmayan hattat kişilerin işsiz kalmaları anlamına gelmektedir. İşte teknolojik değişimin yarattığı bu durum, teknolojik yapısal işsizlik olarak ifade edilmektedir.

1.2.3. İşsizliğin Etkileri/Sonuçları

İşsizlik olgusu hem sosyal yönü hem de iktisadi yönü bulunan bir olgudur. Sosyal bir olgudur, çünkü en nihayetinde insana bağlı olan emek faktörünün kullanılmaması insanın emek üretim faktörünün getirisinden mahrum kalmasına sebebiyet vermektedir. Bu durum insanın ruh halini, sosyal çevresi içerisindeki konumunu, davranışlarını etkileyebilmektedir. Bu etkilerin boyutu ise bireysel ölçekte olabileceği gibi toplumsal ölçekte de olabilmektedir. İşsizlik oranı bir ekonomi için kabul edilir bir oranda olsa dahi işsizliğin insanlar üzerindeki bu tip iktisadi olmayan etkileri, işsizlik olgusunu çözülmesi gereken sosyal bir problem haline getirmektedir. İşsizlik aynı zamanda iktisadi bir olgudur. Zira emek bir üretim faktörüdür ve kullanılmaması durumunda üretim gücünde bir eksilme yaratmaktadır. Bu çalışmada da işsizliğin etkileri iktisadi ve sosyal etkiler olarak iki ayrı sınıflandırma ile incelenecektir.

İşsizliğin etkilerinin incelenmesi işsizlik olgusunun boyutlarının anlaşılması açısından önemli olduğu gibi, işsizlik sorununun çözülmesi açısından da önemlidir. Çünkü olası etkilerin/sonuçların toplum ve politika yapıcılar tarafından iyi kavranması, sorunun çözümüne yönelik olarak atılacak adımların ciddiyetini ve çeşitliliğini belirleyecektir.

1.2.3.1. İktisadi Sonuçlar

Üretim faktörü olan emeğin üretime koşulmaması yıllık üretim miktarında bir kayıp anlamına gelmektedir. İşsizliğin iktisadi sonuçlarından en önemlisi, bir ülkenin yıllık üretimindeki kayıptır. Okun kanunu olarak ifade edilen bu ilişki, doğal işsizlik oranının üzerinde gerçekleşen işsizlik oranındaki her bir %1'lik artışın yıllık üretim miktarında %2,5'lik bir azalma meydana getireceğini ifade etmektedir (Dornbusch ve Fischer, 1993: 516).

Ayrıca istihdam edilemeyen emeğin ücret gelirinden mahrum kalması aynı zamanda vergi gelirlerinin azalması anlamına gelmektedir. Çünkü gelir sahibi birey hem gelir elde ettiği için

vergilenmekte hem de söz konusu gelirin harcanması sayesinde vergilenmektedir. İşsiz kalarak gelir yaratma gücünü kaybeden bir işsiz, gelir vergisinin muhatabı olmaktan çıkacaktır. Ayrıca işsiz kişi harcamalarını da büyük ölçüde kısacaktır. Dolayısıyla verginin konusunu oluşturan gelir ve harcama ortaya çıkmamış olacaktır ki bu da vergi gelirlerinin azalması anlamını taşımaktadır.

Günümüz toplumlarında hayatını sürdürmek mecburiyetinde olan her bağımsız birey harcama yapmak mecburiyetindedir. İşsiz kalan kişi de belli başlı harcamalar yapmak mecburiyetindedir. Bu harcamaları yapmak isteyen işsiz kişi varsa parasal tasarruflarını, gerekli olduğu takdirde paraya çevrilebilir birikmiş servetini kullanacaktır yahut da borçlanma yoluna gidecektir. Borçluluk oranının artması ve tasarrufun azalması gibi olgular, işsizliğin yaratabileceği önemli iktisadi etkiler olarak değerlendirilebilir.

İşsizliğin artmasının bir diğer olası iktisadi etkisi, kamu harcamalarının artışıdır. Bu artış öncelikle işsizlik yardımının artmasından kaynaklanacaktır. Zira modern devletlerin pek çoğu işsizliğin bireyler üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak için işsizlik yardım sistemleri geliştirmiştir. İşsizliğin artışı işsizlik yardımlarından yararlanacak insanların sayısının artacağı anlamını taşımaktadır ki bu da özellikle devlet tarafından finanse edilen yardımların devlete daha pahalıya mal olacağı anlamına gelmektedir. Ayrıca işsizlikle mücadele etmek için geliştirilecek yeni aktif politikalar da artan harcamalar anlamına gelecektir.

İşsiz kalmasıyla gelir yaratma/kazanma kabiliyetini kaybetmiş kişi ile gelir sahibi kişiler arasında uzaksama meydana gelecektir. Dolayısıyla gelir dağılımında adalet azalacaktır. Gelir yaratma kabiliyetinin tekrar kazanılamaması halinde ise işsiz kalan kişilerin pek çoğu fakirlik tehlikesiyle karşılaşacaktır.

Bir diğer önemli etki verimlilik ile ilişkilidir. Genç insanlar için iş sahibi olmak, aynı zamanda sahip oldukları becerileri geliştirmek anlamını taşımaktadır. Kariyerlerinin henüz başlarında olan gençlerin çalışarak iş deneyimi kazanmalarının, gelecekte aynı kişilerin üretkenliklerini artıran bir olay olarak yorumlanması mümkündür. Dolayısıyla genç işsizlerin uzun süreli bir işsizlikle karşılaşmalarının, onların gelecekteki üretkenliklerini etkileyen bir unsur olarak belirmesi kuvvetle muhtemeldir. Benzer bir durum uzun süre işsiz kaldıkları için becerilerini kaybeden yaşlı kişiler için de ortaya çıkabilmektedir (Stiglitz ve Walsh, 2006: 499). Ayrıca uzun süre işsiz kalan işçiler, hayatlarını idame ettirmek için emeklerini asgari ücretin altında sunmak suretiyle kayıt dışılığın ve emek sömürsünün tarafı haline gelebilmektedirler. Bu durum da şüphesiz iktisadi olarak istenmeyen bir durumdur.

1.2.3.2. Sosyal Sonuçlar

İnsan yalnızca bir üretim faktörü olduğu için değil, kendi başına bir değer olduğu için de önemlidir. Çünkü insan duyguları olan ve toplum içerisinde varlığını sürdüren, anlam kazanan bir canlıdır. İşsizlikle beraber kaybedilen gelir yaratma gücü ve ayrıca buna bağlı olarak ortaya çıkan harcama kabiliyetinin kaybı, kişinin toplum içerisinde bulunma şeklini ve anlamını değiştirecektir. Bireyler, gelirlerini yalnızca hayatlarını devam ettirebilmek için gerekli mal ve hizmetleri almak için kullanmamaktadırlar. Ayrıca buldukları sosyal grubun ihtiyaç olarak belirlediği mal ve hizmetleri tüketmek için de kullanılmaktadırlar. Dolayısıyla bu tip harcamaların yapılamaması kişinin sosyal statüsünü de derinden etkileyecektir. Bu yüzden ki işsiz kalan kişinin sosyal statüsünü kaybetmesi olası bir sosyal problemdir.

Öte yandan işsiz kalmak insanlarda psikolojik problemlere neden olabilmektedir. İşsizlik hali, işsiz kişilerin ve bu kişilerin bakmakla yükümlü oldukları kişi veya kişilerin ihtiyaç duydukları gerekli tüketim harcamalarının yapılmasını zorlaştırmakta ve de bu kişilerin kendilerini değersiz, işe yaramaz hissetmelerine, depresyona girmelerine neden olabilmektedir. Aynı zamanda toplum içerisinde önemli bir konuma sahip kişi, işsizlikle birlikte bu konumunu kaybedebilmektedir. Benzer şekilde işsiz kişi çevresinin olumsuz tutumuna maruz kalabilmektedir (Yüksel, 2005: 271).

İşsizliğin psikolojik etkileri, işsizlerin özelliklerine göre değişim gösterebilmektedir. Eğitilmiş kişilerin işsizlik yaşamaları ve yaşadıkları işsizlik sürecinin uzaması bu kişilerde bugüne kadar aldıkları eğitimin yetersiz olduğu düşüncesini tetikleyebilmektedir ki bu da bu tip kişileri, işsizliğin psikolojik etkilerine daha duyarlı hale getirebilmektedir. Çanakkale’de yüksek öğrenim mezunu olan kişilerle yapılmış bir çalışma, işsizliğin söz konusu kişiler üzerinde olumsuz psikolojik etkiler yarattığı sonucuna ulaşmıştır. Bununla birlikte aynı çalışma, “eğitim düzeyi ile depresyon riski arasında doğru yönlü bir ilişki” tespit etmiştir (Kanyılmaz Polat ve Bacak, 2018). İşsizlik ile depresyon arasındaki bağlantıya dair yapılmış benzer çalışmalar, bu ilişkinin göz ardı edilmemesi gerekliliğini göstermektedir.

Ayrıca işsizliğin psikolojik problemlerin dışında, fizyolojik problemlere de neden olabileceği göz önünde tutulmalıdır. Maddi gücü azalan ve dolayısıyla da yaşam kalitesinde mecburi kötüleşmeler bulunan işsiz bir kişi daha sık hastalanabilmekte ve dahası sağlık hizmetlerinden yararlanmakta güçlük çekebilmektedir.

İşsizliğin yarattığı olumsuz psikolojik etkilerin ölümle sonuçlanabileceği düşünülmektedir. Zira işsizliğin tetiklediği intihar vakalarına rastlanmaktadır. 2000 ile 2011 yılları arasında işsizlik ve intihar arasındaki ilişkiye yönelik yapılmış bir çalışma (Nordt vd., 2015), her yıl işsizlikle ilişkili 45.000 intihar vakasının gerçekleştiği ve çalışma döneminde işsizlik nedeniyle intihar etme riskinin

%20-30 oranında artış gösterdiği sonucuna ulaşmıştır. Böylesi bir ilişki, işsizlik probleminin kalıcı olarak çözümsüz kalması halinde ölüm gibi ciddi sonuçlar doğurabileceğini göstermektedir.

İşsizlik olgusu ayrıca radikal toplumsal olayları tetikleyebilecek bir başlangıç noktası olabilmektedir. İşsizlik oranlarıyla birlikte artan işsiz kalma kaygısı -özellikle- farklı azınlık grupların var olduğu toplumlarda ırkçılık gibi tutumları artırabilmektedir. Söz gelimi çeşitli sebeplerle başka ülkelerden göç etmek zorunda kalmış kişilerin formel veya informal şekilde istihdam edilmeleri, işsiz kalan yerli kişilerin tepkisine neden olabilmektedir. İşsiz kalan yerliler, göçmenlerin kendi işlerini çaldığı fikrine kapılıp çeşitli ırkçı tepkiler geliştirebilmektedirler. Böylesi durumlarda işsizliğin radikal politik hareketlere zemin oluşturabileceği düşünülebilmektedir.

İşsizlik olgusunun suç oranlarını, alkol ve uyuşturucu kullanımını artırabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. İşsiz kalan kişinin hayatta kalmak için gerekli geliri hırsızlık yaparak sağlamaya başlaması veya işsizliğin kişinin üzerinde yarattığı baskıyı alkol ile azaltmaya çalışması bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Şüphesiz ki yukarıda bahsi geçen iktisadi ve sosyal sonuçlar arzulanmayan sonuçlardır ve tüm bunlar işsizlik olgusunun hem iktisadi hem de sosyal bir problem olarak çözülmesi gerekliliğini göstermektedir. İşsizliğin yalnızca emek faktörünün kullanılmaması şeklinde iktisadi bir olgu olarak değerlendirilmesi, insanların refahını gözetilen bir devlet anlayışı için eksik bir değerlendirme olacaktır. Emegün bağlı olduğu insan, üretim faktörü olmanın dışında başlı başına bir değerdir. Bu yüzden işsizlik, iktisadi ve sosyal sonuçları birlikte dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

1.2.4. Dünya’da İstihdama ve İşsizliğe İlişkin Bilgiler

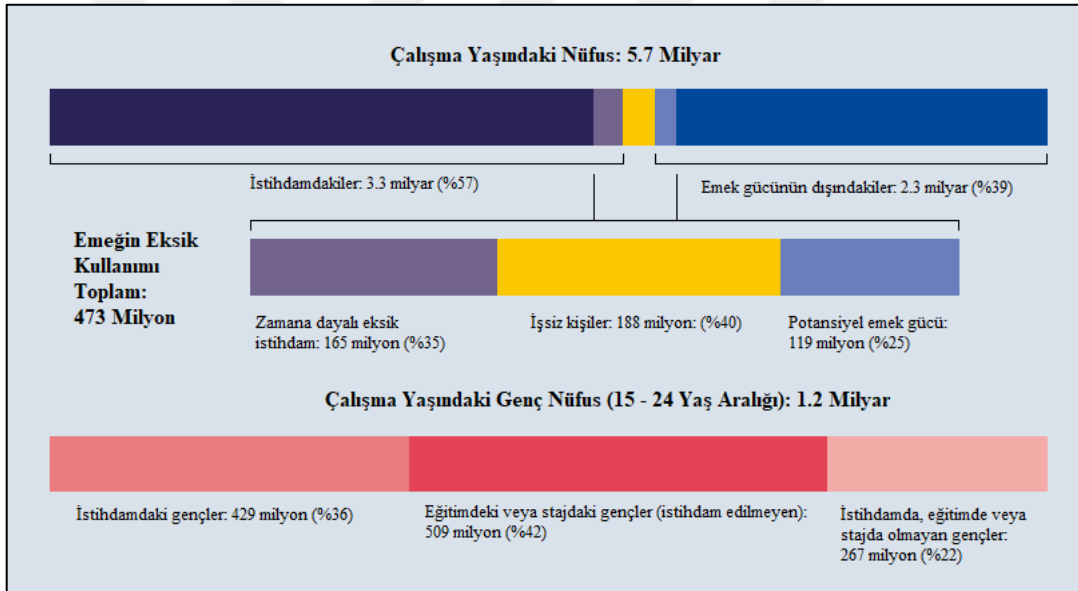
7.6 milyar olan Dünya nüfusunun 5.7 milyarlık kısmı çalışma yaşındaki (15 yaş ve üzeri) kişilerden oluşmaktadır. Grafik 1 yardımıyla görülebileceği üzere, çalışma yaşındakilerin %57’sine tekabül eden 3.3 milyarlık kısım istihdamda iken; 188 milyonluk kısım (%4) işsizdir. Geriye kalan 2.3 milyarlık kısım (%39) ise çeşitli nedenlerle emek gücünün dışında kalmaktadır. Emek gücünün dışında kalma farklı sebeplerden kaynaklanabilmektedir. Buna göre bazı kişiler emeklilik ve eğitim gibi sebepler ile emek gücünün dışında kalabilmektedir. Diğer taraftan diğer bazı kişiler ise, çalışma arzusunda olmalarına rağmen kişisel bazı sebepler yüzünden aktif bir şekilde iş arayamamakta veya çalışmaya uygun durumda olamamaktadırlar. Bu kişiler potansiyel emek gücünü oluşturmaktadır ve sayıları 119 milyonu bulmaktadır (ILO, 2020: 19).

İşsiz olan veya çeşitli sebeplerle emek gücünün dışında olan kişilerin sayısı kadar önemli olan bir diğer konu istihdam edilen kişilerin durumudur. Zira daha evvel açıklandığı üzere kişilerin eksik istihdam edilmeleri de emek piyasasına ilişkin önemli bir sorundur. İstihdam edilen 3.3 milyarlık grubun içinde olup daha fazla çalışma arzusunda olan kişileri ifade eden zamana dayalı eksik

istihdam, 165 milyon kişilik devasa bir sayıya tekabül etmektedir. Zamana dayalı eksik istihdam edilen 165 milyon kişi, işsiz olan 188 milyon kişi ve potansiyel emek gücünü oluşturan 119 milyon kişi emeğin eksik kullanımını göstermektedir. Buna göre yaklaşık 473 milyonluk bir emek eksik kullanılmaktadır (ILO, 2020: 19).

Yine aşağıdaki Grafik 1'e bakıldığında, çalışma yaşında olan 15-24 yaş aralığındaki kişilerin (gençlerin) sayısının 1.2 milyara tekabül ettiği ve bu gençlerin %36'sının (429 milyon) istihdamda olduğu, %42'sinin (509 milyon) eğitimde veya stajda olduğu ve %22'sinin (267 milyon) ise ne eğitimde/stajda ne de istihdamda olduğu görülecektir. İstihdamda olmayan gençler kuşkusuz büyük bir ilgiyi hakketmektedir. Özellikle ne eğitimde/stajda ne de istihdamda olan gençlerin sayısı oldukça fazladır ve dikkat çekicidir. Bu gençlerin uzun süre istihdama aktarılamaması -daha önce bahsedildiği üzere- verimliliklerinin azalması gibi büyük bir problemi de beraberinde getirecektir.

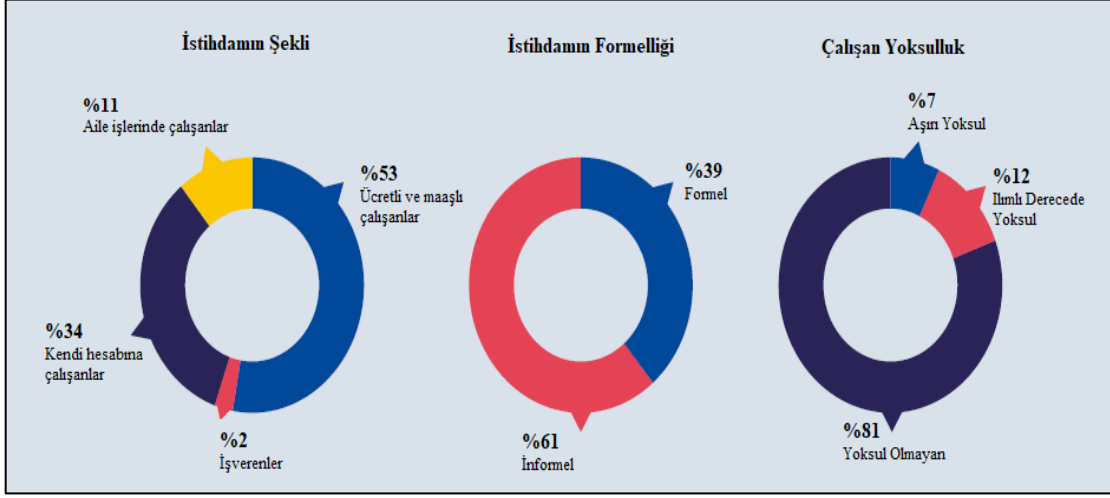
Grafik 1: İstihdama Erişim ve Emeğin Eksik Kullanımı – Küresel Görünüm – 2019



Kaynak: ILO, 2020: 19

Emek piyasalarının işleyişini değerlendirmede salt istihdam ve işsizlik verileri tek başlarına yeterli değildir. İstihdamın ne şekilde gerçekleştiği veya kişilerin hayat standartlarını ne biçimde inşa ettiği de oldukça önemlidir. Aşağıdaki Grafik 2 istihdamın dağılımını göstermektedir. Grafiğe göre, istihdam edilenlerin %53'ü ücretli ve maaşlı çalışanlar, %34'ü kendi hesabına çalışanlar, %11'i aile işlerinde çalışanlar ve %2'lik küçük bir kısmı işveren olarak çalışanlardan oluşmaktadır.

Grafik 2: Küresel İstihdamın Karakteri - 2019

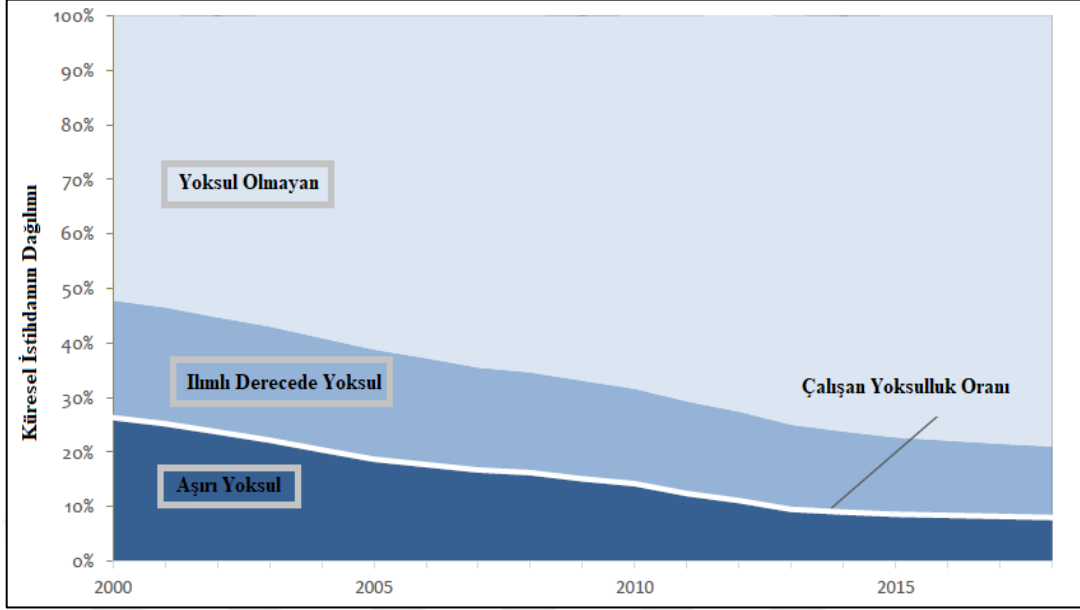


Kaynak: ILO, 2020: 19

İstihdam edilenlerin %61 gibi devasa bir kısmı informal olarak istihdam edilmekteyken, %39'luk kısmı formal olarak istihdam edilmektedir. ILO'nun 2016 yılı için açıkladığı verilere göre 2 milyar insan informal olarak istihdam edilmektedir. İnformel istihdam ülke gelir gruplarına göre farklılık göstermektedir. Düşük gelirli ülkelerin informal istihdam oranı %89,8 gibi yüksek bir sayıdır. Düşük orta gelirli ülke grubu için ise informal istihdam oranı %83, üst-orta gelir grubu ülkeler için %52 ve yüksek gelir grubu ülkeler için %18,3'tür (ILO, 2019a: 12).

İstihdamın formelliği kadar yarattığı gelir gücü de önemlidir. Zira çalışma eylemi -en nihayetinde- insanların hayatlarını idame ettirmeleri ve refah içinde yaşamaları maksadıyla gerçekleştirilmektedir. İstihdam edildiği halde içinde bulunduğu yoksulluktan kurtulamayan insanların fazla olduğu bir emek piyasasının iyi çalıştığını savunmak da bu yüzdendir ki pek güçtür. Emek piyasasının iyi işleyip işlemediğini gösteren göstergelerden biri, ILO tarafından çalışan yoksulluk (working poverty) olarak ifade edilen göstergedir. Çalışan yoksulluk, istihdam edilen kişilerin istihdam edildikleri halde yoksulluktan çıkamadıklarını ifade etmektedir. Çeşitli sebeplerle düşük ücretlerle çalışan, kalitesiz işlerde olumsuz iş ortamına maruz kalan işçiler kendilerine ve ailelerine gerekli olan ücretleri kazanamamaktadırlar. Grafik 2'de görüldüğü üzere, istihdam edilenlerin %19'luk kısmı çeşitli şekillerde yoksullukla mücadele etmektedir. İstihdam edilenlerin %7'lik kısmı aşırı bir yoksullukla karşı karşıyayken, %12'lik bir kısmı ılımlı derecede yoksullukla mücadele etmektedir. Çalışan yoksulluğun yıllar içindeki seyri ise Grafik 3 yardımı ile görülebilir. Bu grafikten anlaşılacağı üzere çalışan yoksulluk oranı 2000'li yıllardan günümüze sürekli olarak düşüş yaşamıştır. Bununla uyumlu şekilde küresel istihdamda yoksul olmayanların payı giderek artmıştır.

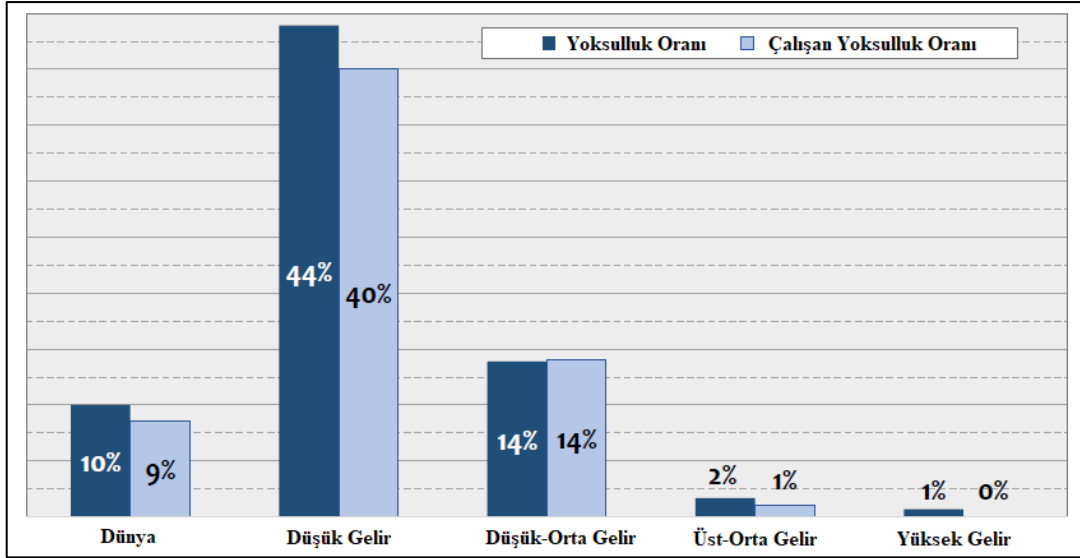
Grafik 3: Çalışan Yoksulluk Oranının ve Dağılımının Yıllar İçindeki Seyri



Kaynak: ILO, 2019b: 3

Aşağıdaki 4 numaralı grafikten anlaşılacağı üzere ülke gelir gruplarına göre çalışan yoksulluk farklılık göstermektedir. Tahmin edileceği üzere, en düşük çalışma yoksulluğu yüksek gelir grubunda iken; en yüksek çalışma yoksulluğu düşük gelir grubundadır.

Grafik 4: Ülke Gelir Gruplarına Göre Yoksulluk ve Çalışan Yoksulluk

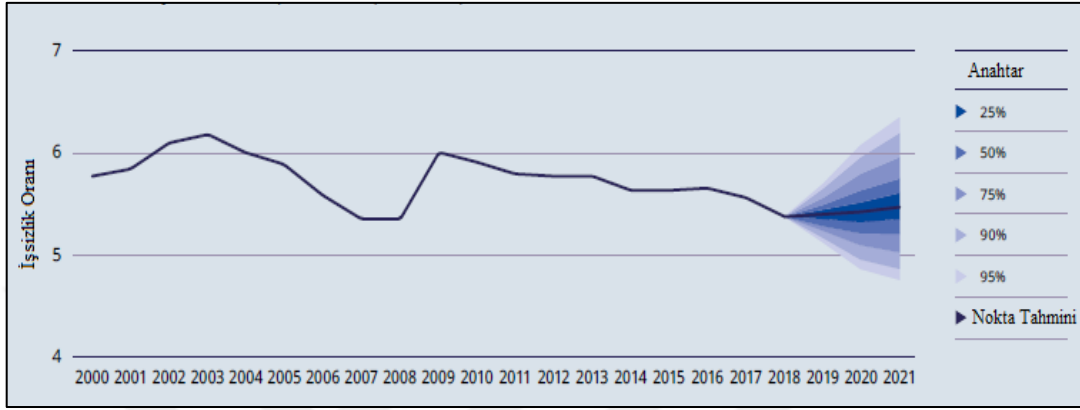


Kaynak: ILO, 2019b: 4

Çalışma yaşındaki nüfusta, emek gücünde ve istihdam büyümesinde yıllar içerisinde çeşitli değişimler yaşanmıştır. Buna göre 1990-95 döneminde %1,9 olan çalışma yaşındaki nüfus artışının 2013-18 döneminde %1,3'e düştüğü görülmektedir ve önümüzdeki on yıllık dönemde %1,1'e

düşeceği öngörülmektedir. Bu düşüşün doğal yansıması emek gücünün artışıdır. 1992 yılında %1,8 olarak gerçekleşen bu artış, 2018 yılı için %1'in altında gerçekleşmiştir. Benzer şekilde istihdam büyümesi de düşmüştür. 1990 yılında ortalama %1,5 iken, 2018 yılında %1'in altındadır (ILO, 2019a: 7).

Grafik 5: Küresel İşsizlik Oranı, 2000-21



Kaynak: ILO, 2020: 31

İşsizlik rakamlarının dünya genelindeki seyrinin yıllar içerisindeki değişimine bakıldığında ise küresel işsizlik oranının genel olarak azalış gösterdiği görülecektir. 2000'li yılların hemen başında %6 civarında dalgalanan işsizlik oranı, küresel krize kadar düşüş yaşamış ve %5'e yakınsamıştır. Küresel kriz ile kısa sürede tekrar %6 seviyelerini gören küresel işsizlik oranı, sonraki dönemde sürekli olarak düşüş yaşamıştır (ILO, 2020: 31).

İşsizlik oranı ülke gelir gruplarına göre değişmektedir. Buna göre 2018 yılında düşük gelirli ülkelerde işsizlik oranı %3,7, orta düşük gelirli ülkelerde %4, üst-orta gelirli ülkelerde %6 ve yüksek gelirli ülkelerde %5,1 olarak gerçekleşmektedir (ILO, 2019a: 19). Bu verilere bakıldığında düşük gelirli ülke grubunda işsizlik oranlarının daha düşük olduğu görülecektir. Örneğin Myanmar ve Madagascar gibi bazı düşük ve orta gelirli ülkelerde %2 civarında gerçekleşen işsizlik oranları görülmektedir fakat bu durum, bu tip ülkelerde emek piyasasının sağlıklı işlediği anlamına gelmemektedir. Bilakis, bu ülkelerde formel istihdam olanakları hızla büyüyen emek gücüne yetişememektedir ve bu ülkelerde yaşayan pek çok kişi düşük kalitedeki işlerde çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu ülkelerde işsizlik oranının az olmasının ilk sebebi, işsizliğin bir seçenek olmayışıdır. Dolayısıyla kişiler hayatın devamı için informel olsun ya da olmasın bir şekilde istihdam edilmek zorundadır. İşsizlik oranlarının bu ülkelerde düşük olmasının bir diğer sebebi de ILO'nun kullandığı işsizlik tanımının oldukça katı olmasıdır. Kişiler referans haftasında en az bir saat istihdam edilmişse ILO kişiyi istihdamda saymaktadır (ILO, 2019a: 20).

Ülkelerin sahip olduğu en önemli kaynaklardan biri de kuşkusuz gençlerdir. Gençlerin küresel işsizlik oranı %5,4'tür (ILO, 2019a: 20). Genç kişilerin işsizlik problemiyle karşılaşması, toplumlar için oldukça büyük bir problemdir. Zira hayatlarının bu döneminde işsizlik problemi yaşayan gençlerin ilerleyen dönemlerde de çeşitli problemler yaşadıkları bilinmektedir. Özellikle 15-29 yaş aralığında okul hayatından iş hayatına geçmede yaşanan problemlerin gençlerin gelecek işlerini ve yaşamlarını derinden etkilediği ILO tarafından ifade edilmektedir (ILO, 2019c: 1). Bir diğer önemli husus ise gençlerin informel alanlarda çalışma oranlarının diğer yaş gruplarına göre fazla olmasıdır. Bahsettiğimiz iki durum, gençlerin istihdama geçişlerini sağlayacak programların ne derece önemli olduğunu göstermektedir. Gençlerin istihdama geç ve sıkıntılı katılmaları kaynakların yetersiz kullanımının yanı sıra bu kişilerin yetişkinlik dönemlerindeki hayatlarının kalitesini de derinden etkilemektedir.

1.3. İstihdam Politikaları

Önemli bir iktisadi ve sosyal problem olan işsizliğin olumsuz etkilerinin giderilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda ekonomi politikalarının uygulanması söz konusu olabilmektedir fakat bu politikalar işsizliğin artışı ve değişen şekli karşısında yetersiz kalmaktadır. Buna mukabil istihdam politikalarının önemi ve kullanım sıklığı artmaktadır. Ayrıca toplumların devletlere yüklediği anlamın içerisinde çalışma hakkının yer alması, işsizlikle ve onun sonuçlarıyla baş etmek için özel olarak tasarlanmış politikaların uygulanmasını bir çeşit gereklilik haline getirmektedir.

İşsizliğin olumsuz etkileriyle ve doğrudan işsizlikle mücadele etmeyi hedefleyen istihdam politikaları sıklıkla iki başlık altında incelenmektedir. Bunlar, işsizliğin işsizler üzerinde yarattığı olumsuz etkiyi gidermek amacıyla tasarlanmış pasif istihdam politikaları ve işsizlerin istihdamını artırmayı yahut da işsizlik tehlikesiyle karşılaşma riski yüksek olan kişilerin mevcut istihdamlarını korumayı hedefleyen aktif istihdam politikalarıdır.

Ülke uygulamalarına bakıldığında bu iki politikanın birbirlerinin yerine ikame edilen politikalar olmadıkları, aksine birbirlerini tamamlayan politikalar oldukları anlaşılacaktır. Her ne kadar amaçları farklılaşmaktaysa da iki politika arasında çeşitli bağlantılar oluşturulmuştur. Örneğin, işsizlik sigorta ödeneği veya işsizlik yardımı alan bireylerin, ilgili ofisler tarafından kendilerine sunulan iş tekliflerini veya aktif istihdam programlarına katılma tekliflerini kabul etmeleri şartı bu bağlantıyı göstermektedir. Günümüzde pek çok işsizlik sigorta sistemi, bireyleri emek piyasalarına veya aktif istihdam programlarına katılmaya yönelik zorlayıcı öğeler barındırmaktadır. Dolayısıyla pasif ve aktif istihdam politikalarından bahsedildiğinde birbirleriyle ilişki içerisinde bulunan ve birbirlerini tamamlayan iki politika anlaşılmalıdır.

İşsizlikle mücadele etmede istihdam politikalarının uygulanması nispeten yeni bir gelişmedir. Zira aktif istihdam politikalarının ortaya çıkışı 20. yüzyılın ortalarına denk gelmekteyken; pasif

istihdam politikalarının ortaya çıkışı 19. yüzyılın sonlarına denk gelmektedir fakat bu politikaların çok sayıda ülkede kapsamlı bir şekilde uygulanması, işsizliğin arttığı ve ciddi bir problem olarak belirdiği dönemlerde, 20. yüzyılın ikinci yarısında olmuştur.

İstihdam politikalarının kapsamlı bir şekilde uygulanır hale gelmesi, iktisatçıların, politika yapıcıların ilgilerini üzerine çekmiştir. Zira istihdam politikalarının emek piyasalarında olumlu sonuçlar doğurabilmesi için programların doğru bir şekilde tasarlanması, olumlu ve olumsuz etkilerin iyi analiz edilmesi ve analiz sonucunda tespit edilen olumsuz etkilere yönelik olarak olası çözümlerin politika bileşenlerine uygulanması gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında ciddi bir maliyet kalemi olan istihdam politikalarına olan söz konusu ilgi anlaşılırdır. Bu noktada belirtmek gerekir ki iktisatçıların istihdam politikalarına olan ilgisi yalnızca politikaların tasarlanması, uygulanması, etki çalışmalarının yapılması gibi konularla sınırlı olmamaktadır. İstihdam politikaları politik ekonomi açısından da değerlendirilmektedir (Bonoli, 2013: 430).

1.3.1. İstihdam Politikalarının Türleri

Bu başlık istihdam politikası olarak bilinen araçlar alt türlere ayrılmış ve incelenmiştir. Çalışmada istihdam politikalarına yönelik geleneksel sınıflandırma kullanılmıştır. Böylece, istihdam politikaları pasif ve aktif istihdam politikaları alt başlıklarıyla incelenmiştir.

1.3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları, işsizliğin işsiz kişiler üzerinde yarattığı olumsuz etkileri azaltmaya ve işsiz kişilerin iş arama süreçlerini daha etkin hale getirmeye çalışan politikalar olarak bilinmektedir. Bu tip politikaların işsizlerin beceri ve yeteneklerini artırmak ya da emek piyasalarında mevcut istihdam alanlarını genişletmek gibi maksatları bulunmamaktadır. Bu tip politikalar, gelir elde etme gücünü kaybetmiş işsiz kişilerin insan onuruna yakışır bir şekilde hayatlarını sürdürmelerini sağlamaktadır.

Pasif istihdam politikalarının üstlendiği bir diğer önemli görev, işsiz kişilerin iş arama faaliyetlerini daha etkin hale getirmektir. İşsiz kalan ve gelirden mahrum kalan kişiler iş ararlarken biran evvel para kazanmak ve geçimlerini sağlamak için önlerine ilk çıkan iş tekliflerini kabul etmektedirler. Karşılaşılan iş fırsatı, kişinin yetenek ve arzularına uygun olmayabilmektedir fakat işsiz kişiler, işsizliğin kendi üzerlerinde yarattığı baskı yüzünden bu tip uygun olmayan işleri kabul edebilmektedirler. Bu durumun doğal sonucu, eksik istihdam olarak bilinen istihdam şeklinin ortaya çıkmasıdır. İşte bu noktada pasif istihdam politikaları -sağlamış oldukları gelir desteği sayesinde- işsiz kişilerin üzerindeki işsizlik baskısını azaltmakta ve de işsiz kişilerin daha seçici davranarak kendilerine en uygun işleri bulmalarına yardımcı olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında pasif istihdam politikaları, işsizliğin yarattığı sosyal problemlerin yanında eksik istihdam gibi iktisadi bir sorunla

da başa çıkmaya çalışmaktadır. Öte yandan, işsizlerin yükselen rezervasyon ücreti yüzünden çok seçici davranabilecekleri ve bu durumun da istihdamı olumsuz etkileyebileceği göz önünde tutulmalıdır.

Pasif istihdam politikalarının en bilinen iki uygulaması işsizlik sigortası ve yardımıdır fakat kıdem ve ihbar tazminatı (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2013: 98), erken emeklilik, iş paylaşımı ve çalışma sürelerinin kısaltılması (Biçerli, 2011: 495) gibi uygulamalar da -tartışmalar olmakla birlikte- bu politikaların içerisinde değerlendirilebilmektedir.

1.3.1.1.1. İşsizlik Sigortası

Sosyal sigortalar 1881 yılında Almanya’da ortaya çıkmıştır fakat sosyal sigortaların bir dalı olan işsizlik sigortası, 1911 yılında İngiltere’de hayata geçirilmiştir (Zadil, 1960: 226). 1911 yılında İngiltere’de ortaya çıkan işsizlik sigortasının zorunlu katılım esasına dayanan ve devlet tarafından oluşturulmuş bir sigorta uygulaması olduğu bilinmektedir. Sendikalar tarafından oluşturulan işsizlik sigortaları ise çok daha eskilere dayanmaktadır (Yüceol, 2009: 78). Hayata geçirilmesinden sonra dünyada giderek yaygınlaşan işsizlik sigortası uygulamaları, çalışabilecek durumda olan fakat kendi ellerinde olmayan sebeplerle işsiz kalan kişilere, belirli süreler için, gelir sağlamaktadır (Taş, 2016: 34).

İşsizlik sigortasının farklı tanımları bulunmaktadır. Bu tanımlardan bir tanesi Andaç (2010: 57) tarafından şu şekilde yapılmıştır:

İşsizlik sigortası, kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup da çalışmak istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta koludur.

Bu tanımda dikkat çeken bazı unsurlar bulunmaktadır. Buna göre işsiz kalan kişi kendi isteği dışında işsiz kalmalı, çalışma istek ve yeteneğine sahip olmalıdır. İstifa vb. hallerde ilgili sigortanın işlem yapmayacağı dikkate alınmalıdır. İlgili tanımda dikkat çeken bir diğer unsur, katılma zorunluluğu ifadesidir. İşsizlik sigortaları genellikle zorunlu katılım esasına göre çalışmaktadır fakat İsveç, Danimarka, Finlandiya gibi bazı ülkelerdeki işsizlik sigorta sistemleri gönüllü katılım esasına dayanmaktadır (Işık ve Bülbül, 2012: 62). Dolayısıyla zorunlu katılım ifadesinin ülkeden ülkeye değişebileceği göz önüne alınmalıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki işsizlik sigortaları sigortacılık tekniği ile faaliyet gösterse de bazı durumlarda çelişkili uygulamalar olabilmektedir. Sigortacılık tekniğine göre işsizlik sigorta fonları katılımcıların ödedikleri harçlar ile finanse edilmelidir fakat bazı ülkelerde bu fonların büyük oranda devlet tarafından finanse edildiği bilinmektedir. Böylesi

hallerde, üyelerin işsizlik sigorta fonlarına ödedikleri harçlar finansmanda değil; yararlanacak kişilerin belirlenmesinde rol oynamaktadır.

İşsizlik sigortalarının işleyişi kabaca şu şekildedir: Çalıştıkları müddet boyunca zorunlu yahut da gönüllü katılım esasına göre düzenlenmiş bir işsizlik sigorta fonuna üye olan ve düzenli olarak belirlenmiş harçları ödeyen kişiler, işsiz kaldıklarında fonların şartlarını karşılıyorsa, ilgili fonlardan geçici olarak ödeme almaktadırlar. Sigortadan yararlanma şartları ve süreleri ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

İşsizlik sigortalarının amaçları ise çeşitlilik göstermektedir fakat işsiz kişinin “ahlaki değerlerinin korunması ailesinin ve nihayet toplumun huzurunun korunması” temel amaç olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca işsizlik sigortaları işsiz kişilere belli bir pazarlık gücü kazandırarak işsiz kişilerin kendilerine uygun işleri bulmalarını desteklemekte ve böylece tam istihdamı hedeflemektedir (Başterzi, 1996: 53-54).

1.3.1.1.2. İşsizlik Yardımı

Bir diğer pasif istihdam politikası işsizlik yardımıdır. İşsizlik yardım, ihtiyaç sahibi olan ve işsizlik sigortasından yararlanamayan işsiz kişilere verilmektedir (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2013: 101). Bu tip yardımların finansmanı ise devlet tarafından üstlenilmektedir (Biçerli, 2011: 494). Dolayısıyla işsizlik sigortası ile işsizlik yardım arasındaki temel farkın finansman konusunda ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Zira işsizlik sigortasında finansman, sigortalının çalışırken ödediği primler ile yapılmaktayken; işsizlik yardımında finansman, doğrudan devlet tarafından üstlenilmektedir (Korkmaz vd., 2012: 56).

İşsizlik yardım, genellikle, işsizlik sigortasından yararlanamayan fakat çeşitli sebeplerle işsiz kalmış kişilere sağlanmaktadır. Dolayısıyla işsizlik yardım, işsizlik sigortasına göre daha uzun süreler için fakat daha düşük miktarlarda ödeme yapmaktadır.

1.3.1.1.3. Kıdem Tazminatı

İşçilerin işten çıkarılmaları halinde, işçilere -işverenler tarafından- belli miktarda tazminat ödenmektedir. Ödenen tazminat, işsiz kalan kişiye işsizlik süresince güvence sağlamaktadır. Bu uygulama işten çıkarmaları güç hale getirerek istihdamı korumaktadır (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2013: 102). Ayrıca ilgili uygulama, işten çıkarmayı daha zor hale getirdiği için işverenleri, yeni işçi için yapacakları maliyetten de korumaktadır. Çünkü işten çıkarılan işçi yerine yeni işçi alındığında, yeni işçi için eğitim gibi ek maliyetler yapılmaktadır (Varçın, 2004: 19).

1.3.1.1.4. Çalışma Paylaşımı

Erken emeklilik, çalışma sürelerinin kısaltılması ve iş paylaşımı uygulamalarını barındıran çalışma paylaşımı işsizlikle mücadele etmede başvurulan bir yöntemdir.

Genişleyen sosyal hakların bir sonucu olarak işsizliği azaltmak amacıyla uygulanan bir politika olarak ortaya çıkan erken emeklilik uygulaması (Ebbinghaus, 2006: 3), işsizliğin azaltılmasını sağlamaktadır. Özellikle 1970'lerden sonra yaygınlaşan erken emeklilik uygulaması iki farklı şekilde ortaya çıkabilmektedir: (1) Kişilerin 65 yaşına gelmeden emekliye ayrılması şeklinde, (2) yasal emeklilik maaşı bağlanıncaya kadar emeklilik öncesi yardımların sağlanması şeklinde (Ebbinghaus, 2006: 7).

65 yaşına yaklaşan fakat çeşitli sebeplerden dolayı işsiz kalan kişilerin aktif istihdam programlarına yönlendirilmelerinin zor olduğu düşünülürse; erken emeklilik uygulaması mantıklı bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Örneğin, 63 yaşında işsiz kalmış bir kişiye eğitim verilerek yeni bir becerinin kazandırılması, hem kişinin yaşı ve öğrenme becerisinden dolayı hem de bu kişinin emek piyasalarında kalacağı sürenin kısalığından dolayı uygun görülmeyebilir. Bu durumlarda erken emeklilik soruna çözüm getiren bir uygulama olarak ortaya çıkmaktadır. Yaşlıların erken emeklilik sayesinde işsizlik havuzundan çıkarılması, işten atılma riski bulunan gençlerin istihdamda kalmalarını da sağlamaktadır (Varçın, 2004: 21).

Çalışma paylaşımının bir diğer uygulaması olan çalışma sürelerinin kısaltılması uygulaması işlerin daha fazla kişi ile yapılmasını sağlamaktadır. Bu uygulamadan beklenen şey, kısalan çalışma sürelerinden dolayı firmaların mevcut üretim düzeylerini korumak için daha fazla işçi istihdam etmelerini sağlamaktır (Biçerli, 2004: 60).

Çalışma paylaşımının üçüncü şekli iş paylaşımıdır. İş paylaşımında, mevcut işler bölümlere ayrılmakta ve işsizlere daha fazla istihdam yaratılmaktadır (Biçerli, 2011: 495). Böylece daha fazla işçi için daha fazla iş oluşturulmuş olmaktadır.

1.3.1.1.5. Ücret Garanti Fonu

Ücret garanti fonu uygulamaları işverenleri ve işçileri sıkıntılı dönemlerde koruyan uygulamalardır. Ücretlerin ödenmesinde güçlüğü düşüldüğünde ilgili fon, ücret ödemelerini garanti altına almakta ve işçilerin olası mağduriyetlerinin önüne geçmektedir.

1.3.1.2. Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikalarının¹ bu isimle ilk kez İsveç'te (Kapar, 2005: 343) ekonomi politikasının bir kolu olarak ortaya çıktığı bilinmektedir (Bonoli, 2013: 72). 1940'lı yılların sonlarında Gösta Rehn ve Rudolf Meidner adlı iki İsveçli iktisatçı, aktif istihdam politikalarını, verimsiz sektörler ile verimli sektörler arasında akışkanlık sağlayacak politikalar olarak görmüşlerdir. Bu iki iktisatçıya göre anti enflasyonist politikaların verimsiz sektörlerde yaratabileceği işsizlik, işsiz kişilerin verimli sektörlerle aktarılmasıyla çözüme kavuşturulacaktır (Calmfors vd., 2001: 65). Dolayısıyla ilk dönem aktif istihdam politikalarının emek faktörünün sektörler arası akışkanlığını artırmaya çalışan politikalar olarak görüldüklerini ve tasarlandıklarını söyleyebiliriz.

Aktif istihdam politikaları İsveç'te uygulandıktan sonra, OECD tarafından desteklenmiş ve özellikle 1980'li yıllardan sonra dünya üzerinde yaygınlık kazanmış uygulamalardır. Aktif istihdam politikaları, OECD tarafından "emek piyasalarındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, mesleki becerileri geliştiren ve emek piyasalarının etkinliğini artıran" politikalar olarak değerlendirilmektedir (Biçerli, 2005: 4). Aktif istihdam politikaları, iş bulmayı kolaylaştıran, verimliliği ve işçi kazançlarını artıran politikalar (Yavuz, 2015: 109).

Bu politikaların pasif istihdam politikaları ile arasındaki temel fark, mücadele edilen şeyin farklılık göstermesidir. Zira aktif istihdam politikaları doğrudan işsizlikle mücadele ederken; pasif istihdam politikaları işsizliğin olumsuz etkileriyle mücadele etmektedir. İkinci bir fark ise aktif istihdam politikalarının ilgili kurumlara büyük ölçüde inisiyatif sağlamasıdır. Bu politikalardan yararlanacak kişilerin ve uygulanacak programların belirlenmesi daha önceden yetkilendirilmiş kurumların elindedir. Dolayısıyla aktif istihdam politikaları, pasif istihdam politikalarının aksine daha esnek politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır (Varçın, 2004: 4).

Bu tip politikaların temel amacı, işsiz kalan yahut da işsizlik tehlikesi ile karşılaşan kişilere istihdam olanakları yaratmaktır. Bu olanaklar temelde iki şekilde yaratılabilmektedir. İlk olarak işgücüne talebi artıracak programlar tasarlanabilmektedir ki böylece işsiz olup da iş arayan kişilerin işverenlerce istihdam edilmeleri sağlanabilmektedir. Bu tip programlara talep yönlü programlar denmektedir. Örneğin, işverenlere özellikleri belirlenen işçileri istihdam etmeleri karşılığında vergi indirimleri sağlanabilmektedir. İkinci olarak işsiz kişilerin niteliklerini artıracak ve dolayısıyla da işsiz kişileri piyasadaki açık iş pozisyonlarına uygun hale getirecek programlar tasarlanabilmektedir. Örnek olarak mesleki eğitim programları gösterilebilir. Bu tip programlara ise arz yönlü aktif istihdam programları denmektedir. Yine de belirtilmelidir ki literatürde farklı sınıflandırmalar da mevcuttur. Bazı iktisatçılar, ilgili politikaları işsizlik türleriyle ilişkilendirerek sınıflandırmaktayken

¹ Aktif işgücü politikaları veya aktif emek piyasası politikaları da denmektedir.

(Varçın, 2004); bazıları da istihdamı etkileme şekline göre (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2013) sınıflandırmaktadır.

Aktif istihdam politikaları, çeşitli programlardan oluşan bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Bu programlar farklı ülkelerde farklı şekillerde anılabilmektedir fakat hepsi genel olarak 5 başlık altında toparlanabilir. Biçerli (2011)'nin kullandığı sınıflandırma, bizim de bu çalışmada kullanacağımız sınıflandırma olacaktır:

- Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları
- Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları
- Mesleki Eğitim Programları
- Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri
- Doğrudan Kamu İstihdamı

1.3.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Ücret ve istihdam sübvansiyonları, özellikleri önceden belirlenmiş işsiz kişileri istihdam etmeleri karşılığında işverenlere -çeşitli şekillerde- verilen sübvansiyonlardır. Sübvansiyonun şekli programdan programa değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin, belirlenen sübvansiyon tutarı, bazı programlarda nakdi olarak verilirken; diğer bazılarında vergi indirimi şeklinde verilebilmektedir (Biçerli, 2005: 7). Ayrıca ilgili sübvansiyonların bizatihi işsiz kişilere de verilebildiği bilinmektedir. Sübvansiyonun işsiz kişilere verildiği hallerde, işsiz kişilerin normal şartlar altında kabul etmeyecekleri işleri kabul etmeleri beklenmektedir (Kapar, 2005: 359).

İşverenlere yahut da doğrudan işsiz kişilere sağlanan bu sübvansiyon, işgücü maliyetini düşürmekte ve işverenlerin normal şartlarda istihdam etmeyecekleri veya edemeyecekleri işsiz kişilere istihdam olanağı yaratmaktadır. Maliyet kalemlerinden biri olan işgücü maliyetinin sübvansiyonlar ile düşürülmesi, aynı zamanda bir çeşit ihracat desteği sağlamaktadır. (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2013: 108)

Bu sübvansiyonlar özellikle yapısal işsizlikle mücadele etmede kullanılabilir. Yapısal değişimlerin yaşandığı dönemlerde, firmaların işten çıkardığı işçiler sübvansiyonlar ile desteklenerek yükselme eğilimi sergileyen sektörlerdeki firmalara aktarılmakta ve de istihdam edilmektedirler (Varçın, 2004: 40). Kişilerin sübvansiyon süresince geçiş yaptıkları sektörlerin gerektirdiği becerileri kazanmaları ve geliştirmeleri halinde, sübvansiyon sonrasında da bu kişiler mevcut işlerini koruyabilmektedirler. Böylece ilgili programlar ile işgücünün yükselen sektörlerle transferi sağlanmış olmaktadır.

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının hedef kitlesi farklılaşabilmektedir fakat genellikle bu programlar gençlere, uzun süreli işsizlere veya dışlanmış kişilere göre tasarlanmaktadır. Örneğin, İsveç uygulamasına bakıldığında sübvansiyon miktarının işsizlik süresi arttıkça arttığı görülmektedir. Böylece uzun süreli işsizlik sıkıntısı çeken kişilerin işverene maliyeti diğerlerine oranla daha az olmakta ve bu kişilerin istihdam edilmeleri sağlanmaktadır.

Tüm bunların ötesinde, unutulmamalıdır ki sübvansiyonların kötüye kullanımı söz konusu olabilmektedir. Ücret maliyetlerini azaltmak isteyen firmalar, çalıştırdıkları sübvansiyonsuz işçiler yerine sübvansiyonlu işçileri alabilmektedirler. Bu hallerde halihazırda iş bulmuş nitelikli kişiler, dezavantajlı işsizlerle yer değiştirmekte ve istihdam miktarı değişmemektedir. Diğer bir kötüye kullanım, sübvansiyon için öngörülen sürelerin bitmesiyle birlikte sübvansiyonlu işçilerin kovulmaları durumudur. Bu durumla başa çıkmak için hükümetler, sübvansiyon şartlarına sübvansiyonun sona erdiği tarihten itibaren belli bir süre daha sübvansiyonlu işçileri istihdam etme şartı getirebilmektedir.

1.3.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları

Kendi işini kuranlara yardım programları, bir iş planına sahip olan fakat yeterli sermayesi ve bilgisi bulunmayan girişimcileri destekleyen programlardır. Destek maddi olabileceği gibi, danışmanlık şeklinde de olabilmektedir. Bu tip programlarda amaç hem iş planına sahip olan işsiz kişinin kendi işini kurması ve kendini istihdam etmesidir hem de başkaları için istihdam alanlarının yaratılmasıdır.

Programlar ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin maddi yardımlar, bazı ülkelerde toplu olarak tek seferde ödenmekteyken; diğer bazı ülkelerde belli aralıklarla ödenmektedir. Ayrıca bazı ülkelerde maddi yardıma ek olarak eğitim, danışmanlık vb. gibi destekler de sağlanabilmektedir (Cueto ve Mato, 2006: 24).

Bu tür programların önemi, özellikle gelişmiş bir finansal sistemi bulunmayan ekonomilerde ortaya çıkmaktadır. Zira bu ülkelerde özel kesim finansal kuruluşlar, olası riskleri analiz etmede ve dolayısıyla da girişimcilere kredi sağlamada yetersiz kalabilmektedir. Böylesi durumlarda kamu sektörünün düzenlediği bu programlar, küçük girişimciler için bir fırsat olabilmektedir (Betcherman vd., 2000: 8).

1.3.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları

İşsiz kalan yahut da işsiz kalma tehlikesiyle karşılaşan işçilere piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda meslek eğitimi sağlayan bu programlara, özellikle yapısal dönüşümün yaşandığı ve bazı işlerin geçerliliğini kaybettiği, mesleksizlik probleminin baş gösterdiği dönemlerde sıkça

rastlanmaktadır. Mesleği geçerliliğini kaybetmiş kişiler, bu programlar sayesinde yeni meslekler öğrenebilmekte ve iş bulabilmektedirler. Ayrıca göçmen probleminin dünyada ciddi bir sorun haline geldiği günümüzde, farklı kültürlerden gelen göçmenlerin mesleki eğitim programları ile ev sahibi ülkelerin emek piyasalarına uygun hale getirilmeleri büyük önem taşımaktadır.

Mesleki eğitim programları, sınıf içi eğitim, iş yerinde eğitim ve iş deneyimi gibi alt programlardan meydana gelmektedir. Bu programlar, dil eğitimi, bilgisayar eğitimi gibi daha genel düzeyde eğitimleri ya da daha özel bir alanı hedefleyen mesleki eğitimleri kapsayabilmektedir (Kluve, 2006: 4). Açık iş pozisyonları ile işsiz kişilerin mesleki becerilerinin uyuşmadığı hallerde, piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda tasarlanabilen mesleki eğitim programları başarılı sonuçlar verebilmektedir. Fakat bu programların hedef kitlesi doğru seçilmeli ve programlar piyasa ihtiyaçlarını dikkate alacak şekilde tasarlanmalıdır. Örneğin, bir mesleki eğitim programının, programdan yararlanacak kişilerin kaç yıl daha emek piyasalarında kalacaklarını yahut da bu programların bu kitle üzerinde olumlu sonuçlar yaratıp yaratmayacağını dikkate alması gerekmektedir. Eğitimden sonra iş bulan kişi emek piyasalarında sadece birkaç yıl kalacak ise, program için yapılacak harcama mantıklı görünmemektedir. Öte yandan eğitimin konusu da işsizliğin demografik yapısı ile yakından ilişkili olabilmektedir.

1.3.1.2.4. Doğrudan Kamu İstihdamı

Doğrudan kamu istihdamı ya da kamu yararına istihdam programı² olarak da ifade edilen bu program kapsamında dezavantajlı grupların ve uzun süreli işsizlerin emek piyasalarıyla ilişkilerini korumak için kamu sektöründe geçici iş pozisyonları açılmakta ve işsizlere geçici istihdam sağlanmaktadır. Böylece işsizlik problemi bir nebze olsun azaltılmaktadır. Kamu istihdam programları, doğrudan kamu sektöründe oluşturulabileceği gibi, kamunun anlaşma yaptığı kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda da oluşturulabilmektedir (Betcherman vd., 2004: 5).

Yaratılan işler genellikle kamuya açık alanların bakımı ve onarımı, çevre koruma gibi hizmetlerdir. Bu tür işler yaratılarak işsiz kişiler istihdam edilmektedir. Böylece, katılımcıların iş deneyimi ve disiplini kazanmaları sağlanmaktadır (Kapar, 2005: 347).

1.3.1.2.5. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Piyasadaki açık iş pozisyonları ile iş arayan işsiz kişileri eşleştirmeyi hedefleyen bu program, özellikle geçici işsizliğin giderilmesinde ön plana çıkmaktadır. Eşleştirme ve danışmanlık hizmeti genellikle kamu tarafından örgütlenmiş ofisler tarafından gerçekleştirilmektedir fakat günümüzde sayıları giderek artan özel istihdam ofisleri, eşleştirme ve danışmanlık hizmetini sunabilmektedir.

² İlgili programlar iş yaratma, doğrudan istihdam vb. gibi adlarla da anılmaktadır.

İlgili programların temel amacı, iş arayan kişilerin iş arama süreçlerini daha etkin hale getirmek ve mümkün olan en kısa sürede bu kişileri kendilerine uygun açık iş pozisyonlardan haberdar ederek eşleşmeyi sağlamaktır. Ayrıca danışmanlık hizmeti, iş arayan kişilerin gerekli hallerde mesleki eğitim vb. gibi diğer aktif istihdam politikalarına yönlendirilmelerini de sağlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında eşleştirme ve danışmanlık hizmetinin işsiz kişiler ile diğer istihdam politikaları arasında bir bağlantı kurduğu görülmektedir.

1.3.2. İstihdam Politikalarının Olası Etkileri

Pasif istihdam politikalarından beklenen temel sonuç, işsizliğin birey ve toplum üzerinde yaratacağı olumsuz etkilerin giderilmesi ve eksik istihdamın azaltılmasıdır; aktif istihdam politikalarından beklenen temel sonuç, işsizliğin azalması ve istihdamın artmasıdır fakat gerçek dünyada durum bundan daha farklı olabilmektedir. Örneğin, işsizlik sigortası ödenekleri ile işsizlik yardımlarının kişilerin rezervasyon ücretlerini yükselttiğini dolayısıyla da bu kişilerin, iş ararlarken daha seçici davranmalarına neden olabildiğini söyleyebiliriz. Bu tür hallerde bireyler istihdam edilmek yerine işsizlik yardımlarıyla geçinmeyi tercih edebilmektedirler. Üstelik işsizlik yardımları ile işsizlik sigorta ödeneklerinin miktarı fazla, yararlanma süreleri uzunsa bireylerin pasiflik kültürüne kapılmaları mümkün olabilmektedir. Bu ise, bir başka sosyal ve iktisadi problem olarak karşımıza çıkabilmektedir. Benzer şekilde aktif istihdam programlarının da olumsuz sonuçları olabilmektedir. Örneğin bazı firmalar sübvansiyonlu kişileri işe alırken, sübvansiyonsuz işçileri işten çıkarabilmektedir. Bu durumda istihdam, program katılımcılarının sayısına denk olarak artmamakta ve programların temel hedefi olan istihdamı artırma gerçekleşmemektedir.

Uygulanan istihdam politikalarının işsizliğin olumsuz etkilerini ortadan kaldırması veya işsizliği doğrudan azaltması ve istihdamı artırması için, ilgili politikaların olası olumlu/olumsuz etkilerinin anlaşılması, bunlara yönelik teşvik sağlanması ve tedbirlerin alınması gerekmektedir. Çalışmanın bu kısmında istihdam programlarının olası etkileri başlıklar halinde incelenecektir.

1.3.2.1. İstihdamı Artırıcı Etki

Özellikle aktif istihdam programlarına katılan kişilerin ister talep yönlü ister de arz yönlü politikalarla olsun, istihdam edilmeleri beklenmektedir. Örneğin, mesleki eğitim programlarından yararlanan katılımcıların meslek öğrenmeleri ve kısa süre içerisinde iş bularak çalışır hale gelmeleri beklenmektedir. Benzer şekilde, sübvansiyonlar ile desteklenen bir işsiz kişinin iş bulması kolaylaştırılmakta ve bu kişinin istihdam edilmesi sağlanmaktadır. Olumsuz etkilerin ortaya çıkmadığını ve programların doğru şekilde tasarlandığını varsaydığımızda, istihdamın artmaması için bir sebep bulunmamaktadır.

1.3.2.2. Sosyal Problemleri Azaltıcı Etki

İşsizliğin radikal toplumsal hareketlere dönüşebileceği, alkol ve uyuşturucu kullanımı gibi problemleri artırabileceği, psikolojik problemlere ve intihara neden olabileceği göz önüne alınırsa; işsizlikle ve işsizliğin olumsuz etkileriyle mücadele eden istihdam programlarının bu tip sosyal problemlerin önüne geçebileceği düşüncesi daha anlaşılır hale gelmektedir.

1.3.2.3. Ücretleri Artırıcı Etki

İşsiz kişilerin arama süreçlerini çeşitli kaygılar yüzünden verimli geçirmediği hallerde, düşük ücretleri kabul edebildikleri daha evvel söylenmişti. İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımı uygulamaları sayesinde işsiz kişilerin çalışmaya razı oldukları ücret seviyesi yükselmekte ve işsiz kişiler daha seçici davranmaktadırlar. Böylece işsiz kişiler kendi yeteneklerine uygun işleri ararlarken işsizliğin yarattığı geçim kaygısını bir süre için aşabilmektedirler ve kendilerine en uygun ücretli işleri bulabilmektedirler. Benzer şekilde sağlıklı işleyen eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri de işsiz kişilerin ücret yönünden uygun işleri bulmalarını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca işsiz kişilere emek piyasası hakkında bilgi sağlandığı için, işsiz kişiler geçerli ücret düzeyleri hakkında bilgi sahip olmaktadır ve pazarlık gücü elde etmektedirler.

Ücretleri artırıcı etki, teorik olarak mesleki eğitim programları ile de sağlanabilmektedir. İşsiz olan ve ancak niteliksiz işgücü olarak istihdam edilebilecek kişiler mesleki eğitim programlarından yararlandıklarında, meslek öğrenerek nitelikli işgücü haline gelmektedirler ve niteliksiz işgücüne göre daha yüksek ücretle iş bulabilmektedirler.

1.3.2.4. Verimliliği Artırıcı Etki

Mesleki eğitim programları, özellikle iş başında eğitim programları kişilerin mesleki becerilerini artırmakta ve emek verimliliğinin yükselmesini sağlamaktadır (Uşen, 2007: 67). Artan mesleki beceriler ve emek verimliliği ekonominin potansiyel üretim gücünü gerçekleştirmede önemli bir rol oynamaktadır. Bu durum, kuşkusuz, politika yapımcılar tarafından arzulanan bir durumdur.

1.3.2.5. Damgalanma Etkisi

Her ne kadar istihdam programlarından istihdamı artırmak ve sosyal problemleri azaltmak gibi olumlu sonuçlar beklense de olumsuz sonuçların da ortaya çıkabildiği bilinmektedir. Bu olumsuz sonuçlardan bir tanesi damgalanma etkisi olarak bilinmektedir. Bu etki, ücret ve istihdam programlarından veya kamu istihdam programlarından yararlanmış kişilerin işe alımlarıyla ilişkilidir. İlgili programlardan yararlanan katılımcılar, işverenler tarafından ayrımcılığa uğrayabilmektedirler. İşverenler, sübvansiyonlar ile desteklenen kişilerin yeterli özelliklere sahip olmadıklarını, dolayısıyla

da ancak sübvansiyonlar ile istihdam edilebildiklerini düşünebilmektedirler (Biçerli, 2005: 10). Bu yüzden işverenler bu tip kişileri istihdam etmede istekli olmamaktadırlar. Bu durum damgalanma etkisi olarak bilinmektedir.

1.3.2.6. Kilitlenme Etkisi (Lock-in Effect)

Uygulanan aktif istihdam programlarının katılımcıların iş arama çabalarını (Van Ours, 2002: 1) veya hareketliliklerini azaltması (Biçerli, 2005: 6) yüzünden ortaya çıkan negatif istihdam etkisi, kilitlenme etkisi olarak ifade edilmektedir. Buna göre, işsizliğin yoğun olduğu bölgeyi terk etme istek ve kabiliyetine sahip kişiler, uygulanan programlardan yararlanmak için işsizliğin olduğu bölgede kalabilmektedirler. Emek hareketliliğinin programlar ile kısıtlanması, programın bitişinden itibaren azalabilmektedir. Çünkü program sonrası iş bulma şansları artan katılımcılar farklı bölgelere gidebilmektedirler (Biçerli, 2005: 6).

Kilitlenme etkisinin diğer şekli, işsiz kişilerin iş arama faaliyetlerini azaltmalarından kaynaklanmaktadır (Wunsch, 2016: 1). Program süresince meşguliyetleri bulunan işçilerin işe girme oranları azalmaktadır. Bu duruma kilitlenme etkisi denmektedir (OECD, 2005: 183). Kilitlenme etkisinin telafi edilebilmesi için program sonrası istihdamın yeterince büyük olması gereklidir (Wunsch, 2016: 1).

1.3.2.7. Refah Kaybı Etkisi (Deadweight Loss)

İstihdam programlarının katkısı olmaksızın da iş bulabilecek bazı kişiler, istihdam programlarından yararlandıklarında kaynaklar gereksiz bir şekilde harcanmış olmaktadır. İşte bu duruma refah kaybı etkisi denmektedir (Biçerli, 2005: 6). Doğal olarak kaynakların gereksiz kullanımı arzulanır bir durum değildir ve bu olumsuz durumun önüne geçmek önemlidir. Refah kaybı etkisinin en aza indirilmesi yahut hiç ortaya çıkmaması için -programlar tasarlanırken- doğru bir hedef kitlenin seçilmesi ve program şartlarının bu hedef kitleye göre tasarlanması gerekmektedir. Dezavantajlıların, yoksulların, uzun süreli işsizlerin arasında programlar olmaksızın iş bulabilecek kişilerin sayısının az olduğu kabul edilirse; ilgili programların bu kitleleri hedeflediği hallerde refah kaybının en aza indirilebileceği düşünülebilir.

1.3.2.8. İkame Etkisi (Substitution Effect)

Belli işçi grupları için yaratılmış işler, nispi ücret maliyetlerinin değişmesi yüzünden, diğer birtakım işçi gruplarının işlerinin yerini almaktadır. Bu durum ikame etkisi olarak ifade edilmektedir (Calmfors, 1994: 17). Buna göre işverenler, sübvansiyon edilmiş işçileri sahip oldukları maliyet avantajı nedeniyle istihdam ederken; sübvansiyon edilmeyen işçileri işten çıkarmaktadırlar. Böyle bir etkinin ortaya çıktığı durumlarda istihdam ya hiç ya da beklenildiği kadar artmamaktadır. (Biçerli, 2005: 7)

1.3.2.9. İşten ıkarılma Etkisi (Displacement Effect)

Sübvansiyonlar ile işgücü maliyeti ucuz hale geldiği için sübvansiyonlardan yararlanan firmalar rekabet avantajı yakalamaktadır. Sübvansiyonlardan çeşitli nedenlerle yararlanamayan firmalar ise, rekabet avantajını yitirmekte ve ister istemez market paylarını kaybetmektedir. Buna bağlı olarak küçülen firmalar, birtakım işçileri işten çıkarmaktadır (Biçerli, 2005: 6). Bu duruma işten çıkarılma etkisi denmektedir.



İKİNCİ BÖLÜM

2. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARININ ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde, uzun ve başarılı oldukları gerekçesiyle çalışma kapsamına alınmış ülkelerin istihdam politikası yaklaşımları tarihsel bir perspektifle, bütüncül olarak incelenmiştir.

2.1. Ülkelerin ve Sınıflandırmanın Seçimi

Bilindiği üzere sanayi devrimiyle birlikte işsizlik kavramsallaşmış ve zamanla toplumların karşısına çıkan en önemli toplumsal problemlerden birisi haline almıştır. Çünkü sanayi devriminin öncesinde kırsal yaşamın yaygın olduğu ve gerekli üretimin genellikle hane içinde üretildiği yapı, kitlesel üretime imkân veren teknolojik ilerleme ile köklü bir şekilde değişmiş ve hane içindeki küçük çaplı üretim, fabrikalara ve şehirlere taşınarak devasa bir üretim hacmi oluşmuştur ki bu da toplumsal dinamikleri köktenci bir şekilde değiştirmiştir. Şehirlerdeki yoğunlaşmayı takiben, bireysel emeği ile hayatta kalmaya çalışan sanayi işçisinin işsiz kalması bu köktenci değişimin bir yansımasıdır.

İşsizliğin çözülmesi gereken bir problem olarak ortaya çıkmasıyla beraber istihdam politikaları olarak bilinen uygulamalar da yaygınlık kazanmıştır. Modern anlamda istihdam politikalarının uygulanması 20. yüzyılın ortalarına dayanmaktadır fakat özellikle 1970'lerde ve 1980'lerde ekonomik ve politik krizlerin yaratmış olduğu kitlesel işsizlik problemi nedeniyle istihdam politikaları giderek yaygın bir şekilde kullanım alanı bulmuştur. Modern uygulamaların geliştirilmesi ve yayılması noktasında İskandinav ülkeleri -özellikle İsveç- büyük rol oynamıştır. Söz konusu uygulamaların başarılı sonuçlar vermesi üzerine OECD ve Avrupa Birliği, bu uygulamaların diğer ülkelerde de uygulanması için çeşitli adımlar atmıştır. Bunu takiben 1980'li yıllardan itibaren bu uygulamalar, dünyada -özellikle Avrupa'da- yaygınlık kazanmıştır.

Bu çalışma kapsamında İsveç, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Birleşik Krallık ve Türkiye'de uygulanan istihdam politikaları tarihsel bir perspektifte, genel başlıklar itibariyle incelenmiştir. Söz konusu ülkelerin incelenmek için seçilmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. İlk olarak söz konusu ülkeler, istihdam politikalarının uygulanmasında görece uzun deneyime sahip ülkelerdir. Bunun doğal sonucu olarak söz konusu politikaların etkilerini ölçen etki çalışmalarının sayısı da oldukça fazladır. Bu fazlalık bu çalışmanın yapılabilmesine imkân vermektedir. İkinci olarak uzun deneyime sahip olan bu ülkelerdeki paradigma değişimlerinin takip edilmesi de mümkün olmaktadır. Ülke seçimindeki bir diğer neden ise, söz konusu ülkelerin çeşitli dönemlerde şiddetli

sayılabilecek işsizlik problemleriyle karşılaşmaları ve uyguladıkları politikalar ile işsizlik problemlerine çözüm sağlamalarıdır. Söz konusu ülkelerin işsizlikle mücadele etmek için uygulamış oldukları politikaların başarılı olduğu yönünde genel bir kabul bulunmaktadır.

Çalışmanın bu kısmında, söz konusu ülkelerde uygulanan “geleneksel” istihdam politikaları genel başlıklar altında ele alınmıştır. Dolayısıyla günümüzde sıkça tartışılan çalışma paylaşımı, kısmi süreli çalışmanın yaygınlaştırılması gibi politikalara değinilmemiştir. Bazı yazarlarca istihdam politikası olarak değerlendirilen bu gibi politikalar da kuşkusuz ki özel bir ilgiyi hak etmektedir. Zira bu ve benzeri politikaların işsizliğin -bilhassa genç işsizliğin- çözümünde önemli bir rol oynayabileceği aşikardır. Nitekim çalışma sürelerinin kısaltılması ile mevcut işlerin daha fazla işçiyle yapılabileceği ve dolayısıyla da işsizliğin ciddi bir düşüş yaşayacağı düşünülmektedir. Türkiye’de çalışanlar arasında hayli yaygın olarak görülen aşırı çalışma probleminin de bu vesileyle çözülebileceği mümkündür. Ayrıca çalışma süresi ile işsizlik oranı arasında pozitif bir korelasyon bulunduğu ifade edilmektedir. Buna göre daha kısa çalışma sürelerine sahip ülkelerin işsizlik oranları da düşüktür (Tatlıyer, 2020: 132).

Çalışma paylaşımının işsizliği azalttığına dair spesifik örnekler de mevcuttur. Bunlardan bir tanesi Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulanan ‘Yeniden İstihdam Anlaşması’dır³. Bu uygulamayla birlikte haftalık çalışma saatleri, yaklaşık 15 saat düşürülerek 35 saate indirgenmiş ve bunun sonucunda da 4 milyon kişi istihdama koşulmuştur. Benzer uygulamalar 1970’li ve 1980’li yıllarda pek çok Avrupa ülkesinde de görülmüştür (Tatlıyer, 2020: 132-137). Hal böyle iken, çalışma paylaşımı -bazı yazarlarca- bir istihdam politikası olarak değerlendirilebilmektedir.

Benzer bir uygulama ise kısmi süreli çalışmanın yaygınlaştırılmasıdır. Bu çalışmalarla sosyokültürel sebepler ile tam zamanlı olarak çalışmayan kadınlar ve bilhassa eğitim vb. gibi sebeplerle emek gücünün dışında kalan gençlerin emek piyasalarına katılmaları sağlanmaktadır. Böylece işgücüne katılımın ve istihdamın artacağı umulmaktadır. Kısmi süreli çalışmanın ülke genelinde yaygınlaştırılması, emek piyasalarına ilk kez katılacak genç kişilerin kalıcı ve tam zamanlı işlere geçişlerinin sağlanmasında etkili olabilmektedir. Ayrıca gençlerin verimliliklerinin de söz konusu uygulama ile artırılabilirliği göz önünde tutulmalıdır. Benzer şekilde söz konusu çalışma şeklinin yaygınlaştırılması ile yaşlı nüfusun emekliliğe geçişinin yumuşatılması da sağlanmış olacaktır.

İstihdam politikası denilince akla gelen politikalar, genellikle aktif ve pasif politikaları olarak anılan işsizlik sigortası, mesleki eğitim programı, istihdam teşvikleri vb. gibi geleneksel uygulamalardır. Bunların dışında kalan ve bazı yazarlarca istihdam politikası olarak anılan çalışma paylaşımı, kısmi süreli çalışma gibi uygulamalar, bu çalışmada incelenen ülke başlıkları altında

³ President’s Reemployment Agreement

değerlendirilmemiştir. Bunun yerine söz konusu uygulamalar burada ve Birinci Bölümde kısaca açıklanmıştır.

Çalışmanın İkinci Bölümünde ülkelerin uygulamış oldukları geleneksel istihdam politikaları başlıklar halinde incelenmiştir fakat burada belirtmek gerekir ki 1980'li ve 1990'lı yıllarda İskandinav ülkelerinde yaygınlaşan, 2000'li yılların ortalarından itibaren ise diğer Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmaya başlayan karma programlar mevcuttur. Bu programlar, aşağıda incelemiş olduğumuz programları kendi bünyelerinde barındırmakta ve aşamalı olarak uygulamaktadır. Avrupa Birliği'nde farklı isimlerle, yaygın olarak uygulanan Gençlik Garanti Programları veya Birleşik Krallık'ta uygulanan New Deal For Young People Programı bu aşamalı programlara örnektir. Söz konusu çok aşamalı karma programlara başlıklar halinde değinilmemiştir fakat Üçüncü Bölümde söz konusu programlara değinilmiş ve bu programlara ilişkin etki çalışmaları incelenmiştir.

2.2. İsveç

İsveç, sosyal demokratların devlet yönetiminde uzun yıllar boyunca hegemonya kurduğu bir refah devletidir. Öylesine ki 1936-1974 yılları arasında sosyal demokratlar iktidarda sürekli olarak bulunmuştur. 1974 yılından sonra her ne kadar iktidar sık sık el değiştirmişse de İsveç'in refah devlet özelliği ve geleneği nispeten korunagelmıştır. İsveç'te uygulanan istihdam politikaları da refah devleti geleneğinin işsizlikle mücadele etme sorumluluğunun bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bu sorumluluktan dolayı, İsveç'te uygulanan istihdam politikaları yıllar boyu oldukça cömert ve kapsayıcı özellikler göstermiştir.

Bir diğer önemli nokta İsveç'te güçlü bir sendikacılık anlayış ve geleneğinin varlığıdır. İsveç, sendikaların kuvvetli olduğu, hem işveren hem de işçi sendikalarının iş birliği içerisinde hareket ettiği bir ülke olarak bilinmektedir. Sendikaların kuvvetli oluşunun doğal sonucu ise, toplu pazarlık ve toplu sözleşmelerin yaygın bir şekilde kullanılması ve sendikaların politika yapımında bir baskı grubu olarak öne çıkmasıdır. Yıllık ücret artışları, fazla mesai ücretleri gibi önemli konular toplu sözleşmeler ile belirlenmekte ve böylece işveren ile işçilerin hak ve sorumluluklarının sınırları çizilip korunmaktadır. Sendikacılık faaliyetlerinin istihdam politikaları üzerindeki etkisi, özellikle sigorta fonlarının kullanılmasında ve *İsveç İş Güvenlik Konseylerinin* kurulup işletilmesinde sendikaların paydaş olarak belirmesiyle ortaya çıkmaktadır.

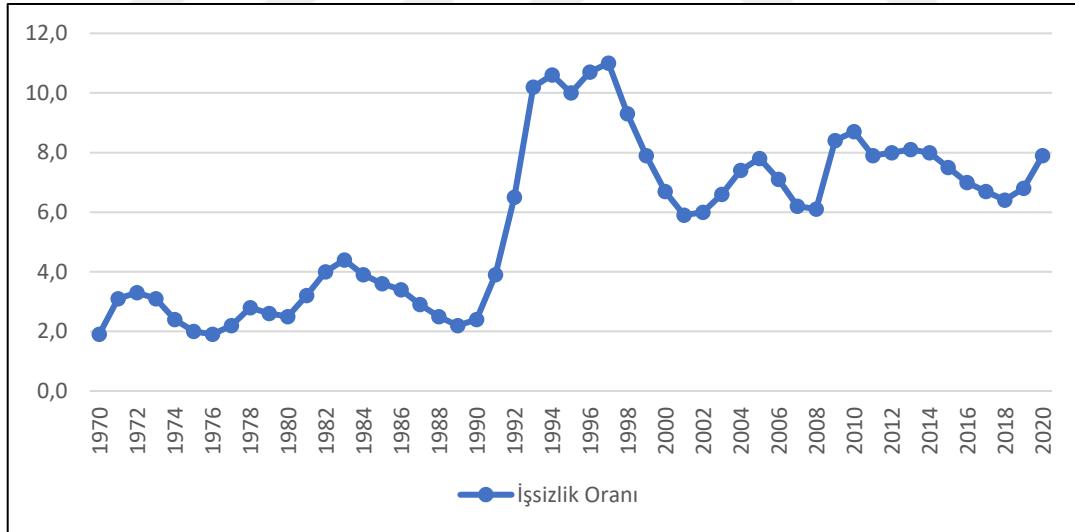
İstihdam politikaları açısından İsveç hayli önemli bir yere sahiptir. Bu önem, öncelikle hem pasif hem de aktif istihdam politikalarının uygulanmasında İsveç'in nispeten uzun bir geçmişi olmasından ileri gelmektedir. Örneğin, *aktif istihdam politikalarının* bu isimle ilk kez İsveç'te kullanılması İsveç'in bu alandaki öncülüğünü göstermektedir. Ayrıca İsveç'te uygulanan istihdam politikalarının cömert ve kapsayıcı yapısı ile devletin ilgili programların uygulanması ve değerlendirilmesinde üstlendiği görev söz konusu politikaların önemini artırmaktadır. Çalışmanın

bu kısmında ilk olarak işsizliğin İsveç'teki seyri, ardından da istihdam politikalarının İsveç uygulaması başlıklar halinde incelenecektir.

2.2.1. İsveç'te İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları

1990'lı yıllara kadar İsveç, %4'ün altında dalgalanan düşük işsizlik oranlarına sahip bir ülke görünümündedir. 1970'li yıllarda petrol kriziyle birlikte dünyada işsizlik yükselirken dahi İsveç, düşük işsizlik oranlarını korumayı başarmıştır. Yine de 1970'li yıllarda işsizlik oranlarında bir artış olduğu ifade edilmelidir fakat bu artış hem sınırlıdır hem de artış sonrasında dahi İsveç'teki işsizlik oranları, Avrupa'daki diğer ülkelere kıyasla hayli düşüktür. Benzer şekilde 1980'li yıllarda da işsizlik oranlarında bir artış gözlenmiştir fakat bu artış da tıpkı 1970'li yıllardaki gibi sınırlıdır. 1990'lı yıllar ise İsveç için ciddi bir resesyonu ifade etmektedir. Öyle ki 1990'lı yıllarda karşılaşılan ekonomik göstergelerdeki bozulmalar, ülkenin savaş sonrası dönemde karşılaştığı en büyük bozulmalar olarak değerlendirilmektedir. 1990 yılında %2'den daha düşük olan işsizlik oranı %8'in üzerine sıçramış, istihdam oranları ise keskin bir şekilde düşmüştür. Makroekonomik şokların ve çeşitli politika başarısızlıklarının neden olduğu bu süreçte toparlanma ancak 1990'lı yılların sonlarına doğru mümkün olmuştur (Holmlund, 2003, 1).

Grafik 6: İsveç - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü⁴



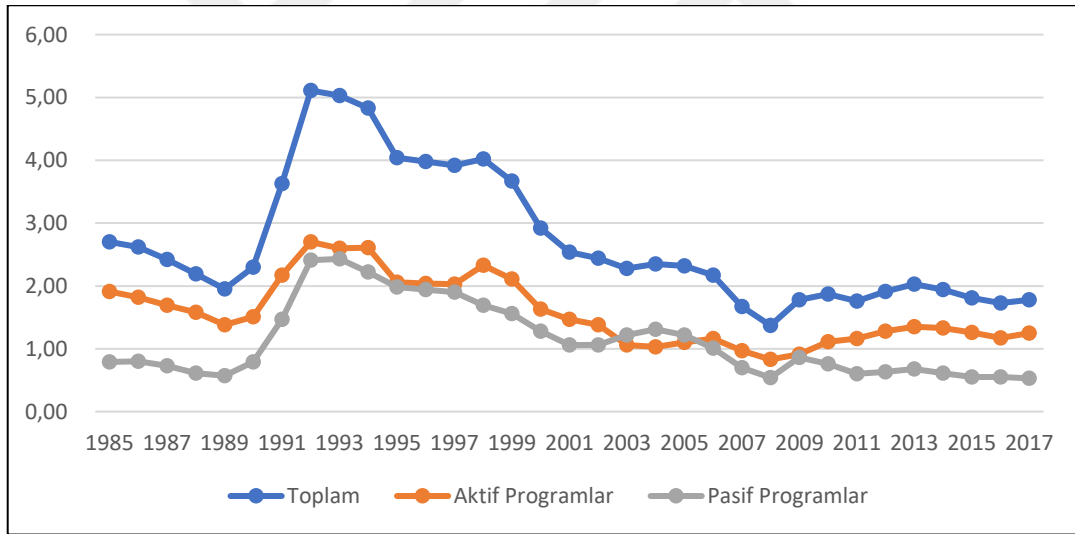
Kaynak: Statistics Sweden, 2020

İşsizlik oranlarının yıllar içindeki değişimi istihdam politikalarını çeşitli şekillerde tartışmaya açmıştır. 1970'li yıllarda diğer Avrupa ülkelerinde işsizlik keskin sıçrayışlar gösterirken; bu sıçrayışların İsveç'te sınırlı kalışı öncelikle istihdam politikalarının -bilhassa aktif istihdam politikalarının- başarısına yorulmuştur. Dolayısıyla ki aktif istihdam politikalarının etkinliğini

⁴ 2020 yılı için Nisan ayı verileri kullanılmıştır.

ölçmeye çalışan çalışmaların sayısı yıllar içerisinde artış göstermiştir. İstihdam politikalarının tartışılmasının bir diğer nedeni ise, artış gösteren işsizlikle birlikte istihdam politikalarının önem kazanmasıdır. Zira işsizliğin arttığı dönemlerde doğal olarak istihdam politikalarına yapılan harcamaların ve uygulanan istihdam programlarına katılımların artış göstermesi beklenen bir durumdur. Her ne kadar aktif istihdam politikaları ihtiyari uygulamalar olsalar da -yani uygulanması ve dolayısıyla harcamalarda artış ve azalışlar meydana gelmesi yönetici inisiyatifinde olsa da- pasif istihdam politikaları olarak değerlendirilen işsizlik sigortası ve yardımı, işsizliğin artışıyla beraber otomatik olarak artmaktadır. Dolayısıyla aktif istihdam politikalarına yapılan harcamalar da artış olmasa dahi pasif istihdam politikalarına yönelik harcamalarda artış olmaktadır. Böylesi bir artış iktisatçıların ilgisini çekmiştir ve bu doğrultuda söz konusu uygulamaların etkinliğinin artırılması amacıyla çeşitli tavsiyeler dile getirilmiştir. Buna ek olarak süreç içerisinde istihdam politikalarının bileşenleri de ekonomik, politik ve sosyal değişimlere bağlı olarak değişim göstermiştir. Bu da iktisatçılar için hem finansman hem uygulamaların etkinliğinin ölçülmesi ve artırılması hem de politik ekonomi ilişkisi bakımından ilgi çekici olmuştur.

Grafik 7: İsveç – İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)



Kaynak: OECD, 2019

İstihdam politikalarını başlıklar halinde incelemeye evvel bu politikaların uygulanmasında söz sahibi olan kurumlar incelenmelidir. Şüphesiz ki emek piyasalarında en büyük rol İsveç İstihdam Bakanlığının altında örgütlenmiş İsveç Kamu İstihdam Servisi (Arbetsförmedlingen)'nindir. İstihdam politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında söz sahibi olan bu kurumun yüzlerce yerel ofisi bulunmaktadır. İşsiz kalan ve iş arayan kişiler, işsiz kaldıkları andan itibaren Kamu İstihdam Servisine iş arayan olarak kaydolur ve bu ofisin sunduğu hizmetlerden yararlanabilmektedirler. İş arayan olarak kaydolmuş işsizler, Kamu İstihdam Servisinin sağladığı eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinden yararlanarak kendilerine uygun işleri bulabilmektedirler.

ya da istihdam ofislerindeki danışmanlar tarafından ilgili programlara yönlendirmektedirler (Lombardi vd., 2018: 34).

Dünyada yaygınlaşan yerelleşme çabası kapsamında oluşturulan bir kurum olan Yerel İstihdam Hizmetleri Komiteleri emek piyasasında çeşitli roller üstlenmektedir. Bu komitelere çeşitli yerel aktörlerin (kamu istihdam ofislerinin yerel temsilcileri, işçi sendikaları ve işveren birlikleri, belediye başkanı vb.) katılımı sağlanmaktadır. Böylece burada alınan kararların yerelin ihtiyaçlarını dikkate alması sağlanmaktadır. Bu komitelerin temel görevi, projeler başlatmak, gerekli hallerde işgücü piyasası politikaları için değişiklik önermek ve emek piyasasındaki aktörlerin koordineli çalışmalarını sağlamaktır (Lundin ve Skedinger, 2006: 779).

İşten çıkarılan işçilerin yeni işlere yerleştirilmesi sürecinde rol üstlenen önemli bir diğer kurum ise “İsveç İş Güvenlik Konseyleri” (The Swedish Job Security Councils)’dir. 1970’li yıllarda ilk kez ortaya çıkan bu konseylerin sayıları zaman içerisinde giderek artmış ve konseyler ülkede yaygın bir halde varlık kazanmıştır. Bu konseyler, işsiz kalarak yıpratıcı bir süreç yaşayan işsiz kişilerin yeni istihdam şansları elde etmeleri için geniş bir aktivite yelpazesıyla varlık göstermektedir. Ülkenin farklı yerlerinde bulunan farklı konseyler, farklı anlayışları benimseyebilmektedir. Buna göre, bazı konseyler için, işsiz kalan kişinin ne çeşit bir istihdam olduğuna bakılmaksızın istihdam edilmeye çalışılması kritik görülürken; diğer konseyler için sürecin ne kadar uzayacağı fark etmeksizin “doğru” istihdamın temin edilmesi kritik görülebilmektedir. Konseylerin işlerinden çıkarılmış kişiler için sağladığı destekler, bireysel aktivite desteği, iş arama aktiviteleri ve diğer işverenlerle iletişim kurulması gibi desteklerden oluşmaktadır. Bu destekler finansal destek şeklinde de olabilmektedir (Diedrich ve Bergström: 2006: 11). Tıpkı konseylerin benimsemiş oldukları anlayışlarda farklılık olabileceği gibi, benimsenen destek araçları da farklılaşabilmektedir (Diedrich ve Bergström: 2006: 12).

Günümüzde, İsveç emek piyasasında farklı sektörlerde faaliyet gösteren 10’dan fazla, “İş Güvenlik Konseyi” bulunmaktadır. Bunlardan en önemli 3 tanesi Trygghetsrådet (TRR), Trygghetsfonden (TSL) ve Trygghetsstiftelsen (TSN) adlı konseylerdir. Bu konseylerden 1973 yılında kurulan TRR beyaz yakalı işçileri, 2004 yılında kurulan TSL mavi yakalı işçileri ve 1990 yılında kurulan TSN ise kamu çalışanlarını kapsamaktadır (OECD, 2015: 50-51).

İsveç İş Güvenlik Konseylerinden ilki 1973 yılında, “İsveç İşverenler Birliği” (The Swedish Employers’ Association (SAF)) ile “Sanayi ve Hizmet Ücretli İşçiler Federasyonu” (The Federation Of Salaried Employees In Industry and Services (PTK)) arasında imzalanan anlaşmanın bir sonucu olarak “Trygghetsrådet (TRR)” ismiyle kurulmuştur. Bu anlaşmanın arkasındaki fikir, özel sektör bünyesinde istihdam edilen beyaz yakalı işçilere, Kamu İstihdam Ofislerinin sağlamış olduğu eğitim ve yeniden eğitim gibi planlardan farklı, ilave olanaklar sağlamaktır. Söz konusu konseyin sağlamış olduğu ilave hizmetlerin ayaklarından biri, oluşturulan finansal destek yapısının üstüne, diğeri ise

işten çıkarılan beyaz yakalı işçilerin yeni iş olanakları bulmaları için ve gelecekte oluşabilecek işten çıkarmalara hazırlanmaları için sağlanan destek sisteminin üstüne yerleştirilmiştir (Diedrich ve Bergström: 2006: 13). Günümüzde bu kurum, İsveç içerisindeki 40 farklı yerde, 35.000 civarı şirketle ve 950.000 civarı çalışanla bağlantılı olarak faaliyet göstermektedir (TRR, 2020).

1990 yılında kamu sektörü çalışanlarını kapsayacak şekilde, hükümet ve merkezi işçi sendikaları tarafından kurulan TSN ise, belirli süreli sözleşmesi bitmek üzere olan veya iş eksikliğinden dolayı işleri sonlanan kamu çalışanlarına destek sağlamak ve bu kişilerin ihtiyaç ve istekleri doğrultusunda yeni iş veya mesleklere hızlıca aktarılmalarını sağlamaktadır. Bugün 100.000'den fazla kişi TSN tarafından sağlanan desteklerden yararlanmaktadır. 2018 yılında kalıcı çalışanların %83'ü TSN tarafından yeni işlere yerleştirilmiş veya farklı çözüm yollarına yönlendirilmiştir. Belirli süreli sözleşmeleri sona eren çalışanların ise %87'sinin problemleri sözleşmenin bitişinden sonraki 9 ay içinde -yine TSN tarafından- çözüme ulaştırılmıştır (TSN, 2020).

2004 yılı şubat ayında kurulan ve mavi yakalı işçileri kapsayan TSL ise, bugün 2.000.000'dan fazla işçinin ve yaklaşık 70.000 şirketin dahil olduğu bir sigorta sistemidir (TSL, 2019). İsveç Girişim Konfederasyonu tarafından kurulan bu sistem, katılımcılarına iki tip destek sağlamaktadır: kıdem tazminatı ve geçiş desteği (OECD, 2015: 51). Mavi yakalı işçiler bu desteklerden yararlanarak işsizlik durumunu atlatabilmektedirler.

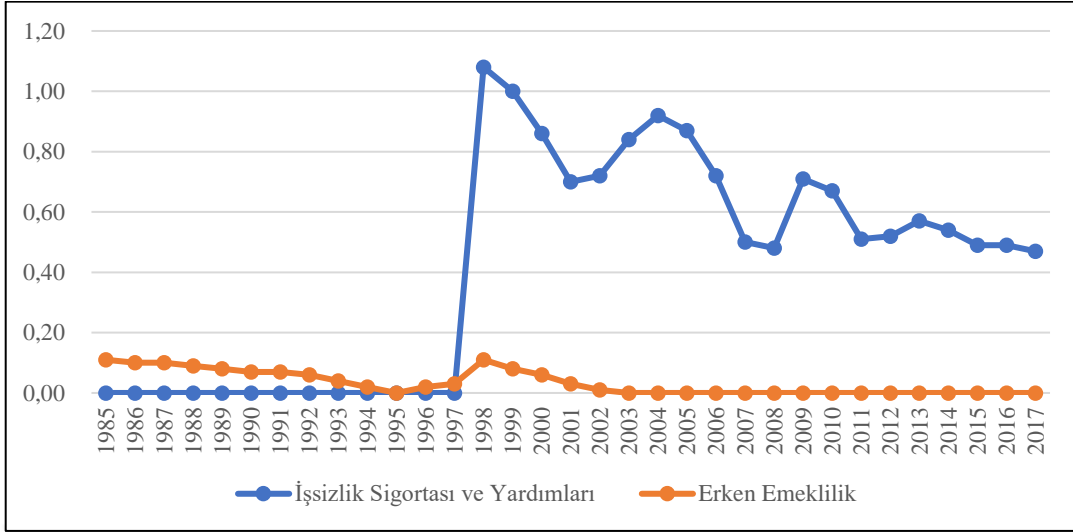
Bir diğer önemli kurum, işsizlik sigorta fonlarına danışmanlık sağlayan İsveç İşsizlik Sigorta Kuruludur (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen-IAF). İsveç genelinde 28 tane işsizlik sigorta fonu bulunmaktadır. Bu fonlar meslek ve coğrafya temelli bir yaklaşım ile birbirlerinden ayrılmaktadır. Örneğin, işsiz kalan inşaat işçilerinin ve işsiz kalan otel ve turizm işçilerinin başvurabilecekleri fonlar farklıdır (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen [IAF], 2018). İlgili fonların yönetiminde sendikalar önemli rol üstlenmektedir.

En önemli kurumlardan biri de yıllar içerisinde İsveç'te uygulanmış istihdam programlarının değerlendirilmesi görevini üstlenen IFAU (The Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy) adlı kurumdur. Bu kurum da tıpkı Arbetsförmedlingen gibi İstihdam Bakanlığının altında örgütlenmiştir. Bu kurum emek piyasalarının işleyişi hakkında çalışmalar yapmaktadır. Ayrıca uygulanan istihdam politikalarının yarattığı etkileri incelemektedir (IFAU, 2018).

2.2.1.1. İsveç'te Pasif İstihdam Politikaları

Aşağıdaki Grafik 8 yardımı ile pasif istihdam programlarına yapılan kamu harcamalarının - GSYH'nin yüzdesi cinsinden- yıllara göre seyri takip edilebilir.

Grafik 8: İsveç - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)⁵



Kaynak: OECD.stat, 2019

2.2.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımı

İşsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve çalışma paylaşımını ifade eden pasif istihdam politikaları İsveç için uzun bir deneyimi ifade etmektedir. Zira İsveç'teki ilk işsizlik sigortası, 1900'lerden önce işçi sendikasının yakından ilişki içinde bulunacağı şekilde oluşturulmuş (Lundgren, 2006: 2), gönüllü katılım esasına dayanan bir yardım fonudur fakat modern anlamda işsizlik sigorta sistemi 1970'li yıllarda oluşturulmuştur ve o günden bugüne işsizlik sigortası cömertliğini kaybedecek şekilde değişimler geçirmiştir (Berglund, 2012: 98).

Zaman içerisinde oluşturulan yasal alt yapı ve çeşitli reform çalışmalarıyla işsizlik sigortası, ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda değişim göstermiştir. Örneğin, yukarıda bahsi geçen 1990'lı yıllardaki resesyona, işsizlik sigortasının oluşturduğu maliyetlerin aşağıya çekilmesi yönünde bir eğilim oluşturmuştur. Bunu takiben 1993 yılında %90 olan replasman oranı %80'e çekilmiştir. Böylece işsizlik yardımı alan kişilerin bir önceki kazançlarının %80'inden fazla işsizlik yardımı almalarının önüne geçilmiştir. Söz konusu oran 1996 yılında tekrar değişmiş ve %75 olarak belirlenmiştir. İsveç ekonomisinde ve özellikle bütçede meydana gelen düzelmeye birlikte aynı oran 1997 yılında tekrar %80 olarak belirlenmiştir (Holmlund, 2003: 42,43).

Bir başka değişim de işsizlik yardımları için belirlenen replasman oranının tekabül edebileceği para miktarının üst sınırlarında meydana gelmiştir (Holmlund, 2003: 43). Buna göre işsiz kalan kişinin bir önceki ücretinin %80'i kanun ile belirlenen parasal miktarın üzerinde ise söz konusu işsiz kişinin alabileceği en yüksek ödenek miktarı, kanun ile belirlenen sınır kadardır.

⁵ İşsizlik ve Sigorta Yardımlarına ilişkin OECD verileri 1997 yılından başlatılmıştır.

1980'lerin sonundan 2000'lerin başına kadar olan dönemde, eğitim programlarına katılmak işsizlik sigorta ödeneğinin yenilenebilmesine imkân vermektedir. Yani işsizlik sigortasından yararlanan kişiler, eğitim programlarına katıldıklarında burada geçirdikleri süre, işsizlik sigorta ödeneğinin gerektirdiği çalışma süreleri yerine geçmekte ve de işsizlik sigortasından yararlanma hakkını yenileme fırsatı yaratmaktaydı. Bu özellik 2000 yılında işsizlik sigortasında yapılan değişiklik ile terkedilmiştir (Forslund ve Krueger, 2010: 171).

İlgi çekici değişikliklerden biri de 2001 yılında yapılmıştır. Bu değişikliğe göre işsizlik ödeneği alınan 300 günlük sürenin ilk 100 gününde, işsiz kişi kendi alanında iş arayabilecektir fakat sonraki 200 günde iş aranan alanın genişletilmesi gerekmektedir ve işsiz kişi olası bir teklifi kabul etmelidir. Bu teklif, kişinin kendi ilgi alanı dışında olabileceği gibi, coğrafi olarak başka bir noktada da olabilir (Lundgren, 2006: 1). Bu değişimlerden hareketle, İsveç işsizlik sigorta sisteminin temel amacının yalnızca işsizliğin olumsuz etkilerinin giderilmesi olmadığı; bununla beraber işsiz kişilerin emek piyasalarına tekrar kazandırılarak hem bütçede oluşabilecek maddi yükün azaltılması hem de söz konusu politikaların kötüye kullanımının önüne geçilmesi olduğu söylenebilir.

2007 yılı işsizlik sigortası için bir başka önemli tarihtir. Zira bu tarihte merkez ve sağ kanat koalisyonunun oluşturduğu hükümet, işsizlik sigortasından yararlanmak için gerekli temel şartlarda birtakım değişiklikler yapmıştır. Bu değişikliklere göre, son 12 ayın 6 aylık bir kısmında çalışılması gereken aylık süre 80 saat olarak belirlenmiş ve daha evvel ilgili fonlara ödenmesi için belirlenen harç miktarı artırılmıştır. 2007 yılındaki bir başka önemli değişiklik aşamalı bir replasman oranının benimsenmesidir (Berglund, 2012: 98,99).

Günümüzde İsveç işsizlik sigortası iki parçadan oluşmaktadır. Birincisi temel sigorta, ikincisi ise gelir bağlantılı sigortadır. Temel sigorta kişinin ne kadar çalıştığını dikkate almakta ve gelir bağlantılı sigortaya başvuramayan kişiler için uygulanmaktadır. Bu sigortada kişinin bir fona üye olması gerekmemektedir. Gelir bağlantılı sigortada ise kişi ilgili fonlardan birine en az 12 ay boyunca üye olmalıdır. Kişinin hangi fona üye olacağı, bölge ve meslek esasına göre belirlenmektedir (European Commission, 2018: 50). Zira İsveç'te 28 tane işsizlik sigorta fonu bulunmaktadır (IAF, 2018) ve bu fonlar çeşitli mesleki ve coğrafi alanlarla sınırlandırılarak, fonların üye rekabeti yapmalarının önüne geçilmiştir. Bu sınırlamaların bazı istisnaları bulunmaktadır. Örneğin, akademik eğitimi bulunan insanlar için oluşturulmuş özel fon, farklı fonların faaliyet alanında yaşayan kişileri dahi fona üye yapabilmektedir. Bu fona lisans derecesi olan herkes katılma hakkına sahiptir (Akademikernas a-kassa, 2018a)⁶. Bu tip bir uygulama her ne kadar üye rekabetini büyük ölçüde engellese de sigortaların maliyetleri meslek gruplarına göre değişebildiği için ve üyelik harçları birbirine yakın olduğu için çeşitli problemler yaratabilmektedir (Lundgren, 2006: 2). Bu fonlar büyük ölçüde kamu tarafından finanse edilmektedir.

⁶ Akademikernas a-kassa, lisans düzeyinde eğitimi bulunan kişiler için oluşturulmuş işsizlik sigorta fonudur.

Temel sigorta, gelir bağlantılı sigortadan daha az günlük ödeme yapmaktadır. 2018 yılı temel sigorta için günlük azami tutar 365 İsveç Kronudur ve en az 20 yaşında olma şartına bağlıdır. Ayrıca bu sigorta, kişinin önceki gelirini değil, çalışmış olduğu saatleri dikkate alan bir hesaplama yöntemi kullanmaktadır. Gelir bağlantılı sigortanın günlük azami tutarı ise çeşitli kısıtlar altında değişmektedir. Eğer kişi ödeme için gerekli olan şartları (fonlardan birine üye olma şartı, çalışma gerekliliklerini sağlamış olma şartı, İstihdam Ofisine (Arbetsformedlingen) iş arayan olarak kayıtlı olma şartı) sağlamış ve ödeme almaya hak kazanmış ise; ilk 0-100 gün arası için önceki ücretin %80'i kadar ve günlük azami 910 İsveç kronunu geçmeyecek şekilde, 101-200 gün arası için önceki ücretin yine %80'i kadar fakat günlük azami 760 İsveç kronunu geçmeyecek şekilde, 201-300 gün arası için ise önceki ücretin %70'i kadar ve günlük azami 760 İsveç kronu geçmeyecek şekilde ödeme almaktadır. Kanunlarca kişinin ödeme alabileceği gün 300 ile sınırlandırılmış olup istisnası bulunmaktadır. Eğer ödeme almaya hak kazanmış kişi, 18 yaşından küçük çocuk sahibi ise azami süre 450 gündür ve ödeme miktarları aynıdır fakat son dönem 201-450 olarak hesaplanmaktadır (Alfakassan, 2017)⁷. Ayrıca önemli bir not olarak belirtmek gerekir ki bu sigorta fonlarına üye olmak için İsveç vatandaşı olma gerekliliği yoktur. Çalışma iznine sahip olmak yeterlidir (Akademikernas a-kassa, 2018b).

İsveç'te uygulanan işsizlik sigortası ve yardımının özellikleri dikkate alındığında anlaşılmaktadır ki İsveç işsizlik sigortası, işsiz kişileri bir an evvel emek piyasalarına kazandırmayı hedeflemektedir. İsveç işsizlik sigorta sisteminin yıllar içerisinde aldığı şekil, sigorta sisteminin işsizliğin ilk aşamalarında kullanılan geçici bir duraklama noktası olduğunu göstermektedir. Bu duraklama noktasının geçici olarak görülmesi/anlaşılması, işsiz kişileri iş aramaya yönlendiren ve aslında zorlayan unsurların sistem içerisinde mevcut olmasından kaynaklanmaktadır. İşsizlik sigorta sisteminin işsiz kişileri aktif istihdam programlarına yahut da doğrudan iş bulmaya yönlendirmesi, söz konusu sigorta sisteminin aktif istihdam programlarını tamamlayıcı bir özelliğe sahip olduğunu göstermektedir.

Ekonomik koşullarda bozulmaların yaşandığı dönemlerde İsveç işsizlik sigortasının cömertliği azaltılmıştır. 1990'larda önce azaltılan daha sonra tekrar artırılan fakat ilk seviyelerine geri dönmeyen replasman oranı buna örnek olarak gösterilebilir. Cömertliğe dair ikinci ve aslında daha keskin bir değişim, söz konusu sigortanın uygulamasına yönelik olarak yapılan değişikliklerle olmuştur. Yukarıda bahsi geçen reformlar ile işsizlik sigortasının diğer aktif istihdam programları ile olan 'yenilenme' bağlantısı kesilmiştir. Bunda rol oynayan ana etmen, işsizlik sigorta ödeneğinden yararlanma süresi azalan kişilerin istihdam edilebilme şanslarını artırmak için değil de yalnızca işsizlik sigortasından yeniden yararlanmak amacıyla söz konusu programlara yazılmalarının önüne geçilmesidir. Literatürde bu bağlantıya dair pek çok çalışma bulunmaktadır.

⁷ Alfakassan, İsveç'teki işsizlik sigorta fonlarından birisidir.

2.2.1.1.2. Erken Emeklilik Programı

Emeklilik yaşına yaklaşmış kişilerin emek piyasalarından çıkmalarını sağlayan erken emeklilik uygulaması 1974-1991 yılları arasında uygulanmıştır. Söz konusu uygulama 58 yaşındaki işsiz kişilerin emekli olmalarını mümkün kılmıştır (Biçerli, 2004: 61). Daha sonraları aktivasyon anlayışının ön plana çıkmasıyla söz konusu erken emeklilik uygulamaları terk edilmiştir.

2.2.1.2. İsveç'te Aktif İstihdam Politikaları

Bilindiği üzere aktif istihdam politikalarının bu isimle ilk kez kullanılması 1940'ların sonlarına kadar dayanmaktadır. Gösta Rehn ve Rudolf Meidner adlı iki İsveçli iktisatçı, "aktif istihdam politikalarını tam istihdam, düşük enflasyon ve ücret sıkıştırması (wage compression)⁸ amaçlarını kapsayan bir politikanın gerekli bir parçası olarak görmüşlerdir." Onlara göre anti enflasyonist talep politikaları, verimliliği düşük sektörlerdeki istihdamı olumsuz yönde etkileyebilme riskine sahiptir. Bu yüzden bu iki iktisatçı, verimliliği düşük sektörlerde işsizlikle karşı karşıya kalma tehlikesi bulunan işçileri yeniden eğiterek ve sektörler arası akışkanlığı arttırarak verimliliği yüksek sektörlerle geçişlerin sağlanması gerektiğini ifade etmiştir (Calmfors vd., 2001: 65).

Rehn-Meidner modeli olarak bilinen bu model üç ayak üzerine kuruludur. Birinci ayak, sabit döviz kuru rejiminde enflasyonu düşük tutmaktır. Bundan sıkı para ve maliye politikaları sorumludur. İkinci ayak, ücret moderasyonudur ki bu da merkezi ve koordineli çalışan ücret pazarlık sisteminin ve paylaşımcı(solidaristic) ücret politikasının varlığıyla sağlanmaktadır. Üçüncü ayak ise tam istihdamın sağlanmasıdır. Bu da temelde kişilerin çalışma fırsatlarını geliştiren ve kişilere akışkanlık sağlayan aktif istihdam politikaları aracılığıyla başarılmaktadır (Anxo ve Niklasson, 2006: 341). Görüldüğü üzere Rehn-Meidner modelinde aktif istihdam politikaları genel ekonomi politikasının bir ayağıdır. Modelin özgün hali 1950'li ve 1960'lı yıllardaki uygulamaları yansıtırken, daha sonraları değişen ekonomik şartların da etkisiyle çeşitli değişimler yaşanmıştır.

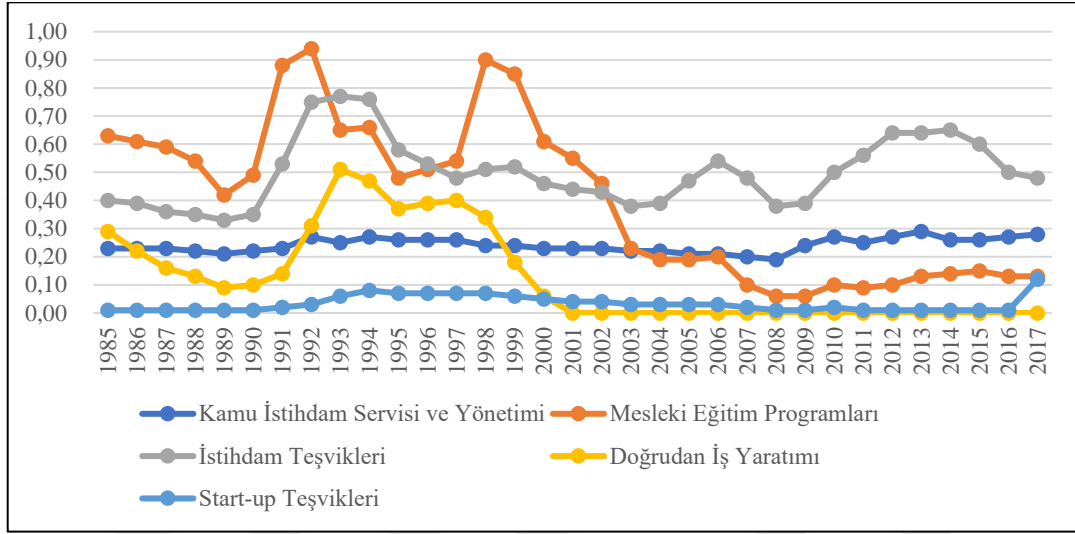
Anxo ve Niklasson (2006: 340) İsveç aktif istihdam politikalarını dört dönem olarak incelemektedir. Onlara göre ilk dönem "Altın Çağ" 1955-1974, ikinci dönem "Dengesizliklerin Artışı" 1975-1991, üçüncü dönem "Kriz Dönemi" 1992-1995, dördüncü dönem "Ekonomik İyileşme ve Modelin Canlanması" 1996 ve sonrasıdır. Altın çağ olarak ifade edilen dönem, yukarıda bahsi geçen Rehn-Meidner modelinin uygulamasını barındırmaktadır. Bu modelden ilk sapma, 1975-1991 dönemleri arasında ortaya çıkmıştır. Bu dönemden sonra model, sosyo-politik ve ekonomik ihtiyaçlar doğrultusunda yavaş yavaş değişim göstermeye başlamıştır. Bu noktada dünyada genel olarak değişen devlet paradigmasının İsveç'teki Rehn-Meidner modelini de etkilediği ifade edilebilir. Uzun yıllar iktidarı elinde bulunduran sosyal demokratlar 1976 yılında iktidarı

⁸ Sonradan işe alınan işçilerin ücretleri ile önceden işe alınan işçilerin ücretleri arasındaki farkın giderilmesidir.

kaybetmişlerdir ve 1976 yılında yapılan seçim ile “Merkez Parti” önderliğinde koalisyon hükümeti iktidara geçmiştir. “Merkez Parti” 1982 yılına kadar iktidarda kalmıştır (Sweden.se, 2020) fakat Rehn-Meidner modelindeki sapmaların başlangıcı söz konusu iktidar değişikliğiyle örtüşmektedir.

Aşağıdaki Grafik 9 yardımı ile aktif istihdam programlarına yapılan kamu harcamalarının - GSYH'nin yüzdesi cinsinden- yıllara göre seyri takip edilebilmektedir.

Grafik 9: İsveç - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)



Kaynak: OECD.stat, 2019

2.2.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

İsveç'te uygulanan ücret ve istihdam teşvikleri tarih boyunca değişim geçirmiştir. 1998 yılına kadar uygulanan *Yardım Çalışması (Relief Works)*, *İşe Alım Sübvansiyonu (Recruitment Subsidy)* ve *Stajyer Değişim Planı (Trainee Replacement Scheme)* yerini *Bireysel İstihdam Programına* bırakmıştır. Söz edilen bu istihdam programı, Kamu İstihdam Servisi'ne en az 12 aydır üye olan 20 yaş üstü uzun dönemli işsizleri istihdam etmeyi amaçlamıştır. Sübvansiyon, ücret maliyetinin yarısını azami 6 ay boyunca karşılamıştır ve işverenlerin bu programdan yararlanan işsiz kişileri daha ucuz maliyetle istihdam etmelerine olanak vermiştir. Bu istihdam sübvansiyonu 1999 yılında terkedilerek yerine iki yeni program getirilmiştir. Bu programlardan ilki, terkedilen program ile aynı kurallara sahip olan *Genel İstihdam Sübvansiyonudur*. Tanıtılan ikinci program ise *Genişletilmiş İstihdam Sübvansiyonudur*. İkinci programın sübvansiyon oranı, bir öncekinden farklı olarak azami 6 ay için %50 yerine %75 ve 6 aydan sonra 18 ay için %25 olarak belirlenmiştir. Bu programdan yararlanmak için Kamu İstihdam Servisi'ne işsiz olarak veya program katılımcısı olarak 36 ay boyunca kayıtlı olma şartı düzenlenmiş fakat bu şart daha sonra 24 aya çevrilmiştir (Forslund vd., 2004: 5, 6). 1981 yılında tanıtılan ve 1998 yılında terkedilmesine kadar uygulanan *İşe Alım Sübvansiyonu (Recruitment Subsidy)* ile 1998 yılında benimsenen *İstihdam Sübvansiyonu* arasındaki

temel fark 1998 yılında benimsenen istihdam sübvansiyonunun uzun dönemli işsizliği daha sıkı bir şekilde hedeflemiş olmasıdır (Forslund ve Krueger, 2010: 172).

2006 yılına kadar uygulanmış *İstihdam Sübvansiyon Programı*'nın sağladığı sübvansiyonların dağıtılmasından İstihdam Ofisinin görevlileri sorumlu tutulmuştur. Buna göre görevlilerin onayı olmaksızın sübvansiyonlar dağıtılamamıştır. Dolayısıyla bu sistem, görevlilerin ağırlıklı sorumluluk aldığı bir sistem olarak bilinmektedir (Lombardi vd., 2018: 34).

Bir diğer uygulama ise 2007 yılında hayata geçirilmiştir. Yeni hayata geçirilen bu program (New Start Jobs) ile son 15 aylık süre zarfında 12 aydan uzun süredir işsiz durumda olan kişiler hedeflenmiştir ve bu kişilere sübvansiyon -5 yılı aşmamak kaydıyla- işsiz kalınan süreye denk bir süre için sağlanmıştır. Ayrıca sübvansiyon ilk çıktığında brüt ücretin %31,42'sini karşılamıştır. Benimsenen programın getirdiği bir diğer yenilik gereği, sağlık problemi, mahkûm olma durumu veya diğer sebeplerle emek piyasalarından uzak kalmak söz konusu programdan yararlanmak için yeterli görül müştür (Sjögren ve Vikström, 2015: 128, 129).

Göze çarpan değişikliklerden biri, sübvansiyon oranının önceki sistemlere göre düşük olmasıdır. Bu oran, programın hayata geçmesinden iki yıl sonra iki katına çıkartılmıştır (Sjögren ve Vikström, 2015: 129). Göze çarpan diğer bir değişiklik sistem içerisindeki sosyal görevlilerin rolündeki değişimdir. Bu değişimler daha objektif ve daha cömert bir sistemin yaratıldığı şeklinde yorumlanabilir. Zira teorik olarak, yukarıda bahsi geçen işsizlik süre şartını sağlayan her işsiz, iş bulduğu vakit bu sübvansiyondan yararlanma hakkına sahiptir ki bu da daha objektif ve daha kapsayıcı bir sistemi işaret etmektedir.

İlgili program günümüzde -çeşitli değişiklikler ile- hala uygulanmaktadır. İsveç Kamu İstihdam Servisi'nin yayınladığı New start-job (Nystartsjobb) broşürüne göre, güncel sübvansiyon miktarları yaşa ve işsiz kalınan süreye göre değişebilmektedir. Aşağıda bu durum görülmektedir (Arbetsförmedlingen, 2018a: 2):

- Eğer işsiz kişi 20 ile 25 yaşında ise ve 6 aydan 2 yıla kadar işsiz kalmışsa: işveren, ücret vergisine denk (%31,42) bir miktarda ödeme almaktadır.
- Eğer işsiz kişi 25 yaşından büyük ve 1 yıldan 2 yıla kadar çalışma hayatından uzak kalmışsa; işveren, ücret vergisine denk bir miktarda ödeme almaktadır.
- Eğer işsiz kişi 25 yaşından büyük ve 2 yıldan 3 yıla kadar çalışma hayatından uzak kalmışsa; işveren, ücret vergisinin 2 katı bir ödeme almaktadır ve eğer çalışma hayatından uzak kalınan süre 3 yıldan da fazlaysa; işveren, ücret vergisinin 2,5 katı bir ödeme almaktadır.
- Eğer işsiz kişi oturma iznine sahip yeni gelen göçmen ise; işveren ücret vergisinin 2,5 katına denk bir ödeme almaktadır.

- Eğer işsiz kişi, *iş ve gelişim garanti programına*⁹ katılmışsa; söz konusu ödeme ücret vergisine denk olmaktadır.

Yine aynı belgeye göre ödenek alma süreleri de yaşa ve birtakım özel hallere göre değişim göstermektedir. 20 ile 25 yaş arasındaki işsiz için işverene ayrılan ödenek 1 yıl süresince, 25 yaş üstünde ise 2 yıl süresince alınabilmektedir (Arbetsförmedlingen, 2018a: 3).

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının yıllar içerisinde daha cömert ve kapsayıcı programlar haline geldiği gözlenmektedir. 1998-2006 yılları arasında uygulanan sübvansiyon programlarında Kamu İstihdam Ofisi görevlilerinin üstlendiği görevin sonraki yıllarda benimsenen programlarda terk edilmesi ve ilgili programlara katılabilecek olan kişilerin ofis görevlilerine tabi olmaksızın belirlenmesi kapsayıcılığa örnek olarak gösterilebilir. Aynı şekilde, ilgili programlardan yararlanabilmek için emek piyasalarından yalnızca işsizlik sebebiyle değil; mahkûmiyet veya sağlık durumu gibi sebeplerle de uzak kalmış olmak yeterli kabul edilerek kapsayıcılık artırılmıştır. Ek olarak, ilgili sübvansiyon programlarının uzun dönemli işsizlik için daha cömert hale geldiği gözlenmektedir.

2.2.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları

1984 yılında uygulamaya konan kendi işini kuranlara yardım programı ile işsiz kişilerin kendi işlerini kurmaları hedeflenmektedir ve bu doğrultuda programa başvuruda bulunan işsizlere İsveç Kamu İstihdam Ofisi'nin incelemesinin ardından belli miktarlarda hibe verilmektedir (Calmfors, vd., 2001: 67). Bu programdan yararlanmak isteyen kişilerin işsiz olarak kayıtlarının bulunması ve hazırlayıp teklif ettikleri iş planının görevliler tarafından onaylanması gerekmektedir (Carling ve Gustafson, 1999: 1).

İsveç Kamu İstihdam Ofisi işsiz kişinin programdan yararlanıp yararlanmayacağına karar verirken, dışarıdan bir danışman iş planının değerlendirilmesine yardım etmektedir. İş planı uygunluğunun yanı sıra, kişinin kendi işini yönetebilecek özelliklere sahip olması da gerekmektedir. Bu programdan yararlanabilmek için işsiz olmak ve İsveç Kamu İstihdam Ofisine kayıtlı olmak gerekmektedir fakat kişinin işsiz kalma tehlikesi ile karşı karşıya olması da yeterlidir. İş planının onaylanması halinde kişi, altı aya kadar finansal destek alabilmektedir. Ayrıca kişinin alabileceği destek yalnızca finansal değildir. Eğitim ve değerlendirme gibi destekler de mevcuttur (Arbetsförmedlingen, 2010: 4,5).

⁹ 2007 yılında Aktivite Garanti Programı'nın yerine getirilen 3 aşamalı programdır: (1) İş arama programları, (2) iş deneyimi programları, (3) işveren altında çalışma

1990'lı yıllardan itibaren kendi işini kurmak için bu hibeden yararlananların sayısı artış göstermiştir. Bu artışın “işsizlerin tercihlerinden ziyade istihdam politikalarında meydana gelen bir değişimi” gösterdiği düşünülmektedir. Artışın nedenine dair yapılan açıklamalardan bir tanesi, istihdam politikalarında meydana gelen değişimi vurgulamaktayken; bir diğeri ise işsizlerin içerisinde eğitilmiş işçilerin sayısının artmasına vurgu yapmaktadır. Bu açıklamalardan ilkinde göre 1990'lı yıllara kadar bu programlar, diğer programların bir alternatifi olarak rol oynamaktadır ancak 1990'lı yılların başından itibaren bu anlayış değişmiş ve kendi işini kuranlara hibe programları öncelik kazanmıştır. İkinci açıklamaya göre ise, eğitilmiş işsizlerin oranındaki artışı takiben bu programların daha eğitilmiş insanlara yöneltildiği belirtilmektedir (Carling ve Gustafson, 1999: 1).

2.2.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları

Mesleki eğitim programları, İsveç deneyiminin uzun yıllardır önemli bir parçası olmuştur. İsveç'te 1918 yılından beri (Richardson ve van den Berg, 2001: 177) çeşitli şekillerde uygulanan mesleki eğitim programları, işsiz veya işsizlikle karşı karşıya kalma riski yüksek kişilerin becerilerini geliştirmek suretiyle, iş bulma şanslarını artırmayı hedeflemektedir. Bu program yalnızca işsiz kişilerin iş bulmasını değil; bununla beraber işverenlerin, işe uygun yeteneklere sahip işçileri bulmalarını da kolaylaştırmayı hedeflemektedir (Arbetsformedlingen, 2017: 1).

Mesleki eğitim programlarının en temel hedefi, emek piyasalarında oluşabilecek vasıflı iş gücü eksikliğini gidermektir. İsveç için bu eksikliğin giderilmesinin önemi, özellikle demografik değişim göz önüne alındığında ortaya çıkmaktadır. Nüfus projeksiyonlarına göre, İsveç'in yaşlı nüfusu genç nüfusundan daha hızlı artmaktadır. Bunun sebebi 0-15 yaş grubundan 15-65 yaş grubuna geçişlerin, 15-65 yaş grubundan 65 üstü yaş grubuna geçişlerden daha az olmasıdır. Dolayısıyla emek piyasalarında gelecekte ortaya çıkabilecek iş gücü eksikliklerinin önüne geçmek için, hem işsiz yahut işsizlik tehlikesiyle karşı karşıya gelen yetişkinlerin hem de emek piyasalarına yeni giriş yapacak olan gençlerin mesleki eğitimlerinin sağlanması gerekmektedir. Bu da iş gücü piyasalarındaki eksiklikleri giderebilecek mesleki eğitim programlarının geliştirilmesinin önemini artırmaktadır (European Centre for the Development of Vocational Training, 2009: 10).

İsveç'te gençlere yönelik mesleki eğitim, büyük ölçüde genel eğitim sisteminin bir parçasıdır ve gençleri değişen meslek hayatına hazırlamayı hedeflemektedir. Genel eğitim sisteminin bir parçası olan mesleki eğitim dersleri aktif istihdam programı olarak değerlendirilmemektedir fakat emek piyasalarına ve özellikle genç iş gücünün mesleki edinmesine katkı sağladığı için eğitim sistemine değinilmesi önemlidir. Zorunlu eğitimi tamamlayan öğrencilerin karşılıklarına mesleki hayatına yahut üniversite eğitimine hazırlanmayı sağlayan yollar çıkmaktadır (UNESCO-UNEVOC, 2013: 9). Öğrenciler, mesleki eğitimi almayı seçebilecekleri gibi üniversite eğitimi için hazırlanmayı da seçebilmektedirler. İsveç orta öğretiminde 18 ulusal program bulunmaktadır. Bu programlardan 12 tanesi mesleki eğitim programı iken, diğer 6 tanesi yüksek öğrenim için hazırlayıcı eğitim

programdır. Söz konusu mesleki programlar otelcilik ve turizmden, el işlerine ve restoran yöneticiliğine kadar geniş bir alana hitap etmektedir (Skolverket, 2012: 16)¹⁰. Mesleki eğitim alan öğrenciler mesleki kariyerlerine başlama imkanına sahip oldukları gibi, yüksek öğrenime devam etmek için gerekli dersleri seçme ve yüksek öğrenime devam etme imkanına da sahiptirler. Öğrenciler meslek eğitimi almayı seçtikleri takdirde 3 yıllık bir eğitim görmektedirler. Bu üç yıl süresince öğrenciler, en az 15 haftalık süre boyunca iş yeri temelli bir eğitim almak zorundadırlar (UNESCO-UNEVOC, 2013: 9).

Genel eğitim sisteminin bir parçası olan mesleki eğitim de genel eğitim sistemindeki değişimle birlikte değişim geçirmiştir. 20. yüzyılın başlarında iş yerlerinde uygulanan mesleki eğitimin çalışma yaşamındaki özel ihtiyaçlar ve gelişen endüstri yüzünden zor uygulanır hale gelmesiyle birlikte uygulamalı gençlik okullarına (practical youth school) ihtiyaç duyulmuştur. Dolayısıyla ortaya çıkan ihtiyacı karşılayacak “çıraklık okulu” (apprenticeship school), “meslek okulu” (vocational schools) ve “mesleki eğitim okulu” (vocational training) sistemi kurulmuştur fakat bu sistemin kuruluşundan sonra dahi mesleki eğitim sınırlı kalmıştır. Daha sonraları bu sistemin, dönemin ihtiyaçlarını karşılamadığı yönünde eleştiriler ve itirazlar ortaya atılmıştır. Örneğin, 1960’lardaki eleştiriler iş yaşamının mesleki eğitim üzerinde daha büyük bir etkisi olması gerektiği yönünde olmuştur. Bu eleştiriler ve itirazlar doğrultusunda meslek okulları sürekli değişim geçirmiştir (Skolverket, 2012: 9).

Okul yaşındaki gençlere genel eğitim sisteminin içerisinde sağlanan mesleki eğitimin dışında, yetişkinlere eğitim vermeyi hedefleyen programlar da bulunmaktadır. Bu programlardan bir tanesi, genel eğitim sisteminin içerisinde yer almaktadır ve çeşitli sebeplerle zorunlu eğitimi ve ortaöğretimi tamamlayamamış 20 yaşını aşkın kişileri hedeflemektedir. Bu eğitim fırsatı, her ne kadar bir istihdam programı olarak değerlendirilmese de katılımcıların istihdam olanaklarını artırması bakımından bahsetmeye değerdir. Katılımcıların bu programa katılmasının pek çok sebebi olabilmektedir. Örneğin halihazırda iş sahibi biri de bu eğitime katılarak kendini kültürel olarak geliştirmeyi hedefleyebilmektedir fakat belirtilmelidir ki bu eğitim fırsatının, kişilerin yeni meslekler edinmesini sağlama veya kazançlarını artırma olasılığı bulunmaktadır. İsveç’te uygulanan bu eğitim programı yetişkinlere temelde üç seviye eğitim vermektedir. Bunlardan ilki zorunlu eğitim, ikincisi ortaöğretim ve üçüncüsü de katılımcıların belli bir alanda/meslekte uzmanlaşmasını sağlayan üst-eğitimidir. Son aşamada bireyler belli mesleklerde uzmanlaşabilir ki bu da istihdam olasılığını artırmaktadır (Ekström, 2003: 4,5).

Bunların dışında, kamu istihdam ofisi tarafından sağlanan ve mesleki eğitim programı olarak değerlendirilen programlar da bulunmaktadır. Bu programlar geçici süreyle uygulanmakta ve genellikle de 6 ay sürmektedir fakat bazı hallerde daha uzun süreler için uygulandıkları da

¹⁰ Skolverket: İsveç Ulusal Eğitim Ajansı

görülmektedir. Mesleki eğitim programlarından yararlanmak isteyen bir yetişkin, aşağıdaki gerekliliklerden birini karşılamalıdır (Arbetsformedlingen, 2017: 1):

- En az 25 yaşında olmak ve İsveç İstihdam Ofisi'ne iş arayan olarak kayıtlı olmak,
- Genç ve çalışma becerisini etkileyen bir engeli olmak,
- En az 18 yaşında ve emek piyasalarına girmekte, özel birtakım koşullar nedeniyle, zorlanıyor olmak,
- Göçmenler için düzenlenmiş sözleşmenin kapsamında olmak,
- Gençlik Meslek Programına veya İş ve Gelişim programına katılmak

Yetişkinler için düzenlenen mesleki eğitim programlarının özellikle dezavantajlı grupları kapsadığı görülmektedir. Bu dezavantajlı grupların arasında yıllar içerisinde sayıları artış gösteren, Avrupa içinden ve dışından İsveç'e gelen göçmenler de yer almaktadır. Göçmenlerin emek piyasalarına kazandırılması için uygulanan dil ve kültür eğitim programları da mesleki eğitim programları olarak değerlendirilebilmektedir.

Sonuç olarak İsveç'te gençlerin mesleki eğitimleri genel eğitim sisteminin içerisinde yer almaktadır. Aktif istihdam programı olarak uygulanan mesleki eğitim programları ise dezavantajlı grupları hedeflemektedir. Dolayısıyla bu programlar dar bir kitleyi hedeflediği için bu programlara yapılan harcamalar da düşük miktarda olmaktadır.

2.2.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

İsveç Kamu İstihdam Servisi, iş arayanlara eşleştirme ve danışmanlık hizmeti sunmaktadır. Bu hizmet iş arayanlara nasıl iş aranacağı hakkında bilgi vermek, özgeçmiş yazmak, iş mülakatlarına hazırlanmak, açık iş pozisyonlarına erişmek, bilgisayara erişmek, açık iş pozisyonları hakkında tavsiye almak, işverenlerin bulunduğu işe alım toplantılarına katılma olanağı bulmak, meslekler hakkında bilgi almak, kendi işini kurmak için tavsiye almak gibi konularda yardım etmektedir (Arbetsförmedlingen, 2018b: 2, 3).

İş arayanlar İsveç İstihdam Ofisi'nin internet sitesinde kendilerine bir sayfa oluşturup özgeçmişlerini bu alanlara yükleyebilmektedirler. Böylece iş arayanlar kendi yetenek ve arzularına göre iş bulma şanslarını artırmaktadırlar. Aynı internet sitesinde iş arayanlar açık iş pozisyonlarını görebilmektedirler. İsveç İstihdam Ofisi'nin bu uygulaması, iş ve işçi arayanların eksik bilgilenmesinin önüne geçerek iş ve işçi eşleşmesini kolaylaştırmayı hedeflemektedir. İsveç İstihdam Ofisi iş arayanların özgeçmiş hazırlamalarına ve mülakat için hazırlanmalarına yardım ederek bu kişilerin başvurdukları işlere uygun oldukları izlenimini yaratmaya çalışmaktadır. Bunun yanı sıra

İsveç İstihdam Ofisi işçi arayan işverenlerle işe alım toplantıları düzenlemekte ve iş arayanların iş verenlerle buluşmasını kolaylaştırmaktadır (Wentura-Dudek, 2017: 1029).

Daha evvel bahsedildiği üzere 2000’li yılların hemen başında tanıtılan aktivite garanti programı işsiz kişilere sağlanan danışmanlık hizmetinin rolünü daha önemli bir hale getirmiştir. Zira ilgili program, işsiz kalan yahut da işsizlik sigortasından yararlanma süresi bitmek üzere olan kişilerin istihdam ofisinin danışmanlık hizmetlerinden daha fazla ve düzenli olarak yararlanması fikrini geliştirmiştir. Buna göre işsiz kişiler, istihdam ofisindeki görevlilere düzenli olarak rapor sunmakta ve de kendilerine göre hazırlanmış eylem planlarına göre hareket etmektedirler. Bu noktadan bakıldığında kamu istihdam ofisinin sağladığı danışmanlık hizmeti, gerek işsiz kişileri emek piyasalarına yönlendirmede gerek de ilgili aktif istihdam programlarına yönlendirmede önemli bir role sahiptir. Özellikle pasif istihdam politikalarının iş bulmayı teşvik edici özelliklerle donatılmış olması, eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin bu önemli rolünü artırmaktadır.

İsveç kamu istihdam hizmetlerinin sunumunda, yerelin ve bireyin ihtiyaçlarını dikkate alan, hedef odaklı bir yönetim anlayışını da içeren modern bir özellik sergilenmektedir. İsveç’in kamu istihdam hizmetlerinin yönetimi ve sunumundaki bu yaklaşımı yıllar içerisinde oluşturmuştur. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren önem kazanan aktivasyon stratejisi, “hedef doğrultusunda yönetim” anlayışı, yerelleşme ve modernizasyon, istihdam hizmetlerinin sunumunda kritik olarak görülmüş ve bugünkü yapının temelleri atılmıştır.

İsveç Kamu İstihdam Servisi’nin “hedef doğrultusunda yönetim” anlayışını benimsemesi 1980’li yılların ortalarında olmuştur. Bu yıllarda tanıtılan performans hedefleri ile istihdam hizmetlerinin kalitesinin kontrol edilmesi amaçlanmıştır. Performans hedeflerinin tanıtılması hususunda İsveç, diğer ülkelere öncülük eder bir pozisyondadır. Nitekim, İsveç’in performans hedeflerini tanıtmasının ardından, pek çok Avrupa ülkesi de çeşitli performans hedeflerini kendi ülkeleri için tanıtmıştır (Weishaupt, 2010: 497).

“Hedef doğrultusunda yönetim” anlayışının bir gereği olarak, performans hedeflerinin yanı sıra, program uygulamalarının başarı ve etkilerinin değerlendirilmesi de önem kazanmıştır. Değerlendirme çalışmalarını üniversite vb. gibi üçüncü taraflara bırakan pek çok ülkenin aksine İsveç, değerlendirme çalışmalarını üstlenecek IFAU (The Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy) adlı kurumu kurmuştur. Bu kurumun yapmış olduğu düzenli çalışmalar ile uygulanan programların veya programlarda yapılan değişikliklerin etkileri analiz edilmektedir (Weishaupt, 2010: 497).

İstihdam hizmetlerinin sunumunda gerçekleşen bir diğer önemli eğilim yerelleşme eğilimidir. Yerelleşme iki farklı şekilde ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan bir tanesi, bakanlık altında

örgütlenen istihdam servislerinin yerelin ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde örgütlenmesi şeklindeyken, diğeri belediyelerin istihdam hizmetlerini sağlamadaki rolünün artması şeklindedir.

İlk şekil yerelleşme anlayışı sonucu, İsveç'te oluşturulan ve ilgili bakanlık altında örgütlenen “Eyalet Emek Kurulları (County Labour Boards)” ve “Yerel İstihdam Hizmetleri Komiteleri (Local Employment Services Committees)” yerelin ihtiyaçlarını dikkate alarak uygun politika setinin oluşturulmasında rol almaktadır. Diğer yerelleşme anlayışı ise belediyelerin istihdam hizmetlerindeki rolünü arttırmış ve bunun sonucunda da İsveç'teki aktivasyon sistemi, İsveç Kamu İstihdam Servisi ile belediyeler tarafından ayrı ayrı yönetilen iki ayrı yapı olarak karşımıza çıkmıştır. Her ne kadar istihdam hizmetlerinin ve programlarının sunumundan sorumlu olan ana kurum İsveç Kamu İstihdam Servisi olsa da belediyeler de bazı işsiz gruplarına yönelik çeşitli aktivasyon programlarını sunmaktadır. Örneğin, sosyal yardım alan işsiz kişilere yönelik olarak belediyeler tarafından düzenlenen çeşitli aktivasyon programları bulunmaktadır. Belediyeler tarafından uygulanan aktivasyon programları ulusal politikaları tamamlayıcı rodedir (Hollertz, 2016: 56).

Belediyelerin uygulamış olduğu programlar ile İsveç Kamu İstihdam Servisi'nin uygulamış olduğu programlar birbirlerine oldukça benzemektedir. Danışmanlık, işe yerleştirme ve iş başı eğitim gibi programlar iki kurum tarafından da kullanılmaktadır. Bu iki kurumun uygulamış olduğu programlar arasındaki en önemli fark, programların hedeflediği hedef gruplardır. Belediyelerin sağlamış olduğu programlar -gelir testine dayanan- sosyal yardımlardan yararlanan kişileri hedeflemektedirken, İsveç Kamu İstihdam Servisi'nin hedef grubu işsiz kişilerdir. Bu noktada ilginç bir husus, sosyal yardım alabilen işsiz kişilerin İsveç Kamu İstihdam Servisi'ne kayıtlı olması gerektiği hususudur. Bu durum, işsiz olarak kayıtlı kişilerin büyük bir çoğunluğunun Kamu İstihdam Servisi tarafından aktive edildiği anlamını taşımaktadır (Hollertz, 2016: 57).

Kamu istihdam hizmetlerinin uygulanmasındaki genel eğilimlerden bir tanesi de bireye özgü bir aksiyon planının oluşturulmasını ve bireye özgü bir program seçiminin yapılmasını ifade eden bireyselleşme anlayışıdır. İnceleyeceğimiz diğer ülkelerde olduğu gibi İsveç'teki kamu istihdam hizmetlerinin sunumunda da bu anlayış hakimdir. Kamu İstihdam Servisi bireylere özgü aksiyon planları hazırlayarak, bireylerin ihtiyaçlarını karşılayan program tavsiyeleri sunarak bireyselleşme anlayışını uygulamaktadır fakat İsveç Kamu İstihdam Servisi üzerindeki çeşitli düzenlemelerin danışmanların takdir yetkisini ve manevra alanını daralttığı eleştirileri bulunmaktadır. Bu eleştirilere göre hem bireyin hem de yerelin ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan yerel ofisler, ulusal düzenlemeler ve çeşitli performans göstergeleri yüzünden hareket kabiliyetlerini kaybetmektedir (Hollertz, 2016: 58-59).

2.2.1.2.5. Doğrudan İstihdam

1933 ve 1998 yılları arasında uygulanan “*Relief Works*” programı İsveç’te uygulanan doğrudan istihdam programına örnek olarak gösterilebilir (Biçerli, 2011: 513). *Relief Work* programı, emek talebinde meydana gelen daralmaları önlemeyi ve sürekli yüksek işsizlik riski altında bulunan grupların istihdamını sağlamayı hedeflemekteydi. Ayrıca işsizlik sigortası ile *Relief Work* programı arasında doğal bir bağlantı bulunmaktaydı. Buna göre işsizlik sigorta ödeneği biten kişiler, *Relief Work* programından yararlanma hakkına sahip olmaktaydılar. Genellikle geçici olan bu programlarda çalışan işçiler, kendilerine teklif edilen işleri kabul etme mecburiyetindeydiler (Forslund ve Krueger, 1997: 272). Buradan hareketle *Relief Work* programlarını, işçilerin düzenli bir iş edinmeleri için kullanılan bir ara basamak olarak değerlendirmek mümkündür (Edin ve Holmlund, 1991: 406).

2.3. Danimarka

İstihdam politikalarında bir diğer başarılı ve özgün örnek Danimarka uygulamasıdır. Özellikle 1990’lı yıllardaki işsizliğin azaltılması başarısı, Danimarka’da uygulanan istihdam politikalarına yorulmaktadır. Bu politikalar, Danimarka modeli olarak ifade edebileceğimiz bir modelin bileşenleri olarak uygulanmıştır ve uygulanmaktadır. Danimarka modeli, düşük istihdam koruması ile cömert ve güçlü bir sosyal güvenlik sistemini ve aktif istihdam programlarını birlikte barındırmaktadır. Düşük istihdam korumasından beklenen şey, özellikle talebin azaldığı dönemlerde firmaların işçi çıkarabilmelerine olanak vermek ve böylece firmaların değişen şartlara ayak uydurabilmelerini sağlamaktır. Öte yandan işsiz kalan kişileri olumsuz etkilerden korumak ve bu kişilerin tekrar emek piyasalarına dönmelerini sağlamak için güçlü bir sosyal güvenlik sistemi ile aktif istihdam programları uygulanmaktadır. Dolayısıyla işverenlere esneklik, işçilere ise güvenlik sağlayan bir modelin Danimarka ile özdeşleştiğini ve bu modelin bahsi geçen başarının sağlanmasında rol oynadığını söyleyebiliriz.

Danimarka ile özdeşleşen bu model hem araştırmacıların hem de politika yapımcıların yoğun ilgisini çekmektedir. Öylesine ki, bu model zaman içerisinde Avrupa Birliği istihdam stratejisinin dayanak noktası haline gelmiştir (Jensen, 2017: 218). Bu yönüyle Danimarka modeli diğer ülkelere örnek olarak sunulan bir modeli temsil etmektedir fakat bu modelin ortaya çıktığı ve geliştiği işgücü piyasası, modelin diğer ülkelerde uygulanabilirliğini etkileyebilmektedir. Bu yüzden Danimarka işgücü piyasasının yapısı dikkate alınmalıdır.

Modelin uygulandığı Danimarka’da emek piyasası, işverenlerin ve işçilerin yüksek derecede örgütlü olduğu bir piyasa olarak bilinmektedir. Emek piyasası aktörlerinin örgütlü yapısı, işçi ve işverenlerin hak ve yükümlülüklerinin sınırlarını belirleyen toplu iş sözleşmelerinin belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Toplu sözleşmeler sayesinde çalışma saatleri, ücretler, tatiller gibi konularda bir uzlaşma sağlanmaktadır. Uzlaşan tarafların güçlü bir şekilde örgütlü olmaları, uzlaşmanın

tarafklarının çıkarklarının korunmasını sağlamaktadır. Danimarka'da asgari ücret uygulamasının bulunmadığı göz önüne alınırsa, işçi ve işverenlerin güçlü örgütler tarafından temsil edilmelerinin önemi daha iyi kavranacaktır. Emek piyasasının taraflarından bir tanesi de kuşkusuz devlettir. Devlet ile işveren ve işçi sendikaları arasında üçlü bir iş birliği bulunmaktadır. Bu iş birliği, istihdam politikalarının bir parçası olarak düşünülmektedir.

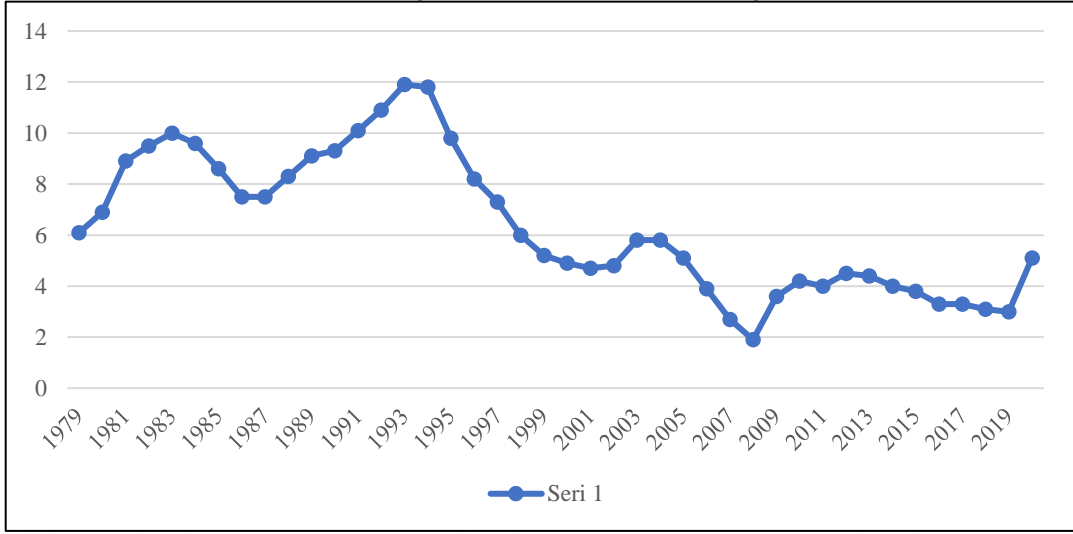
2.3.1. Danimarka'da İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları

1960'lı yıllar Danimarka istihdam politikalarının gelişmeye ve biçimlenmeye başladığı bir dönem ifade etmektedir. 1960 yılında niteliksiz işçiler için tanıtılan eğitim programı ile 1969 yılında enflasyonun ve ücretlerin yükseldiği dönemlerde enflasyonun ve ücretlerin yükselişini engellemek maksadıyla hareketliliğin artırılması ve esnek bir emek piyasasının ihtiyaç duyduğu devlet desteğinin işsiz kalan kişilere sağlanması için kurulan kamu istihdam servisi, 1960'lı yıllarda görülen önemli değişimlerdir. Uluslararası standartlar dikkate alındığında hayli cömert bir destek sistemi de yine bu dönemlerde tanıtılmıştır (Larsen, 2004: 143).

Takip eden yıllarda işsizlik oranlarında meydana gelen artışlar, Danimarka'da istihdam politikalarının yeni araçlara yönelimini tetiklemiştir. İşsizlik oranlarındaki ciddi artışlardan ilki petrol krizine denk gelen 1973 yılında yaşanmıştır. Öyle ki 1973 yılının başında yalnızca %2 olan işsizlik oranı aynı yılın sonunda %7'ye çıkmıştır (Larsen, 2004: 144). Benzer şekilde 1980'li ve 1990'lı yılların başlarında da işsizlik artış göstermiş ve işsizlik Danimarkalı politika yapıcılarının karşısına bir sorun olarak çıkmıştır. 1981 yılında %10'un, 1982 yılında %11'in üzerinde olan işsizlik oranı, 1980'li yılların sonlarına doğru ciddi düşüş yaşayarak %7 civarına inmişse de; 1990 yılında %9.3'e, 1993 yılında %11.9'a ulaşmıştır. 1980'li yılların başında işsizlik oranında meydana gelen artış ikinci petrol krizi ile ilişkilendirilmekteyken, 1990'lı yılların başında işsizlik oranında meydana gelen artış, politika yapıcılarının özel tüketimi kısmak ve tasarruf etmeyi özendirmek için izledikleri sıkı ekonomi politikasına yorulmaktadır. Politika yapıcılarının izledikleri bu yol 1988 ve 1993 yıllarında büyümenin yavaşlamasına ve işsizliğin artmasına neden olmuştur (European Commission, 1996a: 23).

İşsizlik oranlarında görülen bu artışlar, istihdam politikalarının önemini artırmış ve politika yapıcılarının dikkatlerini bütçe üzerinde yük oluşturan pasif politika araçlarından birtakım yeni araçlara doğru çekmiştir. Yeni araçların kullanılması ve istihdam politikası araçlarının bileşenlerinde meydana gelen değişimlerle birlikte işsizlik sürekli olarak düşüş yaşamış ve 2000'li yıllara gelindiğinde %4'lük bir seviyeye ulaşmış ve küresel krize kadar düşüş devam etmiştir. Küresel krizin hemen öncesinde işsizlik oranları, son 30 yılın en düşük (%1,9) rakamlarını görmüştür. İşsizlik oranlarındaki bu düşüş, kimi yazarlarca mucize olarak nitelendirilmiştir ve yukarıda bahsettiğimiz üzere Danimarka'da uygulanan istihdam politikalarının başarısı olarak değerlendirilmiştir.

Grafik 10: Danimarka - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü



Kaynak: Statistics Denmark, 2020

İşsizliğin artış gösterdiği yıllar boyunca Danimarka emek piyasası politikaları, pasif politikalar ağırlıklı bir özellik göstermiştir. Sözü geçen pasif politikalar işe alım ve işten çıkarmalarda benimsenen liberal kurallarla birlikte uygulanmıştır. 1990'lı yıllarda işsizlik kaygı verici boyutlara ulaşmaya dek bu ikili yapı (liberal kurallara dayalı esnek işgücü piyasası ve cömert pasif politikalar) değişmeden kalmıştır (Green-Pedersen ve Lindbom, 2005: 72). İşsizlik arttığında ve aktif istihdam politikaları bir çözüm olarak ortaya çıktığında ise Danimarka emek piyasalarındaki ikili yapı, üçlü bir yapı halini almıştır.

1990'lı yıllarda Danimarka emek piyasalarında yapılan ilk önemli reform 1993 yılında hayata geçirilmiştir. Bu reform ile hem yönetime dair hem de aktivasyona dair değişiklikler yapılmıştır. Aşağıda reformun temel unsurları görülebilmektedir (European Commission, 1996a: 41).

Yönetim Reformu:

- Erken aktivasyon için işsiz grupların belirlenmesine, aktivasyon araçları için rehber hazırlanmasına, emek eksikliklerini engellemeye yönelik olarak geliştirilen projelerin onaylanması ve Kamu İstihdam Ofisinin emek temini için gerekli rehberlerin hazırlanmasına ilişkin olarak otoritenin 14 Bölgesel Emek Piyasası Kurulu'na doğru âdem-i merkezileşmesi sağlanmıştır.
- Emek piyasası politikalarının formüle edilmesinde emek piyasasının taraflarının, eyaletlerin ve belediyelerin önemi artırılmıştır.
- Bütçe ve yönetim çerçevesi tanıtılmıştır. Buna göre Ulusal Emek Piyasası Kurulu, Bölgesel Kurul'un hedeflerini ve çıktığı gerekliliklerini belirlemektedir. Emek piyasası otoritesi her bir bölge için bütçe tahsis etmektedir.

Aktivasyon Reformu:

- Her bir işsiz kişi, emek piyasalarının gerekliliklerine ve kendi ihtiyaçlarına göre yönetilen bireysel aksiyon planından faydalanma hakkına sahip olmuştur.
- Özellikle uzun dönemli işsiz haline gelme riski yüksek olan işsiz kişilere erken aktivasyon imkânı sağlanmıştır.
- Bireysel olarak benimsenmiş aktivasyon programları oluşturma imkânı sağlanmıştır. İstihdam Servisi her bir işsiz kişi için aktivasyon programları arasından seçim yapabilmektedir. Farklı programlar birlikte uygulanabilmektedir.
- Aktivasyon ile ödenekten yararlanma hak sahipliği arasındaki bağlantı terkedilmiştir. Böylece işsiz kişiler, aktivasyon programlarına katılarak işsizlik ödeneği için gerekli hak sahipliği süresini uzatamaz hale gelmiştir.

Yönetim alanına dair yapılan reformlardan en önemlisi, kuşkusuz, 14 eyalet için 14 Bölgesel Emek Piyasası Kurulunun oluşturulması ve otoritenin yerel düzeye yayılmasıdır. Bölgesel Emek Piyasası Kurulları iş birliği ilkesi çerçevesinde oluşturularak emek piyasasının taraflarına bu kurullarda koltuk hakkı verilmiş ve işverenler ile işçilerin, emek piyasasının işleyişine daha iyi hâkim olabilmeleri sağlanmıştır. Böylece, işverenlerin ve işçilerin işsizlik problemine doğru ve yeterli bir şekilde cevap verebilmeleri arzulanmıştır (Jensen, 1999: 7).

1994 ve 1995 yıllarında da Danimarka emek piyasalarında önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu yıllarda yapılan belli başlı reformlar aşağıda listelenmiştir (European Commission, 1996a: 43):

- 1994 yılında, 4 yıldan fazla süredir işsizlik yaşayan kişilerin tam zamanlı aktivasyona katılım hak ve sorumluluklarının bulunduğu belirlenmiştir.
- İşsiz kişilerin daha erken aktif hale getirilmesine yönelik adımlar atılmıştır. Buna göre revizyonlar 1998 yılında tam olarak uygulandığında 2 yıllık işsizlik süresinden sonra kişilerin tam zamanlı aktivasyona katılım hak ve sorumlulukları olmasına karar verilmiştir.
- Azami 5 yıl olacak şekilde işsizlik ödenek dönemi kısaltılmıştır (Ek olarak ebeveynlere yönelik olarak geliştirilmiş piyasadan çıkış sağlayan 1 yıllık Çocuk Bakım ödeneği imkânı sağlanmıştır).
- İşsizlik ödeneğinden yararlanmak için gerekli olan tam zamanlı çalışma gerekliliği 52 haftaya katlanmıştır.
- 6 aylık işsizlikten sonra 25 yaş altındaki niteliksiz işsizler için eğitim ve antrenman hak ve sorumluluğu tanıtılmıştır.

- İşsizler için kamu sektörü “iş havuzu” tanıtılmıştır. İstihdam Ofisi iş havuzundaki açık iş pozisyonlarına uygun emek gücünü yerleştirmek ile yükümlüdür. 2 yıldan daha fazla süredir işsiz kalan kişiler iş havuzundan gelen işleri reddedememektedirler.
- 50 yaşın üstünde olup uzun dönemli işsiz olan kişilerin erken emeklilik planına katılmalarını sağlayan “Geçiş Ödeneği” terkedilmiştir.

Danimarka Modeli – Altın Üçgen: Günümüzde Danimarka’da uygulanan istihdam politikaları, “*altın üçgen*” yahut *Danimarka modeli* olarak da bilinen üç ayaklı bir modelin iki ayağını oluşturmaktadır. Dolayısıyla uygulanan politikaların anlaşılabilmesi için bu politikaların takip ettikleri modele değinmekte fayda bulunmaktadır.

Danimarka modelinin en önemli özelliği güvence ve esneklik kavramlarını bünyesinde barındırmasıdır. Bu modelde işverenlerin değişen şartlara ayak uydurmak için ihtiyaç duyduğu işe alma ve işten çıkarma esnekliği işverenlere temin edilmektedir. Böylece işverenler gerekli hallerde çalışanlarını kolayca işten çıkarabilmekte ve maliyetlerini değişen durumlara göre ayarlayabilmektedirler. İşçilerin kolayca işten çıkarılabilmesini sağlayan kurallar, sosyal devlet anlayışıyla bilinen bir ülke için çelişkili görünmektedir fakat modelin diğer unsuru olan güvence, kolayca işten çıkarılabilen işsizler için bu noktadan sonra devreye girmektedir ve modelin işleyişini sosyal devlet anlayışı içerisinde sağlam bir zemine oturtmaktadır. İşsiz kalan kişilere cömert ve uzun süreli işsizlik ödenekleri ile çeşitli aktif istihdam programları sağlanarak işsiz kişilerin işsizliğin olumsuz etkilerinden korunmaları ve işsizlerin en kısa zamanda emek piyasalarına geri dönmeleri sağlanmaya çalışılmaktadır.

İlk bakışta birbirine aykırı iki unsur olarak görülen güvence ve esneklik kavramları Danimarka modelinde birbirini tamamlayan iki unsur olarak kullanılmış ve bunun sonucunda da esnekliğe ağırlık veren piyasa modeli ile güvenceye ağırlık veren refah modeli arasında üçüncü bir yol bulunmuştur. Modelin 1990’lı ve 2000’li yıllardaki başarılı uygulaması diğer Avrupa Birliği ülkelerinin de dikkatini çekmiş ve güvenceli esneklik (flexicurity) olarak bilinen bu uygulama geniş bir kullanım alanı bulmuştur.

Modelin barındırdığı esneklik ve güvence farklı boyutlarda ele alınmaktadır ve hangi boyutların tercih edileceği ülkeden ülkeye değişmektedir. Aşağıda esnekliğin ve güvencenin farklı boyutları açıklanmıştır (Gündoğan, 2007: 24).

Esnekliğin boyutları:

- **Dışsal Sayısal Esneklik:** Bu boyut, işe alma ve işten çıkarmanın kolaylaştırılmasını ifade etmektedir. Böylece, yukarıda da bahsedildiği gibi işverenler, gerekli hallerde işçileri kolayca işten çıkarabilmektedirler.
- **İçsel Sayısal Esneklik:** Bu boyut, iş sürelerinin kolay bir şekilde ayarlanabilmesini ifade etmektedir.
- **Fonksiyonel Esneklik:** Çalışanların görevlerinin değiştirilebilmesini ifade etmektedir.
- **Ücret Esnekliği:** Ücretlerin koşullara ve performansa göre değişebilmesidir.

Güvence boyutları:

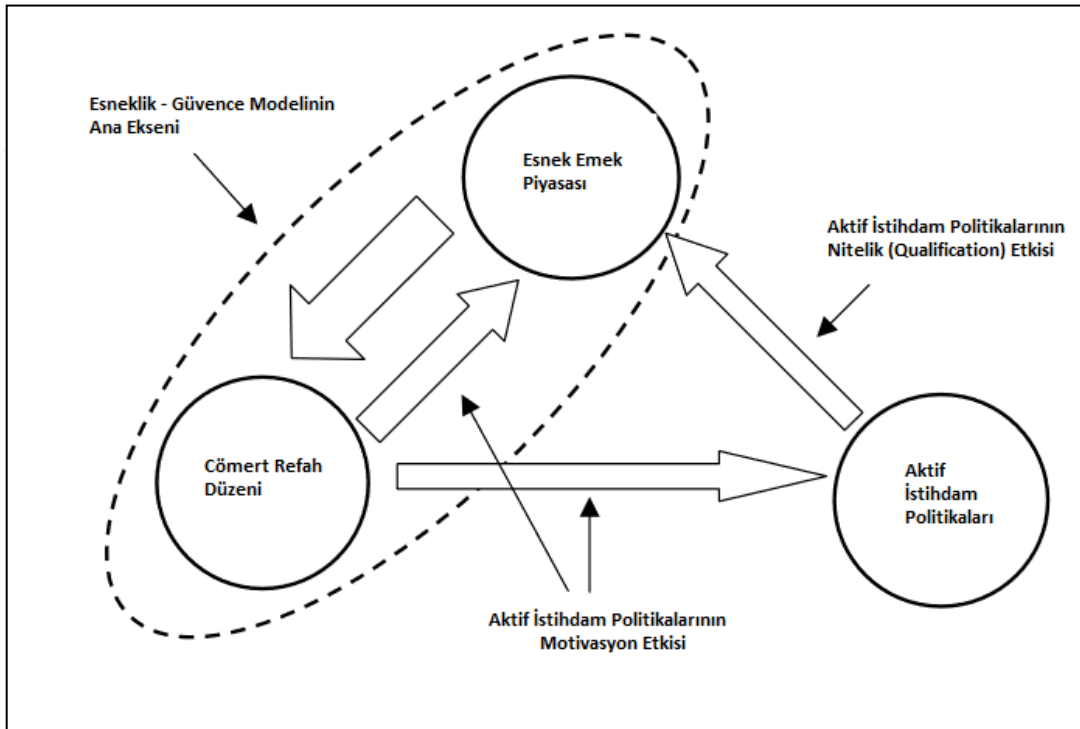
- **İş güvencesi:** İşçilerin mevcut işlerinde kalabilmelerini güvence altına almaktadır.
- **İstihdam Güvencesi:** İşçilerin istihdam edilebilmeleri güvence altına alınmaktadır. İş güvencesinden farkı, istihdam güvencesinin işi değil, istihdamı güvence altına almasıdır. Yani işçinin farklı bir işte farklı bir işverenle çalışması sağlanmaktadır.
- **Gelir Güvencesi:** İşsizlik, hastalık vb. gibi hallerde belirli bir gelir seviyesinin korunmasını ifade etmektedir.
- **Kombinasyon güvencesi:** İş hayatı ile özel hayatın dengelenmesini ve bütünleştirilmesini ifade etmektedir.

Güvenceli esneklik modelinde yukarıdaki boyutlar farklı bileşimler ile uygulanmakta, böylece emek piyasalarına esneklik ve güvence sağlanmış olmaktadır. Danimarka modelinde dışsal sayısal esneklik, gelir güvencesi ve istihdam güvencesi yüksek derecede sağlanmaktadır (Gündoğan, 2007: 30). Bahsi geçen yüksek istihdam ve gelir güvenceleri istihdam politikaları ile sağlanmaktadır. Buna göre çeşitli sebeplerle işsiz kalan kişiler cömert işsizlik ödeneklerinden yararlandırılmakta ve böylece bu kişilere gelir güvencesi temin edilmiş olmaktadır. Ayrıca işsiz kalan kişilerin aktif istihdam politikaları ile tekrar istihdam edilmeleri sağlanmakta böylece de istihdam güvencesi sağlanmış olmaktadır.

Modelin işleyişi aşağıdaki Şekil 1 yardımıyla takip edilebilir. Modelde esnek bir emek piyasası bulunmaktadır böylece işe alım ve işten çıkarmalar kolayca gerçekleştirilebilmektedir. Değişen şartlar yüzünden işverenlerin işten çıkardıkları kişiler cömert işsizlik sigortası sistemine geçiş yaparak cömert ödeneklerden yararlanmaktadırlar. Cömert işsizlik sigortasından yararlanan bu kişiler, hayatlarını devam ettirmek için gerekli gelir desteğine sahip olmakta ve böylece iş arama sürecinin sonunda kendilerine uygun işleri bulabilmektedirler. Aşağıdaki şekle (Şekil 1) bakıldığında esnek emek piyasasından cömert refah sistemine geçişleri gösteren okun, cömert refah sisteminden esnek emek sistemine geri dönüşleri gösteren oktan daha büyük çizildiği fark edilecektir. Bunun

nedeni, işsiz kalarak refah sistemine geçiş yapanların yalnızca belli bir kısmının aktif istihdam programları olmaksızın tekrar emek piyasalarına geri dönebilmesidir. Yani esneklik nedeniyle işsiz kalarak refah sistemine geçiş yapanların sayısı, refah sisteminden emek piyasalarına geri dönüş yapanların sayısından fazladır. Geri dönemeyen işsiz kişilerin aktif istihdam programlarından yararlanmaları sağlanmaktadır. Aktif istihdam programlarından yararlanarak istihdam edilebilir hale gelen çalışanlar tekrar esnek emek piyasalarına geri dönmektedirler. Böylece döngü tamamlanmış olmaktadır (Bredgaard vd., 2005: 8).

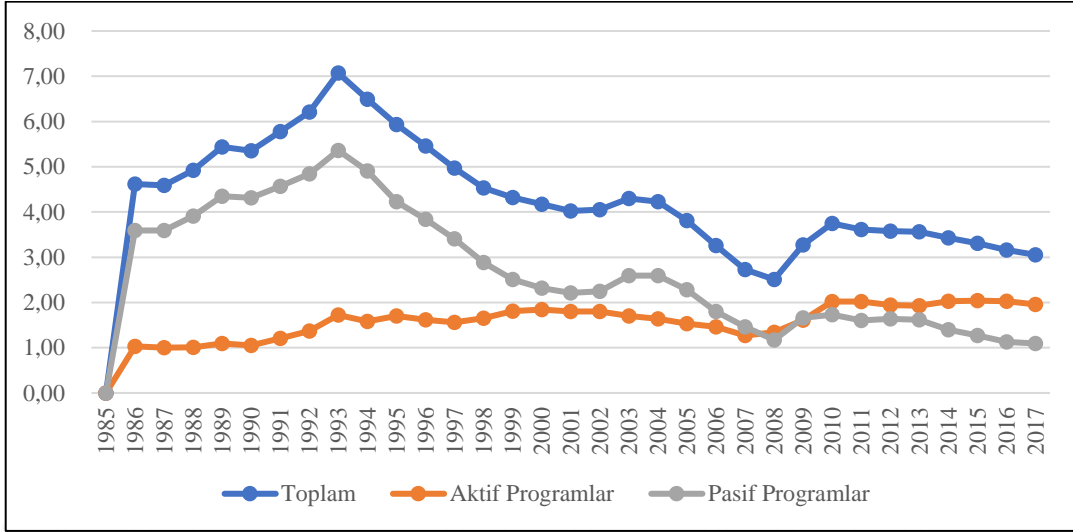
Şekil 1: Altın Üçgen – Danimarka Modelinin İşleyişi



Kaynak: Bredgaard vd., 2005: 8

Özetle, aktif ve pasif istihdam politikaları Danimarka modelinin güvence sağlayan ayakları olarak görev üstlenmektedir. Dolayısıyla, Danimarka’da uygulanan istihdam politikaları modelin parçaları olarak görülmelidir. Modelin parçası olan bu politikalardan pasif olanlar kişileri gelir yönünden güvence altına almaktayken, modelin diğer parçası olan aktif politikalar istihdamı güvence altına almaktadır.

Grafik 11: Danimarka - İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)



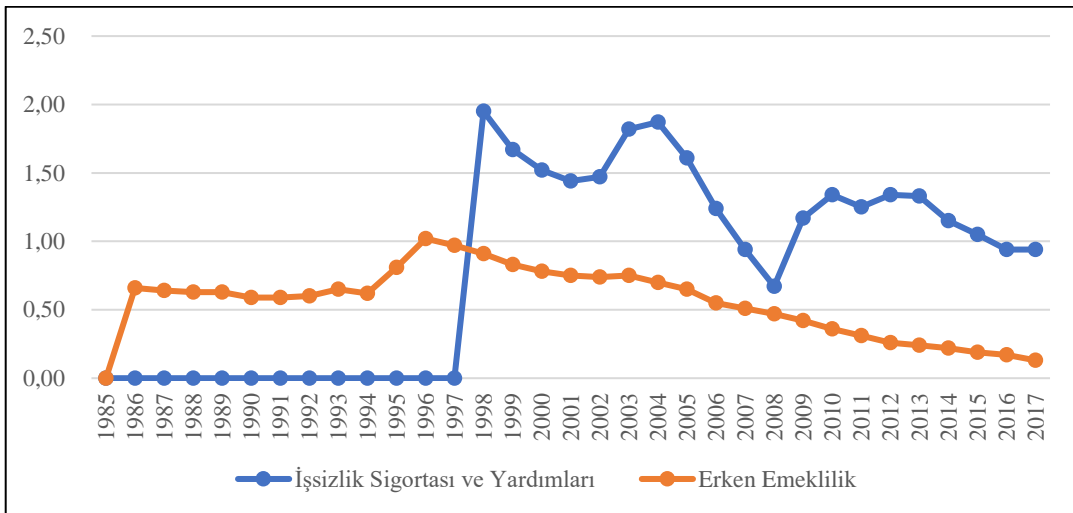
Kaynak: OECD.stat, 2019

Üç ayaklı bu modelin gelişimi 1990'lı yıllara dayanmaktadır. Modelin iki ayağını oluşturan istihdam politikaları da bu yıllarda önemli değişiklikler geçirmiştir. Yukarıdaki Grafik 11 yardımı ile istihdam politikalarına yapılan harcamaların yıllar içindeki değişimi takip edilebilir.

2.3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları

Aşağıdaki Grafik 12 yardımı ile pasif istihdam programlarına yapılan kamu harcamalarının seyri GSYH'nin yüzdesi olarak takip edilebilmektedir.

Grafik 12: Danimarka - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)¹¹



Kaynak: OECD.stat, 2019

¹¹ İşsizlik Sigorta ve Yardımlarına ilişkin OECD verileri 1997 yılından sonrasını kapsamaktadır.

2.3.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımı

Esnek emek piyasalarından çeşitli sebeplerle ayrılan işçilerin ilk durağı, cömert ödeneklere ve görece uzun sürelerle sahip bir işsizlik sigorta sistemi olmaktadır. İşsizlik sigorta sisteminin yegâne amacı gelir kaybının cömert ödeneklerle telafi edilmesi ve böylece işsiz kişiler için gelir güvencesinin temin edilmesidir. Emek piyasalarının esnek olduğu göz önüne alındığında ilgili sistemin cömert ve uzun süreli yapısı anlaşılmaktadır.

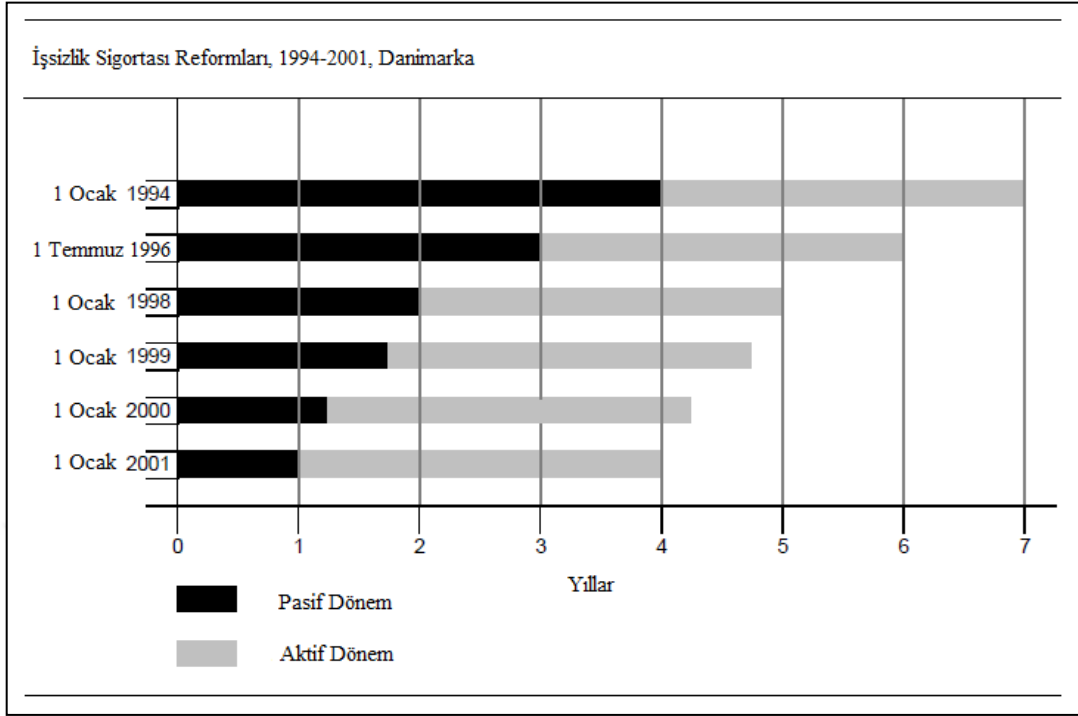
Danimarka’da uygulanan işsizlik sigorta sistemi 1900’lü yıllara kadar dayanmaktadır fakat günümüzdeki şekliyle, esasen devlet tarafından finanse edilen ve oldukça geniş kapsamlı olan “modern” sistem 1969 yılında kurulmuştur (Madsen, 2005: 26). Geçmiş çalışma sürelerini dikkate alarak belli bir replasman oranı ve maksimum tutar ile sınırlı olmak kaydıyla işsiz kalan kişilere ödenek sağlayan bu sistem, 1990’lı yıllardan itibaren ciddi değişimler geçirmiştir.

En önemli reformlardan bir tanesi 1994 yılında hayata geçirilmiştir. Bu reforma göre sistem iki döneme ayrılmıştır (Madsen, 2005: 16). Pasif dönem olarak ifade edilen ilk dönem, işsiz kişilerin aktif istihdam programlarına katılma zorunluluklarının olmadığı dönem olarak tasarlanmıştır. İkinci dönem olan aktif dönem ise işsiz kişileri çeşitli aktif istihdam programlarına katılmaları doğrultusunda zorlayan bir dönem olarak belirlenmiştir.

1994 yılında ödenek sisteminin yukarıda bahsedildiği gibi iki döneme ayrılarak işsizlik ödeneğinin aktif istihdam politikalarına bağlanmasının iki sebebi olduğu düşünülmektedir. İlk olarak kişilerin aktif istihdam politikalarına yönlendirilmesi sayesinde bu kişilerin -becerileri geliştirilerek- emek piyasalarına tekrar kazandırılmaları mümkün olabilmektedir. İkinci olarak ise, aktif istihdam programlarına katılımın zorunlu hale gelmesi, işsiz kişilerin iş aramaları ve emek piyasalarına dönmeleri hususunda bir çeşit teşvik sağlayabilmektedir (Geerdsen, 2006: 738). Daha sonraları sistemin yalnızca aktif dönem olarak değiştirilmesi de aynı sebepler üzerinden değerlendirilebilir.

1994 yılından itibaren aktif ve pasif dönemlerin süreleri kademeli olarak azaltılmıştır. Örneğin, 1994 yılında 4 yılı pasif, 3 yılı aktif dönem olmak üzere toplamda 7 yıllık bir işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi, 1996 yılında 3 yıl pasif ve 3 yıl aktif olmak üzere toplam 6 yıla düşürülmüştür. 1998 yılında ilgili süreler 2 yıl aktif ve 3 yıl pasif toplamda 5 yıl olarak belirlenmiştir. Değişiklikler ile süreler neredeyse her yıl azaltılmış ve nihayet 2003 yılına gelindiğinde aktif-pasif dönem ayrımı tamamen kaldırılarak işsiz kişilerin işsizliklerinin ilk gününden itibaren teklif edilen aktif programları kabul etmek zorunda oldukları tek bir aktif dönem belirlenmiştir (Andersen ve Svarer, 2006: 6). Aşağıda bulunan Grafik 13, 2003 yılına kadar aktif-pasif dönemlerin değişimini göstermektedir.

Grafik 13: Danimarka - Aktif ve Pasif Dönemlerin Yıllar İçindeki Değişimi



Kaynak: Lyk-Jensen ve Weatherall, 2012: 7

1994 yılında yapılan bir diğer değişiklik istihdam programları ile işsizlik sigorta sistemi arasındaki bağlantının kesilmesidir. Bu bağlantının kesilmesiyle birlikte istihdam programlarına katılım işsizlik ödeneğinden yararlanma süresini artırmamaktadır (Madsen, 2005: 17). Aynı yıllarda ödenek miktarlarında da düşüşler yaşanmıştır fakat bu düşüslere rağmen ödenek miktarları, diğer ülkelere kıyasla oldukça yüksek görünmektedir (Madsen, 2005: 30).

İşsizlik ödeneğindeki değişiklikler 2000’li yıllarda da devam etmiştir. Bu değişikliklerden en sonucusu 2017 yılında yapılmıştır. Bu reformla birlikte, gerekli şartları karşılayan işsiz kişiler 3 yıllık bir dönem içinde 2 yıl süreyle işsizlik ödeneği alabilmektedirler. İlgili süre 1 yıla kadar uzatılabilmektedir ancak bu sürenin uzatılabilmesi için kişinin yardım aldığı dönemde yarım yıl çalışması gerekmektedir (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering [STAR], 2019a).

Günümüz Danimarka’ındaki işsizlik sigorta sistemi gönüllülük esasına dayanan bir sistem olup kişilerin bir işsizlik sigorta fonuna üye olmalarını ve bu fona belli miktarlarda, düzenli olarak katkı sağlamalarını gerekli kılmaktadır. Bu sistem büyük ölçüde devlet tarafından finanse edilse de faaliyet gösteren 25 işsizlik sigorta fonu¹² bulunmaktadır. İşsiz kalıp kamu istihdam ofisine kaydolan ve bu 25 işsizlik sigorta fonundan bir tanesine üye olup en az 1 yıl süresince gerekli katkı paylarını

¹² Bu fonların yönetiminden mesul olan kurullar, işçi sendikaları ve mesleki örgütler tarafından şekillendirilmektedir fakat kurulların ödenekler üzerindeki etkileri, ulusal düzenlemeler gereği oldukça kısıtlıdır (Finn, 2016: 47).

ödeyen kişiler işsiz kaldıklarında işsizlik ödeneği alabilmektedirler (STAR, 2019b). Ayrıca bu kişiler son 3 yıl içinde belirli miktar geliri kazanmış ve gelir olarak bildirmiş olmalıdırlar. Bu miktar tam zamanlı ve yarı zamanlı çalışmalarda farklılık göstermektedir. Tam zamanlı işlerden kazanılan gelir en az 233.276 Danimarka kronu olmalıdır. Yarı zamanlı işler için ise en az 155.580 Danimarka kronu kazanılmış ve bildirilmiş olmalıdır. Sigorta fonları ilgili geliri hesaplarırken, aylık maksimum bir gelir sınırı belirlemiştir. Buna göre gelirin bu miktardan yüksek oluşu fark etmeksizin her ay 19.448 Danimarka kronu kadar bir gelir dikkate alınmaktadır. Bu miktardan yüksek aylık gelirlerin artan kısımları, toplam 233.276 Danimarka kronu kadar gelirin hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır. Bahsi geçen gelir gereklilikleri yalnızca ilk kez işsiz kalanları etkilemekte olup daha önce de işsiz kalıp yeni işsizlik ödenek dönemi elde etmek isteyen kişiler için istihdam gereklilikleri olarak adlandırılan gereklilikler dikkate alınmaktadır. Buna göre kişiler, 2 yıllık yeni bir yararlanma dönemini hak etmek için belirli sürelerin üzerinde (1.924 saat) çalışmış olmalıdırlar (A-kasser, 2020).

İşsizlik sigortasından yararlanmada mezunlar için özel birtakım kurallar belirlenmiştir. Buna göre 1 aylık eğitim, 1 aylık gelir gerekliliğini karşılamaktadır. Bu sayede yeni mezun olan kişiler, mezun oldukları an gelir gerekliliklerini karşılamış olmaktadır (A-kasser, 2020). Mezun olan kişilerin alabilecekleri ödenek normal ödenek miktarının maksimum %71,5'ini geçememektedir. Aynı zamanda ebeveyn olan mezunların yararlanabilecekleri azami ödenek miktarı, normal ödeneğin %82'si kadardır (STAR, 2019b).

Gereklilikleri karşılayan işsiz kişiler çeşitli oranlarda işsizlik ödeneği alabilmektedirler. İşsizlik ödeneğinden yararlanabilecek kişilerin alabilecekleri ödenek miktarı -tıpkı İsveç örneğinde olduğu gibi- hem önceki gelirin yüzdesi şeklinde hem de azami bir miktar şeklinde sınırlanmıştır. Buna göre ödenek, işsiz kişinin bir önceki gelirin %90'ını aşamaz. 2019'un ocak ayından itibaren bu oranın tekabül ettiği miktar en fazla 18.866 Danimarka Kronudur. İlgili ödenek 3 yıllık bir dönem içinde maksimum 2 yıl süreyle alınabilir. Söz konusu kazanç hesaplanırken kişinin son 24 ay içerisinde en çok kazandığı 12 ay dikkate alınmaktadır (A-kasser, 2020).

2.3.1.1.2. Erken Emeklilik Programı

1979 yılında sendikalar tarafından idare, devlet tarafından sübvans edilen ve gönüllülük esasına dayanan “*efterløn*” adlı erken emeklilik planı/fonu hayata geçirilmiştir. Bu fon sayesinde fona 10 yıllık süre için gerekli katkıları yapan kişiler, 60 yaşından resmi emeklilik yaşına kadar emeklilik öncesi için ödeme alabilmekteydiler. Söz konusu erken emeklilik planının hayata geçirilmesinin temel nedeni ise ekonomik krizdi. Kriz döneminde yaşlı işçilerin emek piyasasından çıkmasını sağlamak böylece gençler için daha fazla iş yaratabilmek amaçlanmaktaydı (Trampusch vd., 2010: 1-2).

1999 yılında erken emeklilik programı geniş bir reform çalışmasının konusu olmuştur. Yapılan reform ile 10 yıl süreyle istenen katkı şartı, 25 yıla çıkartılmış ve 5 yıllık azami yararlanma süresi belirlenmiştir (Trampusch vd., 2010: 1-2). Tanıtılan yeni sistem, erken emeklilerin, tüm erken emeklilik dönemleri için, işsizlik ödeneğinin %91'ini sağlamıştır. Ayrıca, yeni sistem erken emekliliği ertelemeyi özendirici unsurları da içermiştir. Buna göre emekliliği 62 yaşına kadar erteleyen bireyler, %91'lik bir orana değil, %100'lük bir orana sahip olmuştur. Emeklilik ertelemeyi özendiren ikinci bir unsur ise, emekliliklerini 62 yaşına kadar erteleyen kişilere sağlanan vergi muafiyetidir. Buna göre emekliliğini erteleyen bireyler, 62-65 yaşları arasında çalıştıkları her 481 saatlik çalışma için 1.100 Euro'luk bir vergi muafiyeti kazanmıştır. Bir üçüncü unsur ise, bireysel emeklilik fonları bulunan ve erken emekliliğe karar veren kişileri caydırmayı hedeflemiştir. Buna göre bireysel emeklilik fonları bulunan ve erken emekliye ayrılan kişilerin bu ilave gelirlerinin %60'ı erken emeklilik ödeneğinden düşülmüştür. Bununla birlikte emekliliklerini erteleyen kişilerin yalnızca belli tür gelirleri, emeklilik ödeneklerinden kesilmiştir (Jensen, 2005: 665-666).

2.3.1.2. Aktif İstihdam Politikaları

Bilindiği üzere aktif istihdam politikaları Danimarka modelinin üçüncü ayağını oluşturmaktadır ve işsiz kişilere emek piyasalarının ihtiyaçlarına yönelik olarak beceri kazandırarak bu kişilerin tekrar esnek emek piyasalarına dönmelerini sağlamaktadır. Bu doğrultuda Danimarka, aktif istihdam politikalarına büyük önem vermektedir. Bu önem, Danimarka'nın aktivasyon politikaları için yaptığı kamu harcamalarının GSYH'nin %2,05'i kadar olmasından anlaşılmaktadır. Bu oran ile Danimarka aktivasyon politikalarına en çok harcama yapan ülkelerin başında gelmektedir (OECD, 2017). Danimarka'nın aktif istihdam politikalarına büyük harcamalar yapan bir ülke haline gelmesi ise yaklaşık 30 yıllık bir süreçtir. 1970'li ve 1980'li yıllarda Danimarka, aktif istihdam politikalarına -milli gelire oranla- en düşük harcamaları yapan ülkelerin arasında bulunmaktaydı. Yüksek işsizlik ödeneklerine ve çekici erken emeklilik planlarına rağmen aktif istihdam politikaları, oldukça sınırlı bir düzeyde seyretmekteydi (Holm, 2001: 1).

Danimarka'da aktif istihdam politikalarının öncelik kazanması 1990'lı yıllarda meydana gelmiştir. Bu dönemde yapılmaya başlanan reform çalışmalarıyla birlikte, Danimarka'da aktif istihdam politikaları ön plana çıkartılmaya başlanmıştır. Böylece, işsiz kişilere işsizlik ödeneği temin edilirken; aynı zamanda bu kişilerin niteliklerini artıracak ve böylece de istihdam şanslarını artıracak aktif istihdam politikaları sağlanmaya çalışılmıştır (Gündoğan, 2007: 31).

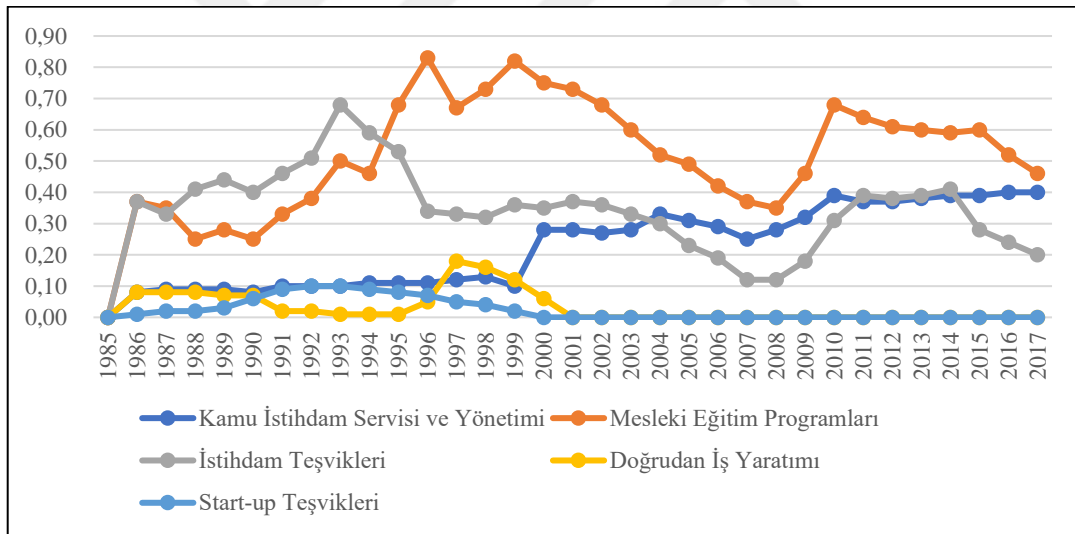
Bahsi geçen reformlardan en önemlileri 1993-1994 yıllarında yapılmıştır. Bu reformlar ile gelen önemli değişikliklerden biri iki dönemli (aktif ve pasif) ödenek sisteminin tanıtılmasıdır. Aktif istihdam programlarına ilişkin bir diğer önemli değişiklik, aktif istihdam programları ile ödenek sistemi arasındaki yenileme (süre uzatma) bağlantısının kesilmesidir (Madsen, 2004: 195).

Aktif istihdam politikalarında değişikliğe sebep olan ikinci önemli reform 2002 yılında yapılmıştır (Madsen, 2004: 196):

- Bireysel aktif istihdam programlarının sayısı 32'den, 3 temel tip enstrümana indirilmiştir: (a) rehberlik, eğitim ve öğretim (guidance, training and education), (b) kamuda ve özel işletmelerde uygulamalı iş eğitimi, (c) ücret teşvikleri
- Rehberliğe ve işsiz bireylerle iletişim sağlayan diğer tür araçlara yüksek öncelik verilmiştir.
- Aktif istihdam programlarının yönetim sistemi dijital teknolojiler ile çağdaştırılmıştır.
- Diğer aktörlerin aktif istihdam politika uygulamalarının her aşamasında rol almaları sağlanmıştır.

Tüm bu değişimlerin ardından aktif istihdam politikaları, beşerî sermayeyi ön plana koyan ve bu doğrultuda kişilerin yetenek ve becerilerini geliştirmeyi hedefleyen politikalar haline gelmiştir. Bu sayede işsiz kişilere “iş güvencesi” değilse de “istihdam güvencesi sağlanmış olmaktadır.

Grafik 14: Danimarka - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)



Kaynak: OECD.stat, 2019

2.3.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Ücret ve istihdam sübvansiyonları, işsiz kişilerin mesleki ve sosyal yeterliliklerini tekrar geliştirmek için kullanılabilir. Bu sübvansiyonlar hem kamu hem özel sektöre sağlanarak işverenlerin, en az 6 aydır işsiz olan kişileri istihdam etmeleri sağlanmaktadır. İşverenlerin sübvansiyondan yararlanma süresi 4 veya 12 aylık dönemlerle sınırlıdır. Dönemin belirlenmesi, istihdam edilecek işsiz kişinin işsizlik kategorisine bağlıdır (STAR, 2019d).

Danimarka’da uygulanan ücret ve istihdam sübvansiyonlarından bir tanesi 1998 yılında yasalaşan “Flexjob” programıdır. Bu program engelli olan kişileri hedeflemektedir ve azalan çalışma kapasitesine sahip işsiz kişileri işe alan işverenlere, işsiz kişinin çalışma kapasitesine göre belirlenmiş oranlar üzerinden, sübvansiyon sağlamaktadır. Söz konusu oranlar, ücretin 1/3’ü 1/2’si ve 2/3’ü şeklinde belirlenmiştir. Diğer çeşit ücret ve istihdam sübvansiyonlarının aksine, bu programda süre sübvansiyonlu işçinin işi elinde tuttuğu süreyle sınırlandırılmıştır (Gupta vd., 2013:9). Bu uygulama ile süre sınırı bulunan programlarda görülen sürenin bitimine müteakip sübvansiyon edilen kişilerin işten çıkarılması riskine önlem alınmış olmaktadır. “Flexjob” programının yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra “Flexjob” programı kapsamında kamu kurumlarınca yapılan tüm ücret harcamalarının geri ödeneceğine dair bir genelge yayınlanmıştır. Bu geri ödeme özel sektörü, kentsel ve bölgesel sektörleri kapsamamıştır. Dolayısıyla kamu kurumları dışındaki özel kurumlar yukarıda belirtilen geri ödeme oranlarına tabi olmaya devam etmiştir. Fakat 2002 yılında kamu kurumlarına sağlanan geri ödeme oranı azaltılmıştır (Gupta vd., 2013:10).

2.3.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları

Bu programlar 1990’lı yılların başında önem kazanmışsa da 2000’li yıllardan itibaren bir istihdam politikası aracı olarak tercih edilmemektedir. Bu programlar küçük değişikliklerle yabancı yatırımcıların dikkatini çekecek bir şekle kavuşturulmuş ve bu maksatla günümüzde uygulanmaktadır. Buna göre iş planına sahip yabancılara değerlendirilmenin sonunda oturma ve çalışma izni verilmektedir (Startup Denmark, 2020). Böylece yabancı yatırımcıların ülkede iş kurmaları kolaylaştırılmaktadır.

2.3.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları

Danimarka’da uygulanan aktif istihdam politikaları içerisinde mesleki eğitim programları büyük önem taşımaktadır. Bu programlar Danimarka aktivasyon stratejisine uygun şekilde, işsiz kişileri yeniden eğitmekte ve bu kişilerin emek piyasalarına geri dönüşünü sağlamaktadır. Danimarka aktivasyon stratejisinde işsiz kişilerin yeniden eğitilmesi öncelikli görülmektedir.

Herhangi bir işsizlik sigorta fonuna üye olan kişiler işsiz kaldıkları ilk günden itibaren 6 haftalık bir mesleki eğitim programına katılma hakkına sahiptirler. Nitelikli veya niteliksiz olmak önemsizdir. Kişiler bu programlara katılarak emek piyasalarına uygun becerileri kazanabilmektedirler. Önerilecek mesleki eğitim programlarının belirlenmesinde sektörlere göre ayrılmış komiteler rol oynamaktadır (STAR, 2019c).

2015 yılından itibaren 30 yaşını aşmış, işsizlik ödeneğinden yararlanan niteliksiz işçilere 107 mesleki eğitim programından bir tanesine başvurma şansı verilmektedir. Bu programlar 2 yıllık ödenek süresince sağlanmaktadır (STAR, 2019c).

2.3.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Kamu istihdam hizmetlerinin yönetimi ve sunumu konusunda Danimarka özel bir yere sahiptir. Zira Danimarka, kamu istihdam hizmetlerini tam anlamıyla yerel hükümetlere (belediyeler) bırakan ilk Avrupa ülkesidir. İstihdam hizmetlerinin yerelleştirilmesine yönelik 2002 yılında atılan adımlarla, kamu istihdam servislerinin kontrolü, giderek artan bir şekilde yerel idarelere devredilmiştir. 2007 yılında yapılan önemli değişiklikle ise, İş Merkezlerinin sorumluluklarının büyük bir kısmı yerel hükümetlere devredilmiştir. Devretme işlemi 2009 yılında tamamlandığında 2.000'den fazla kamu istihdam servisi çalışanı yerel ve bölgesel hükümetlere aktarılmıştır. İstihdam servislerinin sunumuna yönelik kurumsal çerçevenin de düzenlendiği yeni bir sistem bu yıllar boyunca inşa edilmiştir. İnşa edilen bu yeni sistemde aktivasyon politikalarının ulusal düzeyde kontrolü mümkün olmuş, yüksek derecede merkezi bir hesap verilebilirlik ortamı güvence altına alınmış ve yerel hükümetlerin kayda değer bir esneklik kazandığı bütünlümlü bir yapı ortaya çıkmıştır (Finn, 2016: 47-48).

Böylesi bir sistem içerisinde İstihdam Bakanlığı'nın üstlendiği görev, işsiz kişilerin sayısının veya ödeneklerden yararlananların sayısının azaltılması gibi öncelikli ulusal hedeflerin belirlenmesidir. Ayrıca bakanlık, uygulanacak araç setini de belirlemektedir. Belirlenen hedefler ile uyumlu olarak belediyeler, yıllık istihdam planlarını hazırlamak zorundadır. Bu planlar yerel zorlukları ve operasyonel öncelikleri barındırmaktadır. Ayrıca planların içerisinde İş Merkezlerinin operasyonlarını, istihdam araçlarını ve ödenek harcamalarını gösteren bir bütçe de bulunmaktadır. Belediyeler söz konusu planları hazırlarken, yerel paydaşlarla, belediyelerin bünyesinde örgütlenen yerel istihdam kurullarıyla ve bakanlığın bölge ofisleriyle iletişim kurmak zorundadır. Belediyeler gerek duymaları halinde, çeşitli işverenlerle ve diğer belediyelerle de iletişim kurarak istihdam hedeflerinin uygulamasında iş birliğini temin edebilmektedir (Finn, 2016: 49-50).

1990'lı yıllar boyunca önem kazanmaya başlayan hedef doğrultusunda yönetim anlayışı gereği uygulanan performans göstergeleri, Danimarka istihdam hizmetlerinin de parçası haline gelmiştir. Bu doğrultuda İş Merkezlerinin sorumluluğunu üstlenen belediyeler, her yıl sağlamış oldukları istihdam hizmetlerinin performans denetimlerini tamamlamak zorundadır. Söz konusu denetim "Bölgesel İstihdam Konseyi (The Regional Employment Council)" tarafından incelenmekte ve çeşitli tavsiyeler, bu konsey tarafından hazırlanmaktadır. Denetime ilişkin olarak rol üstlenen bir diğer kurum ise bakanlığın bölgesel ofisleridir. Bu ofisler, iş merkezlerinin yöneticileri ve belediyelerle performansın incelendiği toplantılar yapmaktadır. Kötü performansın sergilendiği hallerde, bunun sebepleri araştırılmakta ve bu sebeplerin önüne geçecek yollar aranarak yeni yöntemler geliştirilmektedir. Kötü performansın süreklilik halini aldığı durumlarda bakanlık çeşitli finansal kısıtlamalar uygulayabilmektedir (Finn, 2016: 50).

Yerel hükümetlerin aktif programlar ile yönetim için yapmış olduğu harcamalar merkezi hükümet tarafından finanse edilmektedir. Bu finansman sistemi de zaman içerisinde çeşitli değişimler geçirerek günümüzdeki halini almıştır. Önceleri yerel hükümetlerin performanslarını dikkate alarak önceden belirlenmiş oranlara göre ödemenin yapıldığı finansman sistemi, çeşitli kötüye kullanımların ortaya çıkması ile terk edilmiştir. 2015 yılında benimsenen yeni finansman sistemi sayesinde ödeme oranları, işsizlik dönemiyle ilişkilendirilmiştir. Buna göre belediyeler, ödenek temin ettikleri kişilerin işsizlik dönemlerinin ilk 4 haftası için %80 oranında, 5-26 hafta arası için %40, 27-52 hafta arası için %30 ve 52 haftadan sonrası için %20'lik ödeme almaktadır. Bunun yanı sıra İş Merkezlerinin yönetim maliyetleri de merkezi hükümet tarafından sağlanan blok hibelere (block grant) dahil edilmektedir (Finn, 2016: 51). Oluşturulan bu finansal yapı, istihdam hizmetlerini sağlayan yerel hükümetlerin hesap verme sorumluluklarını artırmaktadır.

Günümüz Danimarka'sında işsiz kalan kişiler, işsiz kaldıkları andan itibaren yakındaki iş merkezlerinden birine giderek işsiz ve iş arayan olarak sisteme kaydolmaktadırlar. Bunu takip eden süreçte iş merkezi, işsiz kişilerin iş bulmalarını kolaylaştıracak bir plan hazırlamaktadır. Hazırlanan planı takip eden işsiz kişilerin becerilerinin geliştirilmesi, iş bulma ağlarının genişletilmesi, özgeçmişlerinin geliştirilmesi ve bu kişilere iş deneyimi kazandırılması hedeflenmektedir (The City Of Copenhagen, 2019).

2.3.1.2.5. Doğrudan İstihdam

Kamu istihdamı olarak da bilinen doğrudan istihdam programlarına 2000'li yılların başlangıcından beri pek rastlanmamaktadır. İlgili programların tarihsel seyri, Grafik 14 yardımıyla takip edilebilir.

2.4. Finlandiya

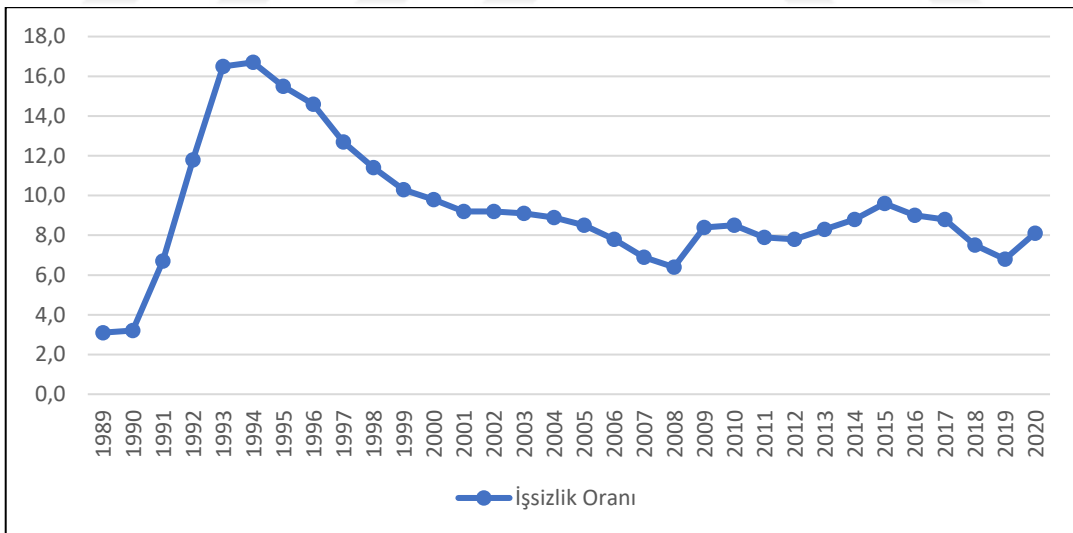
İstihdam politikalarının başarılı olduğu kabul edilen bir diğer İskandinav ülkesi Finlandiya'dır. Finlandiya, 1990'lı yıllarda karşılaştığı krizle beraber yükselen işsizlik oranlarını, ilerleyen yıllarda kademeli olarak indirmeyi başarmıştır. Bu süreç zarfında istihdam hizmetlerinin sunumunda yerelleşme, bireyselleşme, çağdaşlaşma ve aktivasyon anlayışı ön plana çıkmıştır. Bu anlayışlar ile değişen istihdam stratejisi krizden günümüze kadar Finlandiya istihdam politikalarına yön vermiştir.

İncelediğimiz diğer iki İskandinav ülkesinde görülen güçlü sendikal faaliyetler, Finlandiya için de geçerli olmaktadır. Finlandiya emek piyasalarında güçlü bir sendikacılık anlayış ve geleneği mevcuttur. Bu anlayış ve gelenek, emek piyasalarının şekillenmesinde ve kontrol edilmesinde büyük bir rol üstlenmektedir.

2.4.1. Finlandiya'da İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları

1980'li yıllarda uyguladığı finansal serbestleşme hareketleriyle ve yakaladığı düşük işsizlik oranlarıyla dikkat çeken Finlandiya, 1990'lı yılların hemen başında (1990-1993) şiddetli bir resesyon ile karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde işsizlik oranlarında ani bir yükseliş, istihdam oranlarında keskin bir düşüş yaşanmıştır. 1989 yılında %5,4 olan ekonomik büyüme oranı 1991 yılında (negatif) %-6,5 olarak gerçekleşmiştir (Honkapohja vd. 2009: 16). Bu üç yıllık süreç içerisinde işsizlik oranı, %3 civarından %18'lere kadar ulaşmıştır (Kiander ve Pehkonen, 1999: 94). 1990'lı yılların hemen başında yaşanan bu krizin iç ve dış etmenleri olduğu bilinmektedir. Bu etmenlerden bir tanesi hiç kuşkusuz Finlandiya ihracatının düşmesidir. Özellikle Sovyetler Birliğinin çöküşüyle birlikte Finlandiya ile Rusya arasındaki ihracat ve ithalat %70 oranında azalmıştır. Bunun yanı sıra Finlandiya endüstrisinin fiyat rekabetini kaybetmesi, ihracatın düşmesindeki bir diğer neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Krizin derinleşmesindeki içsel sebeplerden bir tanesi 1989 yılında para politikasının daha sıkı hale gelmesidir. (Honkapohja vd. 2009: 17) Bu iki temel sebebin dışında, bazı yazarlar (Jonung vd., 2009: 21) Finlandiya'da beliren krizin Finlandiya'nın 1980'li yıllarda geçirmiş olduğu finansal serbestleşme hareketiyle yakından ilişkili olduğunu öne sürmektedir. Kriz döneminde artış gösteren faiz oranlarının işsizliğin artmasında önemli bir etken olduğu da düşünülmektedir. (Kiander ve Pehkonen: 1999)

Grafik 15: Finlandiya - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü



Kaynak: Statistics Finland, 2020

1994 yılında toparlanmaya başlayan ekonomide işsizlik oranlarının da düzelmeye başladığı görülmüştür fakat işsizlik oranlarındaki azalış yavaş bir şekilde gerçekleşmiştir. Bu durum, işgücü piyasası kurumlarının, aktif istihdam politikalarının, işsizlik ödeneklerinin ve teşviklerin 1990'ların sonunda ve 2000'lerin başında sıkça tartışılmasına neden olmuştur (Raisanen vd., 2012). Yukarıda bulunan Grafik 15'ten de rahatlıkla görülebileceği üzere, 1990 yılından itibaren hızlı bir şekilde artış

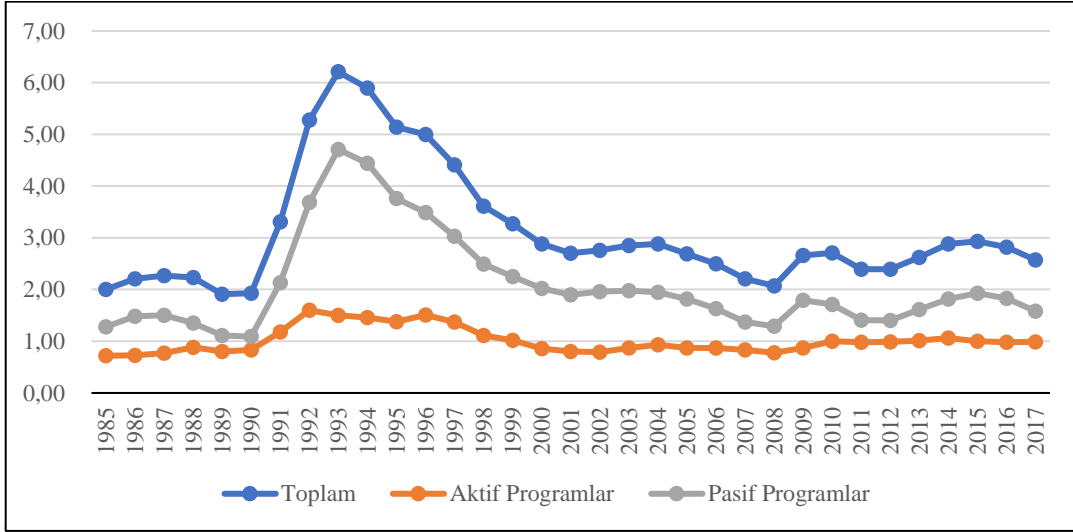
gösteren işsizlik oranları 1994 yılında zirve noktasına ulaşmış ve takip eden dönemde kademeli olarak azalma eğilimine girmiştir. 2000’li yıllardan günümüze kadar ise işsizlik oranları %6 ile %10 arasında dalgalanmıştır.

Düşük işsizlik oranlarına sahip olduğu yıllarda Finlandiya -tıpkı İsveç ve Danimarka örneklerinde olduğu gibi- işsizlik konusunda başarılı bir ülke olarak kabul edilmiş ve söz konusu başarı, uygulanan istihdam programlarına ve toplu pazarlık sistemine yorulmuştur (Kiander ve Pehkonen, 1999: 94). Fakat takip eden yıllarda işsizliğin artışıyla birlikte bahsi geçen istihdam programları sorgulanmaya başlanmıştır. Özellikle işsizlik oranlarında ve akabinde pasif araçlara yapılan harcamalarda meydana gelen artışlar, cömert işsizlik ödeneklerine ve emek piyasalarındaki katılıklara yönelik giderek kuvvetlenen eleştirilere sebep olmuş ve istihdam programlarının 1990’lı yıllar boyunca çeşitli reform çalışmalarının konusu haline gelmesine sebebiyet vermiştir. Reform çalışmalarıyla birlikte istihdam programları yukarıda incelediğimiz ülkelerinkine benzer değişimler geçirmiştir. Bu noktada belirtmek gerekir ki işsizliğin oldukça yüksek seviyelere ulaştığı kriz yıllarında (1991-1993) istihdam politikalarına yönelik çok büyük ölçekli değişimler görülmemiştir (Räisänen vd., 2012: 29).

İstihdam politikalarında ortaya çıkan reform ihtiyacının akabinde yapılan çalışmalar, 1990’lı yıllar boyunca -genellikle- kamu istihdam servisine ve işsizlik sigorta sistemine yönelik olarak yapılmıştır. Kamu istihdam servisine yönelik yapılan reform çalışmaları, istihdam ofisiyle yapılan düzenli görüşmeleri, iş arama planı oluşturulmasını, işsizlerin takip edilmesini ve iş arama eğitimlerini kapsamıştır. Söz konusu reform çalışmaları ile işsiz kişilerin daha aktif bir şekilde iş aramalarını ve böylece işsiz kişilerin daha hızlı bir şekilde, uygun işleri bulmalarını sağlamak hedeflenmiştir (Räisänen vd., 2012: 30). Pasif politikaların en önemli iki aracı olan işsizlik sigortası ve yardımları 1990’lı yıllardan önce sahip oldukları cömert özellikleri 1990’lı yılların ortalarından itibaren kaybetmeye başlamıştır. İşsizlik ödeneklerinin cömert özelliklerinin azaltılması ve kabul şartlarının zorlaştırılması kriz döneminde artan bütçe açıklarının azaltılması çabasına dayanmaktadır. (Duell vd., 2009: 60) Çünkü -daha önce ifade edildiği gibi- işsizlik sigorta ve yardımları işsizliğin artışıyla beraber otomatik olarak artmakta ve ağırlıklı olarak devlet tarafından finanse edilen fonların bütçe üzerindeki yükünü artırmaktadır.

En önemli reformlardan bir tanesi 1996 ve 1997 yılları arasında hazırlanmış ve 1998 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir. “İşgücü piyasasının işleyişinin zayıflaması, emek politikası araçlarının verimliliklerinin düşmesi ve para yardımlarına olan güveninin aşırı hale gelmesi” gibi olumsuz durumlar bu reformun yapılmasını sağlamıştır. Bu reform ile pasif istihdam politikası araçları işsiz kişileri “aktive” etme çabasına yönelik olarak değiştirilmiş, istihdam hizmetlerine yönelik olarak geliştirmeler yapılmış ve aktif istihdam programlarına yönelik çeşitli reformlar gerçekleştirilmiştir (Arknil ve Spangar, 2001: 4-5).

Grafik 16: Finlandiya - İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)

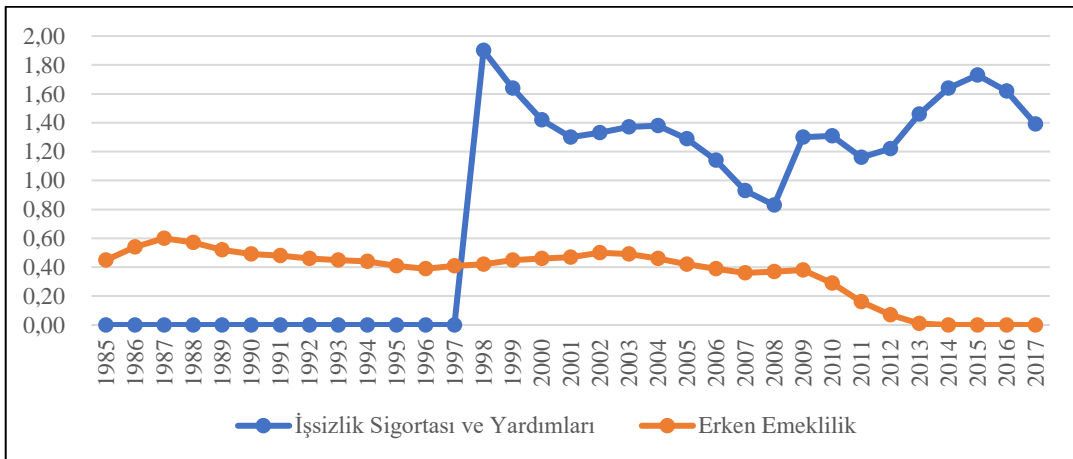


Kaynak: OECD.stat, 2019

Yukarıda bulunan Grafik 16'dan görülebildiği üzere işsizliğin arttığı kriz döneminde pasif programlar için yapılan harcamalar büyük bir artış göstermiştir. Yapılan reform çalışmaları ve bu dönemde meydana gelen işsizlikteki azalış pasif programlar için yapılan harcamaların azalmasını sağlamıştır. Pasif istihdam programlarına yapılan harcamalardaki azalma küresel krize kadar sürmüştür. Küresel krizle birlikte harcamalarda meydana gelen belli bir miktar artış dikkat çekmektedir.

2.4.1.1. Pasif İstihdam Politikaları

Grafik 17: Finlandiya - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)¹³



Kaynak: OECD.stat, 2019

¹³ İşsizlik Sigorta ve Yardımlarına ilişkin OECD verileri 1997 yılından itibaren verilmiştir.

2.4.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımı

İşsizlik ödenekleri 1980'li yıllar boyunca cömert özellikler sergilemiştir. 1990'lı yılların başındaki kriz yüzünden bu cömert ödenekler ciddi bir harcama kalemi haline gelmiştir. İşsizlik ödeneğinin oluşturduğu yükten kurtulmak için söz konusu ödeneğin cömert yapısı zamanla azaltılmıştır. Bu yöndeki ilk değişim, 1992 yılında işsizlik ödenek seviyesinin azaltılması şeklinde ortaya çıkmıştır. İzleyen yıl hazırlanan yasa ile yararlanma şartları sıkılaştırılmış, temel ödenekten yararlanmak için gereken bekleme süresi 6 haftadan 3 aya çıkartılmıştır (European Commission, 1996c: 61). Bu dönemde işsizlik ödeneklerinden yararlanma şartları daha zor hale getirilirken, aynı zamanda işgücü piyasalarının dışında kalan kişilerin istenmeyen davranışları da dikkate alınmıştır. Bu maksatla 1995 ve 2001 yılları arasında yapılan değişiklikler ile işsizlik ödeneklerinden faydalanan işsiz kişilerin olası iş tekliflerini veya aktif istihdam programlarına katılma tekliflerini reddetmeleri halinde çeşitli sınırlamaların/tedbirlerin (kesinti vb.) uygulanabilmesi sağlanmıştır (Kananen, 2012: 568). Böylece kişilerin işsizlik ödeneklerini suiistimal etmeleri de belli ölçüde engellenmiştir.

1994 yılında da değişiklikler devam etmiştir. İşsizlik yardımı olarak görünen temel ödenek, işsiz kalmadan evvelki çalışma sürelerini hesaba katan, ödenekten yararlanmada azami bir süreyi şart koşan yeni bir şekle sokulmuş ve böylece temel ödenek, işsizlik sigorta ödeneğine daha çok benzer hale getirilmiştir (European Commission, 1996c: 61). 1994 yılında temel ödenek için belirlenen azami süre 500 gündür ve 6 aylık bir istihdam geçmişi şart olarak getirilmiştir. Bu şartları karşılayamayan kişiler için ise, başvuranın mali durumunun dikkate alındığı *İşgücü Piyasası Desteği* olarak anılan yeni bir destek tipi oluşturulmuştur (Kananen, 2012: 567).

1997 yılında ise, işsizlik sigorta ödeneği ile aktif istihdam programları arasındaki yenileme bağlantısı kesilmiştir. Aktif istihdam programlarına katılım, işsizlik sigorta ödeneğinin yenilenmesine olanak sağlamayan bir hale getirilmiştir (Kananen, 2012: 567). İşsizlik ödeneklerini daha sıkı bir hale getiren bu değişiklikler, işsizlik ödeneklerine kamunun yapmış olduğu harcamaların düşmesinde etkili olmuştur.

Günümüzde Finlandiya'da işsizlik güvencesi üç farklı ödenekten oluşmaktadır. Bunlardan ilki olan gelir bağlantılı işsizlik ödeneği, işsizlik sigorta fonlarından birine üye olan ve gerekli koşulları sağlayanlara verilmekteyken; temel ödenek olarak ifade edilen ikincisi, fon üyeliği bulunmayan kişilere verilmektedir. İşgücü piyasası desteği ise, gelir bağlantılı sigortadan yararlanmak için gerekli çalışma koşullarını sağlayamayan veya işsizlik ödeneğinden maksimum süreler için (500 gün) yararlanmış olan kişiler için sağlanmaktadır (TE-palvelut, 2019a).

- Gelir Bağlantılı İşsizlik Ödeneği
- Temel Ödenek
- İşgücü Piyasası Desteği

Finlandiya’da 26 tane işsizlik fonu bulunmaktadır. Bu fonlar, işsizlik süreleri boyunca işsiz kişilere belli miktarlarda ödeme yapmaktadır (The Federation of Unemployment Funds in Finland [TYJ], 2019a). İlgili fonlardan yararlanmak isteyen kişinin bu fonlardan bir tanesine belirli süreler için kaydolmuş ve fona gerekli katkı paylarını ödemiş olması gerekmektedir. Ayrıca işsiz kişinin işsiz kaldığı an kamu istihdam ofisine (*İstihdam ve Ekonomik Gelişim Ofisi*) iş arayan olarak kaydolması gerekmektedir. Bunların dışında, belirlenen çalışma şartlarını da karşılayan 17-64 yaş aralığındaki kişiler, ilgili fonların sağlamış olduğu gelir bağlantılı sigortadan yararlanabilmektedirler (TYJ, 2019b: 4-5).

Gelir bağlantılı ödenekten yararlanmak için karşılanması gereken koşullardan bir tanesi yukarıda bahsi geçen çalışma şartlarıdır. Buna göre işsiz kalan “işçiler”, işsiz kalmadan önce en az 26 hafta istihdam edilmiş olmalıdırlar ve her hafta en az 18 saatlik çalışma saatini doldurmuş olmalıdırlar. Ayrıca bu süre zarfında toplu anlaşmalarla belirlenmiş ücret tutarı, bu kişilere ödenmiş olmalıdır. Sözü geçen 26 hafta kesintisiz olmak zorunda değildir fakat iş arayan olarak kaydolmadan önceki 28 ay içinde bu sürelerin karşılanmış olması gerekmektedir. Bahsi geçen 28 aylık dönem hastalık, askeri hizmet gibi özel hallerde 7 yıla kadar genişletilebilmektedir. Bu şartların tamamını karşılayamayan işsiz kişiler gelir bağlantılı işsizlik ödeneğinden yararlanamamaktadırlar (TYJ, 2019b: 5).

Gelir bağlantılı ödenekten yararlanamayan kişiler, temel ödenekten yararlanabilmektedirler. Bu ödenek, kişilere -genellikle- 400 günlük bir süre için verilmektedir fakat bunun istisnaları bulunmaktadır. Eğer kişi işsiz kalmadan önce 58 yaşını doldurmuş ise, söz konusu süre en fazla 500 gün olmaktadır. Eğer kişi toplamda üç sene veya daha az süreyle çalışmış ise, söz konusu süre en fazla 300 gün olmaktadır (Info Finland, 2019a).

Üçüncü yardım, iş piyasası desteği olarak bilinmekte ve diğer iki seçenekten yararlanamayan kişileri hedeflemektedir. Yani işsiz kişi gelir bağlantılı ödeneğin koşullarını yerine getiremiyorsa veya temel ödenekten azami sürelerle yararlanmış ise iş piyasası desteği üçüncü bir seçenek olarak ortaya çıkmaktadır (Info Finland, 2019a).

2.4.1.1.2. Erken Emeklilik Programı

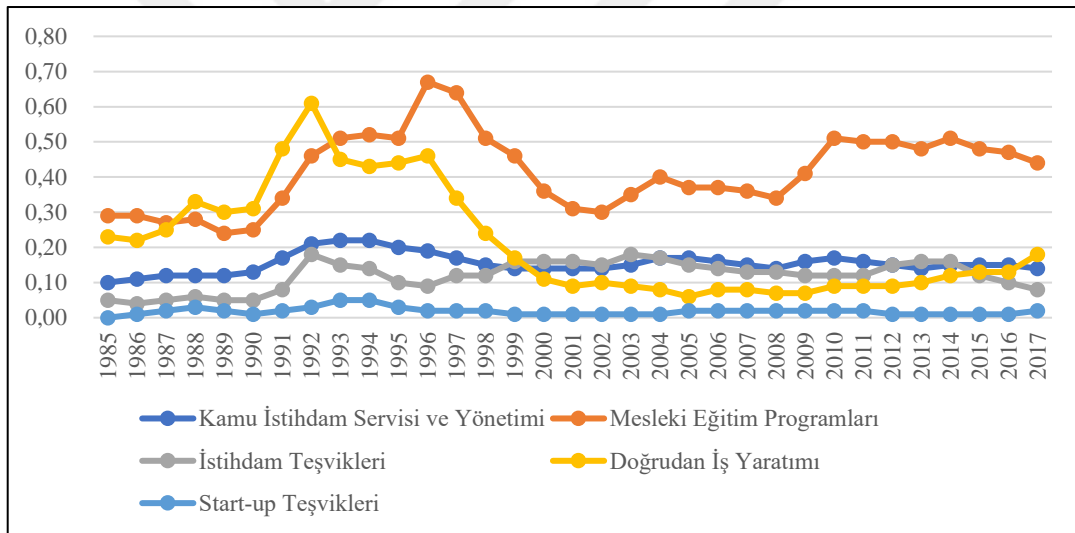
Diğer örneklerde olduğu gibi -özellikle 2000’li yılların ortalarından itibaren- erken emeklilik programlarına yapılan kamu harcamaları azalış göstermiştir. Bu azalışta rol oynayan faktör 2005

yılında yapılan değişikliktir. Bu değişiklikle beraber erken emeklilik olanağı sağlayan tüm fırsatlar sıkılaştırılmıştır. Söz gelimi, bireysel erken emeklilik olarak ifade edilen emeklilik sistemi, yalnızca 1944 yılından önce doğanları veya belirlenmiş özel şartları karşılamak kaydıyla 1944-47 yılları arasında doğanları kapsar hale getirilmiştir. Dolayısıyla izleyen yıllarda bireysel erken emeklilik programından yararlanabilen kişilerin sayısı oldukça azalmıştır. Emek piyasalarından erken çıkışı sağlayan bir diğer emeklilik programı, yalnızca belli şartları sağlayan ve çalışma engeli bulunan kişilere sağlanan malulen emeklilik programıdır. Bu program da 2005 yılındaki reformun konularından bir tanesi olmuştur. (Finnish Centre For Pensions, 2019)

2.4.1.2. Aktif İstihdam Politikaları

Aşağıda bulunan Grafik 18 yardımı ile aktif istihdam programlarına yapılan kamu harcamalarını GSYH'nin yüzdesi olarak başlıklar halinde görmek mümkündür.

Grafik 18: Finlandiya - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)



Kaynak: OECD.stat, 2019

2.4.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Belli şartları taşıyan işsiz kişileri istihdam eden işverenler ücret maliyetinin %30'u, %40'ı veya %50'si kadarını karşılayan bir sübvansiyon almaktadırlar. Anlaşıldığı üzere sübvansiyonlar işverenlere sağlanmaktadır fakat işsiz kişilerin özellikleri dikkate alınmaktadır. Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının en temel amacı, iş becerisi yönünden eksik olan işsiz kişilerin veya yaralanma, hastalık gibi sebeplerle çalışma kapasitesi azalmış işsiz kişilerin istihdamını teşvik etmektir. Sübvansiyon ile firmaların düşük verimliliği tazmin edilmektedir (Ministry Of Economic Affairs And Employment Of Finland, 2019a).

Merkezi devlet daireleri ve kurumları bu sübvansiyondan yararlanamamaktadır fakat şirketler, dernekler, vakıflar ve belediyeler yararlanabilmektedir. İşverenlerin yararlanacakları sübvansiyonun miktarı ve süresi değişiklik göstermektedir. İstihdam edilen kişinin işsiz kaldığı süre veya istihdam edilen kişinin engel veya hastalığının iş performansına etkisi, sübvansiyonun verilme süresini etkilemektedir. (TE-palvelut, 2019b).

2.4.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları

Bilindiği üzere bu tip programlar yeni işleri ve dolayısıyla da istihdamı artırmayı hedeflemektedir. *İstihdam ve Ekonomik Gelişim Ofisleri (Employment and Economic Development Office - TE)* tarafından yönetilen bu programlar ile sağlanan hibeler, girişimcilere maksimum 12 ayla sınırlı olacak şekilde verilmektedir. Hibeler verilmeden önce birtakım gerekliliklerin karşılanması gerekmektedir. Öncelikle girişimcinin tam zamanlı olarak söz konusu iş ile uğraşması gerekmektedir. Ayrıca girişimcinin, iş için gerekli becerilere sahip olması beklenmektedir. Bu şartları yerine getiren girişimcinin sahip olduğu iş planı kar potansiyeline sahip olmalıdır. *İstihdam ve Ekonomik Gelişim Ofisi* hibe kararını alırken, sektörün rekabetçi özelliklerini ve yeni girişimlere ihtiyacını göz önüne almaktadır (Ministry Of Economic Affairs And Employment Of Finland, 2019b).

2.4.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları

İstihdam ve Ekonomik Gelişim Ofisleri tarafından işsizlere yönelik olarak sağlanan mesleki eğitim programları ile yeni becerilerin işsizlere kazandırılarak istihdam olasılığının artırılması hedeflenmektedir. Söz konusu programlar ücretsiz olarak sağlanmakta olup eğitim süresince işsiz kişilere işsizlik ödeneği verilmektedir. Mesleki eğitim programları 20 yaşından büyüklere, işsiz kalanlara veya işsiz kalmak üzere olanlara yönelik olarak tasarlanmaktadır. Kişilerin alacakları mesleki eğitimi programı, başlı başına bir alana ilişkin mesleki beceriye yönelik olabileceği gibi, dil yahut iş arama üzerine de olabilmektedir. Mesleki eğitim programları *İstihdam ve Gelişim Ofisleri* tarafından sağlanmaktaysa da eğitim, ofislerin anlaştığı enstitü ve şirketler tarafından verilmektedir (Info Finland, 2019b).

İşsizlik ödeneği alan kişilerin programa katılmaları halinde bu kişiler aynı miktarda ödenek almaya devam edeceklerdir fakat *İstihdam ve Ekonomik Gelişim Ofisleri* tarafından kişiye yönelik olarak hazırlanan istihdam planında mesleki eğitim programlarına katılıma ilişkin bir anlaşma yapılmış ise, söz konusu ödenek biraz daha fazla olabilmektedir. Kişilerin eğitim dönemi boyunca işsizlik ödeneğinden yararlanabilmeleri için birtakım şartları sağlamış olmaları gerekmektedir. *İstihdam ve Gelişim Ofisine* kayıtlı olmak, en az 25 yaşında olmak, *İstihdam ve Ekonomik Gelişim Ofisinin* eğitim programının beceri ve yeteneği geliştireceğine hüküm vermesi ve kişi ile ofis arasında eğitim programlarından yararlanmaya ilişkin olarak bir anlaşmanın yapılmış olması gerekli

şartlardır. Ayrıca eğitim programlarına katılan kişilere ulaşım için yaptıkları harcamaları kapsayan ek bir ödenek de sağlanmaktadır (Info Finland, 2019b).

2.4.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Özellikle 1998 yılından itibaren, Finlandiya Kamu İstihdam Ofisinin (TE) sağlamış olduğu eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin önemi artmıştır. Zira bahsi geçen dönemde yapılan değişiklikler ile işsiz olup iş arayan kişilerin ofis ile düzenli görüşmeler yapmaları zorunlu tutulmuş ve bu görüşmeler ile kişilere özgü iş arama planlarının oluşturulması ve kişilerin ofis tarafından takip edilmesi sağlanmıştır. Ayrıca kişilerin bağımsız iş arama faaliyetleri de teşvik edilmiştir (Raisanen vd., 2012: 34). Yine aynı dönemde yapılan reform çalışmasının bir sonucu olarak, işsiz olup iş arayan kişilerin iş arama eğitimi almaları sağlanmıştır. Bu eğitim bazı hallerde emek piyasası eğitim programlarının bir parçası olarak uygulandığı gibi, diğer bazı hallerde de istihdam ofisinin görevlilerince düzenlenen ve iş arayan kişilerden oluşturulan kulüplerde de uygulanmıştır (Arkil ve Spangar, 2001: 6).

Kamu İstihdam Ofisine yönelik olarak yapılan bir diğer değişiklik, 2004 ve 2006 yılları arasında yapılmıştır. Bu değişiklikler ile Kamu İstihdam Servisleri ikiye ayrılmış ve işsizlerin farklı özelliklerine göre yetki alanı değişen iki servis ortaya çıkmıştır. Bu servislerden ilki olan *Emek Gücü Hizmet Merkezi (Labour Force Service Centre- LAFOS)* sağlık ve sosyal problemleri olan uzun dönemli işsizler ile ilgilenmektedir. Öte yandan oluşturulan ikinci birim olan *İstihdam Ofisleri* açık iş gücü piyasasında iş arayan kişiler ile ilgilenmektedir (Räisänen vd., 2012).

Kamu istihdam servisine yönelik olarak yapılan bu reformların temel amacı uzayan işsizliği engellemek, yapısal işsizliği azaltmak ve işgücünün uygunluğunu sağlayarak eşleşme problemlerini azaltmaktır (Räisänen vd. 2012). Yukarıda ifade ettiğimiz değişikliklerin yanı sıra, yerelin ve bireylerin ihtiyaçlarını dikkate alan, daha kapsayıcı olan ve performans hedeflerini dikkate alan modern yapılar, istihdam hizmetlerinin sunumu ve yönetimi için inşa edilmiştir.

Yeni milenyumun hemen başından itibaren, aktivasyon uygulamalarına katılım daha eşitlikçi ve kapsayıcı bir zemine oturtulmuş, yerel ve bölgesel aktivite çeşitlilikleri artırılmış ve belediyelerin aktivasyon sürecindeki sorumlulukları genişletilmiştir (Keskitalo, 2007: 153). Bölgesel şartların dikkate alındığı, birden fazla iletişim kanalının katılımcılara sağlandığı, diğer servis sağlayıcılar ile iş birliğinin artırıldığı yeni yaklaşımlar tanıtılmıştır. Tanıtılan bu yeni yaklaşımlar ile müşteri odaklı hizmetlerin yenilenmesi ve kolaylaştırılması hedeflenmiştir. Yenilenen hizmet modeli üç ayaklı bir yapıya dayanmaktadır. Buna göre, çalışmaya hazır katılımcılar ile işverenleri hedefleyen “*İstihdam ve Girişim Hizmetleri*”, ihtiyaç duyan katılımcılara beceri kazandırmayı hedefleyen “*Beceri Gelişim Hizmetleri*” ve ilave birtakım hizmetlere ihtiyaç duyan kişilerin emek piyasasına girişlerini teşvik

eden “Desteklenmiş İstihdam Hizmetleri” modelin üç ayağını oluşturmaktadır. Bu model iş birliğini destekleyen bir model olarak görülmektedir (Weishaupt, 2014: 10).

Kamu istihdam hizmetlerinin performans hedefleriyle yönetilmesi ise 1990’lı yılların başlarına kadar dayanmaktadır. Bakanlık tarafından yıllık olarak belirlenen performans hedefleri, istihdam ofislerinin başarılarını ölçmede kullanılmaktadır. Ofislerin performansları ise bakanlık altında örgütlenen “Ekonomik Gelişim, Ulaşım ve Çevre Merkezleri (ELY)” tarafından izlenmektedir. Söz konusu hedefler, bakanlık, ELY ve istihdam ofislerinin iş birliği içerisinde çalışmasıyla belirlenmektedir (Weishaupt, 2014: 11).

Kamu İstihdam Servisi, İstihdam ve Ekonomi Bakanlığı altında örgütlenmiştir ve kaynakları bütçe vasıtasıyla ayarlanmaktadır. Bütçe temin edilirken, Kamu İstihdam Servisi’nin operasyonel işlemleri için temin edilen bütçe, doğrudan İstihdam ve Gelişim Ofislerine (TE) aktarılırken; aktif istihdam politikaları için ayrılan bütçe, önce bu ofislere danışmanlık ve yönlendirme sağlayan “Ekonomik Gelişim, Ulaşım ve Çevre Merkezlerine (ELY)” yollanmakta ardından istihdam ofislerine aktarılmaktadır. Aktarılan bütçe, ulusal yasalar veya bakanlık tarafından hazırlanan rehberler ile belirlenmiş program setlerinin uygulanmasını sağlamaktadır. Söz konusu programların uygulanmasında istihdam ofisleri, yıllık stratejik planlarında belirledikleri hedef gruplara öncelik verebilmekte ve kişilerin ihtiyaçlarına göre hangi programın uygulanacağını seçebilmektedir. Böylece yerelin ve bireylerin ihtiyaçlarına göre belirli bir esneklik ofislere sağlanmış olmaktadır (Weishaupt, 2014: 9-10).

Günümüzde, *İstihdam ve Ekonomik Gelişim Ofisine* işsiz ve iş arayan olarak kaydolun kişiler, ofisin sağladığı kişisel danışmanlık hizmetinden ve iş piyasasına ilişkin desteklerden yararlanabilmektedirler. Ayrıca iş arayan kişiler, ofisin açık iş pozisyonları ile iş arayanların eşleşmelerini sağlamak için oluşturduğu web sitesinden yararlanarak kendilerine uygun işleri bulabilmektedirler.

2.4.1.2.5. Doğrudan İstihdam

Doğrudan istihdam olarak da bilinen kamu istihdamı 1991 yılında patlak veren krizden sonra azalmaya başlamıştır. Azalmaya bağlı olarak bu programlara yapılan kamu harcamaları da azalmıştır. Krizin patlak verdiği yıl, bu programlara yapılan kamu harcamalarının (GSYH’nin yüzdesi) seviyesi %0,60 civarında iken 2000 yılına gelindiğinde söz konusu seviye %0,09’a düşmüştür. Küresel krizi takiben ilgili program için yapılan harcamalar artış göstermiştir ve günümüzde %0,20’ye yakın oranlarda seyretmektedir.

2.5. Almanya

Almanya istihdam politikaları hususunda uzun ve özgün bir geçmişe sahiptir. Özellikle, Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesiyle beraber ortaya çıkan yapısal işsizlik problemi ve 2000'li yılların hemen başında Almanya istihdam hizmetlerinin konu olduğu reform çalışmaları, istihdam politikaları özelinde önemli dersler barındırmaktadır.

2.5.1. Almanya'da İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları

İstihdam politikaları diğer ülkeler için olduğu gibi Almanya için de büyük bir önem taşımaktadır. Özellikle işsizlik oranlarının ciddi bir biçimde arttığı dönemlerde Alman Hükümetlerinin istihdam politikaları aracılığıyla işsizliğe karşı gösterdiği reaksiyonlar bu politikaların önemini doğrulamaktadır. Önce 1970'li ve 1980'li yıllarda beliren petrol krizlerinin yarattığı işsizlik problemine yönelik olarak geliştirilen istihdam politikaları, daha sonra Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesiyle ortaya çıkan yapısal problemlerin çözümü için uygulanmaya başlayan istihdam politikaları Almanya'nın işsizlik problemini çözmesinde önemli rol oynamıştır.

Kuşkusuz Almanya ekonomisinin karşılaştığı en büyük yapısal problemlerden biri Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu yapısal problem, merkezi planlı bir ekonomi yönetiminden piyasa mekanizmasına ani bir geçiş yapan Doğu Almanya'nın piyasa mekanizmasının gerekli kıldığı rekabet anlayışından yoksun olmasından ve buna bağlı olarak Doğu Almanya'nın üretim teknolojisinde, üretilen ürünlerin kalite ve çeşitliliğinde Batı Almanya'nın gerisinde kalmasından ileri gelmektedir. Piyasa mekanizmasının gerekliliklerine aşına olmayan Doğu Alman firma ve işçileri, piyasa ekonomisinde tutunamamış ve dolayısıyla da işsizlik bir yapısal problem olarak ortaya çıkmıştır. Piyasa mekanizmasının gerekliliklerini karşılayamayan kesimlerin gerekli beceri ve anlayış ile donatılması, bu dönemde uygulamaya konan istihdam politikalarıyla olmuştur.

Almanya'nın birleşmesinin hemen ardından artış gösteren işsizlik oranlarını dizginlemek için aktif istihdam programlarına yapılan harcamalar arttırılmış ve yeni programlar tanıtılarak söz konusu işsizlik ile baş edilmeye çalışılmıştır. Doğu Almanya'daki işçilerin piyasa mekanizmasının gerekli kıldığı becerileri kazanmaları için yeni eğitim programları; bu kişilerin doğrudan istihdam edilmeleri için kamu istihdam programları ve istihdam teşvikleri tanıtılmıştır. Böylece nitelsiz veya düşük nitelikli işçilerin emek piyasasındaki pozisyonlarını iyileştirmek ve bu kişileri istihdam edilebilir hale getirmek hedeflenmiştir (Zoellner vd., 2018: 378).

İstihdam programlarına yönelik adımlar, 2000'li yılların başında ve ortalarında da atılmaya devam etmiştir. Bu adımlardan en önemlileri kuşkusuz dört parçadan oluşan ve "Hartz Reformları" olarak bilinen adımlardır. Bu adımlarla birlikte Almanya da tıpkı yukarıda incelediğimiz ülkelerin 1990'lı ve 2000'li yıllar boyunca geçirdikleri değişimlere benzer bir değişimi deneyimlemiştir. Hartz

1 ve 2 olarak ifade edilen ilk iki değişiklik 2003 yılında hayata geçirilmiştir. “Bu iki reformun temel amacı, ücret sübvansiyonları ile emek maliyetini düşürmek ve yeni istihdam olanakları yaratmaktır.” Ayrıca söz konusu reformlar ile geçici işler ve belirli süreli sözleşmeler üzerindeki kısıtlamalar hafifletilerek işgücü piyasasının deregülasyonuna yönelik adımlar atılmıştır (Krebs ve Scheffel, 2013: 672).

2004 yılında hayata geçirilen Hartz 3 ile işe yerleştirme hizmetinin verimliliğini artırmak hedeflenmiştir. “Bu amaçla, Federal İstihdam Ajansı tekrar düzenlenmiş ve kalite kontrol üzerine yoğun vurgu yapılmıştır.” Ayrıca söz konusu reformla birlikte piyasa yaklaşımı ön plana çıkartılmış ve işsiz kişilerin özel istihdam ofislerine başvurabilmeleri sağlanmıştır (Krebs ve Scheffel, 2013: 672-673). Hartz reform dizisinin en sonuncusu ve kuşkusuz en çok bilineni olan Hartz 4, 2005 yılında hayata geçirilmiştir. Bu reform sayesinde daha önce cömert özellikler sergileyen işsizlik ödenek sisteminde köktenci denebilecek değişimler yapılarak aktivasyon fikri öncelenmiştir.

2003-2005 yılları arasında hayata geçirilen Hartz Reformlarının izlediği stratejileri üç parça olarak değerlendirmek mümkün gözükmemektedir. Bu stratejilerden ilki, istihdam hizmetlerinin ve politika araçlarının geliştirilmesidir. Diğer ikisi ise, işsiz kişilerin aktivasyonunu sağlamak ve emek piyasalarını deregüle ederek istihdam talebini beslemektir. “Bu uğurda, halihazırda var olan aktif istihdam politikalarında değişiklikler yapılmış ve yeni araçlar tanıtılmıştır.” Ayrıca söz konusu reformlar ile “işsizlerin hak ve yükümlülüklerinin yasal ve kurumsal çerçevesi büyük ölçüde değiştirilmiştir” (Jacobi ve Kluve, 2006: 2).

Almanya’daki istihdam politikalarına yönelik olarak yapılmış çeşitli reformlar yalnızca programlar için değil, aynı zamanda programların yönetilmesi hususunda da değişiklikler yaratmıştır. Almanya’da istihdam politikalarından büyük ölçüde sorumlu olan kurum Federal İstihdam Ajansı’dır fakat yerel aktörlerin de istihdam politikalarına yönelik çeşitli sorumlulukları zamanla üstlenmeye başladıkları görülmektedir. 1980’li yıllarda artış gösteren işsizlik rakamları ve sosyal destek ödemeleri belediyelerin daha aktif hale gelmelerine neden olmuştur. Bu dönemden itibaren belediyeler, bölgelerindeki işsizler için çeşitli istihdam olanakları yaratmak amacıyla çeşitli araçlar oluşturmuştur. Söz konusu araçlar Federal İstihdam Ajansı’nın aktivitelerini tamamlayıcı nitelikler sergilemiştir. Bu noktada belirtmek gerekir ki yerel istihdam politikaları finansal açıdan Federal İstihdam Ajansı’na ve diğer ulusal ve uluslararası kurumlara bağımlıdır (Bönker ve Wollmann, 2006: 193).

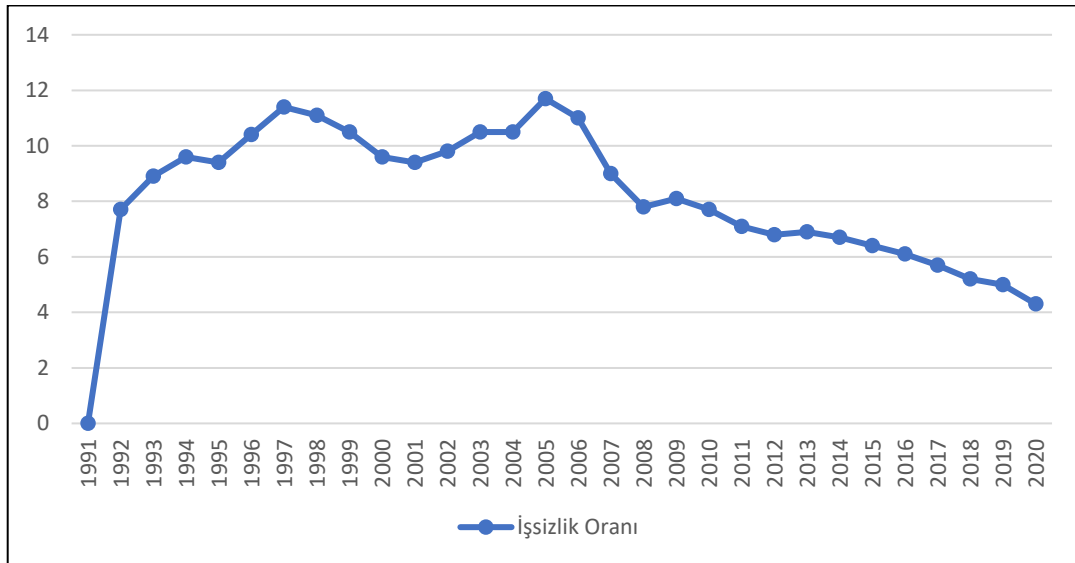
Yerel otoritelerin uygulamış olduğu politikalar farklı araçlardan oluşabilmektedir. Bu farklı araçlar içerisinde iş yaratma ve yeniden eğitim (retraining) programları büyük ölçüde kullanılmaktadır. Bazı yerel hükümetler, yerel yönetim ve yerel işverenler arasındaki iletişimi artırarak sosyal destek ödemesi alan kişilerin aktif bir şekilde emek piyasalarına yerleştirilmesini sağlamıştır. Bu işlem, genellikle belediyelerin, yerel işverenlerin, yerel ticaret odaları başkanlarının

ve yerel sendika temsilcilerinin katılımlarıyla -istihdam için- oluşturulmuş yerel birliklerin içerisinde yer almıştır. Ayrıca belediyeler emek piyasasının yönetilmesinde Federal İstihdam Ajansı'nın yerel kollarıyla iş birliği içerisinde hareket etmiştir fakat söz konusu iş birliği, çeşitli sebeplerden dolayı çeşitli zorlukları beraberinde getirmiştir. Zira, Federal İstihdam Ajansı'nın bölgesel ayrımı, belediyelerin ve eyaletlerin sınırlarıyla örtüşmemektedir. Bunun yanı sıra, iki kurum da kendi katılımcılarını önceleyen güçlü teşvikleri uygulamak durumunda kalmıştır. Bu tip problemler iş birliğini zora sokmuştur (Bönker ve Wollmann, 2006: 194).

Yerel yönetimlerin emek piyasasındaki rolünü değiştirecek reformlar 1990'lı yıllardan itibaren görülmüştür fakat bu değişimler yerelleşmeyi iki yönde de etkilemiştir. Dolayısıyla yerelleşmenin arttığını veya azaldığını kesin bir dille söylemek pek mümkün görünmemektedir. Zira, yapılan değişiklikler ile yerel hükümetlerin finansal rahatlama yaşamış olmalarına rağmen, emek piyasasındaki sorumluluklarının azaldığı bir süreci deneyimledikleri de görülmektedir. Özellikle Hartz reformları yerel hükümetlerin istihdam politikasındaki rolünü azaltmıştır (Bönker ve Wollmann: 2006: 193).

1970'lerden günümüze kadar -hemen hemen- her on yılın başında işsizlik oranlarında sıçramalar olmuştur. İşsizlik oranı 2005 yılında zirveye ulaşmıştır. 2005 yılında sonuncu parçası uygulamaya konan Hartz reformları ile işsizlik azalma eğilimine girmiştir. Bu yüzdendir ki işsizlik oranlarının dizginlenmesi sıklıkla Hartz reformlarına yorulmuş ve bu reformların işsizlik oranlarının dizginlenmesindeki rolü çeşitli etki çalışmalarıyla araştırılmıştır.

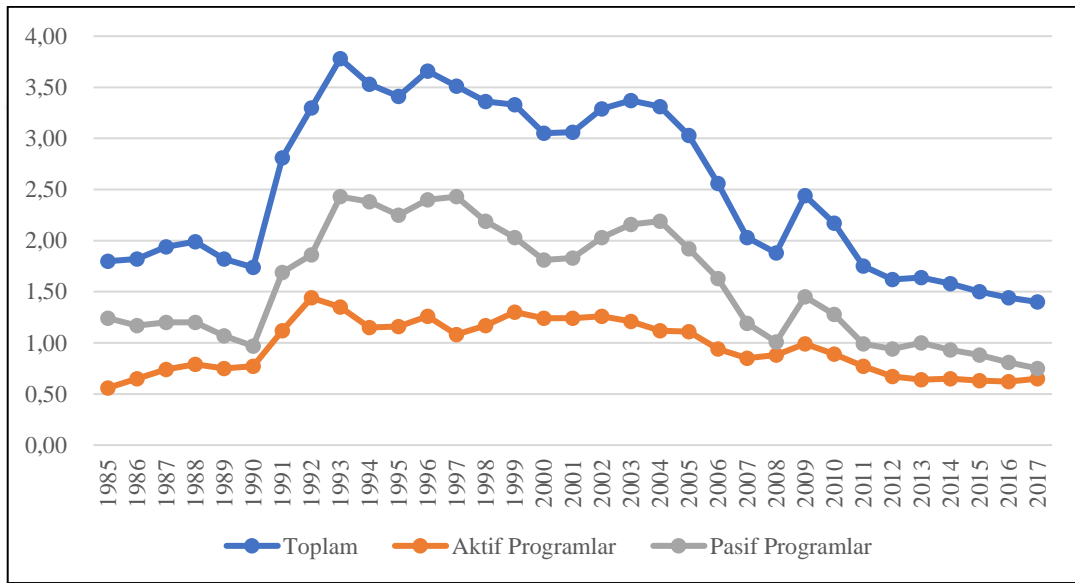
Grafik 19: Almanya - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü



Kaynak: Statistisches Bundesamt, 2020

Aşağıda bulunan Grafik 20, istihdam politikalarına yönelik harcamaları milli gelirin yüzdesi olarak, aktif ve pasif programlar ayrımıyla göstermektedir. Bu grafiğe bakıldığında hem aktif hem de pasif istihdam politikalarına yapılan harcamaların 1989 yılından itibaren artış gösterdiği ve Hartz reformlarına kadar yüksek seviyelerde dalgalandığı görülmektedir. Hartz reformlarıyla birlikte hem aktif hem de pasif politikalar için yapılan harcamaların azaldığı görülmektedir. Bu azalışta söz konusu reformun Alman işsizlik ödeneklerinin cömert özelliğinin törpülemesi ve aktif istihdam programları içerisinde önceleri sıklıkla kullanılan “doğrudan kamu istihdamı” veya diğer bir deyişle “doğrudan iş yaratımı” gibi programların geri plana bırakılması gibi değişiklikler rol oynamıştır.

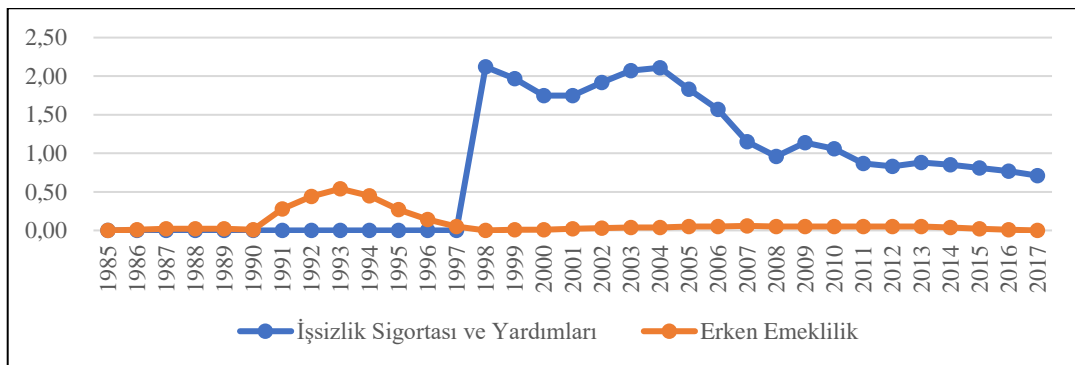
Grafik 20: Almanya - İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)



Kaynak: OECD.stat, 2019

2.5.1.1. Pasif İstihdam Politikaları

Grafik 21: Almanya - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)¹⁴



Kaynak: OECD.stat, 2019

¹⁴ İşsizlik Sigorta ve Yardımlarına ilişkin OECD verileri 1997 yılından itibaren verilmiştir.

2.5.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımı

Almanya refah devletinin sosyal güvenliğe dair attığı adımlar 19. yüzyıla kadar dayanmaktadır fakat işsizlik sigortasına yönelik olarak atılan ilk adım -diğer sosyal güvenlik uygulamalarına nazaran- daha geç atılmıştır (Gordon, 1988: 230). İşsizliğin bir tehdit olarak ortaya çıkması 1920’li yıllarda Almanya’yı harekete geçirmiştir ve 1927 yılında zorunluluk esasına dayanan günümüz Alman işsizlik sigorta ve yardımlarının temelini atan ilk uygulama hayata geçirilmiştir. Hayata geçirilmesinden günümüze kadar gelen bu uygulama, farklı dönemlerde farklı sorunların çözümüne yönelik olarak çeşitli değişimler geçirmiştir. Bu değişimlerden en önemlisi kuşkusuz 2000’li yıllarda Hartz reformları ile gerçekleşmiştir.

Hartz 4 reformundan önce Alman işsizlik sistemi üç kısımlı bir yapıdan oluşmaktaydı. Bu yapının ilk ayağı, “*Arbeitslosengeld*” olarak ifade edilen kısa dönemli bir işsizlik ödeneği olarak bilinmekteydi. Genellikle 12 aylık bir süre için, işsiz kalan kişilere sağlanan bu ödeneğin/paranın miktarı önceki gelirin %60’ı veya %67’si ile sınırlı olacak şekilde uygulanmaktaydı. Bu kısa dönemli işsizlik sigortasından yararlanma süresi sona erdikten sonra, ikinci ayak olan uzun dönemli yeni bir işsizlik ödeneği/parası işsiz kişilere sağlanmaktaydı. “*Arbeitslosenhilfe*” olarak adlandırılan bu uzun dönemli ödenek, daha düşük replasman oranları (%53-57) ile işsiz kişilere temin edilmekteydi ve bu ödenek emeklilik zamanına kadar verilebilmekteydi. Çeşitli sebepler ile bu iki işsizlik ödeneğinden yararlanamayan kişiler için ise üçüncü bir yol bulunmaktaydı. “*Sozialhilfe*” olarak ifade edilen bu yol, gelir testine dayanan bir sosyal yardımdı (Hochmut vd., 2019: 8-9).

Hartz 4 reformuyla uzun dönemli işsizlik ödeneği ve sosyal yardımlar, “*Arbeitslosengeld 2*” adıyla bilinen yeni bir programın içerisinde birleştirilmiştir. Bu yeni program, hane halkının servetine ve gelirine yönelik olarak yapılan gelir testine dayanmaktadır (Hochmut vd., 2019: 8). Bu birleşme ile Alman işsizlik sistemi “*Arbeitslosengeld 1 ve 2*” olmak üzere iki kısımlı bir hale bürünmüştür.

1 numaralı işsizlik ödeneği, zorunlu sigortacılık mantığı ile çalışan ve sigorta primleri ile finanse edilen bir sistemdir. Bu ödenek istihdam vb. gibi konularda belirlenmiş çeşitli şartları sağlayan kişilerin işsiz kaldıklarında başvurdukları ilk ödenek türü olarak karşımıza çıkmaktadır. 2 numaralı işsizlik ödeneği ise, 1 numaralı işsizlik ödeneğinden çeşitli sebeplerle yararlanamayan kişilerin başvurdukları, vergilerin finanse ettiği bir ödenektir. Bu ödenek işsizlik yardımı olarak görünmektedir. Aşağıda bu iki tür ödeneğin detayları açıklanacaktır.

Buradan itibaren *İşsizlik Ödeneği 1* olarak ifade edeceğimiz *Arbeitslosengeld 1*, işsiz kalan kişilerin belirli şartları sağlamaları halinde alabilecekleri, belirli bir süre ve replasman oranıyla sınırlanmış bir ödenektir. İşsiz kaldıkları andan itibaren veya işsiz kalacakları tarihten en fazla üç ay öncesine kadar *İstihdam Ofisine* iş arayan olarak kaydolup, gerekli istihdam geçmişine sahip kişiler *İşsizlik Ödeneği 1*’den yararlanabilmektedirler. Bu ödenek için belirlenen replasman oranı %60 iken,

söz konusu oran çocuk yardımı alan aileler için %67 olarak belirlenmiştir (The Official Website of Berlin, 2019). Bu ödenekten yararlanmak isteyen işsiz kişiler, işsiz olarak kaydolmadan önceki son 2 yıl içerisinde en az 12 ay boyunca, zorunlu sigorta primlerinin ödendiği bir işte çalışmış olmalıdırlar. Söz konusu şartları sağlayan işsiz kişiler, genellikle 15 aylık azami bir süre için işsizlik ödeneğinden yararlanabilmektedirler (Bundesministerium Für Arbeit Und Soziales [BMAS], 2019).

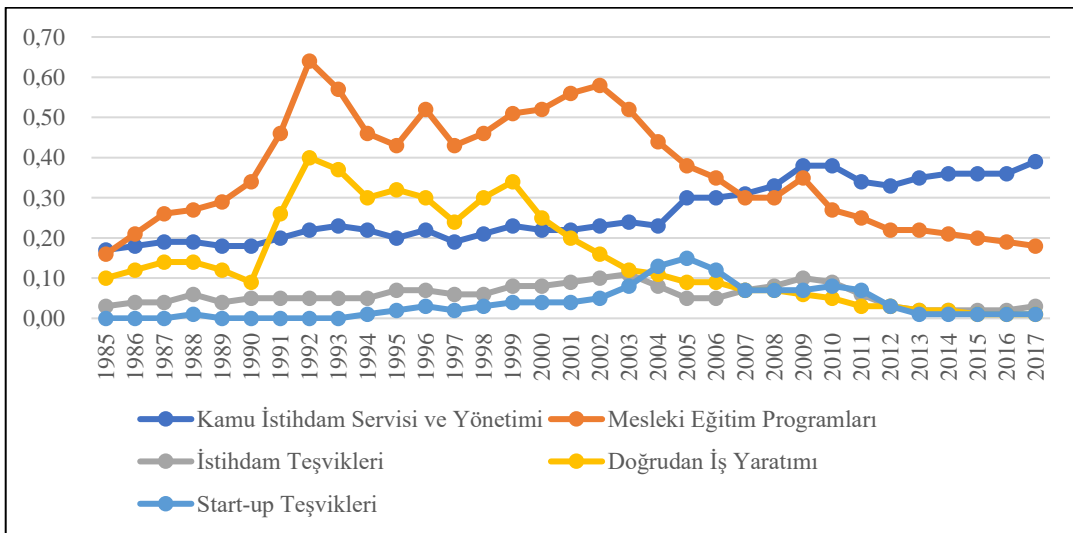
İşsizlik Ödeneği 2, İşsizlik Ödeneği 1'den yararlanamayan işsiz kişilerin başvurdukları ve vergilerin finanse ettiği bir ödenektir. Bu ödenek gelir testine dayanmakta ve kişilerin kazanç ve servetlerini dikkate almaktadır (Nagl ve Weber, 2014: 5). İşsizlik yardımı olarak görünen bu ikincil ödenek sistemi bütün işsiz kişileri kapsamaktadır. Bu ödenekten yararlanmak isteyen kişilerin emeklilik yaşından küçük, 15 yaşından büyük olmaları, çalışabilir olmaları ve Almanya'da uzun süredir ikamet etmeleri beklenmektedir (The Official Website of Berlin, 2019).

2.5.1.1.2. Erken Emeklilik Programı

“Zorunlu emeklilik sigortası planı, sosyal sigortanın üçüncü ayağı olarak oluşturulmuştur” (Schmähl 1993: 40). Söz konusu emeklilik planına yapılacak gelecekteki harcamaların azaltılmasına yönelik en önemli adım 1989 yılında Batı Alman Parlamentosu tarafından kanunlaştırılmıştır. “1992 Emeklilik Reform Yasası” olarak bilinen bu yasanın erken emeklilik hususunda atmış olduğu adım önemlidir. Zira bu kanun ile emeklilik yaşı hususunda yapılan değişiklikler, çalışma yaşamından çıkışı ertelemeyi ve dolayısıyla da erken emeklilik eğilimini azaltmayı hedeflemiştir (Schmähl, 1992: 81).

2.5.1.2. Aktif İstihdam Politikaları

Grafik 22: Almanya - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)



Kaynak: OECD.stat, 2019

2.5.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Ücret sübvansiyonunun önemli uygulamalarından bir tanesi 1989 yılında başlatılmış ve 2002 yılında kaldırılıncaya kadar varlığını korumuştur. 1 yıldan uzun süredir işsiz olarak kayıtlı olan kişileri istihdam eden işverenlere belirli bir miktar ödeme bu program ile yapılmıştır. Çalışanlara sunulan sözleşme açık uçlu olarak belirlenmiş ve haftalık en az 18 saatlik bir çalışma şart koşulmuştur. Ödemenin yapılacağı süre ise 12 ay ile sınırlanmıştır. Söz konusu programın tekrar kullanılmasını engellemek ve kalıcı istihdamı desteklemek için birtakım tedbirler de alınmıştır. Buna göre işverenlerin, işçileri sübvansiyon döneminin bitişinden itibaren, sübvansiyon dönemine tekabül eden süreler içerisinde işten çıkarmaları halinde, işverenlerin söz konusu sübvansiyonu kısmen veya tamamen geri ödemeleri mecburi tutulmuştur (Schünemann vd., 2013: 46). Böylece sübvansiyon bittikten sonra, sübvansiyon süresi kadar ilave bir sübvansiyonsuz istihdam dönemi garanti altına alınmış ve olası işten çıkarılma etkisinin önüne belli süreler için geçilmiştir.

Günümüzde farklı türden şirketlerin çalışan kadrolarını doldurmalarına katkı sağlayacak farklı tipte destek programları bulunmaktadır. Firmaların maliyetlerini azaltmak amacıyla işe alım desteği, eğitim desteği, ücret sübvansiyonu ve iş yerinde eğitim desteği gibi farklı destekler Almanya tarafından sunulmaktadır. Bu desteklerin her biri kuşkusuz önemli olsa da firmaların işlem maliyetlerini azaltmasında ücret sübvansiyonlarının önemli bir yeri bulunmaktadır. Almanya’da uygulanan ücret sübvansiyonları işlerini elde tutmada zorlanan ve iş arayan kişileri hedeflemektedir. Bu tipteki işçileri istihdam eden işverenlere işçilerin ücretlerinin belli bir yüzdesi kadar nakit sübvansiyon sağlanabilmektedir. Söz konusu sübvansiyon, azami 12 ay için ücret maliyetinin %50’si kadar olabilmektedir fakat söz konusu oran, uzun süredir işsizlik problemi yaşayan engellilerin ve yaşlıların istihdam edilmesi halinde %70’e kadar çıkmakta ve azami süre 96 ay olabilmektedir. Bu sübvansiyonlar tahsis edilirken, yatırımcının uzun dönemli bir istihdamı garanti etmesi gerekli tutulmaktadır (Germany, Trade & Invest [GTAI], 2018).

2.5.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları

Almanya’da girişimcileri destekleyen pek çok finansal destek tipi bulunmaktadır. Almanya hükümeti, federe devletler veya Avrupa Birliği tarafından sağlanabilen bu destekler, yeni üretim tesislerinin kurulmasına veya araştırma-geliştirme çalışmalarının yapılmasına yönelik olarak temin edilebilmektedir. Yeni yatırımların yapılması ve yeniliklerin Alman ekonomisine kazandırılması, ekonomi için oldukça önemli olarak görülmektedir. Bu amaçlarla tasarlanan destekler ise farklılık arz etmektedir. Örneğin, geri ödemesiz hibelerin yanı sıra geri ödemeli kredi imkânı veya çeşitli garantiler de destek olarak sunulabilmektedir (GTAI, 2018: 2).

Bölgesel kalkınmayı ve yeni iş olanakları yaratmayı amaçlayan programlardan bir tanesi GRW (*Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"* - Joint Task for the

Improvement of Regional Economic Structures) olarak bilinmektedir (GTAI, 2018: 5). Bu programın sağlamış olduğu nakit desteği ile firmalar, ilk üç yıl için makine ve teçhizat gibi sermaye harcamalarına yönelik olarak ve ilk iki yıl için yeni istihdam ettikleri personellere yaptıkları harcamalara yönelik olarak destek almaktadır.

GRW ile sağlanan finansal desteğin oranı, hükümet tarafından belirlenmiş bölgelere ve teşebbüsün büyüklüğüne göre değişiklik göstermektedir. Buna göre Polonya sınırı olarak belirlenmiş bölgelerdeki küçük işletmeler azami %40'a kadar, orta ölçekli işletmeler %30'a kadar, büyük işletmeler %20'ye kadar destek alabilmektedir. C bölgesi olarak belirlenmiş bölgelerde söz konusu oranlar -sırasıyla- %30, %20 ve %10'dur. D bölgesi için ise söz konusu oranlar -sırasıyla- %20, %10'dur ve büyük işletmeler için oran yerine 200.000 Euro tutarında bir miktar belirlenmiştir. (GTAI, 2018: 5). Böylece kalkınmada öncelikli bölgelerdeki teşebbüsler için belirlenen azami oranlar daha yüksek olmakta ve bu bölgelerdeki istihdam olanakları artırılıp bölgelerin kalkınması sağlanmaktadır.

2.5.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları

Özellikle genç işsizliğin önlenmesi ve gençlerin iş hayatına atılabilmeleri için mesleki eğitim programları önemli bir rol üstlenmektedir. Almanya genel eğitim sisteminin bir parçası olarak tasarlanan mesleki eğitim programları, katılımcıların becerilerini ve istihdam edilebilirliklerini geliştirmekte ve genç işsizliğin en aza indirgenmesi hususunda çeşitli kazanımlar yaratmaktadır (Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF], 2019).

Almanya'da uygulanan çift yönlü mesleki eğitim programları sayesinde katılımcıların mesleki becerileri geliştirilmektedir. Uygulanan bu programlar ile katılımcılara iş başında eğitim ve iş deneyimi sağlanmaktadır. Genellikle 2 ila 3,5 yıl arasında süren bu programlar ile kişilere hem teorik hem de pratik eğitimler verilmektedir. “*Berufsschule*” adı verilen mesleki eğitim okullarında teorik bilgi edinen katılımcılar/öğrenciler, bu sürecin ardından pratik eğitimlerini tamamlamak üzere şirketlerin bünyelerinde zaman harcamaktadırlar. Almanya'da yaklaşık 350 farklı eğitim programı bulunmaktadır (Make It In Germany, 2019).

Yukarıda bahsi geçen çift yönlü mesleki eğitim sistemi, Alman eğitim sistemine sıkı sıkıya bağlı bir şekilde inşa edilmiştir. Bu çift yönlü sistem, kamu tarafından finanse edilen mesleki okullar ile özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeleri bünyesinde bir araya getirmektedir. İşveren örgütleri ile işçi sendikaları, bu sistemin düzenlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu sistemde uygulanan eğitimler, sınavlar ve eğitim sonunda öğrenciye verilen sertifikalar ülke genelinde standart hale getirilmiştir. Dolayısıyla da katılımcıların bölge veya şirket fark etmeksizin aynı eğitimi alabilmeleri sağlanmıştır. Bu standardizasyon ayrıca, işverenlerin sertifikalara olan güvenini de artırmaktadır (BMBF, 2019).

Bu sistemin uygulanması ile kişilere bilgi ve beceri kazandırılmakta ve kişilerin topluma entegre edilmeleri sağlanmaktadır. Öte yandan şirketler, ihtiyaç duydukları eğitimli iş gücüne sahip kişileri çalıştırabilmektedir. Ayrıca bu kişilerin standart özelliklere sahip olmaları nedeniyle farklı şirketlerle işgücü değiş-tokuşu yapma şansı şirketlere tanınmış olmaktadır. Böylece işe alım maliyetleri de azalmaktadır (Bundesinstitut für Berufsbildung [BFB], 2019). Program süresince öğrencilere, istihdam edildikleri şirket tarafından aylık ödeme yapılmaktadır. Ortalama brüt kazanç 908 Euro civarındadır fakat bu miktar bölgeden bölgeye, meslek dalından meslek dalına değişiklik göstermektedir (Make It In Germany, 2019).

2.5.1.2.4. Doğrudan İstihdam

1990 yılındaki birleşim ile Doğu Almanya'da ortaya çıkan işsizlik probleminin çözümünde rol oynayan aktif istihdam programlarından bir tanesi olan iş yaratma programları, işsiz kişilere geçici iş olanakları sunmuş ve bu iş olanakları kamu ve diğer kâr amacı gütmeyen özel alanlarda sağlanmıştır (Bergemann vd., 2016: 4). Bu yıllarda programlardan beklenen en önemli çıktılardan bir tanesi, sosyal zorlukların önüne geçmek ve resmi işsizlik oranlarının düşmesini sağlamak olarak belirlenmiştir. Buna uygun olarak söz konusu programlar ile işsiz kalan veya işsiz kalma riski ile karşı karşıya kalan kişilere istihdam olanağı sağlanmıştır (Bergemann vd., 2016: 6).

1990'lı yıllardan itibaren, bu programlara yapılan harcamalar artış göstermiş ve 1992 yılında zirve noktasına (%0,40) ulaşmıştır. Takip eden dönemde söz konusu harcamalarda çeşitli dalgalanmalar görülse de 1990'lı yılların sonundan itibaren sürekli bir azalış görülmüştür. Bu azalışın sonunda söz konusu oran 2017 yılı için %0,01'e ulaşmıştır. Grafik 22 yardımı ile söz konusu değişim takip edilebilmektedir.

2.5.1.2.5. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Federal bir devlet yapısına sahip olan Almanya'da istihdam politikalarının sorumluluğu, federal hükümet ile federe devletler arasında bölüştürülmüştür. Dolayısıyla istihdam programlarının, istihdam hizmetlerinin ve aktivasyon stratejilerinin uygulanmasında yerel hükümetler ile federal hükümet paylaşımlı olarak rol üstlenmektedir. Almanya'da uygulanacak istihdam politikalarının ve araçlarının genel çerçevesi, ulusal yasalar ile belirlenmekte ve politikalar kamu istihdam servisi (Bundesagentur für Arbeit – [B.A.]) tarafından söz konusu çerçeve içerisinde uygulanmaktadır. Sosyal Meseleler ve Emek Federal Bakanlığı altında örgütlenen B.A., işsizlik sigorta sisteminden, istihdam hizmetlerinin ve istihdam programlarının uygulanmasından sorumlu olan en önemli kurumdur. Bu kurum içerisinde işverenler ile işçi sendikalarının temsil edildiği katılımcı bir yapı bulunmaktadır (Finn, 2016: 60).

Almanya’da istihdam ve sosyal hizmetlerin yönetimi oldukça karmaşık bir görünüm sergilemektedir. Bilindiği üzere yeni milenyumun hemen başında yapılan değişiklikler ile Alman ödenek sisteminin 3 aşamalı yapısı, 2 aşamalı bir hale getirilmiştir. İlk halde, işsizlik sigorta ve yardımları kamu istihdam servisi tarafından yönetilmekteyken, sosyal yardımlar belediyeler tarafından yönetilmekteydi. İkinci halde ise, işsizlik sigortası (*Arbeitslosengeld 1*) kamu istihdam servisi tarafından yönetilmeye başlanmış ve işsizlik sigortasından yararlanamayanlar için sağlanan ödenekler (*Arbeitslosengeld 2*) ile aktif istihdam politika hizmetleri ise, kamu istihdam servisi ve belediyelerin ortak çalışmasıyla yönetilmeye başlanmıştır (Jantz vd., 2015: 951).

B.A.’nın modernizasyonu kapsamında rol oynayan en önemli reform hareketleri, daha önce ifade ettiğimiz üzere, Hartz reformlarıdır. Bu reformlar aracılığıyla, incelediğimiz diğer ülkelerde de genel bir eğilim halini alan “hedef doğrultusunda yönetim” anlayışı geçerlilik kazanmıştır. Bu doğrultuda istihdam hizmetlerinin sunumunu geliştirmek ve daha hızlı bir eşleşme hizmetinin sağlanmasını temin etmek önemli görülmüştür (Finn, 2016: 61). Hedef doğrultusunda yönetim anlayışının doğal getirisi, kurum tarafından uygulanan programların değerlendirilmesidir. Değerlendirme işleminin yerine getirildiği yapı, kurum içinde mevcuttur fakat programların değerlendirilmesinde en önemli rol üçüncü taraflar tarafından üstlenilmektedir (Weishaupt, 2010: kontrol et).

Kamu İstihdam Ofisinin verimliliğini artırmak için atılan adımlardan bir tanesi, yerel istihdam ofislerinin kontrol edilmesine ve sonuç odaklı bir hesap verilebilirliğe dayanan yeni bir anlayışın tesis edilmesi olmuştur. Yapılan reform ile her bir istihdam ofisinin yerine getirmesi gereken sayısal hedefler tanımlanmış ve ofislerin bu hedefleri yerine getirmeleri beklenmiştir. Ayrıca Hartz reformları ile istihdam hizmetlerinin hiyerarşik yapısı müşteri odaklı bir yapıya dönüştürülmüş ve böylece *Kamu İstihdam Servisi* çağdaştırılmıştır (Jacobi ve Kluve 2006: 8).

Bakanlık altında örgütlenen kamu istihdam servisinin, kalite yönetim sistemi kapsamında hesap verilebilir kılınması, her bir ödenek sistemi için ayrı olarak belirlenen hedef anlaşmalarıyla sağlanmaktadır. Bu anlaşmalar ile bakanlık ve kamu istihdam servisi, çeşitli göstergelerin kullanılması hususunda ortak karar almaktadır. Bunun dışında kamu istihdam servisinin kendi performans yönetim sistemi içinde uyguladığı göstergeler de bulunmaktadır. Böylece hem iç hem de dış hesap verilebilirlik anlayışı oluşturulmuş olmaktadır. Bahsi geçen iç performans yönetim sistemi, yıllık olarak belirlenmekte ve sayısal hedefler yerel şartları dikkate alacak şekilde oluşturulmaktadır (Jantz vd., 2015: 953).

2000’li yılların başında, zamanı geçmiş uygulamaların *Federal İstihdam Ofisinin (B.A)* işe yerleştirme konusunda yavaş ve verimsiz çalışmasına neden olduğu düşünülmüştür. Bu yüzden işe yerleştirme işlemlerinin verimliliğini geliştirmek için yeni bir model tanıtılmıştır. Bu model yerleştirme, danışma, bilgi sistemi ve online bir iş portalını bünyesinde barındırmıştır (Ehlert, 2015:

96). Yapılan değişiklikler ile istihdam hizmetlerinin teknolojiyle uyumlu, çağdaş bir yapıya kavuşturulması sağlanmıştır.

Eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin sağlanmasında devlet monopolü 1994 yılında teorik olarak terk edilmiş olsa da bu alanda kısıtlamaların sıklığı nedeniyle devlet ağırlıklı bir görünüm sergilenmiştir. Kısıtlamaların sıklığı 2002 yılında işe yerleştirme alanında yapılan deregülasyon uygulamaları ile yumuşatılmıştır ve özel sektörün sağlamış olduğu işe yerleştirme hizmetleri bir alternatif olarak kendine yer bulmuştur (Winterhager vd., 2006: 505).

2002 yılında uygulamaya konan yeni bir uygulama “*İşe Yerleştirme Fişi (Job Placement Voucher)*” olarak ifade edilmektedir. Buna göre 3 aydan daha fazla süredir işsiz olan işsiz kişiler bu uygulamadan yararlanma hakkına sahip olmaktadır. Bu uygulamadan yararlanma hakkına sahip kişiler bir özel istihdam ofisine gidip sözleşme imzalamaktadırlar. İzleyen dönemde bu sözleşmenin yapıldığı özel istihdam ofisi işsiz kişilerin uygun işlere yerleştirilmelerini sağlarsa, *Federal İstihdam Ofisi* özel istihdam ofisine ödeme yapmaktadır. Söz konusu ödeme miktarı derecelendirilmiştir ve işsiz kişinin işsiz kaldığı süreye göre değişiklik göstermektedir (Winterhager vd., 2006: 506).

2.6. Birleşik Krallık

Emek piyasasında liberal bir anlayışın temsilcisi olan Birleşik Krallık, pek çok OECD ülkesinin aksine, istihdam politikalarına düşük miktarlarda harcama yapan bir ülke olarak görünmektedir. Birleşik Krallık emek piyasalarında ortaya çıkan problemlerin çözümünde piyasanın kendisini çözüm olarak gören bir anlayış sergilemektedir. Emek piyasasına hâkim olan bu genel tavrın gelişmesi 1980’li yıllara denk gelmektedir. Bu yıllara kadar karma bir model olarak değerlendirilebilen yapı, bu yıllardan itibaren büyük ölçüde liberal anlayışın gereklerine göre şekillenmiştir. Özellikle sendikal hareketlerin güç kaybetmesine yönelik bir eğilim oluşmuştur. Bu eğilim, 1997 yılında İşçi Partisi iktidara geldiğinde dahi köklü bir şekilde tersine dönmemiştir (Daguerre, 2007: 58).

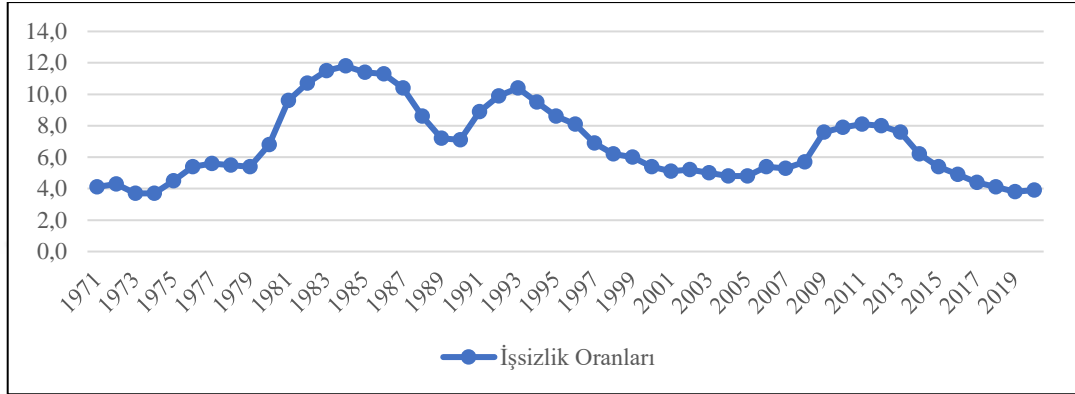
Şimdiye kadar incelediğimiz diğer ülkelerin yaşadıkları işsizlik problemleri, benzer dönemlerde Birleşik Krallık için de geçerli olmuştur ve istihdam politikalarına ve daha genel olarak emek piyasalarına yönelik tasarlanan politikalara karşı ilgiyi tetiklemiştir. İncelediğimiz diğer ülkelerde olduğu gibi Birleşik Krallık’ta da istihdam politikaları kilit görevler üstlenebilmektedir.

2.6.1. Birleşik Krallık’ta İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları

1970’li yıllar boyunca %4 ile %6 arasında dalgalanan işsizlik oranı, 1980’li yılların başında - diğer pek çok ülkede olduğu gibi- tırmanışa geçmiştir. Öyle ki 1979 yılında %5,4 olan işsizlik oranı kademeli bir şekilde artarak 1984 yılında zirve noktası olan %11,8’e kadar yükselmiştir. Bu tarihten 1990 yılına kadar işsizlik oranı tekrar düşüşe geçmişse de 1990 yılını takip eden 3 yıl boyunca artış

tekrar başlamış ve 1993 yılında tekrar çift haneli rakamlara ulaşmıştır. İşsizlik 1993 yılındaki zirve noktasından itibaren tekrar düşüşe geçmiş ve küresel krize kadar %5 civarında dalgalanmıştır. Küresel kriz ile %8 civarına kadar yükselen işsizlik, 2012 yılından itibaren tekrar düşüşe geçmiş ve günümüze kadar bu düşüş devam etmiştir. İşsizlik oranının izlenmiş olduğu süreç Grafik 23 yardımıyla takip edilebilir.

Grafik 23: Birleşik Krallık - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü



Kaynak: Office for National Statistics, 2020

1980’li yıllardan itibaren beliren resesyonlar, “pek çok insanın istihdam güvencesini etkileme eğiliminde olmuş, işsizliğin ve ekonomik tembelliğin artmasına destek olmuştur.” Bu yüzden işsizliğin 1980’li yıllardaki artışını takip eden dönemden itibaren, işsiz kişilerin çalışmasına yönelik tasarlanan programların amaçlarında birtakım değişiklikler meydana gelmiştir (Convery, 2009: 3). Bu programlarda yaşanan değişiklikler, kuşkusuz ülke ekonomisine ve emek piyasasına olan bakıştaki değişimin bir yansımasıdır. Zira 1979 yılında iktidara gelen Thatcher hükümeti, liberal politikaları ve dolayısıyla rekabetçi bir anlayışı ön plana çıkarmıştır. Bu anlayışın emek piyasasındaki aktörlerin güçlerini yeniden kurgulaması da anlaşılabilir.

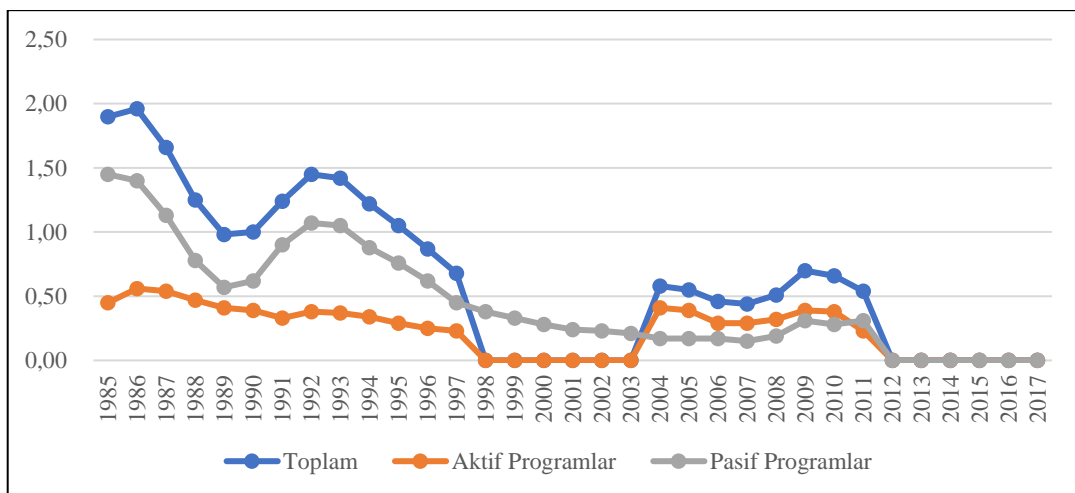
Bu dönemde emek piyasasına dair yaşanan en önemli değişimlerden bir tanesi, kuşkusuz, sendikaların daha etkisiz hale gelmesidir. Thatcher’ın sendikaları ulusal ekonomi için ve kendi iktidarı için bir tehdit olarak görmesi, bu dönemlerde toplu pazarlığın ve sendikal güçlerin azaltılmasına yönelik çeşitli yasal düzenlemelerin temel motivasyonu olmuştur. 1980 yılında yasalaşan *İstihdam Yasası (Employment Act)* ve 1984 yılında yasalaşan *Sendika Yasası (Trade Union Act)* sendikaların güçlerini azaltan değişimler olarak karşımıza çıkmıştır (Meyhew, 2015: 200). Sendikal sistemdeki güç kaybının en temel göstergesi sendika üyesi işçilerin sayısındaki değişimlerdir. Buna göre 1980 yılında 13 milyon civarında olan üye sayısı, 1990 yılında yaklaşık 10 milyona (Tagkalakis 2006), 1997 yılında ise 8 milyonun altına düşmüştür. Bu dönem boyunca yapılan ve sendikaların geleneksel ayrıcalıklarını ve güçlerini azaltan birtakım yasal değişiklikler sendika üye sayılarının düşmesinde önemli rol oynamıştır (Meyhew, 2015, 201).

İşsizliğe dair geliştirilen araçlar da emek piyasalarındaki bu liberal değişimden payını almıştır ve bu dönemde (1986) işsizlik ödeneklerinden yararlanma şartlarını sıkılaştırmayı amaçlayan yeni uygulamalar tanıtılmıştır (European Commission, 1996b: 65). 1980’li yılların ortalarında ve 1990’lı yılların başında yapılan reformlar, işe alım ve işten çıkarma maliyetlerini azaltmayı, ücret esnekliğini artırmayı ve yukarıda bahsettiğimiz üzere sendikaların gücünü azaltmayı amaçlayan politikalar olarak görülmektedir (Tagkalakis, 2006).

Aynı dönemde kamu istihdam servislerinin benimsemiş olduğu yönetim yaklaşımlarında da çeşitli değişimler meydana gelmiştir. Daha önceleri, parlamento tarafından çıkarılan kanunlar ve yetkili bakanlıklar tarafından verilen direktif ve rehberlikler ile yönetilen emek piyasasında, -özel sektörden ithal edilen- “amaçlar doğrultusunda yönetim” anlayışı güç kazanmıştır. Böylece Birleşik Krallık da çeşitli performans göstergelerini benimseyen ilk ülkelerden biri olmuştur. Kamu istihdam servislerinin performans göstergelerine göre yönetilmeye başlanması ile şeffaflık, verimlilik ve hesap verilebilirliğin artması beklenmiştir. Performans göstergelerinin benimsenmesiyle birlikte “kalite yönetimi” işlerlik kazanmıştır. Böylece emek piyasasına yönelik uygulamaların bağımsız kişi veya kuruluşlarca değerlendirilebilmesi mümkün olmuştur. Ayrıca, katılımcıların program memnuniyetlerinin düzenli olarak ölçülmesi de önem kazanmıştır (Weishaupt, 2010: 467-468).

Önceleri liberal yaklaşım ile refah yaklaşımın unsurlarını beraberce barındıran Birleşik Krallık modeli, karma bir refah modeli olarak değerlendirilmekteyken; yukarıda bahsi geçen değişimlerle birlikte daha düşük işsizlik ödeneklerini, daha düşük sosyal yardımları ve sosyal partnerlerin daha düşük katılımını barındıran bir düzeni ifade etmeye başlamıştır (Daguerre, 2007: 58).

Grafik 24: Birleşik Krallık - İP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)¹⁵



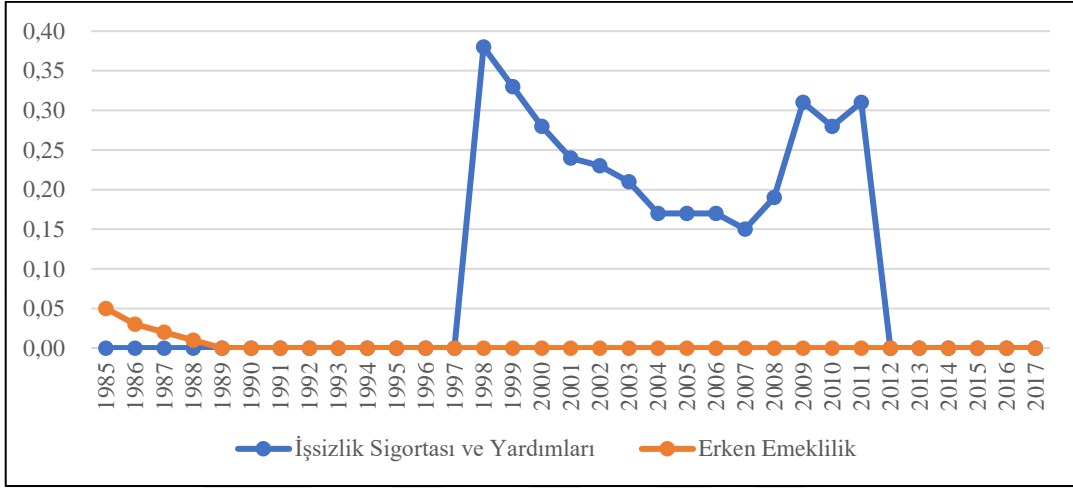
Kaynak: OECD.stat, 2019

¹⁵ Birleşik Krallık başlığı altında OECD.stat verilerini kullandığımız grafiklerin oldukça sınırlı olduğunu belirtmek gereklidir. Zira söz konusu veriler 2011 yılına kadar uzamaktadır ve dönem dönem kesintiler bulunmaktadır.

2.6.1.1. Pasif İstihdam Politikaları

Aşağıda bulunan Grafik 25, işsizlik sigortası ve yardımı ile erken emeklilik programlarına yapılan kamu harcamalarının (GSYH'nin yüzdesi şeklinde) yıllara göre seyrini göstermektedir.

Grafik 25: Birleşik Krallık - PİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)¹⁶



Kaynak: OECD.stat, 2019

2.6.1.1.1. İşsizlik Sigortası ve Yardımları

Günümüz Birleşik Krallık'ında "İş Arayan Ödeneği" (Jobseeker's Allowance -JSA) üç tip ödeneği bünyesinde barındırmaktadır: *Yeni Tip İş Arayan Ödeneği (New Style JSA)*, *Katkı Temelli İş Arayan Ödeneği (Contribution-based JSA)* ve *Gelir Temelli İş Arayan Ödeneği (Income-based JSA)*. İşsiz kişinin taşıdığı özelliklere göre hangi tip işsizlik ödeneğinden yararlanacağı da değişmektedir.

Yeni Tip İş Arayan Ödeneği: Bu tip ödenekten yararlanmak isteyen işsiz kişi, öncelikle belirli süreler için istihdam edilmiş olmalı ve *Birinci Derece Ulusal Sigorta* katkılarını ödemiş olmalıdır. Kişi, söz konusu gereklilikleri -genellikle- son 2-3 yıl içinde yerine getirmiş olmalıdır. Eğer kişi daha önce kendi hesabına (serbest meslek) çalışmış ise bu tip ödenekten yararlanamamaktadır. Söz konusu istihdam şartlarını taşıyan işsiz kişilerin aşağıda maddeler halinde belirtilmiş **genel şartları** da taşımaları halinde, *Yeni Tip İş Arayan* ödeneği bu kişiler için erişilebilir durumda olmaktadır. Söz konusu şartları sağlamaları durumunda işsiz kişiler, *Yeni Tip İş Arayan Ödeneğinden* 182 güne kadar yararlanabilmektedirler (GOV.UK, 2019a):

- 18 yaşından büyük olmak
- Yasal emeklilik yaşından küçük olmak

¹⁶ İşsizlik Sigorta ve Yardımlarına ilişkin OECD verileri 1997 yılından itibaren verilmiştir.

- Tam zamanlı eğitim görmüyor olmak
- Çalışabilir olmak
- Halihazırda çalışmıyor olmak veya haftada ortalama 16 saatten daha az süreler için çalışıyor olmak
- Çalışmaktan alıkoyan hastalık veya engellere sahip olmamak
- İngiltere’de, İskoçya’da veya Galler’de yaşıyor olmak
- Birleşik Krallık’ta çalışma hakkına sahip olmak

Katkı Temelli İş Arayan Ödeneği: Yukarıda maddeler halinde belirtilen genel şartları karşılamamanın yanı sıra, “şiddetli maluliyet primine” sahip olan veya en son ay bu prime sahip olup hala hak sahibi olan kişiler, son 2-3 yıl içerisinde işçi olarak istihdam edilip *Birinci Derece Ulusal Sigorta* katkılarını ödemişlerse, *Katkı Temelli İş Arayan Ödeneğinden*” yararlanabilmektedirler (GOV.UK, 2019a).

Gelir Temelli İş Arayan Ödeneği: Yukarıdaki iki türden farklı olarak, *Gelir Temelli İş Arayan Ödeneği*’nde kişinin son 2-3 yıllık istihdam geçmişi ödenek alabilmeyi etkilememektedir. Kişilerin *Katkı Temelli İş Arayan Ödeneği*’ndeki şartları (istihdam şartları hariç) sağlamaları ve ek olarak 16.000£ veya daha az tasarrufa sahip olmaları ve iş aramaları, ödenekten yararlanmaları için yeterli olmaktadır (GOV.UK, 2019a).

Bu ödenek türlerinden biri için gerekli şartları karşılayan ve *Yerel İş Merkezlerinden (Job Centre Plus)* birine giderek başvuruda bulunup anlaşma yapan kişiler, çeşitli koşullara göre değişen miktarlarda ödeme almaktadırlar. Kişilere temin edilen ödenek miktarları yaş, gelir ve tasarruf miktarına göre değişmektedir ve ödeneklerin azami tutarları önceden belirlenmiştir. Buna göre 24 yaşına kadar kişiler haftalık en fazla 57,90£, 25 yaşın üstündekiler 73,10£, 18 yaşını geçmiş çiftler ise 114,85£ ödeme alabilmektedirler fakat yukarıda belirtildiği gibi bu tutarlar azami tutarlar olup kişilerin taşıdığı özelliklere göre değişebilmektedir (GOV.UK, 2019b).

2.6.1.1.2. Erken Emeklilik Programı

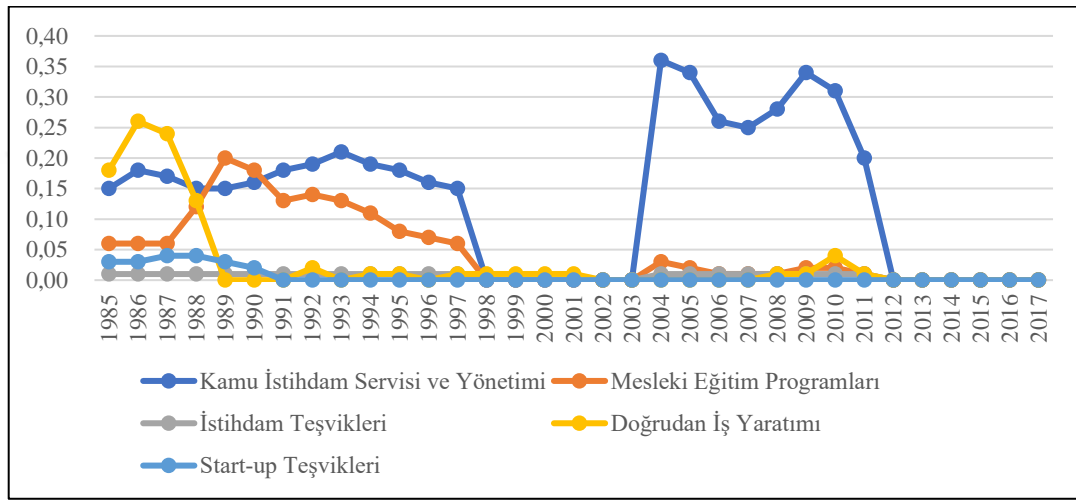
Diğer Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında, yaşlı iş gücünün emek piyasasından erken çıkmasını teşvik eden politikalara Birleşik Krallık’ta daha az rastlanmaktadır. Emek piyasalarından erken çıkışın artmasına sebep olan ilk uygulama -bir erken emeklilik uygulaması olmasa da- 1965 yılında hayata geçirilmiştir. Bu uygulama işverenlerin işlerini kaybeden işçilere tek seferlik toplu ödemeler yapmalarını öngörmüştür. İşverenler bu politikayı yaşlı işçilerden kurtulmak için kullanmış ve böylece piyasadaki erken çıkış teşvik edilmiştir. Bunun dışında, “özel şirketler tarafından sunulan erken emeklilik paketleri 1970’li yıllarda geniş ölçüde kullanılmıştır fakat bu özel planlara ilişkin

kapsamlı bilgi kıttır” (Banks vd., 2010: 322). Nitekim bu tip politikalar 1980’li yılların sonlarından itibaren görülmemektedir. Grafik 25 yardımıyla bu durum görülebilir.

2.6.1.2. Aktif İstihdam Politikaları

Aşağıda bulunan Grafik 26 yardımı ile çeşitli aktif istihdam programlarına yapılan kamu harcamaları takip edilebilmektedir.

Grafik 26: Birleşik Krallık - AİP'lere Yapılan Kamu Harcamaları (GSYH'nin Yüzdesi)



Kaynak: OECD.stat, 2019

2.6.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

2011 yılında, uzun süreli işsiz kişilerin istihdam edilmeleri amacıyla tanıtılan *Çalışma Programı (Work Programme)* bir ücret ve istihdam sübvansiyonudur. Bu program tanıtılırken, daha fazla katılımcının daha çabuk ve daha uzun süreli olacak şekilde istihdam edilmesi hedeflenmiştir (National Audit Office [NAO], 2014: 12). Program ile 12 aydan daha uzun süreli işsiz kişilerin, *İş Merkezleri* aracılığıyla, kamu veya özel sektördeki yüklenici firmalar tarafından istihdam edilmeleri sağlanmaktadır. Katılımcılar yüklenici firmalardan destek almaktadır ve bunun sonucunda katılımcıların işsizlik ödeneği talebi sonlanmaktadır. 6 aylık bir istihdam döneminin ardından *Çalışma ve Emeklilik Departmanı (The Department for Work And Pensions)* tarafından yüklenici firmalara ödeme yapılmaktadır. Buna göre, yüklenici firma 6 aylık çalışma döneminin ardından istihdamın gerçekleştiği her bir ay için belli bir miktar ödeme almaktadır. Yüklenici firmalara ödenen miktar, işsiz kişinin yaşı, daha önce yararlandığı ödeneğin türü vb. gibi kriterlere göre değişmektedir (NAO, 2014: 14-15).

Çalışma programı yüklenici firmaların rekabet etmelerini sağlayacak şekilde tasarlanmıştır. Buna göre, belli bir bölgedeki yüklenicilerin performansları belirli bir seviyeyi aşarsa, departman

başvuru seviyelerini değiştirebilmektedir. Rekabeti tetikleyen bir diğer yöntem ise performans hedeflerini tutturamayan firmaların sözleşmelerinin iptal edilmesidir. Bu iki tip yöntemle bölgeler ve yükleniciler arasındaki rekabet artırılmakta ve programın başarılı bir şekilde uygulanması sağlanmaktadır (NAO, 2014: 16).

2.6.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları

İşsizliğin azaltılması maksadıyla önem taşıyan programlardan biri de yeni iş kurmak isteyen girişimcilere sunulan desteklerdir. Bu destekler danışmanlık şeklinde olabileceği gibi nakdi şekilde de olabilmektedir. Birleşik Krallık'ta uygulanan bu tür programların sağlamış olduğu destekten yararlanmak isteyen kişiler, çeşitli şartları sağlamaları halinde, *İş Merkezlerine* başvurarak, inceleme sonucunda gerekli destekleri alabilmektedirler. *İş Merkezlerinin* onaylaması sonucu iş planı için haftalık 1.274£'e kadar çıkabilen destek miktarı 26 hafta boyunca temin edilmektedir. Ayrıca start-up maliyetleri için kredi imkânı da bulunmaktadır (GOV.UK, 2019c).

Kendi işini kurmak isteyen veya halihazırda 2 yıldan daha kısa süreler için kendi işini kurmuş ve bu işi büyütme isteyen kişiler, *Start-up Kredisi*nden yararlanabilmektedirler. Bu krediden yararlanmak isteyen kişiler, 18 yaşından büyük olmalı, diğer kaynaklardan finansman sağlayamamış olmalı, Birleşik Krallık'ta yaşamalı ve bu kişilerin başlatacağı işler Birleşik Krallık'ta olmalıdır. Bunun dışında bu kişilerin iş türü ve amaçları programın belirlemiş olduğu kurallara uygun olmalıdır (Start Up Loans Company, 2019).

Her ne kadar kendi işini kuranlara yardım programı kapsamında olmasa da 1981 ve 1984 yılları arasında Thatcher hükümeti tarafından uygulanmaya başlayan "Girişim Bölgeleri (Enterprise Zones) uygulaması, belirlenen bölgelerde iş kuran girişimcilerin maliyetlerini azaltarak istihdamı ve bölgesel ekonomik büyümeyi desteklemektedir. Bu uygulama ile ekonomik açıdan problemlen olan bölgeler belirlenerek bölgede kurulacak işletmeler için çeşitli vergi indirimleri ve diğer çeşit farklı teşvikler devlet tarafından sağlanmaktadır (Chaudhary ve Potter, 2018: 2114).

2.6.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları

Teknolojik, demografik değişimlerle beraber değişim gösteren emek piyasalarının işverenlerin değişen ihtiyaçlarını karşılayacak işgücünü tedarik edebilmesi gerekmektedir. Ekonomik büyüme ve verimliliğin sağlanması hususunda iyi eğitilmiş, yüksek kabiliyetli bireylerin yetiştirilmesi modern toplumların karşısına çıkan önemli bir zorluktur. Bu zorluğun altı, *DFE (Department for Education)* ve *DFBIS (Department for Business, Innovation & Skills)* tarafından hazırlanan *Post-16 Skills Plan* (2016)'da da çizilmiştir. Bu doğrultuda da Birleşik Krallık'ta gençlere ve çeşitli sebeplerle işsiz kalan veya işsiz kalma riski ile karşı karşıya bulunan yetişkinlere yönelik olarak düzenlenen mesleki

eğitim olanakları bulunmaktadır. Bu eğitimler büyük ölçüde işverenlerin gönüllü katılımına dayanan olanaklar olarak görülmektedir (Page ve Hillage, 2006).

Mesleki eğitim ve antrenman programları, farklı kurum ve kuruluşlarca temin edilebilmektedir. Okullar, yüksekokullar, üniversiteler, özel sektör kuruluşları ve işverenler yeteneklerin geliştirilmesi amacıyla çeşitli programlar sağlamaktadır. Okulların bu konuda üstlendiği görev genellikle 14-18 yaşındaki gençlere yönelik temel yeteneklerin ve mesleki derslerin sunulması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yüksekokulların sağlamış olduğu mesleki eğitim ise 14 yaşının üstündeki kişilere yönelik olarak tasarlanmış olup, büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Üniversiteler ise 18 yaşının üstündeki kişilere akademik ve mesleki beceriler kazandırarak istihdam edilebilirliği artırmaktadır. Özel kuruluşlar belli başlı mesleki becerilere odaklanmaktadır. Öte yandan işverenlerin sağlamış oldukları mesleki eğitim ise çalışanlarının becerilerini artırma gayreti taşımaktadır (British Council, 2015: 4).

Birleşik Krallık'ın işverenlerin eğitim programlarına yönelik düşük yatırım yapmalarını engellemek amacıyla uygulamaya koyduğu, mesleki eğitim programı özelliği taşıyan *Zora Dayalı Çıracılık Eğitimi (The Apprenticeship Levy)*, 3 milyon £'un üzerinde maaş bordrosu çıkaran işverenlerin -yıllık bordro miktarının %0,5 oranında- zorunlu olarak yaptıkları katkılar ile finanse edilmektedir. Bu program işverenlerin eğitim için yapmış oldukları harcamalardaki azalışın önüne geçilmesine yönelik tasarlanmıştır (Chartered Institute of Personnel and Development [CIPD], 2018: 2). Finansmanı sağlayan firmalar, daha sonra çıracılık eğitimi sağlamak amacıyla ödenek alabilmektedir (GOV.UK, 2019d). Bu programın tamamlanması ile ülke çapında tanınan vasıflar kazanılmaktadır. Söz konusu program ile katılımcıların bilgi ve becerilerinde artış olurken, aynı zamanda işverenlerin sunmuş oldukları mal ve hizmetler de gelişmektedir (CIPD, 2020). Dolayısıyla da iki tarafın kazanç sağladığı bir görünüm ortaya çıkmaktadır.

Bir diğer mesleki eğitim programı da *İstihdama Köprü (Bridge to Employment)* olarak bilinen istihdam öncesi eğitim/antrenman programıdır. Bu programlar ile işsiz kişilere yeni istihdam olanakları sağlamak için gerekli becerilerin kazandırılması amaçlanmaktadır (Nidirect, 2019a). Bu programdan yararlanmak isteyen işsiz kişilerin de işverenlerin de belirli şartları sağlamaları gerekmektedir. Buna göre işsiz kişilerin 18 yaşından büyük, işsiz veya işsiz kalacakları anlaşılmalı veya haftalık belli sürelerin altında çalışıyor olmaları gerekmektedir. Öte yandan bu programlardan yararlanmak isteyen işverenler ise belli sayıda açık iş pozisyonuna sahip ve belli tipte sözleşmeyi garanti ediyor olmalıdır. Bunlara benzer çeşitli şartların işverenler ve işsiz kişiler tarafından karşılanması gerekmektedir (Department For The Economy, 2019a). Bu program kapsamında oluşturulan takım, katılımcılara önemli becerileri kazandırmaktadır. Söz konusu program ile işverene herhangi bir maliyet yüklenmemektedir. Söz konusu program yüksekokullarda (Further Education Colleges) sağlanabileceği gibi, gerekli hallerde kurum içinde de sağlanabilmektedir. Ayrıca söz konusu program bir şirketin ihtiyaçlarına göre açılabilmesi gibi bir grup şirketin ortak ihtiyaçları

doğrultusunda da açılabilir fakat söz konusu şirket veya şirketlerin en az 8 tane açık pozisyona sahip olması gerekmektedir (Department For The Economy, 2019b).

Bridge to Employment programına benzeyen bir diğer mesleki eğitim programı, *Garantili Beceri Eğitim Programı (Assured Skills Training Programme)* 'dır. Bu program ile katılımcılara yeni iş olanakları için gereken becerilerin kazandırılması amaçlanmaktadır. Bu program, halihazırda açık iş pozisyonları bulunan küresel şirketlerle beraber yürütülmektedir ve açık iş pozisyonlarının gerektirdiği becerilere yönelik bir eğitim sağlamaktadır. Katılımcıların bu programı başarılı bir şekilde tamamlamaları halinde, bu şirketlerin açık pozisyonları için katılımcılara iş görüşmeleri ayarlanmaktadır (Nidirect, 2019b).

2.6.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Bilindiği üzere 1980'li yılların sonunda ve 1990'lı yıllar boyunca, Birleşik Krallık'ta kamu istihdam servislerine yönelik çeşitli adımlar atılmıştır. Bu adımlar ile âdem-i merkeziyet, rekabet edebilirlik ve kolay erişim konularında çeşitli ilerlemeler sağlanmıştır. 2001 yılında tanıtılan JobCentre Plus (İş Merkezleri) ile iş arayan kişilerin eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerine kolay bir şekilde erişimleri sağlanmıştır. Ayrıca istihdam hizmetlerinde benimsenen yarı market anlayışı ile özel sektörün rolü arttırılmış, böylece rekabet ortamı geliştirilmiştir. Programların uygulamasında âdem-i merkeziyetçilik yaklaşımı ise belediyelerin rolünün oldukça sınırlı olduğu fakat diğer yerel aktörlerin, sosyal hizmetlerin ve istihdam hizmetlerinin sunulmasında harekete geçirildiği, kamu, özel ve gönüllü sektörlerin ortaklaşa çalıştığı bir yapı oluşturulmuştur (Weishaupt, 2010: 470).

İstihdam hizmetlerine yönelik önemli bir uygulama ise, pilot proje olarak 2000 yılında "İstihdam Bölgeleri (The Employment Zones)" ismiyle sunulan uygulamadır. Bu uygulama ile özellikle ekonomik zorluklar yaşanan bölgelerde istihdam hizmetlerini sunmaları maksadıyla yetkilendirilen firmalar, özellikle iş bulmada zorlanan uzun dönemli işsizler üzerine odaklanmaktadır (Hasluck vd., 2003: 3). Proje kapsamında özel sektörün istihdam hizmetlerini sağladığı ve işsizlikten istihdama geçiş hususunda rekabetin sağlandığı bir yapı oluşturulmuştur. Bu proje ile tıpkı kamu istihdam hizmetlerinde olduğu gibi performans ön planda tutulmuş ve çıktı bazlı ödeme yaklaşımı benimsenmiştir. Başlarda gönüllülük esasına dayanan ve Birleşik Krallık'ın geri kalanına kıyasla yüksek oranlarda işsizlik olgusuna sahip olan toplulukları hedefleyen bu program, 2003 yılında 25 yaşından büyük olup 18 ay ve daha fazla süredir işsiz olanlar ile New Deal For Young People (NDYP) programından yararlanmasının ardından 6 ay geçmiş kişiler için zorunlu hale getirilmiştir.

Program katılan kişilere, ilk aşamada özel bir vaka yöneticisi atanmakta ve bu yönetici, kişiye özgü bir aksiyon planı hazırlamaktadır. 4 haftalık bu ilk aşamadan sonra, özel yükleniciler iş arayan kişilere yönelik tüm istihdam hizmetlerini 22 hafta boyunca üstlenmektedir. Toplam 26 haftalık

dönemin ardından işe yerleştiremeyen kişiler, İş Merkezlerine dönmekte ve 18 aylık bir işsizlik döneminin ardından tekrar İstihdam Bölgeleri projesine katılabilmektedirler (Bruttel, 2005: 392).

2000’li yılların hemen başında Birleşik Krallık hükümeti emek piyasalarında önemli roller üstlenecek iki kurumu oluşturmuştur. Bu iki kurumdan ilki olan DWP (Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı – Department for Work and Pensions) daha önce emeklilik ödemeleri ve istihdam hizmetlerinden sorumlu olan iki ayrı bakanlığın birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Oluşturulan diğer kurum ise, yukarıda bahsi geçen İş Merkezleri’dir. İş arayan kişilere etkili şekilde destek olmak, ödeneklerin doğru şekilde yönetilmesini sağlamak, iş arayanların iş arama faaliyetlerini kontrol altına almak, etkili ve esnek bir emek piyasasını temin etmek amaçlarıyla kurulan bu iki kurum, aktivasyon sisteminin önemli iki parçasını oluşturmaktadır (Finn, 2016: 76).

Birleşik Krallık’ta işsiz kalan veya işsiz kalmak üzere olan kişiler, kendilerine en yakın *İş Merkezlerine* başvurarak, bu merkezlerin sağlamış oldukları eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinden yararlanabilmektedirler. Bu merkezler yukarıda bahsettiğimiz ödeneklerden birine başvuruda ilk adım olarak görev yapmaktadır. Bunun yanı sıra İş Merkezinin sağlamış olduğu internet sitesi aracılığıyla işverenler ve iş arayanlar kendilerine uygun eşleşmeleri bulabilmektedirler (Job Centre Guide, 2019a). Ayrıca İş Merkezlerinin düzenlemiş oldukları *İş Panayırı* ile açık iş pozisyonu olan işverenler ve iş arayan kişiler bir araya getirilmekte ve eşleşme sağlanmaktadır (Job Centre Guide, 2019b).

İş Merkezleri işsiz kişilerin istihdam edilmeleri için danışma hizmeti de sağlamaktadır. Buna göre kendilerine danışman atanan işsiz kişiler, düzenli aralıklarla danışman ile iletişim kurmakta ve danışmanlar, iş arayan bu kişilerin istihdam edilebilirliklerini, süreç içerisinde karşılaşılabilecekleri zorlukları değerlendirerek bu kişilere danışmanlık hizmeti vermektedir. İş arayan kişiler 14 günde bir danışmanları ile toplantı yapmak ve iş arama eylemleri hakkında danışmanlarını bilgilendirmek zorundadırlar. Bu toplantılar ile kişilerin iş arama eylemlerinin sürekliliğini sağlamak ve olası kötüye kullanımların önüne geçmek amaçlanmaktadır (Finn, 2016: 78).

2010 yılından itibaren İş Merkezlerinin esnek bir şekilde çalışması için gerekli çeşitli adımlar, Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı tarafından atılmıştır. Buna göre İş Merkezleri, iş arayanların aktive edilmesi sürecinde başvurdukları çeşitli yöntem ve destekleri iş arayan kişinin durumuna göre ayarlayabilmektedir. Örneğin, iş arayanlar ile düzenli olarak yapılan toplantıların sıklığı İş Merkezlerindeki danışmanlar tarafından değiştirilebilmektedir. Benzer şekilde, “Esnek Destek Fonu (Flexible Support Fund)” aracılığıyla, İş Merkezleri iş arayanlara doğrudan bireysel destekler sağlayabilmektedir (Finn, 2016: 79).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

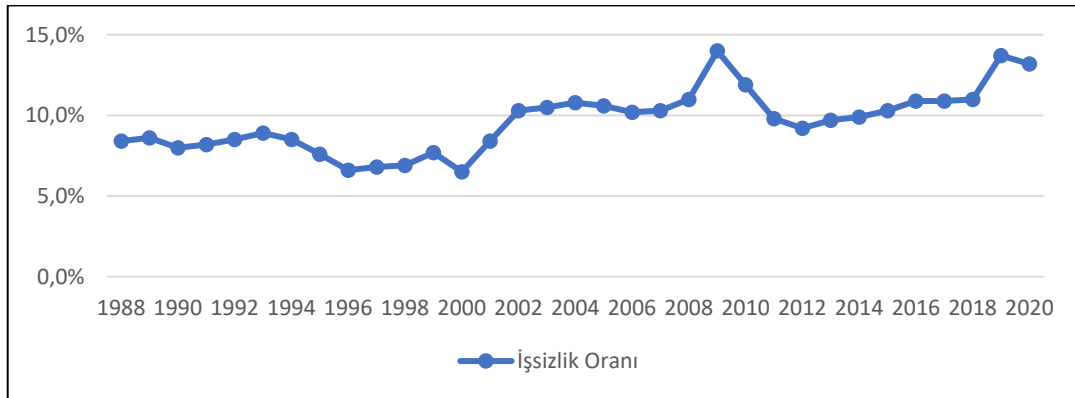
3. TÜRKİYE’DE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARININ ANALİZİ

2000’li yılların başından itibaren işsizliğin iki haneli sayıları gördüğü ve %10’un üzerinde dalgalandığı ülkemizde, istihdam politikalarının önemi giderek artmıştır. Bu önem uygulanan politikadaki nicel ve nitel gelişmelerden anlaşılmaktadır. Yeni milenyumun hemen başında, işsiz kişilere gelir desteği sağlamak ve çeşitli istihdam programlarını finanse etmek maksadıyla kurulan İşsizlik Sigortası Fonu bu gelişmelerden bir tanesidir. Diğer bir tanesi ise, çağın gerekliliklerini karşılaması için yeni bir isimle ve yeni bir yapılanma ile kurulan İŞKUR’dur. Oluşturulan bu iki yapı ile Türkiye’nin istihdam politikası serüveni ciddi bir gelişim göstermiştir. Çalışmanın bu kısmında Türkiye’deki istihdam politikaları incelenecektir.

3.1. Türkiye’de İşsizliğin Seyri ve İstihdam Politikaları

1980’lerin sonlarından 2000’li yıllara kadar geçen sürede işsizlik oranları %6 ile %9 arasında dalgalanan bir seyir göstermiştir. 2000’li yılların hemen başındaki kriz ve takip eden süreçte işsizlik oranları iki haneli sayılara ulaşmış ve %10 civarında dalgalanan bir seyir göstermiştir. Türkiye’nin kalabalık nüfusa sahip bir ülke oluşu, bu oranların tekabül ettiği sayıların milyonlar olduğu anlamına gelmektedir. TÜİK 2020 ocak ayı verilerine göre Türkiye’de 4.3 milyonun üzerinde işsiz kişi bulunmaktadır. Dolayısıyla istihdama yönelik geliştirilecek politika ve uygulamalar son derece önemlidir.

Grafik 27: Türkiye - İşsizlik Oranlarının Yıllar İçindeki Görünümü



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, 2020 ¹⁷

¹⁷ 2020 yılı için mart ayı verisi kullanılmıştır.

Türkiye'nin istihdam politikalarındaki serüveninin Kalkınma Planlarıyla beraber başladığı ve geliştiği söylenebilir. İstihdamın sağlanmasına ve işsizliğin önlenmesine yönelik amaçlar ve bu amaçlara yönelik stratejiler bu planlarda yer almıştır. İlk dönem planlarında yer alan stratejiler, özel olarak geliştirilmiş istihdam politikalarından ziyade daha genel bir politika anlayışını temsil etmiştir. Zira bu planlarda yer alan istihdama yönelik amaçlar, genellikle büyüme, sanayileşme vb. gibi temel amaçların yanında, bu amaçlara ulaşılmasıyla kendiliğinden gerçekleşecek yan amaçlar olarak görülmüştür.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1963-1967) Meseleler ve Alınması Gerek Tedbirler başlığı altındaki İstihdam ve İşsizlik alt başlığında, nüfus artış hızının işgücü arzını artırdığına değinilmiş ve bu durumun tarım kesiminde gizli işsizliğe, tarım dışında ise açık işsizliğe sebep olduğu ifade edilmiştir. Belirtilen işsizlik sorununa yönelik çeşitli çözümler planda sunulmuştur (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1963: 454). "Tarım bölgelerinde (...) tarım dışı çalışmaların arttırılması", "istihdam yaratıcı proje ve sektörlerin öncelikle ele alınması", "emek yoğunluğuna dayanan teknolojik kalkınma modellerinin" uygulanması, işgücü fazlasının ihracı ve genel olarak nüfus politikaları çözüm yolları olarak gösterilmiştir (DPT,1963: 455-456).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın kapsadığı dönem olan 1968-1972 yılları arasında istihdam amacı, ekonomik gelişmenin bir sonucu olarak değerlendirilmiş ve istihdam amacının "genel kalkınmanın dışında bağımsız bir amaç" olmadığı vurgulanmıştır. Plana göre, "yıllık kalkınma hızının gerçekleşmesi" ile istihdam seviyesi artacaktır (DPT,1968: 127). "İstihdam etkisi yüksek olan sektörlere öncelik verilmesi", tarım teknolojisinde değişiklik yapılması, el sanatlarının geliştirilmesi ve teşvik tedbirleri planda istihdam sorununa yönelik olarak uygulanacak politikalar arasında gösterilmiştir (DPT, 1968: 134).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977) da benzer anlayış devam etmiştir. Bu planda istihdam, sanayileşme amacı üzerinden değerlendirilmiştir. İstihdam Sorununun Çözümlemesi başlığı altında aşağıdaki ifadeler yer almıştır (DPT, 1973: 122):

İstihdam sorununun kısa dönemde tüm üretken sektörlerde emek-yoğun teknolojilere yönelerek, ya da işsizlik sigortası sistemini kurup yaygınlaştırarak çözümlenmeye çalışmak sanayileşerek kalkınma amacı ile çelişebileceği gibi, uzun dönemde istihdamı yeterince artırma olanağını da ortadan kaldıran bir tutum olacaktır. Bu nedenle istihdam sorununun kesin çözümü, hızlı bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesinde aranmalıdır.

İlk üç planda istihdam sorunu makroekonomik politikalar ile değerlendirilmiştir. Bu anlayış Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) ile değişmeye başlamıştır. Zira bu plan ile makroekonomik politikaların yanı sıra, bildiğimiz anlamıyla istihdam politikaları/programları da planlarda yer almaya başlamıştır. İstihdam politikası başlığı altında, istihdam politikasının sanayi ve

teknoloji politikalarıyla uyumlu olacağı ifade edilmiştir. Yine aynı başlık altında dikkat çeken 864. maddede “İşgücünün üretim sürecine girmeden ve üretim süreci içerisinde sürekli olarak eğitilmesine büyük önem ve öncelik verilecektir” ifadesi yer almıştır. Aynı maddede nitelikli işgücünün yetiştirilmesi amacıyla “özel programlar, kurumlaşmalar ve özendirilmelerin” geliştirileceği de ifade edilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) ile bildiğimiz anlamıyla istihdam politikalarının yeri ve önemi artmaya devam etmiştir. Bu planda da sanayileşme ile istihdam politikasının uyumlu olmasına dikkat çekilmiştir ve “İstihdam artışı, yatırım hacminin, yatırımların verimliliğinin, üretim sektörünün ve üretim tekniğinin fonksiyonu olarak belirlenecektir” ifadesine yer verilmiştir (DPT, 1985: 131). Bu planla birlikte bildiğimiz anlamıyla istihdam politikalarının uygulanmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır. Genç işsizlikle mücadele etmek maksadıyla, gençleri istihdam eden işverenlerin teşvik edileceği, benzer şekilde gençlerin niteliklerinin geliştirilmesine yardımcı olan işverenlere yönelik vergi iadesi uygulaması yapılacağı bu planda belirtilmiştir. Benzer şekilde gençleri meslek hayatına yönlendirecek hizmetlerin sağlanacağı da ifade edilmiştir (DPT, 1985: 133).

Devam eden süreçte ilan edilen kalkınma planlarında da istihdam politikalarının önemi ve yeri artmıştır. Örneğin, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1990-1994) “küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, nitelikli işgücü yetiştirilmesi ve mevcut iş gücünün niteliğinin yükseltilmesi” temel ilkeler olarak belirlenmiştir. Bunun yanı sıra farklı şekillerdeki mesleki eğitim programlarının destekleneceği, enformasyon hizmetlerinin geliştirileceği, İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden yapılandırılacağı, özurlüler ve hükümlülerin iş piyasasına girişlerini zorlaştıran engellere yönelik önlemlerin alınacağı, kısmi süreli çalışma imkanlarının geliştirileceği ifade edilmiştir (DPT, 1990: 302-303). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1996-2000) da istihdam politikalarına dikkat çekilmiştir. Bunlardan en dikkat çekici olanı, bu dönemlerde sıklaşan özelleştirme uygulamaları yüzünden işsiz kalma riski altında bulunan kişilere yönelik olarak tanıtılan “İşgücü Uyum Projesi” ve işsiz kişileri eğiterek istihdam yaratmayı amaçlayan “Eğitim Projesi”dir (DPT, 1996: 51).

Görüldüğü üzere kalkınma planlarında aşamalı olarak yer edinen istihdam politikaları, yavaş yavaş iş piyasalarının doğal elementleri haline gelmiştir. Fark edileceği üzere Kalkınma Planlarında belirtilen istihdam politikası uygulamaları, Türkiye’nin farklı dönemlerde yaşadığı farklı sorunlara yönelik çözüm arayışlarını yansıtmaktadır. Özelleştirme sonucunda ortaya çıkan işsizlik problemine yönelik olarak geliştirilen politikaların Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alması buna örnek olarak gösterilebilir. Benzer bir örnek On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer almaktadır. Buna göre, son yıllarda ciddi bir problem haline gelen beyin göçünün sebeplerinin analiz edilmesi ve nitelikli iş gücünün ülke içinde kalmasının sağlanmasını amaçlayan çalışmaların yapılacağı bu planda belirtilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 143).

Diğer ülkelerle kıyaslandığında Türkiye’de uygulanan bazı programların oldukça yeni olduğu görülmektedir. Söz gelimi, Almanya ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde işsizlik sigortası uygulamasının başlangıcı 19. yüzyıla kadar giderken, Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamasının yürürlüğe girmesi, ancak 2000 yılında mümkün olmuştur. Aslında işsizlik sigortası uygulamasının daha önceleri gündeme geldiği bilinmektedir fakat hayata geçirilmesi uzunca bir zamanın sonrasında meydana gelmiştir. Örneğin Üçüncü Beş yıllık Kalkınma Planı’nda “işsizlik sigortası sisteminin aşamalı olarak uygulanmasına çalışılacağı” ifade edilmiştir (DPT, 1973: 150). Diğer istihdam politikası uygulamalarında da benzer bir durum söz konusudur. Dolayısıyla Türkiye’nin istihdam politikaları özelinde deneyimi oldukça sınırlıdır.

Türkiye’de uygulanan istihdam politikalarında görev üstlenen en önemli kurum Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)’dur. 1939 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu olarak kurulan ve temel amacı işçi ve işverenlerin doğru bir şekilde eşleşmesi olan bu kurum, zaman içerisinde değişen beklentileri karşılayabilmek adına 2000 yılında kapatılmış ve bu kurumun yerine İŞKUR kurulmuştur fakat kurumun yasal olarak faaliyet gösterebilmesi ancak 2003 yılında mümkün olmuştur.

İŞKUR yerel ihtiyaçları dikkate alarak, ihtiyaçlara yönelik olarak çeşitli istihdam politikalarını uygulamaktadır. Yerel ihtiyaçların dikkate alınmasında İŞKUR çatısı altında toplanan İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK) önemli bir rol üstlenmektedir. İlk olarak 2000 yılında İl İstihdam Kurulları (İİK) olarak kurulan bu kurullar, 2008 yılında yapılan bir değişiklik ile Millî Eğitim Bakanlığı çatısı altında faaliyet gösteren İl Mesleki Eğitim Kurulları ile birleştirilmiş ve bugünkü halini almıştır (Mütevellioglu ve Aksoy, 2010: 23). Bu kurulların, “ilin işgücü, istihdam ve mesleki eğitim ihtiyacını tespit etmek, ... yerel düzeyde politikalar oluşturmak, plan yapmak ve karar almak, ilgili kurum ve kuruluşlara görüş ve önerilerde bulunmak” gibi görevleri bulunmaktadır. Vali, belediye başkanı, il ticaret ve/veya sanayi odası başkanı, işçi ve işveren konfederasyonlarından temsilciler, il esnaf ve sanatkârlar odaları birliği başkanı, ilgili branştan valinin belirleyeceği bir öğretim görevlisi gibi çeşitli yerel aktörler bu kurulların bünyesinde toplanmaktadırlar (İŞKUR, 2018: 4).

Bu kurulların oluşturulmasıyla yerel aktörlerin katılımı sağlanmış ve sosyal diyalog ortamı oluşturulmuştur. Böylece, ilin istihdam politikalarının katılımcı bir anlayışla oluşturulması hedeflenmiştir fakat ilgili kurulların işleyişine ve etkinliğine yönelik çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştirilerden bir tanesi, kurula tanınan yetki ve kaynakların, kurulun görevlerini yerine getirmesinde yetersiz kalmasıdır. Bunun yanı sıra yerel politikalara yön verecek ulusal bir istihdam stratejisinin olmayışı da eleştiriler arasındadır (Mütevellioglu ve Aksoy, 2010).

3.1.1. Pasif İstihdam Politikaları

Çalışmanın bu kısmında Türkiye’de işsizlik sigortası fonundan karşılanan pasif nitelikli istihdam politikaları incelenmiştir.

3.1.1.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigorta uygulaması Türkiye için yeni bir uygulamadır. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu 1999 yılında kabul edilmiş ve 2000 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun 47. maddesine göre işsizlik sigortası,

Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı ...

ifade etmektedir. Aynı kanunun 48. maddesi, uygulamaya konulan işsizlik sigortasının zorunlu olduğunu ifade etmektedir. Türkiye’de uygulanan işsizlik sigortasının zorunluluk esasına dayanması, bu uygulamayı halihazırda incelemiş olduğumuz İsveç, Finlandiya ve Danimarka’da uygulanan sigorta uygulamalarından farklılaştırmaktadır. Öte yandan Türkiye uygulaması, Almanya ve Birleşik Krallık uygulamalarıyla benzeşmektedir.

Ülkemizde uygulanan işsizlik sigortasından yararlanmak isteyen işsiz kişiler, birtakım gereklilikleri karşılamak mecburiyetindedirler. Buna göre işsiz kişinin (İŞKUR, 2020b);

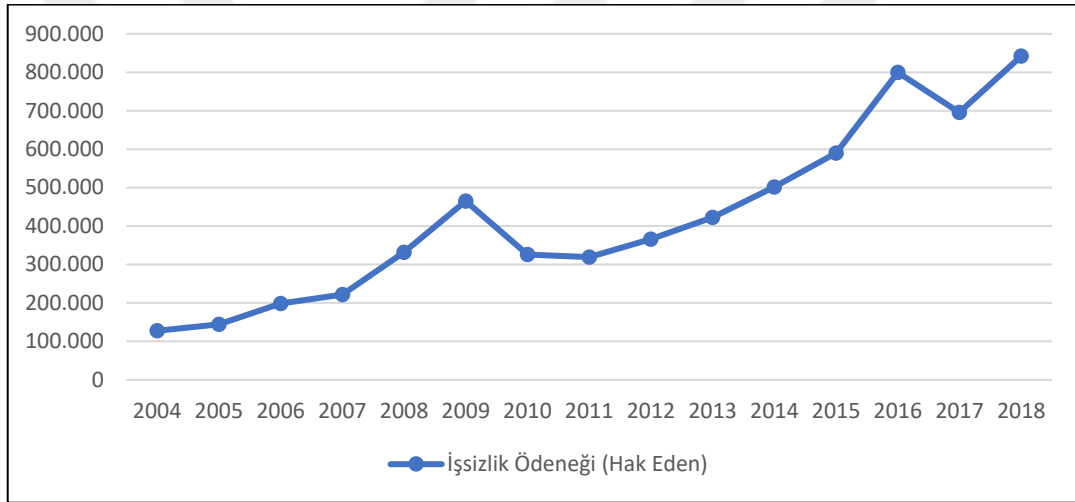
- Kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması,
- Hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olması,
- Hizmet akdinin feshinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olması,
- Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvurması gerekmektedir.

Bu şartları yerine getiren kişiler işsizlik ödeneğinden yararlanabilmektedirler. İşsizlik ödeneği belli süreler için geçerli olmaktadır. Bu süreler ise, işsiz kişilerin istihdam geçmişlerine göre belirlenmektedir. Buna göre işsiz kişi 600 gün sigortalı olarak çalışmış ve gerekli primleri ödemiş ise 180 gün için, eğer işsiz kişi 900 gün sigortalı olarak çalışmış ve gerekli primleri ödemiş ise 240 gün için ve eğer işsiz kişi 1080 gün sigortalı olarak çalışmış ve gerekli primleri ödemiş ise 300 gün için işsizlik ödeneğinden yararlanabilmektedir (Türkiye İş Kurumu [İŞKUR], 2020b). İlgili süreler fonun uygulamaya konduğu 2000 yılındaki ile aynıdır.

Günlük işsizlik ödeneği hesaplanırken son 120 gün prime esas kazançlar dikkate alınmaktadır. Günlük ortalama brüt kazancın %40'ı alınarak günlük işsizlik ödeneğinin miktarı bulunmaktadır. Hesaplama sonucunda ulaşılan miktardan damga vergisi dışında herhangi bir kesinti yapılmamaktadır (İŞKUR, 2020b).

İncelenen diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi Türkiye uygulamasında da kötüye kullanımın önüne geçmeyi hedefleyen kurallar bulunmaktadır. Buna göre, İŞKUR tarafından sunulan iş tekliflerini veya meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini geçerli bir sebep olmaksızın reddeden kişilerin işsizlik ödenekleri kesilmektedir. Ayrıca işsizlik ödeneğinden yararlananların kayıt dışı olarak çalıştıkları tespit edilirse veya bu kişiler herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almaya başlarsalar işsizlik ödeneği kesilmektedir (İŞKUR, 2020b).

Grafik 28: Türkiye - İşsizlik Ödeneği Hak Eden Kişi Sayısının Yıllara Göre Seyri



Kaynak: İŞKUR, 2019c

Yukarıda bulunan Grafik 28'e bakıldığında anlaşılacağı üzere işsizlik sigorta ödeneğinden yararlanan hak sahiplerinin sayısı yıllar içerisinde ciddi bir artış yaşamıştır. 2004 yılında ödenekten yararlanan kişilerin sayısı 127.528 iken, 2018 yılında bu kişilerin sayısı 841.847 olmuştur.

3.1.1.2. Ücret Garanti Fonu

İşsizlik sigortasına bağlı olarak uygulanan “Ücret Garanti Fonu” da pasif bir politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. 4857 sayılı kanunun 3. maddesine dayanan Ücret Garanti Fonu, kanun ile belirlenmiş sebeplerle ödeme aczine düşen işverenlerin çalıştırdıkları işçilere ödenmeyen üç aylık ücretleri karşılama maksadı taşımaktadır. İşçilerin bu fonun sağladığı ödemeden yararlanabilmeleri için belli şartların sağlanması gerekmektedir. Buna göre işçi, ücret alacağıının bulunduğu dönemde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kapsamında ve iş sözleşmesine sahip ise ve işverenin ödeme güçlüğüne düşmeden önceki bir yıl için aynı iş yerinde 4447 sayılı kanun kapsamında çalışmışsa; işveren

konkordato, aciz vesikası, iflas, iflasın ertelenmesi sebepleriyle ödeme aczine düşmüşse; 5 yıllık zaman aşımına düşmemiş ücret alacağı mevcutsa garanti fonu ücret alacağını karşılamaktadır. İşçilere yapılan bu ödemeler 3 ay ile sınırlandırılmaktadır (İŞKUR, 2020c).

3.1.1.3. İş Kaybı Tazminatı

İş kaybı tazminatı, özellikle 1980’li yıllardan itibaren artan özelleştirmelerin neden olduğu işten çıkarmaların yarattığı olumsuzluğu telafi etmeyi hedeflemektedir. 24.11.1994 tarihli 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun “Özelleştirme uygulamalarında; doğabilecek istihdam azalmaları ile ilgili olarak mevcut kanunlarda ve/veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen tazminatlara ek olarak ‘İş Kaybı Tazminatı’nın verilmesini” (md-2) öngörmektedir.

Özelleştirmeye hazırlanan, özelleştirilen, küçültülen veya faaliyetleri kısmen veya tamamen durdurulan, süreli veya süresiz kapatılan veya tasfiye edilen, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda iş sözleşmesine dayalı olarak ücret karşılığı çalışan ve iş sözleşmeleri tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminat kazanacak biçimde sona erenlere gelir ve sosyal güvenlik devamlılığının sağlanması amacıyla belirli süreler için tazminat ödenmektedir. Bu tazminatlar toplu iş sözleşmesinden doğan tazminata ilave olarak verilmektedir (İŞKUR, 2020d).

İş kaybı tazminatından yararlanmak için kişinin özelleştirme nedeniyle işsiz kalmış olması, özelleştirme dahilindeki kuruluşta hizmet sözleşmesinin en az 550 gün devam etmesi ve işsiz kişinin hizmet akdinin sonlanmasından sonraki 30 gün içinde İŞKUR’a başvurması gerekmektedir. Bu şartları sağlayan kişiler belli sürelerle sınırlı olmak kaydıyla iş kaybı tazminatından yararlanabilmektedirler. Söz konusu yararlanma süresi hizmet sözleşmesinin kesintisiz devam ettiği süreye göre belirlenmektedir. Buna göre, kişinin hizmet akdi 550 gün devam etmişse 90 gün boyunca, 1100 gün devam etmişse 120 gün boyunca, 1650 gün devam etmişse 180 gün boyunca, 2200 gün devam etmişse 240 gün boyunca kişiye iş kaybı tazminatı verilmektedir. Tazminat miktarı günlük net asgari ücretin iki katıdır fakat kişi engelli personel ise söz konusu oran 4 kat olarak hesaplanmaktadır (İŞKUR, 2020d).

3.1.1.4. Yarım Çalışma Ödeneği

İşsizlik sigorta fonunun finanse ettiği bir diğer pasif politika yarım çalışma ödeneğidir. “Analık hali izninin bitiminden itibaren haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmiş olan kişilerin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunundaki şartları sağlamaları halinde çalışmadıkları süre için verilen ödenektir” (İŞKUR, 2020e).

Yarım çalışma ödeneğinden yararlanmak isteyen kişilerin aşağıdaki şartları karşılamaları gerekmektedir (İŞKUR, 2020e):

- Kişinin adına, doğumdan ya da evlat edinmeden önceki son 3 yıl içerisinde, en az 600 gün işsizlik sigortası primi bildirilmiş olmalıdır.
- Haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışılmış olması gereklidir.
- Analık hali izninin bitiminden itibaren en az 30 gün içinde gerekli evraklarla birlikte İŞKUR'a başvurulmuş olması gerekmektedir.

Yarım çalışma ödeneğinin süresi doğum sayısına ve çocuğun engelli olup olmamasına göre değişmektedir. Buna göre, ilk doğum için en fazla 30 gün, ikinci doğum için en fazla 60 gün, üçüncü ve sonraki doğumlar için en fazla 90 günlük bir yarım çalışma ödeneği süresi belirlenmiştir. Eğer çocuğun engeli bulunmaktaysa en fazla 180 gün olacak şekilde ödenek süresi belirlenmektedir. Günlük ödeneğin miktarı ise çalışanın ücretine bakılmaksızın günlük asgari ücretin brüt tutarı kadardır. Bu tutar üzerine yapılan tek kesinti damga vergisidir (İŞKUR, 2020e).

3.1.1.5. Kıdem Tazminatı

Pasif bir politika olarak değerlendirilen diğer bir uygulama kıdem tazminatıdır. Yasa tarafından belirlenen çalışma sürelerini dolduran ve öngörülen sebeplerden dolayı iş sözleşmesi sona eren işçiye işveren tarafından ödenen paraya kıdem tazminatı denmektedir (Anadolu, 2003: 241). Söz konusu ödeme işveren tarafından yapılmakta olup işveren için bir yük, işçi için ise bir destek olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de ilk kıdem tazminatı 1936 tarihinde 3008 sayılı kanun ile ortaya çıkmıştır. Bu kanun ile iş sözleşmesinin sonlandırılması halinde, 5 tam yıl kıdemi olan işçiye her bir yıl için 15 günlük ücret tutarında tazminat ödenmesi öngörülmüştür. Kıdem tazminatında yıllar içerisinde değişiklikler yapılmıştır. Örneğin, 5 yıllık kıdem yılı önce 3’e ardından da 1’e indirilmiştir. Ücret hesaplamaya temel oluşturan 15 günlük süre ise 1968 yılında 30 güne çıkartılmıştır (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2013: 134-135).

3.1.2. Aktif İstihdam Politikaları

İşverenlerin, işçilerin ve devletin yapmış olduğu zorunlu prim ödemeleriyle finanse edilen işsizlik sigortası fonu, yalnızca işsizlik ödeneklerini ve ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği olarak isimlendirilen diğer pasif istihdam programlarını finanse etmemektedir. Bunların yanı sıra mesleki eğitim kursları, girişimcilik kursları gibi aktif istihdam programlarını da finanse etmektedir (Yıldız, 2018: 42). Çalışmanın bu kısmında -genellikle- işsizlik sigortası fonundan finanse edilen aktif nitelikli programlar incelenmiştir.

3.1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Belirli koşulları karşılayan kişilerin işverenler tarafından istihdam edilmeleri halinde, işverenlere belirli süreler için belirli tutarlarda maddi destek sağlanmaktadır. Bu destekler prim, vergi veya ücret destekleri olarak ortaya çıkabilmektedir. Türkiye’de de -tıpkı incelediğimiz diğer ülkelerde olduğu gibi- bu tip programlar uygulanmaktadır. Bu programların finansmanı ve uygulanmasında İŞKUR ve Sosyal Güvenlik Kurumu birlikte rol üstlenmektedir. İşsizlik Sigortası Fonundan finanse edilen teşvikler (sübvansiyonlar) aşağıdaki gibidir (İŞKUR, 2020f):

- Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların İstihdamı Teşviki
- İlave İstihdam Teşviki
- İlave İstihdam Ücret Desteği
- İşsizlik Ödeneği Alanların İstihdamına Yönelik Teşvik
- Asgari Ücret Desteği

Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların İstihdamı Teşviki: 6 aydan fazla süredir işsiz olan kişileri istihdam eden “işverenlerin prime esas kazanç üst sınırına kadarki sosyal güvenlik primi işveren payları” İşsizlik Sigortası Fonundan ödenmektedir. Teşvikten yararlanmak isteyen işverenin çalıştıracağı işsiz kişi son 6 aydır işsiz olmalıdır. İstihdam edilen kişinin, iş başı yapılan günden önceki son 6 ayın ortalama çalışan sayısına ek olarak istihdam edilmiş olması gerekmektedir. Ayrıca işverenin özel kesim işveren olması gerekmektedir. Bu şartlar sağlandığı takdirde işverene belirli süreler için teşvik sağlanmaktadır. Teşvik süresi çeşitli koşullar altında değişiklik göstermektedir (İŞKUR, 2020g).

İlave İstihdam Teşviki: 4447 sayılı kanunun geçici 19 ve 21. maddeleri gereği uygulanmaktadır. İşyerinin ve işe alınacak kişilerin gereklilikleri karşılama halinde işverene destek sağlanmaktadır. Söz konusu destek sektöre göre farklılaşmaktadır. Örneğin, imalat veya bilişim sektöründeki işletmelerde “ilave istihdam edilecek her bir sigortalının 6.822,40 TL’ye kadarki prime esas kazanç tutarı için ödeyecekleri tüm primler (959,40 ila 2.558,40 TL) ile 153,74 TL’lik damga ve gelir vergisi karşılanacaktır.” Fakat bu miktar, söz konusu döneme ait günlük brüt asgari ücretin sigortalı kişinin prim ödediği gün ile çarpılmasıyla ortaya çıkan sonuçtan fazla olamayacaktır. “Diğer sektörlerde faaliyet gösteren işyerlerinde ilave istihdam edilecek her bir sigortalı prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanacak tüm primler (959,40 TL) ile 153,74 TL’lik damga ve gelir vergisi karşılanacaktır” (İŞKUR, 2020h).

İlave İstihdam Ücret Desteği: 4447 sayılı kanunun 19. geçici maddesi gereğince 2019 yılından itibaren uygulanmaktadır. Sigortalının ve işyerinin belli şartları taşımaları halinde, 2019 şubat ayı ile 30 Nisan 2019 tarihinde işe alınan sigortalılar için işverene 3 ay boyunca aylık net asgari

ücret seviyesinde destek sağlanmaktadır. Söz konusu destek ilgili aylarda veya sonrasında oluşacak prim borçlarından mahsup edilmek suretiyle sağlanmaktadır (İŞKUR, 2020j).

İşsizlik Ödeneği Alanların İstihdamına Yönelik Yardım: İşsizlik ödeneği alan kişilerin istihdam edilmelerinin öncesindeki 6 ay içerisinde istihdam edilen işçilerin ortalama sayısına ilave olarak istihdam edilmeleri halinde, kişinin ödenek süresinin kalanında asgari ücret üzerinden hesaplanan sosyal güvenlik priminin %1’lik kısmının dışında kalan miktar fon tarafından karşılanmaktadır. (İŞKUR, 2020k)

Asgari Ücret Desteği: “2019 yılında 500 ve üzeri sigortalı çalıştıran iş yerleri için 101 TL, 500’ün altında sigortalı çalıştıran iş yerleri için ise 150 TL olan asgari ücret desteği uygulanmıştır” (İŞKUR, 2020l).

3.1.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları

İŞKUR ve KOSGEB kendi işini kurmak isteyen girişimcilere hem maddi destek hem de eğitim desteği sağlamaktadır. Zira girişimcilerin desteklenmesi suretiyle hem girişimcilerin kendi işlerine sahip olmaları sağlanmaktadır, hem de başka insanların girişimcilerin kurduğu işlerde istihdam edilmeleri sağlanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında girişimcilerin desteklenmesi, yeni iş alanlarının oluşmasında ve işsiz kişilerin bu alanlarda istihdam edilmesinde önemlidir.

İŞKUR bünyesinde engelli ve eski hükümlülere yönelik olarak destekler sunulmaktadır. Bu destekler ile engelli ve eski hükümlülerin kendi işlerine sahip olmaları amaçlanmaktadır. Engelli ve eski hükümlüler hazırlayacakları projeler ile İŞKUR’a başvurmakta ve uygun görülmesi halinde üç farklı şekilde sınıflandırılmış destekleri alabilmektedirler. İşyerinin kurulması için gerekli resmi işlemler, izinler vb. gibi kuruluş işlemleri için azami 3.000 TL’ye kadar; elektrik, ısınma, kira vb. gibi işletme giderleri için -faturalandırılmak kaydıyla- azami 11.000 TL’ye kadar; makine, teçhizat vb. gibi maliyetler için azami 36. 000 TL’ye kadar destek verilmektedir (İŞKUR, 2019a: 46-47).

Girişimciler için önemli rol oynayan bir diğer kurum Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)’dir. Bu kurum küçük ve orta büyüklükteki işletmelere ve girişimcilere hem teknik hem finansal destek sağlamakta, danışmanlık yapmakta ve böylece girişimciliğin gelişmesine katkı sağlamaktadır (Aydemir, 2005: 101). KOSGEB’in sağladığı destekler çeşitlilik göstermektedir. Girişimcilik Destekleri, AR-GE, Teknolojik Üretim ve Yerleştirme Destekleri, KOBİ Finansman Destekleri, İşletme Geliştirme, Büyüme ve Uluslararasılaşma Destekleri, Laboratuvar Hizmetleri gibi farklı destekler bulunmaktadır. Bu kısım da girişimcilik desteklerine değinilecektir.

Girişimciliği Geliştirme Destek Programı olarak ifade edilen destek ile geleneksel girişimcilere 60.000 TL'ye kadar, ileri girişimcilere ise 370.000 TL'ye kadar destek sağlanmaktadır. Geleneksel girişimcilere sağlanan destek kuruluş ve performans desteği olarak ikiye ayrılmaktadır. Kuruluş desteği gerçek kişi statüsünde kurulan işletmeler için azami 5.000 TL, sermaye şirketi statüsündekiler için azami 10.000 TL olarak belirlenmiştir. Performans desteği ise 1. ve 2. dönem olarak ikiye ayrılmış ve prim gün sayısına göre farklı değerler belirlenmiştir. İleri girişimci desteklerinde ise kuruluş ve performans desteğine ek olarak teçhizat ve yazılım desteği ile danışmanlık desteği de bulunmaktadır. Bu iki destekle birlikte toplam miktar 360.000 TL'ye kadar çıkabilmektedir (KOSGEB, 2020a).

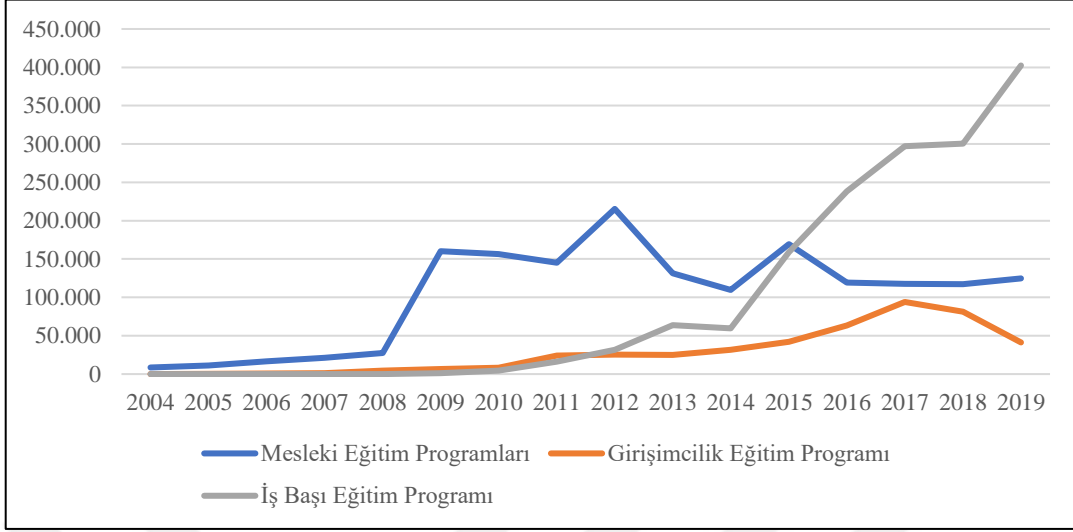
Girişimcilere yönelik olarak oluşturulmuş bir diğer program "Girişimcilik Destek Programı"dır. Bu program içerisinde barındırdığı farklı destekler ile girişimciliğin yaygınlaştırılmasını ve geliştirilmesini hedeflemektedir. Programın içerisinde bulunan "Yeni Girişimci Desteği" ile girişimcilere 50.000 TL'si geri ödemesiz, 100.000 TL'si geri ödemeli olmak üzere 150.000 TL'ye kadar destek verilmektedir. Destek kendi içerisinde bölümlere ayrılmış ve her bir bölüm için azami tutarlar belirlenmiştir. İşletme Kuruluş Desteği için azami sınır 2 000 TL, Makine, Teçhizat, Ofis Donanım ve Yazılım Desteği için azami sınır 18.000 TL, İşletme Giderleri Desteği için azami sınır 30.000 TL olarak belirlenmiştir ki bu desteklerin toplamı olan 50.000 TL'lik azami tutar, geri ödemesiz olarak sağlanmaktadır. Sabit Yatırım Desteği olan 100.000 TL ise geri ödemelidir. Bu desteğe 2018 yıl sonu itibariyle başvuru alınmamaktadır (KOSGEB, 2020b).

Bu programın içerisindeki desteklerden bir tanesi, girişimcilere uygulamalı girişimcilik eğitimi sağlamaktadır. Katılım ücretsiz olup eğitim herkese açıktır. Programın içerisinde bulunan bir diğer destek unsuru ise "İş Planı Ödülüdür". Yükseköğretim kurumlarında ayrı bir ders olarak Girişimcilik dersi verildiği takdirde, bu derse katılan öğrenciler arasında yapılan yarışmada iş planları dereceye giren öğrencilere -işletmenin kurulmuş olması şartı ile- ödüller verilmektedir. Ödüller birinciye 25.000 TL, ikinciye 20.000 TL, üçüncüye 15.000 TL olacak şekilde dağıtılmaktadır (KOSGEB, 2020b).

3.1.2.3. Mesleki Eğitim Programları

Türkiye'de mesleki eğitim 1988 yılına kadar meslek okullarınca idare edilmekteydi fakat bu tarihte çıkartılan iş gücü eğitimi konusundaki yönetmelik ile aktif istihdam programı olarak mesleki eğitim başlamış ve İŞKUR bu tür programların yürütülmesinde daha çok sorumluluk üstlenmeye başlamıştır. (Varçın, 2004: 103) Bu sorumluluğun gereği olarak İŞKUR, yıllardır farklı tipte mesleki eğitim programları uygulamaktadır.

Grafik 29: Türkiye - Mesleki Eğitim Programları Katılımcı Sayılarının Yıllara Göre Seyri



Kaynak: İŞKUR, 2019c; İŞKUR, 2020a

Grafik 29'a bakıldığında 2008'deki küresel krizi takip eden dönemde mesleki eğitim programlarına katılan kişi sayısının aniden yükseldiği görülecektir. Bu krizi takip eden dönemde mesleki eğitim programları önemini korumuştur. Girişimcilik Eğitim Programı ile İş Başı Eğitim Programları ise izleyen yıllarda önem kazanmıştır. Özellikle 2008 yılında uygulanmaya başlayan İş Başı Eğitim Programı 2019 yılında 400.000'den fazla kişinin yararlandığı bir program haline gelmiştir.

Mesleki Eğitim Kursları emek piyasasında eksik olan mesleklerin il düzeyinde tespit edilmesinin ardından yıllık olarak planlanmaktadır. İlgili kurslar işveren odaklı olup çeşitlilik göstermektedir (İŞKUR, 2019a: 42):

- İstihdam Garantili ve Garantisiz Mesleki Eğitim Kursları
- Çalışanların Mesleki Eğitimi
- Engellilere Yönelik Mesleki Eğitim ve Rehabilitasyon Faaliyetleri
- Hükümlü/Eski Hükümlülerin Mesleki Eğitimine Yönelik Faaliyetler
- Özel Politika ve Uygulama Gerektiren Kişi ve Gruplara Yönelik Mesleki Eğitim Kursları
- Mesleki Eğitim ve Beceri Geliştirme İşbirliği Protokolü
- İşbaşı Eğitim Programı
- İşe İlk Adım Projesi
- Kadınlara Yönelik Çocuk Bakım Desteği Uygulaması
- İşte Anne Projesi
- Girişimcilik Eğitim Programları

İstihdam garantili ve garantisiz mesleki eğitim kursları, mesleği olmayan veya mesleği olan fakat bu meslekte yetersiz olan veya mesleği piyasadaki geçerliliğini yitirmiş olan kişilere, emek piyasalarının ihtiyaçları doğrultusunda, mesleki becerilerin kazandırılmasını böylece de bu kişilerin istihdam edilebilirliklerini artırmayı hedefleyen programları ifade etmektedir. Söz konusu programlar istihdam garantili olabilmektedir ve çeşitli şartları sağlayan kişilere sunulmaktadır (İŞKUR, 2019a: 43). Buna göre, İŞKUR'a kayıtlı olan, 15 yaşını tamamlayan, kursun konusu olan meslek için gerekli özellikleri taşıyan, işverenin aradığı özel koşulları sağlayan, hali hazırda iş ve meslek danışmanlığı hizmetinden yararlanmış olan ve emekli olmayan kişiler ilgili programlardan yararlanabilmektedirler. Bu kurslar en fazla 160 gün olup devam zorunluluğu taşımaktadır. Kurslar günlük en az 5 saat, en fazla 8 saat olarak düzenlenmekte, haftalık 6 günü ve 40 saati geçmemektedir. Kurs süresince kursiyerin zaruri giderleri, iş kazası ve meslek hastalığı primi ve genel sağlık sigortası prim giderleri karşılanmaktadır (İŞKUR, 2020m). 2019 yılında 124 bini aşkın kişi söz konusu kurslardan yararlanmıştır. İstihdam garantili kurslardan yararlananların sayısı 53 binin üzerindedir (İŞKUR, 2020a: 51).

Çalışanların mesleki eğitimi, genellikle tehlikeli işlerde çalışacak işçilerin güvenliklerinin sağlanması ve değişim gösteren üretim teknolojilerine uyumlarının sağlanması amacıyla gerekli eğitimlerin verilmesi için düzenlenen programlardır. Program sonrasında verilen sertifikalar sayesinde işçilerin tehlikeli işlerde çalışabilir hale getirilmesi sağlanmaktadır. 2018 yılında bu tip kurslardan yararlananların sayısı 6 binin üzerindedir (İŞKUR, 2019a: 43-44). 2019 yılında ise yararlananların sayısı 2.242'dir (İŞKUR, 2020a: 51).

Emek piyasalarında dezavantajlı durumda olan engellilerin istihdam edilebilirliklerini artırmak şüphesiz ki büyük önem taşımaktadır. Bu doğrultuda **engellilere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon kursları** dezavantajlı durumda olan engellilerin uygun mesleklere yönlendirilmesini ve mesleklere olan uyumlarını artırmayı amaçlamaktadır. 2018 yılında bu kurslardan yararlananların sayısı 631 olarak gerçekleşmiştir (İŞKUR, 2019a: 44). 2019 yılında yararlananların sayısı 687'ye çıkmıştır (İŞKUR, 2020a: 52).

Emek piyasalarında dezavantajlı durumda olan hükümlü veya eski hükümlülerin piyasaların ihtiyaç duyduğu alanlarda eğitilmeleri amacıyla da mesleki eğitim sağlanmaktadır. 2018 yılında bu doğrultuda açılan kurslara toplamda 866 kişi katılmış bulunmaktadır (İŞKUR, 2019a: 44). 2019 yılında bu sayı 1.208'dir (İŞKUR, 2020a: 52).

Özel politika ve uygulama gerektiren kişi ve gruplara yönelik mesleki eğitim kursları, dezavantajlı durumda olan kişi ve grupların istihdamını hedefleyen programlardır. Bu programlarda özellikle kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, engelliler, göçmenler vb. gibi dezavantajlı gruplar yer almaktadır. 2019 yılında bu doğrultuda geliştirilen özel politika ve uygulamalara 41 binden fazla kişi katılmıştır (İŞKUR, 2020a: 51).

İŞKUR ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) arasında 2017 yılında imzalanan **Mesleki Eğitim ve Beceri Geliştirme İşbirliği Protokolü (MEGİP)**, emek piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda iş gücünün geliştirilmesi için mesleki eğitimlerin düzenlenmesine yönelik çalışmalar yapılmasını hedeflemektedir. (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği [TOBB], 2018) 2018 yılında bu protokol kapsamında düzenlenen kurslara 8 binin üzerinde kişi katılmıştır (İŞKUR, 2019a: 44). 2019 yılında katılım sayısında ciddi bir artış yaşanmış ve bu sayı 27.253 olarak gerçekleşmiştir (İŞKUR, 2020: 58).

İşbaşı eğitim programı, uygulamaya yönelik olarak tasarlanmış bir programdır ve amacı kişilerin teorik bilgilerinin uygulama eğitimleri ile pekiştirilmesi ve böylece kişilerin emek piyasasına uyumlarını, rekabet güçlerini ve verimliliklerini artırmaktır. Bu programlara katılanların sayısı 2018 yılında 300 binin (İŞKUR, 2019a: 44) ve 2019 yılında 400 binin üzerindedir (İŞKUR, 2020a: 52). Programın süresi sektöre göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, bilişim ve imalat alanında açılmış işbaşı eğitim programı en fazla 6 ay olabilmektedir. Diğer sektörlerde ise azami süre 3 aydır. Kodlama, siber güvenlik gibi alanlar da ise azami süre 9 aya kadar çıkabilmektedir. İlgili programlardan yararlanabilmek için birtakım şartların sağlanması gerekmektedir. Belirlenmiş şartları karşılayan ve programdan yararlananların zaruri giderleri karşılanmaktadır (İŞKUR, 2020n).

İşe İlk Adım Projesi ise üniversiteden yeni mezun olan gençlerin istihdamını hedeflemektedir. İşbaşı eğitim programlarına katılımlarının ardından, gençlerin istihdam edilmeleri sağlanmaktadır. Buna göre, 18 ila 29 yaş arasında bulunan yeni mezun gençler, önce işbaşı eğitim programı ile mesleki olarak deneyimli bir hale getirilmekte ardından da işveren tarafından istihdam edilmeleri sağlanmaktadır. Bu kişilerin istihdam edilmeleri için, ödenmesi gereken net asgari ücretin %50'si İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır (İŞKUR, 2019a: 45). Bu programın ilk kısmı mesleki eğitim özelliği taşıırken, ikinci kısmı sübvansiyon programı niteliği taşımaktadır. Bu programdan 2019 yılında yararlananların sayısı 7.378'dir (İŞKUR, 2020a: 59)

Mesleki eğitim programlarından veya imalat sektörüne yönelik olarak düzenlenmiş işbaşı eğitim programlarından yararlanan ve 2-5 yaş arasında kreşe giden çocuğu olan kadınlara kurs süresi boyunca aylık 400 lira ödeme yapılmaktadır. Bir eğitim programı olmasa da çocuklu kadınların kurslara katılımını kolaylaştırmakta ve teşvik etmektedir. **Kadınlara yönelik çocuk bakım desteği uygulaması** olarak isimlendirilen bu uygulamadan 2018 yılında 595 kadın (İŞKUR, 2019a: 45), 2019 yılında 316 kadın yararlanmıştır (İŞKUR, 2020a: 58).

Yine çocuk sahibi kadınlara yönelik olarak uygulanan bir başka program **İşte Anne Projesidir**. 0 ila 15 yaş aralığında çocuğu olan kadınlar istihdam garantili mesleki eğitim kurslarına veya işbaşı eğitim programlarına yönlendirilmektedirler. Kurs süresince katılımcıların zaruri ihtiyaçları karşılanmaktadır. 2018 yılında bu proje kapsamında kurslara yönlendirilen kadınların sayısı

5.239'dur (İŞKUR, 2019a: 46). Bu sayı 2019 yılında ciddi bir şekilde artış göstermiş ve 18.288 kadın, İşte anne Projesi kapsamındaki kurslardan yararlanmıştı (İŞKUR, 2020a: 59).

Bir diğ er eğitim programı ise girişimcilere yönelik olarak, kuramsal ve uygulamalı olarak sunulmaktadır. Kurslardan yararlanan kişiler finansal destek de görebilmektedirler. Bu yönüyle **girişimcilik eğitim programı** girişimcilere verilecek hibeler için bir tamamlayıcı görevi üstlenmektedir (İŞKUR, 2019a: 46). 2019 yılında söz konusu programlardan yararlananların sayısı 41.107'dir (İŞKUR, 2020a: 49).

3.1.2.4. Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin sağlanması, Türkiye için yeni bir uygulama değildir. 1939 yılında kamu tekeli olarak kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK), aracılık hizmetleri sağlayarak emek piyasasında yıllarca faaliyet göstermiştir. İİBK'nin faaliyetleri zamanın ruhuna göre farklılaşmıştır. Özellikle, 1960'lı yıllardan itibaren endüstrileşmiş ülkelerde beliren işgücü ihtiyacını karşılamak amacıyla yurtdışına işçi gönderimi gibi döneme özgü uygulamalar, İİBK bünyesinde uygulanmıştır. 2000'li yıllarda ise, İİBK'nin yenilenme ihtiyacı hasıl olmuş ve bu doğrultuda bu kurum kapatılarak yerine İŞKUR kurulmuştur. Günümüzde İŞKUR istihdam politikalarının oluşturulmasından ve uygulanmasından sorumlu olan ana kurumdur. İstihdam programlarının uygulanması, işsizlik sigortası işlemlerinin yönetimi, eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin iş arayan kişilere ve işverenlere sunulması kurumun sorumluluğundadır.

Gelişen teknolojinin İŞKUR bünyesinde aktif olarak kullanılması sayesinde, çok kanallı hızlı iletişim olanakları iş arayan kişilere sunulmuş olmaktadır. Günümüzde iş arayan kişiler, İŞKUR'un yerel ofislerine ulaşarak veya internet sitesine erişim sağlayarak kendilerine uygun işleri arayabilmektedirler.

İş arayanlara yönelik olarak sunulan yüz yüze danışmanlık hizmeti sayesinde ise, iş arayanlar bireysel olarak kendileriyle ilgilenen bir danışmana sahip olmakta ve iş arama becerilerini geliştirecek birtakım eğitimleri almaktadırlar. Buna göre işverenlerin beklentileri, etkili özgeçmiş hazırlama, işverenle görüşme sırasında nasıl davranılacağı hakkında bilgiler iş arayanlara öğretilmektedir. Ayrıca üniversite öğrencilerinin iş arama becerilerinin geliştirilmesi, mülakat teknikleri vb. gibi konularda öğrencilerin eğitilmesi amacıyla üniversitelerde de İŞKUR büroları oluşturulmuştur (İŞKUR, 2020o).

İstihdam hizmetlerinin sunumunda dünyada yaygınlaşan önemli bir uygulama, özel istihdam ofislerinin artmasıdır. Türkiye'de de özel istihdam ofisleri 2004 yılından itibaren resmi anlamda görünürlük kazanmıştır. Bu tarihten itibaren özel istihdam ofislerinin de aracılık faaliyetlerini

üstlenebilecekleri resmi olarak kararlaştırılmıştır. Günümüzde İŞKUR tarafından onaylanan özel istihdam ofisleri, eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerini müşterilerine sağlayabilmektedir.

Yine dünyada yaygınlaşan “hedef doğrultusunda yönetim” anlayışı Türkiye için de geçerlilik kazanmıştır. İŞKUR, uygulayacağı politikaların “reel, ölçülebilir ve hedeflere dayalı” politikalar olmasına dikkat etmektedir (Aslan, 2015: 61). Bu bağlamda İŞKUR, yıllık olarak çeşitli stratejik amaçlar ve bu amaçların altında çeşitli stratejik alt hedefler belirlemektedir. İŞKUR, 2020 yılı için 5 stratejik amaç ve 20 stratejik hedef belirlemiştir. Ayrıca İŞKUR tarafından sağlanan hizmetlerin değerlendirilmesinde önem taşıyan, “çıktı, sonuç odaklı ve performans seviyelerini gösteren” performans hedefleri yıllık olarak oluşturulmaktadır. 2020 yılı için oluşturulan performans hedeflerinin sayısı 28’dir. Söz konusu performans hedeflerini takip etmek maksadıyla çeşitli performans göstergeleri oluşturulmaktadır. 2020 yılı için oluşturulan performans göstergelerinin sayısı 53’tür (İŞKUR, 2019b: 23). İŞKUR tarafından, 2020 mali yılı için yayınlanan performans programında belirlenen performans göstergeleri;

- Özel sektörde işe yerleştirilen sayısında bir önceki yıl hedefine göre artış sayısı,
- Düzenlenen istihdam fuarı sayısı,
- Özel sektörde işe yerleştirilenlerin içindeki kadın oranı,
- Özel sektörde işe yerleştirilenlerin içindeki genç oranı,
- Özel sektörde engelli kontenjan doluluk oranı,
- Türkiye geneli için yayımlanan işgücü piyasası araştırması rapor sayısı

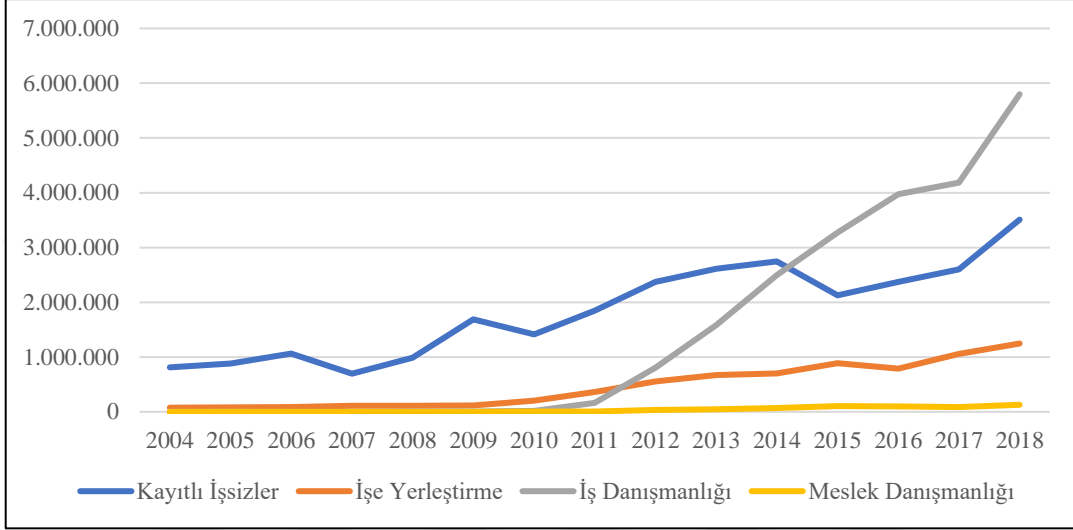
gibi sayısal hedefler olup, belirlenen amaç, hedef ve performans hedeflerine uygun olarak belirlenmektedir. Bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için gerekli faaliyetlere ayrılan bütçe performans programı kapsamında gösterilmektedir (İŞKUR, 2019b).

Hedef ve amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı ise her yıl yayınlanan faaliyet raporlarda her bir performans göstergesi için ayrı ayrı gösterilmektedir. 2019 yılı İŞKUR faaliyet raporunda görüleceği üzere, kurum tarafından 2019 için belirlenmiş hedeflere ulaşılmıştır. Çoğu durumda ise belirlenen performans göstergelerinin üzerine çıkmıştır (İŞKUR, 2020a).

Hedef doğrultusunda yönetim anlayışının doğal bir yansıması olarak, sunulan istihdam hizmetlerinin etkilerinin ve etkinliklerinin incelenmesi oldukça önemlidir. İŞKUR tarafından sağlanan hizmetlerin etkilerinin ölçümü maksadıyla yapılmış çalışmalar, üçüncü taraflar ile İŞKUR bünyesinde düzenlenen uzmanlık çalışmalarına bırakılmıştır fakat incelediğimiz diğer ülkelerdeki nicel ve nitel gelişmişlik Türkiye için görülmemektedir.

Anlaşıldığı üzere Türkiye’de istihdam hizmetlerinin sunumu, teknoloji kullanımının yoğun olduğu, özel sektörün sağlayıcı olarak faaliyet gösterebildiği, “hedef doğrultusunda yönetim” anlayışının hâkim olduğu bir model içerisinde sağlanmaktadır. Fakat programların katılımcılar üzerindeki etkilerinin takip edilmesi hususunda bir takım eksiklikler göze çarpmaktadır (Günaydın ve Yıldız, 2016: 291).

Grafik 30: Türkiye - Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri – Kişi Sayısı



Kaynak: İŞKUR, 2019c

Türkiye’nin 2000’li yılların başından itibaren iş arayan kişilere sunmuş olduğu eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin sayısını oldukça arttırmıştır. 2004 yılında 2.249 kişinin yararlanmış olduğu İş Danışmanlığı’ndan 2018 yılında toplam 5.799.343 kişi yararlanmıştır. Meslek Danışmanlığı ise 2004 yılında 1.817’den, 2018 yılında 128.667 kişiye ulaşmıştır. İŞKUR tarafından işe yerleştirilenlerin sayısı, 2004 yılındaki 76.257 seviyesinden 2018 yılında 1.247.188 seviyesine çıkmıştır. Bu süreç içerisinde yaşanan artışlar, Türkiye’nin eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerine verdiği önemin bir yansıması olarak değerlendirilmelidir. Yukarıda bulunan Grafik 30 yardımı ile söz konusu artışların yıllara göre seyri takip edilebilir.

3.1.2.5. Doğrudan İstihdam

Toplum yararına çalışma programları olarak da ifade edilen bu tip programlar -özellikle işsizliğin arttığı dönemlerde, geçici istihdam yaratmada kullanılmıştır. Bu programlar Türkiye’nin geçirdiği özelleştirme sürecinde veya 1999 yılında gerçekleşen depremlerden sonra ortaya çıkan işsizliğin dizginlenmesinde önemli rol oynamıştır. Günümüzde de bu programlar uygulanmaktadır. Uygulama amacı, işsizliğin yüksek olduğu zaman ve yerlerde “işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara gelir desteği sağlamak” olarak belirlenmiştir. Bu programlardan yararlanmak isteyen kişilerin

İŞKUR'a kayıtlı olmaları, 18 yaşından büyük olmaları, emekli veya malul aylığı almıyor olmaları ve öğrenci olmamaları gerekmektedir. Programdan yararlanacak kişilerin seçiminde üç farklı yöntem uygulanabilmektedir. Hangi yöntemin uygulanacağı İl Müdürlükleri tarafından belirlenmektedir. Müdürlükler "noter kurası, liste, %80 noter kurası ve %20 liste" yöntemlerinden birini seçip katılımcıları belirlemektedir. Katılımcıların belirlenmesinin ardından katılımcılar çevre temizliği, ağaçlandırma, park düzenlemeleri vb. gibi alanlarda azami 9 ay çalıştırılmaktadırlar. Çalışmanın karşılığı olarak asgari ücret, vergi ve sosyal prim giderleri karşılanmaktadır. Toplum yararına çalışma (TYÇ) programlarından yararlanmada uygulanan bazı kısıtlamalar bulunmaktadır. Buna göre İŞKUR tarafından düzenlenmiş programlardan yararlanmış kişiler 6 ay geçmeden toplum yararına çalışma programlarına katılamamaktadırlar. Benzer şekilde daha evvel düzenlenmiş bir TYÇ programından mazeretsiz ayrılanlar, 24 ay geçmeden TYÇ programlarından yararlanamamaktadırlar. Bu programlardan yararlandıktan sonra kendilerine önerilen işleri 3 kez mazeretsiz bir şekilde kabul etmeyen kişiler 24 ay geçmedikçe bu programlardan tekrar yararlanamamaktadırlar (İŞKUR, 2020p).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARININ ETKİLERİNİN ANALİZİ

Çalışmanın bu kısmında yukarıda incelemiş olduğumuz ülkeler özelinde yapılmış etki çalışmaları incelenmiştir. Böylece program kapsamına alınan ülkelerde uygulanan istihdam politikalarının etkinliklerinin tespiti mümkün olmuştur.

4.1. Ülkeler Özelinde Etki Çalışmaları ve Bulgular

Çalışmalar ilk önce ülkelere göre metin içerisinde verilmiş, daha sonra programlara göre tablolar halinde gösterilmiştir. Tablolarda çalışmanın dikkate aldığı grup, dönem, ülke ve çalışmanın ulaştığı sonuçlar gösterilmiştir. Tablolara ilişkin açıklamalar Bulguların Sınıflandırılması başlığı altında verilmiştir.

4.1.1. İsveç

İsveç'te uygulanan istihdam politikalarını değerlendiren çalışmaların sayısı hayli fazladır. Bunun en temel sebeplerinden bir tanesi, İsveç'in istihdam politikalarının uygulanmasında uzun bir geçmişe sahip olmasıdır. Ayrıca programlara dair zengin bir veri yığınının bulunması, bu fazlalığın nedenlerinden biri olarak değerlendirilebilir. Diğer bir neden ise değerlendirme çalışmaları yapmak için oluşturulmuş kurumsal bir oluşumun varlığıdır.

İsveç emek piyasası politikalarının değerlendirilmesine yönelik çalışmaların çoğunluğu "The Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU)" adlı kurum tarafından yapılmaktadır. Bu kurum, İsveç İstihdam Bakanlığına bağlı ve Uppsala merkezli olarak araştırma çalışmaları yapmaktadır. IFAU istihdam politikalarının etkilerini, emek piyasalarının işleyişini, eğitim politikalarının etkilerini ve sosyal sigorta politikalarının emek piyasası etkilerini araştırmak ve değerlendirmek ile sorumludur. (IFAU, 2018) Bu bölümde İsveç özelinde sunulacak çalışmalara bakıldığında, IFAU'nun istihdam politikalarının değerlendirilmesinde oynadığı büyük rol daha iyi anlaşılacaktır.

İşsizlik sigortası ile işsizlik süresi arasındaki ilişkiye odaklanan bir çalışma (Björklund & Holmlund, 1989), işsizlik sigortası ödenek miktarındaki ve bu ödenekten yararlanma süresindeki

artış yönlü değişimlerin işsizlerin iş seçeneklerini değerlendirirken daha seçici olmalarına ve dolayısıyla iş bulma sürelerinin uzamasına neden olduğunu belirtmektedir.

Bir diğer önemli çalışma, işsizlik sigorta ödeneğinin bitiş süresi yaklaşırken işsizlerin iş bulma oranlarında meydana gelen değişime odaklanmıştır. Bu çalışmada işsizlikten çıkış ve istihdam edilmede işsizlik sigorta ödeneğinin negatif bir etki yarattığı fakat bu etkinin oldukça sınırlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca bu çalışmada, yükselen emek piyasası olanaklarının işsiz kişileri iş aramaya veya işleri kabul etmeye daha az eğilimli yaptığını önermek için yeterli kanıtın olmadığı ifade edilmiştir (Carling vd., 1996).

1995 yılında işsizlik sigortası replasman oranının %80'den %75'e çekilmesinin işsizlik sigortasından yararlananların iş bulma oranlarını etkileyip etkilemediğini tespit etmek için yapılmış bir çalışma mevcuttur. Bu çalışmaya göre replasman oranındaki söz konusu azalma işsizlikten istihdama geçiş oranları üzerinde pozitif bir etki ortaya çıkarmıştır. Buna göre, istihdama geçiş oranında kabaca %10'luk bir artış meydana gelmiştir. Dahası, değişikliğin uygulanacağı tarihten birkaç ay evvelinde, katılımcıların davranışlarında değişimler meydana gelmiştir ve katılımcıların iş bulma oranları yükselmiştir (Carling vd., 2001).

Fredriksson ve Söderström (2008), işsizlik ödeneği ve işsizlik arasındaki ilişkiyi araştırmıştır. Bu araştırma sonucunda ortaya konan bulgular cömert ödeneklerin işsizliği arttırdığını göstermektedir. Söz konusu çalışmaya göre replasman oranlarındaki %5'lik bir artış işsizliğin %25 oranında artmasına neden olmaktadır.

Sianesi'nin 2001 yılında yaptığı ve İsveç'te uygulanan altı farklı aktif istihdam programının¹⁸ performansını kısa ve uzun dönemli istihdam olasılığı ve işsizlik-ödeneğine bağımlılık açısından ve katılımcıların belli bir sürede yahut belli bir süreden sonra programlara katılmalarını dikkate alarak incelediği çalışmasında, istihdam teşviklerinin açık ara daha iyi performans gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu çalışmaya göre bütün programlar, ilk başlarda kilitleme etkisi yaratmakta ve de istihdam olasılığını azaltmaktadır fakat daha sonra istihdam olasılığı artış göstermektedir. Uzun dönemli istihdam olasılığı ve işsizlik ödeneği almada meydana gelen iyileştirme etkisi, en çok istihdam teşvik programlarında ortaya çıkmaktadır.

Carling ve Gustafson (1999) kendi işini kuranlara yardım programları ile istihdam sübvansiyon programlarını kıyaslayan bir çalışma yapmıştır. Buna göre istihdam sübvansiyon programlarına katılanların tekrar işsiz kalma riski, kendi işini kuranlara yardım programlarına katılanlara kıyasla iki kat daha fazladır.

¹⁸ "Labour market training, workplace introduction (API), work experience placement (ALU), relief work, trainee replacement, employment subsidies"

Calmfors ve Skedinger (1995) iş yaratma ve çeşitli eğitim programlarının istihdama etkisi üzerine odaklanmıştır. Yazarlar ilgili çalışmada birtakım bulgulara ulaşmıştır. Bunlardan ilki iş yaratma programlarının düzenli işler üzerinde dışlama etkisi yarattığı ve işsizlik oranlarını artırdığı bulgusudur. Eğitim programlarına ilişkin bulgular ise istikrarsızdır. Buna göre etkiler, negatif, pozitif veya anlamsız olabilmektedir. Yazarlar yaptıkları hesaplamaların pek çoğunda eğitim programlarının iş yaratma programlarına kıyasla işsizlik oranları üzerinde anlamlı derecede daha iyi etkiler yarattığı bulgusuna ulaşmıştır.

Richardson ve Van den Berg (2001), mesleki eğitim programlarının işsizlikten istihdama geçiş oranları üzerindeki etkisini incelemiştir. Söz konusu çalışmaya göre, programa katılanların -bireysel olarak- işsizlikten istihdama geçiş oranları, hiç katılmadıklarında gerçekleşebileceğinden daha fazladır. Dolayısıyla mesleki eğitim programına katılımın istihdama (çalışmaya) geçiş konusunda pozitif bir etkisi vardır. Bu etki program bitişinden sonraki kısa bir süre için hayli büyükken, zaman geçtikçe azalmaktadır. Ayrıca yazarlar, programda geçirilen zaman hesaba katıldığında programa katılmanın ortalama işsizlik süresi üzerindeki etkisinin sifıra yakın olduğunu belirtmektedirler.

Eğitim programlarının katılımcıların kazançları üzerindeki etkisini tespit etmeye yönelik bir çalışma Regnér (2002) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmanın sonucu, eğitim programlarının kazançlar üzerinde etkisinin olmadığını veya önemli derecede negatif etkisinin olduğunu göstermiştir. Bu durumun olası açıklaması, programlara katılımın işsizlik sigorta ödeneğinden yararlanmak amacıyla yapıldığı ve bu nedenle de kazançlarda olumlu bir etkinin olmadığı şeklinde yapılmaktadır.

Carling ve Richardson (2004) hangi programların katılımcıların işsizlik sürelerini daha çok kısalttığını ve programların nispi verimliliklerinin farklı becerilere ve farklı demografik özelliklere sahip gruplar arasında farklılaşıp farklılaşmadığını araştırdıkları çalışmalarında, üç temel sonuca ulaşmışlardır. İlk olarak firmalar tarafından katılımcılara iş deneyimi ve eğitim sağlamak için oluşturulan programların sınıf içi mesleki eğitim veren programlardan daha iyi sonuçlar verdiği sonucuna ulaşılmıştır. İkinci sonuç, programlara yerleştirme zamanlamasının programların nispi verimliliğini etkilemediğidir. Üçüncü sonuca göre ise, farklı becerilere ve demografik özelliklere sahip gruplar, programların nispi verimliliklerini etkilememektedir.

Larsson (2003) gençlere yönelik iki aktif istihdam programını (Youth Practice ve Mesleki Eğitim Programı) inceleyerek bu programların kısa dönemde kazançlarda, istihdam olasılığında ve eğitime katılmada negatif veya nötr etkiye neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. Uzun vadede ise etkiler nötrdür veya çok az bir şekilde pozitifdir.

Yetişkinler için sağlanan ortaöğretim eğitim fırsatlarının emek piyasası üzerinde çeşitli etkiler yaratabileceği düşünüldüğünde, bu kapsamda bir çalışmanın yapılmasının önemli olduğu

görülebilecektir. Nitekim Ekström (2003) tarafından bu amaçla bir çalışma yapılmıştır. Bu çalışma ile İsveçli gençlerin zorunlu eğitim ve ortaöğretim süresince edindikleri becerilerden yoksun olan yetişkinleri hedefleyen bir program incelenmiştir. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, programa katılan erkekler kazançlarında %3,5 civarında bir azalma yaşamaktadırlar fakat aynı durum programa katılan kadınlar için söz konusu değildir. Kazanca ilişkin en önemli pozitif etki (yaklaşık %9) göçmen kadınların kazançlarında ortaya çıkmaktadır.

Edin ve Holmlund (1991) yaptıkları çalışmada, işsiz kalmış işçilerin düzenli bir işe geçme oranlarının *Relief Work (İş Yaratma Programı)* programıyla istihdam edilen işçilere göre daha fazla olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu sonuca göre düzenli istihdama geçiş sürecinde bir ara basamak olarak değerlendirilen *Relief Work* programının bu açıdan sınırlı kaldığı ifade edilebilir.

Relief Work programında çalışan işçilere yönelik bir diğer sonuca, Forslund ve Krueger (1997) tarafından ulaşılmıştır. Buna göre *Relief Work* programında çalışan işçiler, inşaat sektöründe çalışan diğer işçiler üzerinde yer değiştirme etkisi yaratmıştır. Bu tip programların işsizlikle mücadele etmedeki faydasının sınırlı kaldığı ifade edilmiştir. Aynı çalışmada ulaşılan bir diğer sonuç ise, emek piyasası programlarının işsizliği azaltmada ve işçilerin becerilerini yükseltmede -diğer birtakım gözlemcilerin düşündüğü kadar- etkili olmadığı sonucudur.

Yer değiştirme yahut dışlama etkisini araştıran önemli çalışmalardan bir tanesi Dahlberg ve Forslund (1999) tarafından yayınlanmıştır. Bu çalışma 1987 ve 1996 yıllarında uygulanan eğitim programları, *Relief Work* programı ve diğer kategorisine sokulan programların yer değiştirme etkisini incelemiştir. Yazarlar, sübvansiyon edilmiş işgücü oluşturan aktif istihdam programlarının (*Relief Work* programı dahil) doğrudan yer değiştirme etkisi yarattığı fakat eğitim programlarından kaynaklanan bir yer değiştirme etkisinin bulunmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Barbara Sianesi (2004)'nin 1990'lı yıllarda İsveç'te uygulanan aktif istihdam programlarını değerlendirdiği çalışmasında, daha kısa sürede bir programa kaydolan işsizlerin istihdam edilme olasılıklarının daha yüksek olduğu sonucuna ulaşmıştır. Yazar yanlış sınıflandırma probleminin bunda rol oynayabileceğine de dikkat çekmektedir. Aynı çalışma 2001 öncesi programların kurumsal düzeni içerisinde var olan çalışma caydırıcı bir özelliğın varlığına da dikkat çekmektedir. Daha önce ifade edildiği gibi 2001 yılından önce aktif istihdam programlarına katılım, işsizlik sigorta ödeneğinden yararlanma hakkını yenileyebilme özelliğine sahipti. Bu durum işsiz kişilerin programlara katılarak işsizlik sigorta sisteminin içinde kalmalarına yardım etmekteydi.

4.1.2. Danimarka

1998 yılında engelli insanların istihdam olasılıklarını artırmak maksadıyla, uzun vadeli bir ücret sübvansiyonu olarak tanıtılan "Flexjob" programından yararlanan 18-59 yaş aralığındaki kişiler

üzerinde yapılan bir etki çalışmasında, mütevazı denebilecek boyutlarda bir istihdam etkisi tespit edilmiştir. Bu etki, çalışmanın kapsadığı 18-59 yaş aralığının tamamında değil, yalnızca 35-44 yaş aralığında ortaya çıkmaktadır. Çalışmada 35-44 yaş grubunda olup çalışma kapasitelerinde azalma bulunan engelli kişilerin istihdam olasılıklarının -engelli olmayanlarla karşılaştırıldığında- %10,5 ile %12,5 arasında artış gösterdiği tespit edilmiştir. Bulunan bu artış, tüm yaş grupları arasında çalışmanın ulaştığı tek pozitif sonuç olmuştur. Aynı çalışmada ilgili programın çalışma kapasitesinde azalma olmayan ve program olmaksızın da iş bulabilecek engellilere sağlanmasından kaynaklanan bir refah kaybı etkisi tespit edilmiştir. Programın tanıtılmasından sonra, engelli olmayanlara kıyasla, çalışma kapasitesinde azalma olmayan engellilerin istihdam olasılıkları %5 ile %8 arasında artış göstermiştir (Gupta ve Larsen, 2008).

2013 yılında yapılan bir başka çalışmada engellilere yönelik olarak sağlanan ücret sübvansiyonlarının refah kaybı etkisi yaratıp yaratmadığı incelenmiştir. Araştırmacılar, 1998 yılında ülke çapında uygulanan ve kısmi çalışma kapasitesine sahip engellilerin istihdamını hedefleyen “Flexjob” programından ve sonraki yıllarda bu programın kamu ayağında meydana gelen geri ödeme değişikliklerinden yararlanmışlardır. Çalışmanın ulaştığı bulgular, içerdeki ve dışardakiler¹⁹ arasında önemli derecede bir ikamenin bulunduğunu göstermektedir. İlgili reformdan sonra kamu kesim firmalar daha az “Flexjob” yaratmıştır. Aynı zamanda “Flexjob” ile işe alımların kompozisyonu da değişmiştir. Buna göre halihazırda istihdam edilen çalışanlara tahsis edilen yeni “Flexjob”ların oranı, reformun yokluğunda olacağından iki kat daha fazladır. (Gupta vd., 2013)

Bach vd. (2007) çalışma engeli bulunan kişilere yönelik olarak düzenlenen eğitim şeklindeki mesleki rehabilitasyon çalışmalarının engelli kişilerin çalışmaya geri dönme şanslarını artırıp artırmadığını araştırmışlardır. Çalışmada çalışma engeli bulunan 1620 kişiye ait veriler kullanılmış ve bu kişilerin mesleki programlara, sübvansiyon edilen ve edilmeyen olağan istihdama geçişleri hesaplanmıştır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre mesleki önlemler (programlar), çalışma engeli bulunan kişilerin tekrar çalışma hayatına dönme ihtimalleri üzerinde pozitif bir etkiye sahiptir. Bu etki sübvansiyonlu istihdam için, olağan istihdama kıyasla, daha güçlüdür.

Aktif istihdam politikalarının Danimarka’da sosyal destek alan ve batılı olmayan göçmenlerin istihdama geçiş oranları üzerindeki etkisini araştıran bir çalışma, program sonrasında büyük ölçüde bir pozitif etkinin ortaya çıktığını tespit etmiştir. Aktif istihdam programlarının²⁰ çoğu pozitif etki yaratmaktadır. Programlar arasında sübvansiyon edilmiş istihdam programları en büyük pozitif etkiye sahiptir fakat diğer programlar da büyük ve anlamlı pozitif etkilere sahiptir. Buna göre, sübvansiyon edilmiş istihdam programları, kişilerin sosyal ödenekten yararlanma sürelerini 10-15 ay; doğrudan

¹⁹ Sırasıyla geri ödemedeki yararlananlar ile yararlanamayanları ifade eden iki kavram.

²⁰ Çalışmada söz konusu programlar üçe ayrılmıştır: (1) Ücret sübvansiyonları, (2) Doğrudan istihdam programları, (3) Diğer programlar (eğitim, danışmanlık vb.)

istihdam programları 4 ay ve diğer kategorisindeki programlar ise 2 ay civarında azaltılmaktadır. Pozitif etkiler, işsizliğin altıncı ayından sonra başlayan programlarda daha büyüktür (Heinesen vd., 2013).

Hastalık nedeniyle işsiz olan kişilerin mesleki rehabilitasyon programları ile tekrar emek piyasalarına kazandırılmaları önem taşımaktadır. Bu amaçla ilgili programların uzun dönemli istihdam etkisi üzerine yapılmış çeşitli çalışmalar bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi 2011 yılında Hogelond ve Holm tarafından yapılan çalışmadır. Bu çalışmada, ilgili programların işe geri dönüşler üzerinde negatif etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. İlgili programlar, katılım süresince kilitleme etkisi yaratmaktadır. İkinci olarak, söz konusu eğitimlere katılım, yeni bir işverene çalışmak için istihdama dönüşün ardından istihdam döneminin uzunluğunu etkilememektedir. Dolayısıyla eğitim programlarının kısa veya uzun dönemli istihdamı desteklediğine dair bir bulgu söz konusu değildir.

Benzer bir çalışma 2017 yılında yayınlanmıştır. Bu çalışmada 2008-2011 yılları arasında hastalık kaydı bulunan 88.948 kişinin verileri kullanılarak aktif istihdam programlarının²¹, sübvansiyonsuz istihdama dönüş gerçekleşinceye kadar geçen süreye ve istihdam süresine olan etkileri araştırılmıştır. Genel eğitim ve sübvansiyon edilmiş iş eğitim programları önemli derecede pozitif bir istihdam etkisine sahiptir. Sübvansiyon edilmiş iş eğitimleri istihdama geçişte pozitif etkiye sahiptir fakat izleyen dönemdeki istihdam süresine bir etkisi yoktur. Öte yandan genel eğitim, istihdam süresi için olumlu etkiye sahipken; istihdama geçiş konusunda herhangi bir etkiye sahip değildir (Holm vd., 2017).

25-44 yaş aralığındaki uzun dönemli işsizlerin, işsizlik sigorta ödeneğinin bitme tehlikesine nasıl tepki verdiklerini inceleyen bir çalışma (Lyk-Jensen ve Weatherall, 2012), 1999 yılında ödenek sürelerinde yapılan değişiklikten yararlanarak, işsizlik sigorta ödeneğinin tükenme tehlikesinin işsiz kişileri motive ettiği sonucuna ulaşmıştır. Çalışmada üç önemli sonuç bulunmuştur. (1) İşsizlik sigorta ödeneğinin bitme tehlikesi, beklenen bitiş süresinin 9 ay öncesinden itibaren işe girme olasılığını anlamlı bir şekilde artırmaktadır. (2) İşsizlik sigorta ödeneğinin bitiş diğer ödeneklere geçişi anlamlı bir şekilde artırmamaktadır. (3) Dikkat edilmemiş heterojenlik, istihdama ya da diğer ödeneklere geçişte önemli rol oynamaktadır.

İşsiz kişilerin aktivasyon sürecine erken katılmaları ve danışmanlık hizmetlerinden erken yararlanmaları üzerine yapılan bir çalışma ile ilgi çekici sonuçlara ulaşılmıştır. Yakınlarda işsiz kalan kişiler ile sosyal hizmet görevlilerinin sık sık buluşması istihdam oranını %10 oranında artırmaktadır. Buna göre işsizliğin ilk 13 haftası boyunca 6-7 kez düzenlenen toplantılar istihdam oranları üzerinde

²¹ Çalışmanın inceleme kapsamına aldığı programlar: olağan eğitim, formel olmayan eğitim, sübvansiyon edilmiş stajyerlik, ücret sübvansiyonları.

geniş bir etki yaratmaktadır. Dolayısıyla sosyal hizmet görevlileriyle yapılan toplantı sıklığının artırılması tavsiye edilmektedir. Çalışmaya göre toplantıların etkisi hem kadınlar hem de erkekler için oldukça büyüktür fakat söz konusu etkinin ortaya çıkışı kadınlar için daha erken olmaktadır. Erken aktivasyon erkekler için olumlu etkiler ortaya çıkartmaktadır fakat erken aktivasyon kilitlenme etkisi yüzünden kadınlar için olumsuz etki yaratmaktadır. (Pedersen vd., 2012)

Sınıf içi mesleki eğitim programına katılanlar üzerinde yapılan deneysel bir çalışma, bu programların bireysel işsizlik oranlarını artırdığı ve istihdam edilebilirliği azalttığı sonucuna ulaşmıştır (Rosholm ve Skipper, 2009).

Graversen ve van Ours (2009) tarafından zorunlu aktivasyon programları üzerine yapılan bir çalışmada, aktivasyon programına katılan işsiz kişilerin daha hızlı bir şekilde iş buldukları sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumun sebebini inceleyen araştırmacılar, iki teorik etkiden bahsetmektedirler. Bunlardan ilki zorunlu program katılımına ilişkin aktivasyon etkisi olarak ifade edilmektedir. Bu etkiye göre işsiz olmanın değeri azalmakta ve bu yüzden de iş arama faaliyeti yoğunlaşmaktadır. Yazarlar tarafından beşerî sermaye etkisi olarak ifade edilen ikinci etkiye göre bireylerin emek piyasalarındaki pozisyonu iyileşmekte ve iş arama verimliliği artmaktadır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, zorunlu aktivasyon programının yapıldığı yerden daha uzakta yaşayan işsiz kişiler daha hızlı iş bulmaktadırlar. Yazarlar aktivasyon programlarının işe yaramasını, bu programların zorunlu olmasına ve işsiz kişiler tarafından sevilmemesine bağlamaktadırlar.

Bilindiği üzere 1994 yılında getirilen reform ile ödenek süreci pasif ve aktif dönem olarak ikiye ayrılmıştır ve belli bir süre işsizlik ödeneğinden yararlanan kişilerin aktif döneme geçip aktif istihdam programlarına zorunlu olarak katılmaları amaçlanmıştır. Geerdsen tarafından 2006 yılında yayınlanan bir çalışmada programlara zorunlu katılımın katılım öncesinde bireyleri işsizlik sigorta sisteminden çıkmaya teşvik edip etmediği incelenmiştir. Geerdsen bu etkinin ortaya çıkıp çıkmadığını yararlanma sürelerindeki değişimleri kullanarak incelemiştir. Çalışmada ulaşılan sonuca göre, programlara zorunlu katılım katılımcılar üzerinde bir “tehdit etkisi” yaratmaktadır. Bu etki iş bulma ihtimalini %145’e kadar artırmaktadır.

Geerdsen (2006) tarafından yapılan çalışma, Graversen ve Larsen (2013) tarafından tekrar incelenmiştir. Daha iyi veriler kullanılarak yapılan bu ikinci çalışmada yazarlar Geerdsen’i doğrulayan sonuçlara ulaşmamışlardır. Çalışmanın sonucuna göre, Geerdsen’in kullandığı döneme dair veriler kullanıldığında, “tehdit etkisine” dair önemli bir kanıt bulunamamıştır. Daha güncel veriler kullanıldığında ise “tehdit etkisine” dair önemli kanıtlar bulunmuştur fakat bu kanıtlar Geerdsen’in belirttiğinden daha küçüktür.

Geerdsen ve Holm (2007) tarafından yapılan bir çalışmada, zorunlu program katılımının, bireyleri işsizlik sigorta sisteminden çıkmaları için motive edip etmediği araştırılmıştır. İlgili

çalışmada, işsizlik sigortasından yararlanma hakkı için program katılımını mecbur eden reformlardan yararlanmışır. Çalışma ile bireylerin programlara kaydolma ihtimaline güçlü ve anlamlı şekilde tepki verdikleri tespit edilmiştir. Kayıt riskinde meydana gelen %50'lik bir artış, işsizlikten çıkış ihtimalini %50 artırmaktadır.

Aktif istihdam programlarının işsizlerin davranışlarını etkileyebileceği göz önüne alınmalıdır. Rosholm ve Svarer tarafından 2008 yılında yapılan bir çalışma davranışlar üzerindeki etkilere odaklanmıştır. Aktif istihdam program katılımının işsizlik süresini azaltmadığı durumlarda da dahi ilgili programların davranışlar üzerinde meydana getirdiği etkiler sayesinde işsizlik süresi azalmaktadır.

Aktif istihdam programlarının uzun dönemli kazanç ve istihdam etkilerini inceleyen çalışmalardan bir tanesi Jespersen vd. (2008) tarafından yapılmıştır. 1995 ve 2005 yılları arasında uygulanan aktif istihdam programlarını inceleyen araştırmacılar, özel kesim mesleki eğitim programlarının pozitif istihdam ve kazanç etkisi yarattığı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca kamu kesim mesleki eğitim programları da kazanç etkisi açısından pozitif sonuçlar yaratmaktadır. Öte yandan sınıf içi eğitimler istihdamı veya kazançları uzun dönemde anlamlı şekilde iyileştirmemektedir. Araştırmacılar fayda maliyet analizi yaparken kazanç etkisini, gelir transferi etkisini, programların birim maliyetlerini, mesleki eğitim programlarına ilişkin sağlanan ücret sübvansiyonlarını ve aktif istihdam programlarını finanse etmek için gerekli vergilemenin refah kaybını dikkate almışlardır. Ulaşılan sonuca göre, özel ve kamu kesim mesleki eğitim programları oldukça yüksek “sosyal fayda” sağlamaktadır. Bu sosyal fayda kazanç etkisi ve transfer etkisi sayesinde ortaya çıkmaktadır. Sınıf içi eğitimler ise önemli derecede “sosyal açık” yaratmaktadır. Söz konusu sosyal açık zayıf kazanç, transfer etkisinden, yönetim ve operasyon maliyetlerinin yüksekliğinden kaynaklanmaktadır.

Aktif istihdam programlarının program sonrasında ortaya çıkan etkilerini araştıran bir çalışma Blache (2011) tarafından yapılmıştır. İşsizlikten “tekrar” istihdama geçişlerde programların pozitif etkileri olduğu tespit edilmiştir. Programlar içerisinde özel kesim istihdam programları en iyi sonuçları vermektedir fakat araştırmacının “creaming effect”²² olarak ifade ettiği olgunun bu pozitif etkiyi azalttığı tespit edilmiştir. Mesleki eğitim programları ve yoğunlaştırılmış iş arama programları ise daha az olmakla beraber pozitif etkiler yaratmaktadır. Öte yandan kamu sektörü istihdam programlarının negatif etkilerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

Hussain ve Rasmussen (2007) tarafından ücret sübvansiyonları üzerine yapılan bir çalışma, sübvansiyon sağlanan emeğin istihdamının olağan istihdamı firma düzeyinde nasıl etkilediğini araştırmıştır. Çalışmada 1999, 2000 ve 2001 yıllarına ilişkin veriler kullanılmıştır. Çalışmanın

²² 10 yıl ve üzeri çalışma deneyimi olan kişilerin bu programlara katılma ihtimali, referans alınan gruptan iki kat fazladır.

ulaştığı sonuca göre, sübvansiyonlu istihdam ile olağan istihdam arasında olumlu bir ilişki bulunmaktadır. Buna göre, sübvansiyonlu istihdam olağan istihdamı azaltmamaktadır.

4.1.3. Finlandiya

2006 yılında yapılan reform ile işgücü piyasası desteğine, 500 günlük pasif dönem sonrası için, aktif istihdam programlarına zorunlu katılım şartı getirilmiştir. Bu zorunlu programlar üzerine yapılmış bir çalışma Tuomala tarafından 2010 yılında yayınlanmıştır. Bu çalışmada, 2006 yılında yapılan bu aktivasyon reformunun işsiz bireyleri iş aramaya teşvik edip etmediği araştırılmıştır. Yazarın ulaştığı sonuca göre, zorunlu programlara katılım, iş bulma olasılığını veya farklı sebepler ile işgücü piyasası desteğini terk etme olasılığını etkilememektedir. Aksine istihdam programlarına uzun süredir katılanların sayısı aktivasyon reformu nedeniyle artmıştır.

İşsizlik ödeneklerinin istihdam süresi üzerindeki etkilerini anlamak için yapılan bir çalışmada, 2003 yılında işsizlik ödeneklerinde yapılan değişikliklerden yararlanılmıştır. Bu değişiklik, uzun dönemli işsizlik geçmişine sahip işçilerin ilk 150 günlük işsizlik süresince yararlanabilecekleri işsizlik ödeneğinin %15 artırılmasıydı. Belirtildiği gibi bu artış uzun dönemli işsizlik geçmişine sahip bireylerin yararlanabileceği bir artışı. Ayrıca diğer bir değişiklik kıdem tazminatı sisteminin terkedilmesi idi. Söz konusu çalışmada ise bu reformun etkilediği bireyler ile etkilemediği bireyler kıyaslanarak, ödeneğin işsizlik süresi üzerinde yarattığı etkiler incelenmiştir. Ulaşılan sonuca göre, tekrar istihdama kadar beklenen süre 33 gün yani %12 oranında artış göstermiştir. Ayrıca işsizlik ödeneğindeki artış tekrar istihdam olasılığını azaltmaktadır. (Uusitalo ve Verho, 2010)

Kangasharju (2007) tarafından yapılan bir çalışmada ücret sübvansiyonları ile sübvansiyon edilmiş firmalardaki istihdam incelenmiştir. Çalışmada 1995 ve 2002 yılları arasında yıllık olarak izlenen 31.000 firma kullanılmıştır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, ücret sübvansiyonları istihdamı teşvik etmektedir ve bu etkinin büyüklüğü amaçlandığı gibidir. Ayrıca ücret sübvansiyonlarının aynı bölge veya endüstrideki sübvansiyonsuz firmalar üzerinde önemli bir etkisi bulunmamıştır.

Gençlerin istihdamını teşvik eden mesleki eğitim programlarını inceleyen bir çalışma (Hämäläinen ve Tuomala, 2007), özellikle uygulama zamanlamasının önemine yoğunlaşmaktadır. Çalışmanın bulduğu sonuca göre gençleri hedefleyen bu programlar ilk başlarda olumsuz özellikler sergilemektedir. Buna göre program katılımı, iş arama eylemini sınırlamakta ve kilitlenme etkisi ortaya çıkartmaktadır. Söz konusu negatif etki 5. aydan sonra önemli derecede pozitif hale dönmekte ve belli bir süre için devam etmektedir. Çalışmanın diğer bir sonucu, programa katılımın zamanlamasının önemli olduğunu göstermektedir. İşsizliğin 2. veya 3. ayında elde edilen mesleki eğitim programı, katılımcıların istihdam olasılıklarını küçük bir oranda artırmaktadır fakat 4 ile 6 aylık işsizlik süresince başlatılan eğitim programlarının istihdam etkisi %2 oranında yüksektir. 7 ile 10. ayda elde edilen program katılımı ise istihdam etkisini azaltmaktadır.

4.1.4. Almanya

Bütçenin farklı aktif istihdam politikası araçlarına²³ tahsis edilmesinin, Almanya'daki yerel iş kurumlarındaki toplam işsizlik seviyesinin azaltılmasına katkı sağlayıp sağlamayacağını araştıran bir çalışma (Fertig vd., 2006), ihtiyari aktif istihdam politikalarını analiz etmiştir. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre Almanya'daki yerel iş kurumlarında erişilebilir olan ihtiyari araçlardan en umut verici olanları, ileri eğitim araçları ile ücret sübvansiyonları gibi teşvik planlarıdır. Öte yandan kamu tarafından sağlanan iş programlarının işsizlikten çıkışta zararlı etkiler sergilediği tespit edilmiştir. Aynı çalışmanın ulaştığı bir başka sonuca göre, iş sağlama programlarına katılanların katılmayanlar üzerinde yarattığı bir ikame etkisi söz konusudur.

Batı Almanya'daki yerel düzeydeki aktif istihdam politikalarının doğrudan ve dolaylı etkilerini inceleyen bir çalışmada (Hujer vd., 2009), ileri mesleki eğitim ve yeniden eğitim programları, kısa süreli eğitim programları, iş yaratma programları ve ücret sübvansiyonları incelenmiş ve ilgili programların eşleşme sürecinde herhangi bir pozitif etkisi tespit edilmemiştir. Bunun yanı sıra, iş yaratma programlarına yönelik olarak katılımcı stoğunda olumsuz etkiye rastlanmamıştır. Yerel düzeyde kilitlenme etkisi tespit edilmemiştir.

Wapler vd., (2014) tarafından yapılan bir çalışmada aktif istihdam politikalarının açık iş pozisyonları ile iş arayanların eşleşmesini geliştirip geliştirmediği ve böylece işsizlikten istihdama geçiş sayılarını artırıp artırmadığı incelenmiştir. Çalışmada 2006 ile 2010 yılları arasında Almanya Federal İstihdam Ajansı'nın yerel istihdam ofislerinin verileri kullanılmıştır. Mikro-ekonometrik değerlendirme çalışmasının bulgularına göre, program²⁴ katılımcılarının iş arama verimlilikleri kilitlenme etkisi nedeniyle düşüktür fakat programın sonunda bu verimlilik artmaktadır. Daha önce programlara katılmış kişiler, bölgesel düzeyde eşleşme sayılarını arttırmaktadırlar. Dolayısıyla aktif istihdam programları bölgesel düzeyde eşleşme sürecine katkı sağlamaktadır fakat bu etki program türüne göre farklılaşabilmektedir. Pozitif etkiler uzun dönemli mesleki eğitim programlarında, şirket içi eğitim programlarında ve ücret sübvansiyonlarında ortaya çıkmaktadır.

Almanya'daki aktif istihdam politikaları üzerine yapılan bir başka çalışmanın (Zoellner vd., 2018) ulaştığı sonuca göre, aktif istihdam politikaları katılımcıların emek piyasasındaki görünümünü iyileştirmektedir. Özellikle girişimciliği teşvik aktivitelerinin büyük bir başarı oranı gösterdiği ve aynı zamanda maliyet etkinliği sağladığı tespit edilmiştir.

²³ Yazarlar inceledikleri araçları üç kategoride sınıflandırmıştır: (1) işsiz kişilerin niteliklerini artıran araçlar, (2) işçi ve işverenlere teşvik sağlayan araçlar, (3) doğrudan iş sağlayan araçlar.

²⁴ Çalışmada kullanılan programlar: ileri mesleki eğitim programları (kısa/uzun), eğitim araçları (iş başı veya sınıf içi), istihdam teşvikleri.

İstihdam politikalarının önemli amaçlarından bir tanesi de kuşkusuz iş arayan kişilerin kendilerine uygun, kaliteli işlere yerleştirilmelerini sağlamak ve böylece eksik istihdamın önüne geçmektir. Bu maksatla yapılan bir etki çalışması (Dengler, 2019), Almanya’da aktif istihdam programlarının katılımcıların kaliteli iş bulmaları üzerindeki etkilerini incelemiştir. Çalışmada iş yaratma programları (One-Euro-Jobs) sınıf içi eğitim programları ve firmalarda düzenlenen eğitimler ile ileri mesleki eğitim programları incelenmiştir. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, aktif istihdam programları yalnızca katılımcıların iş bulma olasılıklarını artırmamakta; ayrıca bulunan işlerin kaliteli olma olasılığını da artırmaktadır. Özellikle ileri eğitim programları, Batı Almanya’daki kadınların kaliteli iş bulmalarını sağlamada oldukça verimlidir.

1986 ve 1993 yılları arasındaki devamlı eğitim (training) programları ile iş yaratma programlarının Batı Almanya’daki yapısal işsizlik üzerindeki etkilerini inceleyen bir çalışma Büttner ve Prey tarafından 1997 yılında yayınlanmıştır. Bu çalışma, iş yaratma programlarının eşleştirme verimliliği üzerinde olumlu etkiler yarattığını göstermektedir ve bu durum incelenen zaman aralığında ilgili programların yapısal işsizlik oranının azalmasına katkı sağladığını göstermektedir.

Fitzenberger ve Prey (2000) tarafından yapılan bir çalışma, devlet desteği ile Doğu Almanya’da sunulan eğitim (training) programlarının istihdam ve ücret etkilerini incelemiştir. Çalışmanın incelediği dönem 1990-1994 dönemleridir. Yazarların ulaştığı sonuca göre, dışarıdan bir kurumda gerçekleştirilen ve emek piyasasında kötü durumda olan kişileri hedefleyen bu programlar, gelecekteki istihdam ve ücretler üzerinde pozitif etkiler yaratmaktadır.

Hujer ve Zeiss (2003) tarafından mesleki eğitim programları ile iş yaratma programlarının Batı Almanya’daki eşleştirme sürecine (makroekonomik) etkileri üzerine yapılan bir çalışmada, 1999 ile 2003 yılları arasında, yerel istihdam ofislerine ait bölgesel veri setleri kullanılmıştır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, mesleki eğitim programları eşleştirme sürecine etki etmezken, iş yaratma programları negatif etki etmektedir. Buna göre iş yaratma programları, iş arama verimliliğini ve işsizlikten istihdama geçişleri azaltmaktadır.

Kısa dönemli eğitim (training) programlarının bireylerin işsizlik sürelerindeki etkisini araştıran bir çalışmada (Hujer vd., 2006), ilgili programlara katılımın bireylerin iş arama süresini azalttığı, dolayısıyla da söz konusu programların işsizliğin süresini azaltmada başarılı olduğu tespit edilmiştir. İş arama sürecini hızlandırmada bu programların etkisi programların başlamasından itibaren ortaya çıkmaktadır. Bu programların çıktıkları özellikle kısa ve orta dönemde başarılıdır. Söz konusu programların istihdama geçişte en güçlü olduğu dönem programın başlamasından sonraki 3. aydan 6. aya kadar olan dönemdir. Sonrasında bu etki azalmakta ve 12. aydan sonra bu etki tamamen sıfırlanmaktadır.

Hujer ve Zeiss (2006) tarafından yapılan bir başka çalışma, kısa dönemli eğitim programlarının eşleştirme süreci üzerindeki makroekonomik etkilerini incelemiştir. 2003 Ocak ve 2004 Aralık ayları arasında yerel istihdam ofislerinin bölgesel verilerinin analiz edildiği çalışmada istihdama geçişte küçük de olsa pozitif bir etki tespit edilmiştir. Bu etki, eğitim programlarına geçişi takip eden ilk 3 ay içerisinde artmaktadır. Öte yandan, sonrasındaki dönemde ilgili programların istihdama geçişte pozitif bir etkiye sebep olduğuna dair bir kanıt bulunamamıştır.

Lechner ve Wunsch (2006), tarafından yapılan bir çalışma eğitim (training) programlarının kısa, orta ve uzun dönemdeki etkilerini incelemiştir. Yazarlar, negatif kilitlenme etkisinin yanı sıra orta-uzun vadeli pozitif istihdam ve kazanç etkisi tespit etmiştir. Çalışmanın ulaştığı bir başka sonuca göre ise, negatif kilitlenme etkisi işsizliğin düşük olduğu zamanlarda daha yüksektir. Pozitif uzun dönemli etkiler ise yüksek işsizlik dönemlerinde daha yüksektir.

Fitzenberger ve Völter (2007) tarafından, Doğu Almanya'daki işsizler için eğitim (training) programlarının uzun dönemli etkileri araştırılmıştır. Yazarlar, 1993 ve 1994 yıllarında uygulanan 3 programı (Practice Firms, Specific Professional Skills and Techniques ve Retraining) çalışma kapsamına katmışlardır. Practice Firms-PF (Pratik Firmaları) olarak bilinen ilk program ile katılımcılara günlük iş aktiviteleri yapma fırsatı sağlanmaktaydı. Bu programlar genellikle genel becerilerin geliştirilmesini sağlamaktaydılar. İkinci program olan Specific Professional Skills and Techniques-SPST (Belirli Mesleki Beceriler ve Teknikler) ise orta dönemli dersler ile belirli mesleki ve birtakım ek becerileri sağlayarak istihdamı artırmayı hedefleyen bir programdı. Çalışmanın incelediği bir diğer program olan Retraining-RT (Yeniden Eğitim) ise ilk mesleki eğitim programını tamamladıktan sonra iş bulmakta zorlanan kişileri hedeflemekteydi ve bünyesinde teorik ve pratik çalışmaları barındırmaktaydı. Yazarların ilgili programları inceledikten sonra buldukları sonuca göre, SPST programı orta ve uzun dönemde pozitif istihdam etkisi yaratmaktadır. Diğer taraftan, PF programları herhangi bir pozitif istihdam etkisi göstermemektedir. Bu durum her altı vakanın dördünde RT programları için de geçerlidir. Çalışmada ulaşılan bir başka bulguya göre ise, kısa dönemde tüm programlar için kilitlenme etkisi belirlemektedir.

Batı Almanya'da kamu desteği ile uygulanan eğitim (training) programlarının uzun dönemli etkilerini inceleyen bir çalışma (Fitzenberger vd., 2008), 1986-1987 ve 1993-1994 yıllarına ait verileri inceleyerek kısa dönemde negatif kilitlenme etkisine, orta ve uzun dönemde ise pozitif istihdam etkisine ulaşmıştır. Bu sonuca göre negatif kilitlenme etkisi programlar başladıktan hemen sonra ortaya çıkmaktadır. Öte yandan orta ve uzun dönemde programlar, istihdam oranlarını anlamlı derecede iyileştirmektedir.

Bergemann vd., (2009) tarafından yapılan bir çalışmada Doğu Almanya'da uygulanan eğitim (training) programlarının istihdam etkileri incelenmiştir. Çalışmada ulaşılan sonuca göre, aktif

istihdam politikalarına ilk katılım olarak eğitim, istihdam olasılığında ve istihdamı korumada sıfır veya pozitif etki yaratmaktadır.

Batı Almanya’da devlet destekli yapılan eğitim (training) programlarının uzun dönemli etkilerini inceleyen bir çalışmada (Lechner vd., 2011), incelenen kısa dönemde tüm program türlerinde negatif istihdam etkisi bulunmuştur. Söz konusu etkinin büyüklüğünün ve devamlılığının doğrudan program süresiyle ilişkili olduğu tespit edilmiştir. Öte yandan uzun dönemde ise eğitimler istihdam oranlarını %10-20 arasında arttırmaktadır.

Gelir testine dayanan işsizlik ödeneğinden yararlananların katıldığı eğitim (training) programlarının etkililiğini inceleyen bir çalışma Bernhard ve Kruppe (2012) tarafından yapılmıştır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre mesleki eğitimler, kilitlenme etkisi yaratmaktadır. Sonrasında ise programlar katılımcılara yararlı olmakta ve istihdam olasılığı orta vadede %13’e kadar artmaktadır.

Kruppe ve Lang (2017) tarafından yapılan 2004-2007 yılları arasını kapsayan bir çalışmada, Almanya’da düşük nitelikli iş arayanların yeniden eğitilmesine yönelik tasarlanmış eğitim programları incelenmiştir. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, büyükçe bir kilitlenme etkisini takip eden dönemde yeniden eğitim programları katılımcıların -özellikle kadınların- istihdam olasılıklarını fazlasıyla artırmaktadır. Söz konusu istihdam etkisi eğitimin verildiği mesleki alana göre farklılık göstermektedir.

İş yaratma programlarının istihdam etkileri üzerinde yapılan mikroekonomik değerlendirme çalışmasında (Caliendo vd., 2005), Şubat 2000’den 2002 yılına kadar olan dönem dikkate alınmıştır. Çalışmanın ulaştığı sonuçlara göre genel görünüm iyi değildir. Bulunan etkilerin çoğu ya negatiftir ya da anlamlı değildir. Bu programlara katılım, katılımcıların düzenli istihdama tekrar entegre olmalarına yardım etmemektedir. Bunun tek istisnası uzun dönemli işsizler için gözlenmiştir. Buna göre, Batı Almanya’daki uzun dönemli işsizlik yaşayan kadın ve erkekler ile Doğu Almanya’daki uzun dönemli işsizlik yaşayan kadınlar ilgili programlardan yarar sağlamaktadırlar. Söz konusu programların 12 ay desteklenmesinden itibaren, tüm gruplar için büyük bir kilitlenme etkisi bulunmaktadır. Bu kilitlenme etkisi Batı Almanya’da daha belirgindir. Çalışmanın yazarları bu durumu, Batı Almanya’da katılımcı olmayanların daha iyi istihdam olanaklarına sahip olmalarıyla açıklamaktadırlar.

Baumgartner ve Caliendo (2008) tarafından yapılan bir çalışmada Almanya’da işsiz kişilerin kendi işlerini kurmalarını cesaretlendirmek için uygulanan iki Start-up²⁵ programı incelenmiştir. Çalışmada ulaşılan sonuca göre iki Start-up programı da verimlidir ve katılımcılar üzerinde -katılımcı

²⁵ SUS ve BA

olmayanlara kıyasla- pozitif etkiler yaratmaktadır. Buna göre program sonrasında katılımcıların işsizlik oranları, katılımcı olmayanlara kıyasla düşmektedir.

Doğu Almanya'da uygulanan Start-up programlarına yönelik olarak yapılan bir çalışma Caliendo (2008) tarafından yapılmıştır. Çalışmada ulaşılan bulgulara göre, ilgili programlar²⁶ katılımcıların istihdam olasılıklarını ve kazançlarını artırmaktadır. Katılımcı olmayanlarla kıyaslandığında BA katılımcılarının işsizlik oranları %25 ve SUS katılımcılarının işsizlik oranları %34 (erkekler), %44 (kadınlar) daha düşüktür. Yazar ilgili programların yapısal problemlerin olduğu Doğu Almanya gibi piyasalar da dahi yararlı olabileceğini ifade etmektedir.

İşsiz kişilerin kendi işlerine sahip olmalarını amaçlayan Start-up teşviklerini²⁷ inceleyen bir çalışma Caliendo ve Künn (2011) tarafından yapılmıştır. Çalışmanın ulaştığı bulgulara göre, ilgili programlardan yararlanan katılımcıların %80'inden fazlası emek piyasasına entegre olmaktadır ve bu kişiler, programın bitişinden beş yıl sonra görece yüksek ücret seviyelerine sahip olmaktadır. Demek oluyor ki bu çalışma kapsamında incelenen iki program istihdam olasılığında ve kazançlarda pozitif etkiler yaratmıştır. Ayrıca katılımcıların daha önceki işlerine kıyasla mevcut mesleki durumlarından memnun oldukları da söz konusu çalışma kapsamında ifade edilmiştir.

İşsiz kadınlar için Start-Up teşviklerinin etkilerini inceleyen bir çalışmada (Caliendo ve Künn, 2015), Almanya'da uygulanmış iki ayrı programa ait veriler incelenmiş ve programlardan yararlanan bireyler, programların başlangıcından itibaren 56 ay boyunca takip edilmiştir. İncelenen iki program (SUS ve BA) da işsiz kişilere kendi işlerini kurmaları amacıyla farklı süreler için sübvansiyon sağlamaktadır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre ilgili programlar, iş yaratma programları gibi klasik aktif istihdam politikalarına kıyasla 3-4 kat daha fazla istihdam etkisi yaratmaktadır. Bu iki program, işsiz kadınların mevcut emek piyasası engellerinin üstesinden gelmelerini ve uzun dönemde emek piyasasına entegre olmalarını sağlamıştır. Buna göre program katılımından 56 ay sonra kadın katılımcıların %57-67'si kendi işine sahip hale gelmiştir. Ayrıca çalışmanın ulaştığı bir başka sonuca göre, söz konusu programlar katılımcılara gelir avantajı da sağlamıştır.

Boockmann vd., (2007) tarafından yapılan bir çalışmada işe alım sübvansiyonlarının yaşlılar arasındaki işsizliği azaltıp azaltmadığı incelenmiştir. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, bu programların yarattığı istihdam etkisi, yalnızca Doğu Almanya'daki kadınlar için tespit edilmiştir. Öte yandan diğer gruplara ilişkin olarak, firmaların işe alım davranışları program tarafından hemen hemen hiç etkilenmemektedir ve işe alım sübvansiyonları esasen refah kaybı (deadweight) etkisi yaratmaktadır.

²⁶ SUS ve BA

²⁷ Bu çalışma kapsamında iki ayrı start-up programı incelenmiştir: (1) SUS, (2) BA.

Almanya’da uygulanan ücret sübvansiyonlarının, işe yerleşmekte güçlük çeken kişilerin istihdam ve işsizlik oranları üzerindeki etkilerini inceleyen bir çalışmada (Jaenichen ve Stephan, 2011) ulaşılan sonuca göre, ücret sübvansiyonları, katılımcıların istihdam olasılıklarını -katılımcı olmayanlarla veya geç katılanlarla kıyaslandığında- artırabilmektedir. Daha önce işsiz olan kişiler için, programa katılımın 3 yıl ardından düzenli istihdam oranı katılımcı olmayanlara kıyasla %25-%42 daha fazladır.

Uzun dönemli işsizleri hedefleyen ücret sübvansiyon programlarını inceleyen bir çalışmada (Schünemann vd., 2013), hedeflenen grup üzerinde önemli bir etki bulunamamıştır. Buna göre, söz konusu programlar katılımcıların sübvansiyon edilmemiş bir istihdama veya sabit bir istihdama geçişi üzerinde anlamlı bir etki yaratmamaktadır.

Almanya’da iş yaratma programlarının katılımcılar üzerindeki etkilerini değerlendiren bir çalışma (Hujer vd., 2004), programa katılımı takip eden 2 yıllık dönem ile sınırlandırılmıştır. 2 yıllık gözlem döneminin ardından çalışmanın ulaştığı sonuca göre, program katılımcısı olmayanlarla kıyaslandığında iş yaratma programlarına katılanlar, emek piyasalarında önemli derecede daha düşük başarı ihtimaline sahiptir.

Almanya’daki birleşimin ardından Doğu Almanya emek piyasasında yaşanan sıkıntılı süreçte iş yaratma programlarına katılımın iş arama çıktıları üzerindeki etkilerini araştıran bir çalışmada (Bergemann vd., 2017), 1990 ve 1999 yılları arasına ait veriler kullanılmıştır. Çalışmada ilgili programların iş arama olasılıklarında ve istihdam istikrarının sağlanmasında etkisi olup olmadığı incelenmiştir. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, 12 aylık olağan katılım süreci boyunca düzenli bir iş bulma olasılığı üzerinde negatif bir etki tespit edilmiştir. İlerleyen süreçte bu etki yok olmakta ve önemsiz ölçüde pozitif dönüşmektedir.

2002 yılından itibaren Almanya’da özel istihdam büroları işe yerleştirme hizmetlerinde verimliliğin artırılması ve özellikle friksiyonel işsizliğin azaltılması amacıyla tanıtılmıştır. Bu programlar üzerinde yapılan bir etki çalışması (Winterhager, 2006), ilgili programların istihdam olasılıklarındaki etkisinin küçük veya negatif olduğunu tespit etmiştir. Aynı çalışmaya göre ortalama olarak, özel istihdam ofislerinin işe yerleştirme konusundaki başarısı, kamu istihdam ofislerine göre daha azdır.

4.1.5. Birleşik Krallık

1998 yılında tanıtılan, 18-24 yaş aralığında olup 6 ay ve daha fazla süredir İş Arayan Ödeneği talep eden gençlerin uzun dönemli istihdam edilebilirliklerini artırmayı hedefleyen çok aşamalı “New Deal for Young People (NDYP)” programı üzerine yapılan pek çok çalışma bulunmaktadır. New Deal For Young People ismiyle bilinen program, genç işsizlere yeni iş olanakları, yeni beceriler ve

gönüllü sektörlerde iş deneyimi sağlamak amacıyla tasarlanmıştır. Söz konusu program çok aşamalıdır. İlk aşamada (Gateway) programdan yararlanan kişilere, sübvansiyon edilmeyen işler bulmaları için yoğun bir kişisel destek sağlanmaktadır. Eğer destek sonunda kişiler sübvansiyon edilmemiş bir iş bulamazlarsa, New Deal programının sağlamış olduğu dört seçenektan birine yönelmektedirler. Buna göre, sübvansiyon edilmiş işler, tam zamanlı eğitim ve antrenman veya gönüllü sektörlerde çalışma olanakları bu kişilere seçenek olarak sunulmaktadır. Bu seçenekler genellikle 6 aylık bir süre için sağlanmakta olup takip eden dönemde kişilere ilk aşamadakine benzer yoğun bir kişisel destek (iş arama desteği) sağlanmaktadır. NDYP programları zorunludur ve İş Arayan Ödeneği (JSA)'ne bu programa katılmaksızın devam etmek mümkün değildir (Wilkinson, 2003: 2).

NDYP programını inceleyen bir çalışmada (White ve Riley, 2002), ilgili programların istihdam açısından pozitif etki yarattığı tespit edilmiştir. Çalışmanın sonucuna göre, ilgili programlar diğer yaş gruplarına dezavantaj yaratmaksızın genç istihdamını artırmaktadır.

Wilkinson (2003) tarafından yapılan çalışmada programın uygulanmaya başladığı tarihten 32 ay sonrasına kadar olan döneme ait veriler kullanılmıştır. Çalışmada ilgili program sürecinin, gençlerin işsizlikten çıkış ihtimalleri ve NDYP programından yararlanmaya hak kazanmak için gerekli işsizlik süresinin ardından 18 aylık bir dönemde işsizliğin tekrar etme olasılığı araştırılmıştır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, erkekler ve kadınlar için işsizlik azalmaktadır. Erkekler için söz konusu etki daha fazladır. Daha uzun sürelerde ise söz konusu etki azalmaktadır.

“New Deal for Young People” programının ilk aşamasında sunulan iş desteği ile izleme elementleri ve ücret sübvansiyonlarının etkilerinin incelendiği bir çalışma Van Reenen (2003) tarafından yapılmıştır. Çalışmada ulaşılan sonuca göre ilgili programların gençlerin istihdama geçişlerinde önemli derecede pozitif etkisi vardır. İlgili program sonunda genç erkeklerin iş bulma oranları %20 daha fazladır. Bu pozitif etkinin ortaya çıkmasında ücret sübvansiyonları ve yoğunlaştırılmış iş arama destekleri rol üstlenmektedir.

Yine aynı program üzerine yapılan bir başka çalışmada (Blundell vd., 2004), ilgili programların ilk 4 ay içinde erkekler için pozitif etki yarattığı tespit edilmiştir. Program istihdama geçişi genel olarak %5 oranında arttırmaktadır. Bu pozitif etki, program kapsamında uygulanan ücret sübvansiyon ve iş arama desteklerine yorulmaktadır. Buna göre, %5’lik genel etkinin en az %1’lik kısmı programın ilk aşaması olan “Gateway” hizmetlerinden kaynaklanmaktadır.

Giorgi (2005) tarafından yapılan bir çalışmada, NDYP programlarının katılımcı erkeklerin tekrar istihdam olasılıklarının artışındaki etkileri incelenmiştir. 1998 Nisan – 2001 Kasım dönemine ait verilerin kullanıldığı çalışmada pozitif etki tespit edilmiştir. Buna göre program bünyesindeki iş arama desteği, eğitim, ücret sübvansiyonları ve iş deneyim programlarının kombinasyonu istihdam edilebilirliği yaklaşık %4,6 arttırmaktadır.

Dorsett (2006) tarafından NDYP katılımcısı erkekler üzerinde yapılan bir çalışmada programın genç erkekler arasında işsizliği azalttığı tespit edilmiştir. Programın barındırdığı seçeneklerin birbirleriyle kıyaslandığı bu çalışmada, bazı seçeneklerin, diğer seçeneklere göre daha iyi sonuç verdiği tespit edilmiştir. Buna göre program kapsamında sağlanan sübvansiyon edilmiş istihdam dönemi işsizlikten çıkış konusunda diğer seçeneklere göre daha etkilidir. Diğer seçenekler arasındaki fark ise oldukça küçüktür. Bu seçenekler arasında “Gateway” aşaması daha etkili görünmektedir.

NDYP programlarının uzun dönemli etkilerini inceleyen bir çalışmanın (Beale vd., 2008) bulgularına göre, ilgili programların gençler üzerindeki pozitif etkisi katılımı takip eden birkaç yıl boyunca sürmektedir. Çalışmanın sonucuna göre ilgili programlara katılanlar, katılmayanlarla kıyaslandığında, işsizlik ödeneğine ortalama 64 gün daha az hak iddia etmektedirler. NDYP programlarına katılanların işsizlik ödeneğine olan talepleri %12 azalmaktadır. Çalışmada, NDYP programlarının sağlamış olduğu seçenekler de birbirleriyle kıyaslanmıştır. Buna göre, istihdam seçeneğinden (sübvansiyon) yararlanan katılımcılar, eğitim seçenekleriyle kıyaslandığında, istihdamda %7 daha uzun kalmaktadırlar. Aynı seçenek, çevre işleri ve gönüllü işlerle kıyaslandığında fark daha da artmaktadır.

McVicar ve Podivinsky (2009) tarafından yapılan ve NDYP programlarının Birleşik Krallık’ın farklı bölgelerindeki etkilerini inceleyen bir çalışmada, ilgili programların bütün bölgelerde işsizlikten çıkışı arttırdığı fakat bu pozitif etkinin bölgeden bölgeye değiştiği tespit edilmiştir. Araştırmacılar, pozitif etkinin yüksek olduğu bölgeler ile işsizlik oranlarının yüksek olduğu bölgeler arasında güçlü olmayan bir korelasyon tespit etmişlerdir. Araştırmacılar bu bulguyu NDYP programının yüksek işsizliğin olduğu bölgelerde daha fazla değer yaratabileceği şeklinde yorumlamaktadırlar.

Dolton vd. (1994) tarafından yapılan bir çalışmada gençlere yönelik olarak uygulanan eğitim programının (Youth Training Scheme) istihdam etkisi incelenmiştir. Çalışmada ilgili programların erkek katılımcıların istihdam olasılıklarını düşürdüğü fakat aynı durumun kadın katılımcılar için geçerli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Kadın katılımcılar için pozitif etki bulunmuştur.

Dolton ve O’Neill (2002) tarafından izleme ve iş arama destekleri üzerine yapılan bir çalışmada programların tehdit etkisi yarattığını ve uzun dönemli işsizliği azalttığını gösteren bulgular tespit edilmiştir. Çalışma kapsamında seçilen grup içerisindeki erkeklerin işsizlik oranları, kontrol grubuna kıyasla %6 daha düşük çıkmıştır. Kadın katılımcılar için uzun vadede pozitif etkiye dair az kanıt vardır.

4.1.6. Türkiye

Türkiye’de uygulanan istihdam programlarının etkilerini analiz eden çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalardan bazıları uygulanan programlardan bazıları il düzeyinde dikkate almaktayken; diğer bazıları da ülke veya bölge düzeyinde dikkate almaktadır.

Aktif istihdam programlarından bir tanesi olan Toplum Yararına Çalışma Programlarının Tokat ilindeki uygulaması ve bu uygulamanın işsizlik üzerindeki etkileri 2017 yılında Aşkın ve Aşkın tarafından incelenmiştir. Yazarlar çalışma kapsamında 238 kişiyle anket yapmışlardır. Bu çalışmanın ulaştığı sonuç, “Tokat’ta istihdamı arttırmaya ve işsizliği azaltmaya yönelik olarak uygulanan TYP’nin etkisinin çok zayıf-sınırlı olduğu, amacına ulaşamadığı, ikame, atlıkarınca etkileri gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkardığı”dır. Zira ilgili programlar kısa süreli bir istihdam yaratmakta fakat ardından gelen süreçte işsiz kişilerin istihdam edilmelerini sağlayacak becerileri bu kişilere kazandırmamaktadır. Ayrıca ilgili programlardan yararlananlar, programın bitiş tarihinden 12 ay sonra ilgili programlardan tekrar yararlanabilmektedir ve böylece de uzun dönemli işsizlik gizlenmiş (atlıkarınca etkisi) olmaktadır.

İŞKUR tarafından düzenlenen mesleki eğitim kurslarının istihdama katkısını inceleyen il bazlı bir çalışma (Şen, 2018), 2012 yılında Trabzon’da düzenlenen istihdam garantisiz mesleki eğitim kurslarına katılanlar üzerinde yapılmıştır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre istihdam garantisiz mesleki eğitim kursları istihdama düşük katkı sunmaktadır. Ayrıca katılımcıların ilgili programlara iş bulmak amacıyla katılmadıkları; sosyalleşmek, cep harçlığı çıkarmak gibi mesleki eğitim programlarının amaçlarıyla uyuşmayan amaçlarla katıldıkları tespit edilmiştir.

İŞKUR tarafından uygulanan mesleki eğitim programlarının etkilerini inceleyen bir başka çalışma (Hirshleifer vd., 2016), özel ve kamu kesim sağlayıcılar tarafından 3 ay süresince sunulan programları incelemiştir. 2011 yılında toplamda 250.000 kayıtlı işsizin katıldığı programlardan seçilen 5.902 katılımcıya anket uygulanmıştır. Çalışma sonucunda pozitif istihdam ve kazanç etkisi tespit edilmiştir fakat bu etkiler küçük ve istatistiki olarak önemsiz derecededir. Programlar, istihdam kalitesinde pozitif etki yaratmaktadır fakat bu etki, programın uygulandığı ilk zamanlarda ortaya çıkmakta ve 3 yıl sonra yok olmaktadır. Bu çalışmada elde edilen önemli bir sonuç ise, her ne kadar genel olarak etkiler sifira yakınsa da özel sektör sağlayıcılarının sunmuş olduğu mesleki eğitim kursları istatistiki olarak güçlü ve anlamlıdır. Bu sonuçlardan hareketle araştırmacılar, işsiz kişilerin kısa dönemli istihdam görünümünü geliştirmede mesleki eğitim programlarının potansiyelinin olduğunu vurgulamaktadır. Araştırmacılar, bu potansiyelin en iyi şekilde gerçeğe dönüştürülmesinin ise, özel kesim uygulamalarıyla mümkün olduğunu özellikle belirtmektedir.

Türkiye’de uygulanan eşleştirme ve istihdam hizmetlerinin işsizliğe etkileri üzerinde yapılan bir çalışmada (Şahin vd., 2019), İŞKUR ve TÜİK’e ait veriler kullanılmış ve İŞKUR tarafından

sağlanan eşleştirme ve istihdam hizmetlerinden yararlanan işsiz kişiler ile farklı iş arama kanalları kullanan işsiz kişilerin iş bulma oranları karşılaştırılmıştır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre, İŞKUR tarafından sunulan aracılık hizmetleri bazı alt gruplar için daha iyi sonuçlar vermektedir. İşgücü piyasasında genel iş bulma oranı, İŞKUR aracılığı ile iş bulma oranından fazladır fakat İŞKUR'un sağlamış olduğu eşleştirme ve istihdam hizmetleri erkekler, düşük eğitilmiş kişiler ve 35 yaş üstü işsizler için daha etkilidir. Aynı çalışmanın ulaştığı bir diğer sonuca göre, İŞKUR tarafından sunulan eşleştirme ve istihdam hizmetlerinin eğitilmiş ve genç işsizlerin iş bulma oranları üzerindeki etkisi diğer gruplara göre daha düşüktür.

Türkiye'de bölgesel düzeyde uygulanan istihdam sübvansiyonlarının kayıtlı istihdam üzerindeki etkilerini inceleyen bir çalışmada (Betcherman vd., 2010), 4325 (1998), 5084 (2004), 5350²⁸ (2005) numaralı kanunlar kapsamında uygulanan bölgesel teşvik planları incelenmiştir. Araştırmanın ulaştığı sonuca göre, programların kapsadığı illerde istihdam sübvansiyonları kayıtlı istihdamda artış yaratmaktadır. Öte yandan, refah kaybı etkisi nedeniyle gerçek iş yaratmanın maliyeti yükselmektedir. Refah kaybı etkisi, 5350 numaralı kanun kapsamında uygulanan teşviklerde daha küçüktür. Bu durum, araştırmacılar tarafından, söz konusu programın tasarım özelliklerine²⁹ yorulmaktadır.

Özşahin ve Karabulut (2017) tarafından yapılan bir çalışmada toplum yararına çalışma programları incelenmiştir. Anket yöntemini izleyen bu çalışmada ulaşılan sonuca göre, toplum yararına çalışma programlarının işsizlikle mücadelede kısa süreli çözüm sağladığı ve çalışanların genel olarak bu programlardan memnun oldukları görülmüştür. Öte yandan anket sonuçlarına göre katılımcıların program sonrasında özel kesimde istihdam edilmeyi ümit etmedikleri anlaşılmıştır.

2008 krizini takip eden dönemde Türkiye'de kadınlara ve gençlere yönelik uygulanan sübvansiyon programlarının istihdam etkilerini inceleyen bir çalışmada (Balkan vd., 2016), programların hedeflediği grubun istihdam olasılığını artırmada genel olarak etkisiz olduğu tespit edilmiştir. Öte yandan programların çeşitli alt gruplar için etkili olduğu tespit edilmiştir. Özellikle yaşlı kadın katılımcıların istihdam olasılıklarını artırmada söz konusu program etkisi yüksektir. Genç kadınlar için daha zayıf da olsa pozitif etki görülmekteyken; genç erkekler için etki tespit edilmemiştir. Yaşlı kadın katılımcılar için bulunan pozitif etki de alt gruplara göre çeşitlenmektedir. Buna göre söz konusu program, iyi eğitilmiş ve nitelikli yaşlı kadın katılımcılardan ziyade; düşük eğitilmiş ve düşük nitelikli yaşlı kadın katılımcıların istihdam olasılıklarını arttırmaktadır.

²⁸ İlgili kanunların kapsadığı şehir sayıları: (sırasıyla) 12, 15, 13.

²⁹ 5350 numaralı kanun kapsamında uygulanan teşviklerden yararlanmak isteyen firmalar çeşitli şartları yerine getirmeliydi. Buna göre teşvikten yararlanmak isteyen bir firmanın -halihazırda- en az 30 kayıtlı işçiyi istihdam etmesi ve programdan yararlanmak için istihdamı en az %20 oranında arttırması gerekmektedir. Oysa 5084 numaralı kanun kapsamındaki teşviklerden yararlanmak isteyen firmanın, sosyal güvenlik prim ve gelir vergisi teşviklerinden yararlanması için, referans gününden itibaren yeni işçi istihdam etmesi yeterliydi.

Antalya’da turizme yönelik olarak uygulanan mesleki eğitim programlarının istihdam edilebilirlik ve ücretler üzerindeki etkilerini inceleyen bir çalışmada (Narinç vd., 2016), 300 kişiye anket çalışması uygulanmıştır. Çalışmanın ulaştığı sonuca göre söz konusu programlar uzun dönemde istihdam edilebilirliği pozitif yönde, ücretleri ise negatif yönde etkilemektedir. Çalışmada cinsiyet de dikkate alınmıştır. Buna göre programlar, erkek katılımcıların istihdam edilebilirliğini artırmakta fakat kadınlar için aynı etki söz konusu olmamaktadır. Öte yandan programlar, kadın katılımcılar üzerinde pozitif bir kazanç etkisi yaratmakta fakat erkekler üzerinde negatif bir kazanç etkisi yaratmaktadır.

Işığışok ve Emirgöl (2010) tarafından yapılan bir çalışmada, Bursa’da istihdam garantili “İşgücü Yetiştirme Kursları”nın etkinliği incelenmiştir. Çalışmada ulaşılan sonuca göre, bu kurslara katılan kişilerin işe yerleşme oranları yüksektir fakat bu kişilerin bu kurslar aracılığıyla işe yerleşme oranları düşüktür. Ayrıca, kurslardaki kadın katılımı erkek katılımının gerisinde kalmaktadır. Buradan hareketle araştırmacılar, genel kurs katılımının artırılması ve cinsiyet farkının giderilmesi için farklı sektörlerdeki firmaları kapsayan bir iş birliğinin geliştirilmesi ve dezavantajlı grupları hedefleyen özel yetiştirme programlarının oluşturulması gerektiğini vurgulamaktadırlar.

Akbaş (2015) tarafından hazırlanan yüksek lisans tezinde Denizli ilinde uygulanan mesleki eğitim programlarının etkinliği incelenmiştir. Çalışmada 2012-2013 yıllarında verilen dört farklı eğitim programının katılımcılarına anket uygulanmıştır. Çalışmanın sonunda ulaşılan genel sonuç, sınıf içi ve iş başında eğitim programlarının etkin olmadığıdır. Öte yandan “özellikli ve küçük alanlar itibarıyla programlara katılım göstermemişlere nazaran kimi programlardan mezun bireylerin istihdam olanaklarını artırdıkları” tespit edilmiştir.

4.2. Bulguların Programlara Göre Sınıflandırılması

Çalışmanın bu kısmında, yukarıda metin içerisinde verilen etki çalışmalarının bulguları programlara göre sınıflandırılmıştır. Böylece programların etkileri üzerine genel bir değerlendirme yapmak mümkün olmaktadır. Programlar sınıflandırılırken yazar, grup, dönem, ülke ve bulgu başlıkları kullanılmıştır. Pozitif etkileri göstermek için (+) işareti, negatif etkileri göstermek için ise (-) işareti kullanılmıştır. Etkinin olmadığı (nötr) durumlar için ise (0) kullanılmıştır. Tablolarda kullanılan bazı çalışmaların birden fazla programa ilişkin bulguları her bir program için ayrı ayrı gösterilmiştir. Bu çoklu çalışmalar, Programlara İlişkin Çoklu Bulgular başlığı altında ayrıca gösterilmiştir.

Tablo 1 işsizlik sigortası ve yardımları üzerine yapılan etki çalışmalarını göstermektedir. İncelediğimiz ülkelerin işsizlik sigorta ve yardımlarına ilişkin uzun geçmişlerinin ve reform deneyimlerinin olması, bu değişikliklerden yararlanarak sistemin parçalarını incelemeye imkân vermiştir. Bu tabloda gösterilen bulgular da işsizlik sigorta ve yardımlarının başarısından ziyade;

replasman oranı, ödenek miktarı ve benzeri gibi ödenek sisteminin parçalarına yönelik olarak ulaşılmış bulgulardır.

Tablo 1’de gösterilen bulgular incelendiğinde görüleceği üzere, replasman oranı ve ödenekten yararlanma süreleri, işsizlerin davranışları ve bizzat işsizlik üzerinde ciddi etkiler yaratmaktadır. İşsizlerin yararlandığı ödenek miktarının, replasman oranının fazla ve ödenek döneminin uzun olması, işsiz kişilerin işsiz kalmalarını teşvik etmektedir. Nitekim, işsizlik ödenek miktarında meydana gelen artışların işsizliği ve işsiz kalma sürelerini artırdığı, Björklund ve Holmlund (1989), Fredriksson ve Söderström (2008), Uusitalo ve Verho (2010)’nun yaptığı çalışmalarda gösterilmiştir. Replasman oranlarının azaltılmasının istihdama geçişi arttırdığı Carling vd. (2001) tarafından gösterilmiştir. Benzer şekilde ödenek süresinin bitimine yaklaştıkça istihdama geçişin de arttığını gösteren bulgular (Carling vd. 1996; Lyk-Jensen ve Weatherall 2012) mevcuttur. İşsizlik ödeneklerine ilişkin olarak, Birleşik Krallık’ta tanıtılan İş Arayan Ödeneği (JSA)’nin getirdiği daha sıkı iş arama kurallarına yönelik bulgular (Manning, 2009; Petrongolo, 2009) çelişkilidir. Mannig (2009) ilgili programın istihdama geçiş artırmadığını tespit etmişken; Petrongolo (2009) ise ilgili programın işsizlik oranları üzerinde pozitif etki yarattığını tespit etmiştir.

Tablo 1: İşsizlik Sigorta ve Yardımlarına İlişkin Bulgular

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Björklund ve Holmlund (1989)	Kadın/Erkek İşsiz kişiler	1965-1985	İsveç	İşsizlik süresi ve işsizlik ödenekleri arasındaki ilişki	(-) Ödenek miktarı ve süresinde meydana gelen artışlar, işsiz kişilerin seçici davranmalarına ve iş bulma sürelerinin uzamasına neden olmaktadır.
Carling vd. (1996)	Kadın/Erkek İşsiz kişiler	1991 (Şubat, Mayıs ve Ağustos)	İsveç	İşsizlikten çıkış	(-) İşsizlik sigorta ödeneği, işsizlikten çıkışta ve istihdam edilmede negatif etki yaratmaktadır. Bu etki sınırlıdır. (+) Ödenğin bitmesine yakın işsiz kişilerin istihdama geçiş oranlarının arttığını gösteren kanıtlar bulunmaktadır. (0) Emek piyasası programlarına erişimin artmasının işsiz kişileri iş aramaya ve düzenli işleri kabul etmeye daha az eğilimli hale getirdiğine dair kanıt bulunamamıştır.
Carling vd. (2001)	Kadın/Erkek İşsiz kişiler	1994 (Son 6 ay) – 1995 – 1996 (İlk 6 ay) Toplam: 24 ay	İsveç	Ödenek reformunun iş bulma üzerindeki etkisi	(+) Replasman oranının %80’den %75’e düşürülmesi işsizlikten istihdama geçiş üzerinde pozitif etki yaratmaktadır. (%10)

Tablo 1: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Fredriksson ve Söderström (2008)	Kadın/Erkek İşsiz kişiler	1970-2002	İsveç	İşsizlik ile işsizlik ödenekleri arasındaki ilişki	(-) Cömert ödenekler işsizliği artırmaktadır. (Replasman oranındaki %5'lik artış, işsizliği %25 civarında arttırmaktadır.)
Manning (2009)	Kadın/Erkek İşsizlik ödeneğinde hak iddia edenler	1996 (Temmuz-Eylül)	B.K. ³⁰	1996 yılında tanıtılan (sıkı arama koşulları) JSA'nın etkileri	(+) Programın tanıtılmasıyla işsizlik ödeneği hak talebinde bulunanların sayısı %8 civarında azalmıştır. (0) JSA'nın istihdama geçişi ve iş arama aktivitesini arttırmadığı tespit edilmiştir
Petrongolo (2009)	Kadın/Erkek İşsizlik ödeneğinde hak iddia edenler	1996-1997-1998	B.K.	JSA ile gelen sıkı iş arama gerekliliklerinin uzun dönemli etkileri	(+) JSA'dan hak iddia edenlerin işsizlik oranları ve diğer ödeneklere geçişleri üzerinde pozitif etki tespit edilmiştir. (-) İşsizlik dönemini takip eden 4 yıla kadar çalışma olasılığı üzerinde negatif etki tespit edilmiştir. JSA ile gelen daha sıkı iş arama gereklilikleri bireyleri işsizlik ödeneğinden çıkarmada başarılı olmaktadır fakat işsiz kişilerin daha iyi ve dengeli işlere geçişlerini sağlamada başarılı değildir.
Uusitalo ve Verho (2010)	Kadın/Erkek İşsiz ve ödenek alan kişiler 37 – 66 yaş aralığı	1 Ocak 2002-31 Aralık 2004	Fin. ³¹	Ödenek yapısında meydana gelen değişikliğin işsizlik süresi üzerindeki etkisi	(-) İşsizlik ödeneğinin artırılması, tekrar istihdam edilene kadar beklenen süreyi %12 (33 gün) artırmaktadır.
Lyk-Jensen ve Weatherall (2012)	1998 yılında işsizlik sigorta ödeneğinden yararlanan 25-44 yaş arası erkekler	1998	Dan. ³²	Diğer sosyal ödeneklerin geçerli olduğu bir sistemde, uzun dönemli işsizlerin işsizlik sigorta ödeneğinin bitme tehlikesine verdikleri tepki	(+) İşsizlik sigorta ödeneğinin bitmesine kalan 9 aydan itibaren işe girme olasılığı anlamlı derecede artmaktadır. (0) İşsizlik sigorta ödeneğinin bitişi diğer tip ödeneklere geçişi artırmamaktadır.

³⁰ Birleşik Krallık³¹ Finlandiya³² Danimarka

Tablo 2: Mesleki Eğitim Programlarına İlişkin Bulgular

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Richardson ve Van den Berg (2001)	Kadın/Erkek	1993-2000	İsveç	İşsizlikten istihdama geçiş	(+) Katılımcıların istihdama geçiş oranları, hiç katılmadıklarında gerçekleşebileceğinden daha fazladır. Programa katılımın istihdama geçiş konusunda pozitif etkisi bulunmaktadır. Pozitif etki ilk başlarda fazla iken zamanla azalmaktadır. Program maliyet etkin değildir.
Regnér (2002)	Erkek	1987-1992	İsveç	Kazançlar üzerindeki etki	(0) Eğitim programlarının kazançlar üzerinde etkisi yoktur (-) veya önemli derecede negatif etkisi bulunmaktadır.
Larsson (2003)	Kadın/Erkek	Ağustos 1991- Mart 1997	İsveç	Kazançlara, istihdama ve eğitime katılmaya etkisi	(0/-) ve (0/+) Mesleki Eğitim Programlarının kısa dönemde kazançlarda, istihdam olasılığında ve eğitime katılmada negatif veya nötr etkiye neden olduğu tespit edilmiştir. Uzun vadede ise etkiler nötr veya çok az bir şekilde pozitiftir.
Ekström (2003)	Kadın/Erkek Yetişkin Orta Öğretim Katılımcıları	1983-2000	İsveç	Kazançlar üzerindeki etki	(-) Programa katılan erkeklerin kazançlarında %3,5 civarında azalma yaşanmaktadır. (+) Kadınlarda bu durum söz konusu değildir. Kazanca ilişkin en önemli pozitif etki %9 ile göçmen kadınların kazançlarında ortaya çıkmaktadır.
Bolvig vd. (2003)	Kadın/Erkek	1997-1999	Dan.	Ödeneklere bağımlılığın azaltılması- işsizlik süresi ve istihdam süresi	(-) Kilitlenme etkisi, program sonrası negatif etki tespit edilmiştir.
Jensen vd. (2003)	Kadın/Erkek Genç İşsizler (16-24)	1996 Nisan- Aralık	Dan.	İşsizlik süresi, işsizlikten okullaşmaya ve istihdama geçişler	(+) Tek pozitif etki okullaşma oranının artmasıdır. (0) İstihdama geçiş noktasında zayıf etkiler (etkisiz) bulunmaktadır.

Tablo 2: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Hogelund ve Holm (2005)	Kadın/Erkek Engelli Kişiler	1995-1999	Dan.	Tekrar istihdam edilme	(0) Engelli insanların istihdama geri dönüşlerine yönelik anlamlı bir etki bulunamamıştır.
Jespersen vd. (2008)	Kadın/Erkek	1995-2005	Dan.	Yarar ve zararları	(+) Özel kesim mesleki eğitim programlarının pozitif istihdam ve kazanç etkileri yarattığı sonucuna ulaşılmıştır. Kamu kesim mesleki eğitim programları da kazanç etkisi yaratmaktadır. (0) Sınıf içi eğitimler istihdamı veya kazançları uzun dönemde anlamlı şekilde etkilememektedir.
Rosholm ve Skipper (2009)	Kadın/Erkek	1994	Dan.	İşsizlik oranları ve istihdam edilebilirlik	(-) Programa katılan bireylerin işsizlik oranlarının arttığı ve istihdam edilebilirliğin azaldığı bulgusuna ulaşılmıştır.
Nätti vd. (2000)	Kadın/Erkek	1990-1995	Fin.	İstihdam oranları	(+) İstihdam oranları üzerinde pozitif etki
Hämäläinen (2002)	Kadın/Erkek	1989-1994	Fin.	İstihdam olasılığı	(+) Pozitif Etki. Genel işsizliği azaltmaktadır.
Hämäläinen ve Tuomala (2007)	Kadın/Erkek Genç İşsizler	1998-2002	Fin.	İstihdam etkisi	(-) Gençleri hedefleyen programlar ilk başlarda negatif (kilitlenme) etkilere sebep olmaktadır. (+) Fakat bu negatif etkiler 5. aydan itibaren pozitif dönmetedir. Programlara katılım zamanlamasının önemi vurgulanmıştır. İşsizliğin ikinci veya üçüncü ayında katılımın sağlandığı programlar katılımcıların istihdam olasılıklarını düşük oranlarda artırmaktadır fakat dört ve altı aylık işsizlik döneminde katılım sağlanan programların istihdam etkisi %2 oranında daha yüksektir. Yedinci ve onuncu aylarda ise istihdam etkisi azalmaktadır.
Fitzenberger ve Prey (2000)	Kadın/Erkek	1990 Kasım-1994 Kasım	Almanya (Doğu)	İstihdam olasılığı ve ücretler üzerindeki etkileri	(+) Programlar gelecekteki istihdam ve ücretler üzerinde pozitif etki yaratmaktadır.

Tablo 2: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Hujer ve Zeiss (2003)	Kadın/Erkek	1999-2003	Almanya (Batı)	Eşleştirme sürecine etkileri	(0) Mesleki eğitim programları eşleştirme sürecine etki yapmamaktadır.
Hujer vd. (2006)	Kadın/Erkek	2000 (Haziran, Ağustos ve Ekim)	Almanya (Batı)	Bireylerin işsizlik süreleri	(+) Programlara katılım, katılımcıların iş arama sürelerini azaltmakta dolayısıyla da işsizliğin süresini azaltmada başarılı olmaktadır. İş arama sürecini hızlandırmada programların etkisi başlangıçtan itibaren ortaya çıkmaktadır. Kısa ve orta dönemde başarı sağlanmaktadır. (0) Sonrasında etki azalmakta ve programın 12. ayında etki sıfırlanmaktadır.
Hujer ve Zeiss (2006)	Kadın/Erkek	2003 Ocak – 2004 Aralık	Almanya (Batı)	Eşleşme sürecine etkiler, istihdama geçiş	(+) Eğitim programları istihdama geçişte küçük de olsa pozitif bir etki yapmaktadır. Etki ilk üç ay boyunca artmaktadır.
Lechner ve Wunsch (2006)	Kadın/Erkek 20-55 Yaş Aralığı	1986-1995	Almanya (Batı)	Kısa ve uzun dönemli etkiler	(-) Kısa dönemde negatif kilitlenme etkisi tespit edilmiştir. (+) Orta ve uzun dönemde ise istihdam ve kazanç etkisi tespit edilmiştir. Kilitlenme etkisi işsizliğin düşük olduğu zamanlarda daha yüksektir. Uzun dönemli pozitif etkiler ise yüksek işsizliğin olduğu dönemlerde daha yüksektir.
Fitzenberger ve Völter (2007)	Kadın/Erkek 25-55 ve 25-50 Yaş Aralıkları	1993-1994	Almanya (Doğu)	Uzun dönemli etkiler	(+) SPST programı orta ve uzun dönemde pozitif istihdam etkisi yaratmaktadır. (0) PF programı herhangi bir pozitif etki yaratmamaktadır. Aynı durum her 6 vakanın 4'ünün RT programı içinde geçerlidir.
Fitzenberger vd. (2008)	Kadın/Erkek	1986-1987 ve 1993-1994	Almanya (Batı)	Uzun dönemli istihdam etkisi	(-) Programların başlamasının hemen ardından negatif kilitlenme etkisi, (+) orta ve uzun dönemde istihdam oranları üzerinde pozitif etki tespit edilmiştir.
Bergemann vd. (2009)	Kadın/Erkek 25-50 Yaş Aralığı	1990-1997	Almanya (Doğu)	İstihdam etkisi	(0) Tekrar istihdam olasılığında ve istihdamı korumada sıfır veya pozitif etki yarattığı tespit edilmiştir.

Tablo 2: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Bernhard ve Kruppe (2012)	Kadın/Erkek	2005	Almanya	Prog. etkililiği	(+) Mesleki eğitimler katılımcılara fayda sağlamaktadır. İstihdam oranlarını orta vadede %12'ye kadar artırabilmektedir. Pozitif istihdam etkisi.
Wapler vd. (2014)	Kadın/Erkek	2006-2010	Almanya	Eşleştirme süreci ve işsizlikten istihdama geçiş	(+) Eşleşmeler üzerinde uzun dönemli pozitif etkiler tespit edilmiştir. (Mesleki eğitim programları ve şirket içi eğitim programları)
Kruppe ve Lang (2017)	Kadın/Erkek Düşük Becerili İşsiz Kişiler	2004 Ocak – 2007 Aralık (+4 yıl)	Almanya	İstihdam olasılığı	(-) İlk başlarda kilitlenme etkisi ortaya çıkmaktadır. (+) Daha sonra ise -özellikle kadın katılımcılar için- pozitif istihdam etkisi ortaya çıkmaktadır.
Dolton vd. (1994)	Kadın/Erkek 16-19 Yaş Aralığı	1986 Eylül-1989 Şubat	Birleşik Krallık	Okuldan istihdama geçişler	(-) Erkek katılımcıların istihdam olasılıkları düşmektedir (+) fakat kadın katılımcılar için pozitif istihdam etkisi bulunmaktadır.
Işığışık ve Emirgil (2010)	Kadın/Erkek	2007	Türkiye	Kursların etkinliği	(?) Katılımcıların işe yerleşme oranları yüksektir fakat kurslar aracılığıyla işe yerleşme oranları düşüktür.
Akbaş (2015)	Kadın/Erkek	2012-2013	Türkiye	Etki değerlendirilmesi	Sınıf içi ve iş başı eğitim programları etkin değildir.
Hirshleifer vd. (2016)	Kadın/Erkek	2010 (Ekim Aralık) ve 2011 (Mayıs)	Türkiye	İstihdam etkisi	(0) İstihdam üzerinde pozitif etki bulunmuştur fakat bu etki sıfıra yakın ve önemsiz derecededir. (+) İstihdam kalitesinde pozitif etki bulunmaktadır fakat 3 yıldan sonra bu etki yok olmaktadır.
Narınç vd. (2016)	Kadın/Erkek	2012 (Nisan-Mayıs)	Türkiye	İstihdam edilebilirlik ve ücretler üzerindeki etki	(+) Söz konusu program uzun dönemde istihdam edilebilirliği pozitif yönde, (-) ücretleri negatif yönde etkilemektedir. Erkekler için istihdam edilebilirlikte pozitif etki varken, kadınlar için yoktur.
Şen (2018)	Kadın/Erkek	2012	Türkiye	İstihdama katkı	(+) İstihdam garantisiz mesleki eğitim programları istihdama düşük katkı sağlamaktadır. Katılımcıların programlara katılma amaçları ile program amaçları çelişmektedir.

Toplam 29 çalışma mesleki eğitim programlarına ilişkin tabloda (Tablo 2) bir araya getirilmiştir. Bu 29 çalışmanın 24'ünde istihdam etkisi tespit edilmiştir ancak bu çalışmaların bazılarında farklı dönem ve gruplara ilişkin farklı istihdam etkileri tespit edildiği için her bir döneme ilişkin etkiler ayrı ayrı hesaplanmıştır. Buna göre incelediğimiz çalışmalarda toplam 39 istihdam etkisi tespit edilmiştir. 39 istihdam etkisinin 22 tanesi pozitif, 14 tanesi nötr (etkisiz), 3 tanesi ise negatiftir. Görüldüğü üzere, tespit edilen negatif istihdam etkilerinin sayısı oldukça azdır. Yine de etkisiz olan çalışmalarla beraber düşünüldüğünde, istihdam etkilerinin %43,5'inin pozitif olmadığı görülecektir. Öte yandan istihdam etkilerinin %56,4'lük kısmı ise pozitifdir. Buradan hareketle mesleki eğitim programlarının oldukça tartışmalı sonuçlar yarattığı görülmektedir fakat yine de pozitif istihdam etkisinin azımsanmayacak kadar çok olduğu dikkate alınmalıdır.

Yukarıda tespit edilen istihdam etkileri, programların uygulandıkları alt gruplara göre değişebilmektedir. Narinç vd. (2016), Dolton vd. (1994), Kruppe ve Lang (2012), Ekström (2003)'ün bulguları, söz konusu etkilerin kadınlar ve erkekler için farklı olabileceğini göstermektedir. Benzer şekilde, etkilerin zamana göre veya alt programlara göre değişebileceğini gösteren bulgular da tabloda görülmektedir.

Programlara ilişkin olarak tespit edilen bir diğer etki kilitlenme etkisidir. Buna göre katılımcıların iş aramaya ayırdıkları süreler, program katılımıyla birlikte düşebilmektedir. Çalışmalarda 5 kez kilitlenme etkisi tespit edilmiştir. Söz konusu kilitlenme etkilerinin genellikle programa katılım ile kısa dönemde ortaya çıkması göze çarpmaktadır.

Mesleki eğitim programlarına ilişkin bir diğer önemli etki kazanç etkisidir. İncelediğimiz çalışmaların 7 tanesinde kazanç üzerindeki etkiler incelenmiştir fakat farklı grup ve dönemlere ilişkin farklı etkilerin tespit edilmesinden dolayı toplam kazanç etkisi sayısı 15'tir. Bu 15 etkinin 4 tanesi nötr(etkisiz), 4 tanesi negatif ve 7 tanesi pozitifdir.

Bir sonraki tabloda (Tablo 3) istihdam ve ücret teşviklerine(sübvansiyonlarına) yönelik bulgular gösterilmektedir. Çalışmalarda istihdama yönelik elde edilen 14 bulgunun 3 tanesi nötr, 1 tanesi negatif ve 10 tanesi pozitifdir. Pozitif istihdam etkisinin oranı %71'e tekabül etmektedir. Etkilerin alt gruplara göre çeşitlenebileceğini gösteren çalışmalar mevcuttur. Çalışmalarda tespit edilen diğer iki etki refah kaybı (3 tane) etkisi ve ikame (1 tane) etkisidir.

Kendi işini kuranlara yönelik desteklerin genellikle başarılı sonuçlar verdiği Tablo 4'teki verilerde görülmektedir. İncelenen programlarda 6 tane pozitif istihdam etkisi bulunmuşken; ilgili programların istihdam yaratmada etkisiz olduğu yalnızca 1 çalışmada tespit edilmiştir. Bu bulguların yanı sıra kazanç etkisinin de ortaya çıkabileceğini gösteren çalışmalar mevcuttur. Kazanç etkisi tespit eden çalışmaların sayısı 3'tür. Bunun yanı sıra 3 çalışmada ise programdan yararlanan kişilerin emek piyasalarına entegre olabildikleri vurgulanmıştır.

İncelediğimiz programlar arasında doğrudan istihdam/iş yaratma programlarının olumsuz etkileri oldukça fazladır (Tablo 5). Negatif istihdam etkisi, dışlama ve yer değiştirme etkileri bu programlarda yaygın olarak görülebilmektedir. Bu programlara ilişkin olarak yapılan çalışmalarda pozitif bulgular oldukça sınırlıdır. Bunlardan biri (Özşahin ve Karabulut, 2017), Türkiye’deki toplum yararına programların işsizlikle mücadelede kısa süreli çözüm olduğunu ifade etmektedir. Bir diğeri ise (Caliendo vd., 2005) söz konusu programların uzun dönemli işsizler için yararlı olabileceğini ifade etmektedir.

Tablo 3: Ücret ve İstihdam Sübvansiyonlarına İlişkin Bulgular

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Saclén (2002)	Kadın/Erkek	1991-1997	İsveç	Tekrar istihdam olasılığı	(+) İlgili programlar uzun dönemli istihdam olasılığını %5-%10 aralığında artırmaktadır.
Lombardi vd. (2018)	Kadın/Erkek	1998-2008	İsveç	Etkiler	(+) Eşleşmeler üzerinde pozitif etki tespit edilmiştir.
Bolvig vd. (2003)	Kadın/Erkek	1997-1999	Dan.	Ödeneklere bağımlılığın azaltılması- işsizlik süresi ve istihdam süresi	(+) İşsizlik süresi ve istihdam süresi üzerinde istihdam programlarının pozitif etkisi olduğu tespit edilmiştir.
Hussain ve Rasmussen (2007)	Kadın/Erkek	1999-2001	Dan.	Düzenli istihdama etkileri	Sübvansiyon ile sağlanan istihdam, sübvansiyonsuz istihdamı azaltmamaktadır.
Gupta ve Larsen (2008)	Kadın/Erkek Engelli Katılımcılar 18-59 Yaş Aralığı	1998	Dan.	İstihdam etkileri	(+) Düşük miktarda istihdam etkisi tespit edilmiştir. Etki çalışmanın kapsadığı 18-59 yaş arası katılımcıların hepsinde değil; yalnızca 35-44 yaş grubu için tespit edilmiştir. Engelli katılımcıların istihdam olasılıkları engeli olmayanlarla karşılaştırıldığında %10,5 - %12,5 artış göstermektedir. (-) Refah Kaybı etkisi tespit edilmiştir.
Gupta vd. (2013)	Kadın/Erkek Engelli Katılımcılar	1999-2005	Dan.	Refah kaybı etkisi ve ikame etkisi	(-) İçerdekiler ile dışardakiler arasında ikame etkisi tespit edilmiştir.
Nätti vd. (2000)	Kadın/Erkek	1990-1995	Fin.	İstihdam oranları	(-) Belediye ve devlet kurumlarında sağlanan sübvansiyonlu istihdamın istihdam oranları üzerinde negatif etki yarattığı tespit edilmiştir.

Tablo 3: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Kangasharju (2007)	Firmalar	1995-2002	Finlandiya	Sübvansede edilmiş firmalarda istihdam	(+) İstihdam üzerinde pozitif etki tespit edilmiştir. İlgili programlar bölgedeki ve sektördeki sübvansede edilmemiş firmalar üzerinde olumsuz bir etki yaratmamaktadır.
Boockmann vd. (2007)	Kadın/Erkek Yaşlı Katılımcılar	2002	Almanya	Yaşlı işçilerin işsizlikten istihdama geçişleri	(+) Yaşlı katılımcılar üzerindeki istihdam etkisi yalnızca kadınlar üzerinde tespit edilmiştir. (0) Diğer gruplar için ilgili programlar, firmaların işe alım kararını etkilememektedir ve (-) ilgili teşvikler Refah Kaybı etkisine sebep olmaktadır.
Jaenichen ve Stephan (2011)	Kadın/Erkek İşe Yerleşmede Zorluk Çeken İşçiler (Uzun Dönemli İşsizler, Engelliler vb.)	2002 (İkinci Çeyrek)	Almanya	İşsizlik ve katılımcı istihdam oranları	(+) İlgili programlar katılımcıların istihdam olasılıklarını -katılımcı olmayanlara veya geç katılanlara kıyasla- artırmaktadır.
Schünemann vd. (2013)	Kadın/Erkek Uzun Dönemli İşsiz Kişiler	1990-2006	Almanya	İstihdama geçişler üzerindeki etkisi	(0) İlgili programlar, katılımcıların sübvansiyonsuz ve dengeli işlere geçişlerine etki etmemektedir.
Wapler vd. (2014)	Kadın/Erkek	2006-2010	Almanya	Eşleştirme süreci ve işsizlikten istihdama geçiş	(+) Eşleşme sürecine pozitif etki tespit edilmiştir.
Betcherman vd. (2010)	Kayıtlı İşyerleri Kayıtlı Çalışanlar SSK Primleri	2002 Nisan – 2005 Aralık	Türkiye	Seçili programların fayda ve maliyetleri	(+) İstihdam Sübvansiyonlarının uygulandığı bölgelerde kayıtlı işler artış göstermiştir. (-) Öte yandan Refah Kaybı etkisi nedeniyle gerçek iş yaratmanın maliyeti artmaktadır.
Balkan vd. (2016)	Erkek (18-29) Kadın	2008-2012 (2004-2012)	Türkiye	İstihdam etkisi	(0) Kadın ve gençlere yönelik uygulanan istihdam sübvansiyonlarının, hedef grubun istihdam olasılığını artırmada genel olarak etkisiz olduğu tespit edilmiştir. (+) Çeşitli alt gruplar için pozitif etki mevcuttur. Yaşlı kadın katılımcıların istihdam olasılıkları artmaktadır. Ayrıca genç kadınlar için pozitif etki tespit edilmiştir.

Tablo 4: Kendi İşini Kuranlara Yardım Programlarına İlişkin Bulgular

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Behrenz vd. (2016)	Kadın/Erkek	2003-2007	İsveç	İşsizlikten çıkış	(+) İlgili programlar emek piyasalarına işsiz kişileri entegre etmede başarılıdır. Katılımcı olmayanlarla kıyaslandığında katılımcıların sübvansede edilmemiş istihdam olasılıkları daha fazladır.
Nätti vd. (2000)	Kadın/Erkek	1990-1995	Finlandiya	İstihdam oranları	(+) İstihdam oranları üzerinde pozitif etki tespit edilmiştir.
Pfeiffer ve Reize (2000)	Girişimler	1993-1995	Almanya (Doğu-Batı)	İstihdam büyümesi ve firmanın varlığının devamı	(0) İlgili programlar istihdam büyümesi üzerinde belirgin etkiler yaratmamaktadır. Sübvansiyon kullanmamış firmalardan farklı değildir. Doğu Almanya'da işsiz kişiler tarafından kurulan Start-Up'ların varlıklarını sürdürme oranları %6 daha düşüktür.
Baumgartner ve Caliendo (2008)	Kadın/Erkek	1994-2004	Almanya	Programların etkililiği (İstihdam edilme olasılığı, işsiz kalma olasılığı, kazanç)	(+) İncelenen iki program (SUS ve BA) da katılımcılar üzerinde pozitif etki yaratmaktadır. Pozitif İstihdam Etkisi.
Caliendo (2008)	Kadın/Erkek	2003 (Üçüncü Çeyrek)	Almanya (Doğu)	Programların etkililiği	(+) İlgili programların katılımcıların istihdam olasılıklarını (+) ve kazançlarını artırdığı tespit edilmiştir.
Caliendo ve Künn (2011)	Kadın/Erkek	2003 (Üçüncü Çeyrek)	Almanya	Uzun dönemli etkiler	(+) Katılımcıların %80'inden fazlası emek piyasasına entegre olmakta ve beş yıl sonra görece yüksek ücret seviyesine sahip olmaktadır. İlgili programların etkisi alt gruplara göre değişmektedir. Programların en etkili olduğu grup dezavantajlılardır. (+) Katılımcılar -önceki işlerine kıyasla- mevcut emek piyasası pozisyonlarından memnundur.

Tablo 4: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Caliendo ve Künn (2015)	Kadın Katılımcılar	2003 (Üçüncü Çeyrek)	Almanya	İşsiz kadınların emek piyasasına tekrar entegre edilmeleri	(+) İstihdam Etkisi. İlgili programlar iş yaratma programları gibi klasik aktif istihdam programlarına kıyasla 3-4 kat daha fazla istihdam etkisi yaratmaktadır. İncelenen programlar işsiz kadınların iş piyasasındaki engelleri aşmalarını ve uzun dönemde emek piyasalarına entegre olmalarını sağlamıştır. Programdan 56 ay sonra kadın katılımcıların %57-67'si kendi işinde çalışmaktadır. (+) Gelir (kazanç) Etkisi. Ayrıca programlar katılımcılara gelir avantajı da sağlamaktadır.

Tablo 5: Doğrudan İş Yaratma Programlarına İlişkin Bulgular

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Edin ve Holmlund (1991)	Kadın/Erkek 16-24 ve İşsiz Kalan İşçiler	1981 Ocak	İsveç	İş ve işçi eşleşme süreci	İşsiz kalmış işçilerin düzenli işlere geçme oranlarının Relief Work kapsamında istihdam edilen işçilere göre daha fazla olduğu tespit edilmiştir.
Calmfors ve Skedinger (1995)	Kadın/Erkek	1966-1990	İsveç	İstihdam artışı	(-) İş yaratma programları düzenli işler üzerinde dışlama etkisi yaratmakta ve işsizliği artırmaktadır.
Forslund ve Kruger (1997)	Kadın/Erkek	1976-1991	İsveç	Yer değiştirme etkisi, istihdam etkisi	(-) Relief Work programı kapsamında çalışan işçiler, inşaat sektöründe çalışan işçiler üzerinde yer değiştirme etkisi yaratmıştır. Bu tip programların işsizlikle mücadelede etmedeki faydasının sınırlı olduğu tespit edilmiştir.
Dahlberg ve Forslund (1999)	Kadın/Erkek	1987-1996	İsveç	Yer değiştirme etkisi	(-) Yer değiştirme etkisi tespit edilmiştir.
Hujer vd. (2004)	Kadın/Erkek	2000 Şubat	Almanya	Program etkileri	(-) Program katılımcısı olmayanlarla kıyaslandığında, katılımcı olanların emek piyasasında başarılı olma ihtimalleri daha düşüktür.

Tablo 5: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Caliendo vd. (2005)	Kadın/Erkek Uzun Dönemli İşsizler ve İş Yerleştirilm esi Zor Kişiler	2000- 2002	Almanya	İstihdam etkisi	(-) (0) Bulunan etkilerin çoğu ya negatiftir ya da anlamlı değildir. Bu programlara katılım, katılımcıların istihdama geri dönmelerine yardım etmemektedir. (+) Tek istisnası uzun dönemli işsizlerdir. Uzun dönemli işsizlik yaşayanlar için pozitif etki ortaya çıkmaktadır. (-) Ayrıca çalışmada kilitleme etkisi de tespit edilmiştir.
Bergemann vd. (2017)	Kadın/Erkek	1990- 1999	Almanya	İş arama	(-) İlgili programlar 12 aylık olağan katılım süreci boyunca düzenli bir iş bulma olasılığı üzerinde negatif etki yaratmaktadır.
Aşkın ve Aşkın (2017)	Kadın/Erkek	2016 Ocak – 2016 Haziran Arası Biten Program lar	Türkiye	İşsizlik sorunun çözümünde program etkileri	(-) (0) Tokat ilinde uygulanan toplum yararına programların işsizliği azaltmadaki etkilerinin zayıf/sınırlı olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu programların ikame etkisi ve atlı karınca etkisi yarattığı tespit edilmiştir.
Özşahin ve Karabulut (2017)	Kadın/Erkek		Türkiye	İşsizlik ve kalıcı istihdama etkisi	(+) Toplum yararına programlar işsizlikle mücadelede kısa süreli çözüm sağlamaktadır.

Tablo 6: Programlara İlişkin Çoklu Bulgular

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Calmfors ve Skedinger (1995)	Kadın/Erkek	1966- 1990	İsveç	İstihdam artışı	(-) İş yaratma programları düzenli işler üzerinde dışlama etkisi yaratmakta ve işsizliği artırmaktadır. (0) Eğitim programlarına ilişkin bulgular istikrarsızdır. Toplam işsizlik oranları üzerindeki etkiler bazen anlamlı pozitif bazen anlamsız ve bazen de anlamlı derecede negatif olabilmektedir. Eğitim programları -çoklukla- işsizlik oranları ve düzenli istihdam konusunda anlamlı derecede daha çok pozitif sonuçlar vermektedir. Gençleri hedefleyen programların olumlu etkilerine yönelik bulgular zayıftır.

Tablo 6: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Carling ve Gustafson (1999)	Kadın/Erkek	1995 Haziran -1996 Aralık	İsveç	Programlar sonrası istihdam sürelerinin karşılaştırılması	İstihdam sübvansiyon programlarına katılanların işsiz kalma riski, kendi işini kuranlara yardım programlarına katılanların işsiz kalma riskinden iki kat daha fazladır.
Sianesi (2001)	Kadın/Erkek	1994- 1999	İsveç	İstihdam olasılığı ve işsizlik ödeneğine bağlılık	Programların istihdam olasılığı ve işsizlik ödeneğine bağlılık açısından incelendiği bu çalışmada incelenen altı farklı aktif istihdam programından en iyi sonucu veren istihdam teşvikleridir. (-) Bütün programlar ilk başlarda kilitlenme etkisi yaratmakta ve istihdam olasılığını azaltmaktadır. (+) Uzun dönemde ise pozitif etki ortaya çıkmaktadır.
Carling ve Richardson (2004)	Kadın/Erkek	1995- 1997	İsveç	İşsizlik süreleri	Firmalar tarafından katılımcıların iş deneyimi sağlamak için düzenlenen programlar sınıf içi programlardan daha iyi sonuçlar vermektedir. Yerleştirme zamanlaması programların verimliliklerini etkilemektedir.
Sianesi (2004)	Kadın/Erkek 18-55 Yaş Aralığı	1994- 1999 Kasım	İsveç	Programları n kısa ve uzun dönemli etkileri	(+) Aktif istihdam programlarına daha kısa sürede kaydolan işsiz kişilerin, programa katılımın 6. ayından 5. yıla kadar istihdam olasılıkları daha fazladır. (-) Programlara katılım, katılımcıların işsizlik ödeneğinde ve genel olarak işsizlik sisteminde anlamlı derecede daha fazla kalmalarına da sebep olmaktadır.
Bolvig vd. (2003)	Kadın/Erkek	1997- 1999	Dan.	Ödeneklere bağımlılığın azaltılması- işsizlik süresi ve istihdam süresi	(+) İşsizlik süresi ve istihdamın süresi üzerinde istihdam programlarının pozitif etkisi olduğu tespit edilmiştir. (-) Eğitim ve diğer programları negatif etkileri tespit edilmiştir. (Kilitlenme etkisi)
Rosholm ve Svarer (2008)	Erkek 25-59 Yaş Aralığı	1998 Ocak- 2002 Haziran	Dan.	Tehdit etkisi	(+) Aktif istihdam programlarına katılımın işsizlik süresini azaltmadığı durumlarda dahi programların davranışlar üzerinde meydana getirdiği etkiler sayesinde işsizlik süresi azalmaktadır.

Tablo 6: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Jespersen vd. (2008)	Kadın/Erkek	1995-2005	Dan.	Yarar ve zararlar	(+) Özel kesim mesleki eğitim programlarının pozitif istihdam ve kazanç etkileri yarattığı sonucuna ulaşılmıştır. Kamu kesim mesleki eğitim programları da kazanç etkisi yaratmaktadır. (0) Sınıf içi eğitimler istihdamı veya kazançları uzun dönemde anlamlı şekilde etkilememektedir.
Graversen ve Van Ours (2009)	Kadın/Erkek	2005 Ekim-2006 Şubat	Dan.	İşsizlik süresi	(+) Zorunlu aktivasyon programlarına katılan kişiler daha hızlı bir şekilde iş bulmaktadır. (0) İşsizlik sonrası iş kalitesine etki ettiğine dair kanıt bulunamamıştır.
Blache (2011)	Kadın/Erkek	2002	Dan.	İşsizlikten istihdama geçiş	(+) Aktif istihdam programları, işsizlikten tekrar istihdama geçişlerde pozitif etkiler yaratmaktadır. Özel kesim istihdam (eğitim) programları işsizlikten istihdama geçmede en iyi sonucu veren programlardır.
Heinesen vd. (2013)	Kadın/Erkek Batılı Olmayan Göçmenler 18-66 Yaş Aralığı	1997 Ocak-2003 Aralık	Dan.	Düzenli istihdama geçişler	(+) Aktif istihdam politikalarının - batılı olmayan göçmenlerin istihdama geçiş oranları üzerinde- pozitif etkisinin olduğu tespit edilmiştir. Aktif istihdam programlarının çoğu pozitif etki yaratmaktadır. Programlar arasında sübvansede edilmiş istihdam programları en büyük pozitif etkiye sahip olanlardır. İşsizliğin 6. ayında başlayan programların etkileri daha büyüktür. (+) Programlar işsizlik yardım dönemini kısaltmaktadır. İşsizlik yardım dönemini sübvansede edilmiş işler 10-15 ay civarı, doğrudan istihdam (iş yaratma) programları 4 ay civarı ve diğer programlar 2 ay civarı kısaltmaktadır.

Tablo 6: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
Fertig vd. (2006)	Programlar	1998- 2000	Almanya	İşsizliği azaltmada aktif istihdam politikası stratejisi	(+) İleri eğitim araçları ile ücret sübvansiyonları gibi teşvik planları aktif istihdam programları arasında en umut verici olanlardır. (-) Kamu tarafından sağlanan programlar zararlı etkiler sergilemektedir. Parasal teşvik planları kamu istihdam programlarından daha başarılıdır. (-) (-) İş Yaratma programları ikame etkisi ve negatif istihdam yaratmaktadır.
Hujer vd. (2009)	Kadın/Erkek	2003 Ocak- 2004 Aralık	Almanya (Batı)	Aktif istihdam programların ın doğrudan veya dolaylı etkileri	(0) Aktif istihdam politikalarının eşleşme sürecine olumlu bir etkisi olmadığı tespit edilmiştir. (0) İşsizlikten düzenli işlere geçişte program katılımcı stoğunda negatif etki tespit edilmemiştir. Kilitlenme etkisi bulunamamıştır.
Wapler vd. (2014)	Kadın/Erkek	2006- 2010	Almanya	Eşleştirme süreci ve işsizlikten istihdama geçiş	(-) Aktif istihdam programlarına katılanların iş arama verimlilikleri kilitlenme etkisi nedeniyle düşüktür (+) fakat programın sonunda verimlilik artmaktadır. (+) Aktif istihdam programları bölgesel düzeyde eşleşme sayılarını artırmaktadır. Pozitif etkiler programdan programa değişmektedir. Uzun dönemli pozitif etkiler, mesleki eğitim programları, şirket içi eğitim programları ve ücret sübvansiyonlarında ortaya çıkılmaktadır.
Dengler (2019)	Kadın/Erkek	2005 Ocak 1- 2006 Eylül 30	Almanya	Aktif istihdam programların a katılımın kaliteli iş bulmadaki etkileri	(+) Aktif istihdam politikaları, katılımcıların iş bulma olasılıklarının yanı sıra kaliteli iş bulma olasılıklarını da artırmaktadır. Özellikle ileri eğitim programları, Batı Almanya'daki kadın katılımcıların kaliteli iş bulmalarını sağlamada başarılıdır. One-Euro-Jobs (İş yaratma programı) da yüksek kaliteli iş bulma olasılığını yalnızca kadınlar için yükseltmektedir. Sınıf içi eğitimler de istihdam kalitesinin bazı boyutlarında tüm alt gruplar için pozitif etki yaratmaktadır.

Tablo 6: (Devamı)

Yazar	Grup	Dönem	Ülke	İnceleme	Bulgular
White ve Riley (2002)	Kadın/Erkek 18-24 Yaş Aralığı	1998- 2002	Birleşik Krallık	Genç işsizler üzerindeki etkiler	(+) NDYP programları, diğer yaş grupları için dezavantaj yaratmaksızın genç istihdamını artırmaktadır.
Wilkinson (2003)	Kadın/Erkek 18-24 Yaş Aralığı	1995- 2001 Şubat	Birleşik Krallık	İşsizlikten çıkış ve işsizliğin tekrar etme olasılığı	(+) NDYP programları katılımcılar için işsizliği azaltmaktadır. Bu pozitif etki erkekler için kadınlara göre daha fazladır. Süre uzadıkça pozitif etki azalmaktadır.
Van Reenen (2003)	Kadın/Erkek 18-24 Yaş Aralığı	1998 Ocak- 1998 Mart	Birleşik Krallık	Programın kişileri işlere geçirme başarısı	(+) NDYP programları gençlerin istihdama geçişlerini pozitif yönde etkilemektedir. Program sonucunda gençlerin iş bulma oranları %20 daha fazladır.
Blundell vd. (2004)	Kadın/Erkek 19-24 Yaş Aralığı	1982- 1999 Haziran	Birleşik Krallık	İstihdam etkisi	(+) NDYP programları 6 aydır işsiz olan genç erkeklerin istihdama geçişi olasılıklarını artırmaktadır. Ortalama artış %5 civarındadır. İlgili artış iş sübvansiyonu ile artan iş arama, etkinin ortaya çıkmasında rol oynamaktadır.
Giorgi (2005)	Erkek 18-24 Yaş Aralığı	1998- 2001 Aralık	Birleşik Krallık	Tekrar istihdam olasılığını artırmada uzun dönemli etkililiği	(+) Pozitif istihdam etkisi tespit edilmiştir. NDYP programları istihdam edilebilirliği %4,6 civarında artırmaktadır. Söz konusu etkiler farklı gruplara göre değişebilmektedir.
Dorsett (2006)	Erkek 18-24 Yaş Aralığı	1998 Eylül- 1998 Kasım	Birleşik Krallık	İşsizlikten çıkış	(+) NDYP programları genç erkekler arasında işsizliği azaltmaktadır.
Beale vd. (2008)	Erkek 18-24 Yaş Aralığı	1999 Temmu z-2000 Haziran (+4 yıl)	Birleşik Krallık	Program etkileri	(+) NDYP programlarına katılım işsizlik ödeneğinden yararlanma talebini azaltmaktadır. NDYP seçenekleri arasında istihdam seçenekleri en iyi sonucu vermektedir daha sonra eğitim ve gönüllü – çevresel iş seçenekleri gelmektedir.
McVicar ve Podivinsky (2009)	Erkek 18-29 Yaş Aralığı	1996- 2001	Birleşik Krallık	Farklı bölgeler için işsizlikten çıkışlar	(+) NDYP programları işsizlikten çıkışı artırmaktadır. Pozitif etki bölgeden bölgeye değişmektedir.

Programlara ilişkin çoklu bulguları gösteren Tablo 6’da birden fazla programa veya çok aşamadan oluşan programlara yönelik çalışmalar gösterilmiştir. Bu tablonun ayrıca gösterilmesine duyulan ihtiyaç, birden fazla programın kıyaslandığı çalışmaların ve Birleşik Krallık’ta uygulanan NDYP çok aşamalı programının önemli bilgiler ihtiva etmesinden kaynaklanmaktadır. Bu tabloda birden fazla programa ilişkin bulunan istihdam etkisi, kilitlenme etkisi vb. gibi etkiler, programın ait olduğu tablolarda ayrıca gösterilmiştir.

Son tablodan görüleceği üzere, Birleşik Krallık’ta genç işsizlere yönelik olarak uygulanan NDYP programı oldukça başarılı sonuçlar göstermiştir (Wilkinson, 2003; White ve Riley, 2002; Giorgi, 2005; McVicar ve Podivinsky 2009; Van Reenen, 2003; Beale vd., 2008; Blundell vd., 2004; Dorsett, 2006). Programın birden fazla istihdam programını aşamalı olarak ihtiva etmesi, hangi alt program türünün daha başarılı olduğunun anlaşılmasını zorlaştırmaktadır fakat Blundell vd, (2004), söz konusu programın başarısını ücret sübvansiyonları ile iş arama desteklerine yormaktadır. Benzer şekilde Dorsett (2006), programın sağlamış olduğu istihdam sübvansiyonlarının işsizlikten çıkışta etkili olduğunu ve diğer seçenekler arasında ise iş arama desteğinin sağlandığı Gateway aşamasının daha etkili olduğunu ifade etmektedir. Bu programın gençlerin istihdam edilmesine katkı sağladığı ve gençlerin İş Arayan Ödeneği (JSA)’den yararlanma taleplerini azalttığı görülmektedir. NDYP programının göze çarpan iki özelliği, sıkı bir iş arama sürecini gençlere dayatması ve zorunluluk esasına dayanmasıdır.

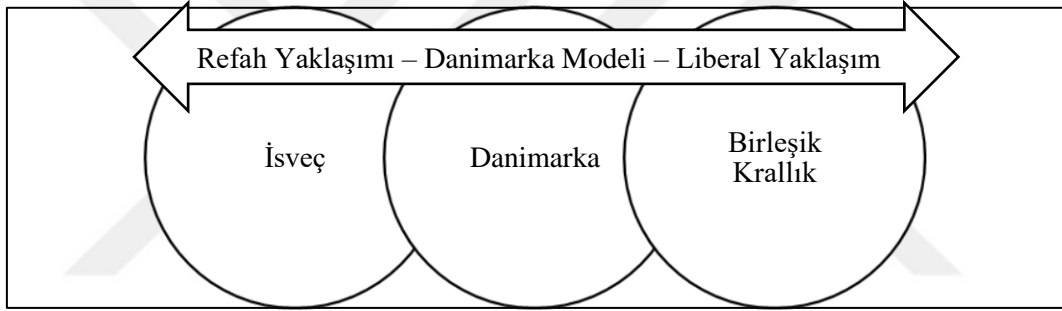
Zorunluluk katılım esasına yönelik olarak önemli çalışmalar tabloda görülmektedir. Graversen ve Van Ours (2009)’un ulaştığı sonuca göre aktivasyon programlarına zorunlu katılım daha hızlı iş bulmanın önünü açmaktadır. Benzer bir sonuca Geerdsen (2006), Geerdsen ve Holm (2007) tarafından da ulaşılmıştır. Bu çalışmalar zorunlu katılımın, katılımcılar üzerinde yaratabileceği bir tehdit etkisinin varlığına işaret etmektedir. Her ne kadar Graversen ve Larsen (2013) tarafından ulaşılan bulgular bu üç çalışmada ulaşılan sonuçlarla tezat oluştursa da “tehdit etkisinin” ciddiye alınması gerektiği aşikardır. Özellikle Graversen ve Van Ours (2009) tarafından tespit edilen bulgu hayli ilginçtir. Programın yapıldığı yerden daha uzakta yaşayan kişilerin daha hızlı iş buldukları tespit edilmiştir. Bu durum, bu kişilerin daha fazla bedel ödedikleri dolayısıyla da işsiz kalmanın değerinin bu kişiler için azaldığı ve iş arama çabasının arttığı anlamını taşımaktadır.

Aktif İstihdam programlarına yönelik elde edilen bulgular, söz konusu programların genellikle olumlu etkiler yarattığını göstermektedir. Bunun bir istisnası olarak iş yaratma programlarının ise genellikle olumsuz sonuçlar yarattığı dikkat çekmektedir.

4.3. İncelenen Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Bu çalışma kapsamında incelediğimiz ülkeler, farklı dönemlerde ortaya çıkan işsizlik problemlerine oluşturmuş oldukları farklı program setleriyle cevap vermiş ve günün sonunda işsizlik olgusuyla başarıyla mücadele etmiş ülkeler olarak anılmışlardır. Pek tabii bu ülkeler, istihdam piyasalarına ve politikalarına yaklaşımları açısından farklı özellikler sergileyebilmektedir. Örneğin İsveç, cömert işsizlik ödeneklerinin ve aktif programların yoğun olarak kullanıldığı refah modelinin bir temsilcisi olarak görülmekteyken; Birleşik Krallık, istihdam piyasalarında piyasa çözümünün ön plana alındığı liberal bir yaklaşımın temsilcisi olarak görülmektedir. Öte yandan Danimarka ise, bu iki uç noktanın ortasında hem liberal yaklaşımın hem de refah yaklaşımının karma bir şekilde uygulandığı üçüncü bir yol olarak değerlendirilmektedir. İnclediğimiz diğer ülkeler ise, bu üç yaklaşımın arasında -farklı şekillerde- konumlanmaktadır.

Şekil 2: Üç Temel Yaklaşımın Temsilcileri



İnclediğimiz ülkelerdeki emek piyasası paradigmaları, zaman içerisinde sabit kalmamış ve evrim geçirmiştir. Özellikle 1980 sonrasında meydana gelen ekonomik ve siyasal düzlemdeki global ölçekli değişimler, bu ülkelerin emek piyasalarına yansımıştır. Paradigma değişimi olarak ifade edebileceğimiz değişimlerden bir tanesi, kuşkusuz, aktivasyon stratejisinin ön plana çıkartılmasıdır. Aktivasyon stratejisi, işsiz kişilerin ilgili kurumlar tarafından sıkı bir şekilde izlendiği, bu kişilerin iş aramaya zorlandığı, teşvik edici ve sınırlayıcı tedbirlerin içerisinde mevcudiyet kazandığı yapılar ile inşa edilmiştir. Refah modelinin temsilcileri olarak görülen İskandinav ülkelerinde dahi işsiz kişilere sunulan cömert ödeneklerin cömert özelliklerini kaybetmesi veya aktif programlar ile işsizlik ödenekleri arasındaki yenileme bağlantısının kesilmesi, bahsi geçen paradigma değişiminin göstergeleri olarak yorumlanabilmektedir.

Paradigma değişimi olarak ifade edebileceğimiz bir diğer değişim, incelediğimiz ülkelerin kamu istihdam hizmetlerinin sunumunda meydana gelen yerelleşme eğilimleridir. Yerelleşme kavramı iki farklı şekilde kullanılmaktadır. Bunlardan ilki, kamu istihdam hizmetlerinin sunulmasında yerelin ihtiyaçlarını dikkate alan yapıların oluşturulmasıdır. Bu anlamıyla yerelleşme, iş merkezlerinin yerel ofislerine sağlanan esneklik şeklinde ortaya çıkmaktadır. Diğer kullanım ise,

yerel hükümetlerin istihdam politikalarının sunumunda daha fazla rol üstlenmeleri şeklindedir. Bu açıdan bakıldığında, belediyelerin çeşitli istihdam hizmetlerini sağlamaları yerelleşmeyi ifade etmektedir.

İncelediğimiz ülkelerde de yerelleşme iki farklı şekilde ortaya çıkmıştır. İlk olarak istihdam hizmetlerinin sunumundan sorumlu olan kamu istihdam servisleri giderek daha esnek hale getirilmiştir. Ulusal düzeyde belirlenen politika araçlarının uygulanmasında yerel ofislerin - bireylerin ve bölgelerin ihtiyaçlarına göre- inisiyatif kullanabilme becerileri artırılmıştır. Bu esneklik bireye özgü aktivasyon planının oluşturulması gibi unsurlarla desteklenmiştir. Bu tip yerelleşme incelediğimiz ülkelerde yaygın olarak görülmüştür. Kişiyeye özgü aktivasyon planının oluşturulması ve bu kişiyeye uygun araçların yerel ofisler tarafından kullanılması yaygın bir anlayıştır. Öte yandan incelediğimiz ülkelerde yerelin ihtiyaçlarını dikkate alacak, bakanlık altında örgütlenen çeşitli yapılar oluşturulmuştur. Örneğin, İsveç'te bakanlık çatısı altında oluşturulan çeşitli komiteler yerelin ihtiyaçlarının analiz edilmesinde ve doğru araçların oluşturulmasında rol üstlenmiştir. Türkiye'de de benzer bir yaklaşım İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK) ile sağlanmaktadır. Bu kurullar ile yerelin ihtiyaçlarına yönelik politikaların oluşturulması amaçlanmıştır ancak yapılan birtakım eleştiriler bu kurulların gerektiği gibi çalışmadığını ve kurulların reforma ihtiyaç duyduğunu göstermektedir.

Yerelleşme konusundaki bir diğer eğilim, yerel hükümetlerin istihdam hizmetlerinin sunumunda üstlendikleri rollerin artmasıdır. İncelediğimiz ülkeler özelinde, yerel hükümetlerin rolleri özellikle 2000'li yıllardan sonra artmıştır. Bu anlamdaki yerelleşmenin şekli ve şiddeti ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu konudaki en köktenci örnek Danimarka olarak görünmektedir. Zira, 2004 yılında başlatılan ve 2009 yılında tamamlanan reformlar ile istihdam ofislerinin sorumluluğu belediyelere devredilmiştir. Bu ofislerin finansmanı merkezi hükümet tarafından yapılmaktadır. Böylece belediyelerin hesap verebilirlikleri ve denetlenebilmeleri sağlanmaktadır. Bu konuda görece ılımlı davranan Almanya ve Finlandiya'da ise belediyeler ile kamu istihdam servislerinin ortaklaşa faaliyet gösterdiği iş merkezleri oluşturulmuştur. Öte yandan İsveç'te iş merkezleri ile belediyeler arasında iş bölümü yaratılmıştır. Buna göre, sosyal yardım alan işsiz kişilere yönelik çeşitli programlar belediyeler tarafından üstlenilmektedir. Belediyelerin uyguladığı bu programlar, ulusal politikaları tamamlayıcı özelliktedir.

Kamu istihdam servislerinin yönetimine ilişkin bir diğer önemli eğilim, "hedef doğrultusunda yönetim" anlayışıdır. İsveç'in öncülük ettiği daha sonra diğer ülkelerde de adım adım gelişen bu anlayış gereği ülkeler, istihdam politikalarının çıktılarını ölçmekte ve bu çıktıların iyileştirilmesi için çaba harcamaktadır. Türkiye de bu amaçla performans hedef ve göstergelerini yıllık olarak hazırlamaktadır. Bu göstergelerin gerçekleşip gerçekleşmediği yıllık olarak yayınlanan faaliyet raporlarında yayınlanmaktadır. Faaliyet raporlarına bakıldığında, Türkiye'nin belirlenen sayısal hedeflerin tutturulmasında başarılı olduğu görülmektedir.

“Hedef doğrultusunda yönetim” anlayışının olmazsa olmazı, değerlendirme çalışmalarının düzenli olarak yapılmasıdır. Bu doğrultuda İsveç, istihdam programlarının değerlendirilmesi amacıyla IFAU adlı kurumu oluşturmuştur. İsveç’in bu yaklaşımının alternatifi olarak Danimarka, Finlandiya, Almanya, Birleşik Krallık değerlendirme çalışmalarını üçüncü taraf kurum ve kişilere bırakmıştır. Türkiye de değerlendirme çalışmalarını kısmen üçüncü taraf kurum ve kişilere bırakan ülkeler arasındadır. Değerlendirme çalışmalarının sayısına bakıldığında Türkiye’nin bu konuda eksik kaldığı söylenebilir. Düzenli ve yeterli sayıda değerlendirme çalışmasının yapılması, “hedef doğrultusunda yönetim” anlayışının bir gereğidir. Değerlendirme çalışmalarını üçüncü taraf kurum ve kişilere bırakan ülkelerde bu çalışmaları düzenli ve yeterli sayıda yapacak bir geleneğin mevcut olduğu görülmektedir. Öte yandan Türkiye’de ise bu tip bir geleneğin güdük kaldığı, etki çalışmalarının sınırlı oluşundan anlaşılmaktadır. Türkiye’nin de İsveç benzeri bir çözümü uygulaması tarafımızca uygun görülmektedir. Düzenli değerlendirme çalışmaları yapan bağımsız bir kurumun varlığı, istihdam politikalarının etkilerinin ve etkinliğinin ölçülmesinde önemli bir adım olacaktır. Böylesi bir kurum, aynı zamanda, politika yapımcıların ve uygulayıcıların doğru araç setini oluşturabilmelerinde yardımcı olacaktır.

Özetle istihdam politikalarında ülke yaklaşımları, 1980’li yıllardan itibaren aktivasyon stratejisinin, yerleşmenin, bireyselleşmenin ve hedef doğrultusunda yönetim anlayışının geçerlilik kazandığı bir hale bürünmüştür. Bu yapılar incelediğimiz ülkelerde farklı şekillerde de olsa ortak bir eğilim olarak gelişmiştir.

İstihdam politikalarının uygulanmasında ülkelerin tercih ettikleri araçlar ise dönem dönem farklılık göstermiştir ve gösterebilmektedir. İsveç, 1950’li yıllarda verimsizleşen sektörlerden verimli sektörlerle işçi aktarımını sağlamak adına mesleki eğitim programlarını yoğun olarak kullanmıştır. 2000’li yıllarda ise işsizlerin değişen demografik özelliklerine uygun olarak kendi işini kuranlara yardım programları vb. gibi çeşitli programlar önem kazanmıştır. Öte yandan yine 2000’li yıllarda erken emeklilik ve doğrudan istihdam programları önemini kaybetmiştir. Benzer şekilde Almanya’nın birleşmesiyle beraber ortaya çıkan yapısal işsizlik probleminin çözümünde mesleki eğitim programları, ücret ve istihdam sübvansiyonları önemli rol oynamıştır. Yine aynı dönemde işsizlik rakamlarını düşürmek için sıkça tercih edilen doğrudan istihdam programları, sonraki dönemlerde önemini kaybetmeye başlamıştır. Bir başka örnek ise, Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının yarattığı işsizlik problemine çözüm olarak oluşturulan programlardır. Bu programlar ile 1980’li yıllarda yaygınlaşan özelleştirme uygulamalarının yarattığı işsizlik problemi çözülmeye çalışılmıştır. Bu programların önemi de zamanla azalmıştır. Özetle istihdam politikası araçları ülkelerin dönemsel ihtiyaçlarına göre özel olarak şekillenmektedir. Dönemsel ihtiyaçların farklılaşması kullanılan araçların da farklılaşması anlamına gelmektedir.

İstihdam politikası araçlarının kullanımı açısından bazı benzerlikler de dikkat çekmektedir. Bilhassa 1980’li yıllardan itibaren aktivasyon stratejisinin bir parçası olarak pasif politikaların daha

az cömert hale geldiği, kişileri aktive edici tedbir ve teşviklerin ön plana koyulduğu görölmektedir. İncelediğimiz ölkelerde bu uygulama değişikliğinin bir sonucu olarak pasif istihdam politikası araçlarına harcanan kamu kaynaklarının ciddi bir şekilde azaldığı görölmektedir. Yine benzer şekilde aktif istihdam politikalarında önceleri ön plana çıkan doğrudan istihdam programları, incelediğimiz bütün ölkelerde ciddi bir azalış göstermiştir.



SONUÇ ve ÖNERİLER

İşsizlik, bir ekonominin karşılaşılabileceği en büyük problemlerden birisidir. İşsizliğin gerek salt ekonomik bir problem olması, gerekse de emeğiyle bir bütün olan insanın hayatını derinden etkileyen sosyal/toplumsal bir problem olması, işsizliği politikacıların, iktisatçıların, yöneticilerin ve daha genel olarak toplumların en önemli konularından birisi haline getirmektedir. Önceleri ekonomi politikalarına bağlı olarak incelenen istihdam, sonraları özel bir ilgi görmeye başlamış ve belirli politika araçları dünya genelinde uygulanmaya konmuştur. İşsizliğin arttığı dönemlerde bu araçlara yönelik eğilim artmış ve özellikle 1980'li yıllardan sonra ciddi bir değişim süreci bu politikalar özelinde yaşanmıştır.

Bu çalışmanın amacı da istihdam politikası/programları olarak bilinen bu araçları, seçilmiş ülkeler örneğinde inceleyerek programların etkilerini tespit etmek ve bu programların işsizliği azaltma noktasındaki etkinliklerini incelemektir. Bu amaçla seçilmiş ülkelerde uygulanan istihdam politikalarının geçirdiği değişimler, bütüncül olarak İkinci ve Üçüncü Bölümlerde incelenmiştir. Ardından söz konusu ülkelerde uygulanan istihdam programlarına yönelik olarak yapılan çeşitli etki çalışmaları, Dördüncü Bölümde programlara göre sınıflandırılmış ve incelenmiştir.

Çalışmaya ilişkin olarak karşılaşılan en önemli problem, farklı çalışmaların farklı sınıflandırmaları benimsemiş olmasıdır. Bu problem, ilgili programların çalışmada kullandığımız sınıflandırmaya uygun olarak düzenlenmesi ile çözülmüştür. Karşılaşılan bir diğer problem ise, dil probleimidir. Zira incelediğimiz ülkelere yönelik olarak yayınlanan çalışma ve raporların bir kısmı ülkelerin ana dilinde yayınlandığı için bu çalışma ve raporlar kullanılamamıştır.

Bu çalışma kapsamında incelediğimiz ülkeler, istihdam politikalarının uygulanması hususunda nispeten uzun geçmişe ve deneyime sahip ülkelerdir. İstihdam politikalarının uzun yıllardır uygulanmasının doğal sonucu olarak, bu ülkeler özelinde yapılan çok sayıda etki çalışmasına erişmek mümkün olmuştur. Bu durum, spesifik programların incelendiği vaka çalışmalarının aksine daha genel bir değerlendirmenin yapılabilmesi için gerekli ortamı sağlamıştır. Aynı programlar üzerine yapılan farklı vaka çalışmalarının farklı sonuçlara ulaştığı durumlar göz önüne alındığında, programlara ilişkin daha genel değerlendirmelerin yapılabildiği bu gibi çalışmaların önemi anlaşılmaktadır.

Çalışmada ulaştığımız sonuçlardan bir tanesi, *işsizlik sigortası ve yardımlarının* öğeleri olan ödenek süresinin, miktarının ve replasman oranının işsiz kişilerin davranışları üzerinde ve işsizlik

oranında ciddi etkiler yarattığı sonucudur. Ödenek miktarında ve süresinde meydana gelen artışlar, işsizlerin davranışlarını değiştirebilmekte ve işsizliği artırabilmektedir. Benzer şekilde replasman oranlarının azaltılmasının istihdama geçişi artırdığı da bulgular arasındadır. Dikkate alınması gereken bir diğer bulgu ise ödenek süresinin bitimine yakın, işsiz kişilerin iş bulma çabalarını arttırdıkları ve istihdama geçişlerin arttığı bulgusudur.

Türkiye’de replasman oranı -incelediğimiz diğer ülkelere kıyasla- oldukça düşüktür. Replasman oranlarının dolayısıyla da ödenek miktarının düşük olması, işsizlik ödeneğinin amaçlarını sağlama noktasında yetersiz kalabilmesine sebep olabilmektedir. Düşük miktarda ödenekler işsiz kişilerin pazarlık güçlerini yeterince arttırmamakta, dolayısıyla da kişiler, kendilerine en uygun işleri seçmek yerine, en hızlı ulaştıkları işleri seçer hale gelmektedirler. Bu durum işsizlikte istatistiksel bir azalma sağlasa da eksik istihdama neden olabilmektedir. Öte yandan yüksek miktarlarda ve uzunca süreler için sağlanan ödenekler ise işsiz kişileri pasif hale getirebilmektedir. İsveç’te uygulanan işsizlik ödenek sistemi bu probleme bir orta yol bulmuş görünmektedir. 2007 yılında tanıtılan aşamalı replasman oranı ile ödenek miktarı, ödenek sürecinin belli dönemlerinde azalmaktadır. Türkiye’de %40 olarak belirlenmiş replasman oranının işsiz kişilere pazarlık kabiliyeti yaratabilecek seviyelere çıkartılması ama söz konusu replasman oranının İsveç’teki gibi aşamalı hale getirilmesi önemli bir ilerleme olacaktır.

Pasif istihdam programlarından yararlanan kişileri aktive etme anlayışı, incelediğimiz ülkelerde 1980’lerden sonra görülen genel bir değişimdir. Bu değişim sayesinde bu anlayışın etkilerinin incelenmesi de mümkün olmuştur. İşsizlik ödeneklerinden yararlanan kişileri *zorunlu aktivasyon sürecine* sokan ülkelerde, işsiz kişilerin daha hızlı iş bulabildiklerine dair bulgular bulunmaktadır. Bunun yanı sıra aktivasyon sürecine erken katılımın ve istihdam ofisleri ile sık sık iletişim kurmanın istihdam üzerinde olumlu etkilerinin olduğu görülmüştür.

Aktivasyon sürecine erken katılımın sağlanmasında en önemli görev istihdam ofislerine düşmektedir. Bu ofisler, işsiz kişiler ile doğrudan iletişim kurarak gerekli adımların atılmasını sağlamaktadır. İşsiz kişilerin istihdam ofisleriyle iletişimlerinin artırılması kritik bir adım olarak görülmelidir. Nitekim ofislere yönelik düzenlemeler, incelediğimiz ülkeler için de kritik bir adım olarak görülmüştür. 2004 yılında Almanya’da yapılan Hartz 3 reformu işe yerleştirme hizmetlerinin verimliliğini hedeflemiştir. Benzer şekilde Danimarka, İsveç ve Finlandiya’da da işsiz bireylerle ofislerin iletişimini arttıran araçlar öncelikli hale getirilmiştir. Finlandiya örneğinde rastladığımız ofislerle düzenli görüşme zorunluluğu dikkat çekicidir. Türkiye’nin de benzer bir arayış içerisinde olduğu görülmektedir. Türkiye, 2000’li yılların başından itibaren, iş arayan kişilere sunmuş olduğu eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin sayısını oldukça arttırmıştır. Bu artış, Türkiye’nin eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerine verdiği önemin bir yansıması olarak değerlendirilmelidir.

İŞKUR tarafından sağlanan eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri zaman içerisinde ciddi gelişim göstermiştir fakat bu hizmetlere yönelik olarak elde edilen bazı bulgular, İŞKUR dışındaki iş arama kanallarıyla genel iş bulma oranının, İŞKUR vasıtasıyla iş bulma oranından daha fazla olduğunu göstermektedir. İŞKUR eşleştirme ve danışmanlık hizmetlerinin bazı alt gruplarda (düşük eğitilmiş kişiler, erkekler ve 35 yaş üstü işsizler) daha başarılı sonuçlar verdiği görülmektedir. Öte yandan, İŞKUR'un eğitilmiş ve genç işsizlerin iş bulma oranları üzerindeki etkisi diğer gruplara göre daha düşüktür. Bu durum, İŞKUR'un eğitilmiş ve genç işsizlere yönelik faaliyetlerini düzenlemesi gerektiğini göstermektedir.

Diğer bir sonuç ise *mesleki eğitim programlarına* yöneliktir. Bu programlar, incelenen ülke örneklerinde kısmen başarılı bir görünüm sergilemiş ve istihdama katkı sağlamıştır. Daha önce ifade ettiğimiz üzere, tespit edilen istihdam etkilerinin yaklaşık %56,4'ü pozitif etkilerden, yaklaşık %35,8'i nötr(etkisiz) ve %7,6'sı negatif etkilerden oluşmaktadır. Söz konusu programların kazançlar üzerinde de etkileri bulunmaktadır. Kazançlara yönelik elde edilen bulguların 7 tanesi pozitif, 4 tanesi negatif, 4 tanesi ise nötrdür. Bunların yanı sıra programlara yönelik olarak kilitlenme etkisinin tespit edildiği çalışmalar da bulunmaktadır. 5 çalışmada kilitlenme etkisine rastlanmıştır. Buradan mesleki eğitim programlarının bazı hallerde istihdama katkı sağladığı fakat bazı hallerde etkisiz veya negatif etkili olabildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca program etkilerinin farklı alt gruplara yönelik olarak değişebildiği de bulgular arasındadır. Çalışmalara ilişkin bir diğer önemli husus tespit edilen etkilerin zaman içerisinde değişebileceğini gösteren çalışmaların varlığıdır. Buna göre, söz gelimi orta ve uzun dönem için tespit edilen pozitif (negatif) istihdam etkisi ilerleyen dönemlerde negatife (pozitif) dönebilmektedir.

Özellikle yapısal dönüşümün sağlandığı dönemlerde, işgücünün yeniden eğitilerek yeni alanlara aktarılmasında önemli rol oynayan bu programlar, ülkemizin göçmen dalgası ile karşılaştığı problemlerin çözümünde katkı sağlama potansiyeline sahiptir. Fakat bu programların çeşitli negatif etkiler yaratabilecekleri de unutulmamalıdır. Bu etkilerden biri kilitlenme etkisi olarak bilinen katılımcıların iş arama çabalarını azaltmasıdır. Bu etkinin önüne geçilebilmesi adına, iş arama çabalarını artıracak ve kişilerin istihdam ofisleri ile iletişimini ve ofisler tarafından takip edilmelerini sağlayacak politikalar tasarlanmalıdır. Program katılımcılarının düzenli olarak iş aradıklarına dair rapor vermeleri veya programlara ek olarak iş arama saatlerinin düzenlenmesi, bu probleme getirilebilecek çözümlerdendir. Ayrıca söz konusu programlar tasarlanırken, yararlanacak grupların iyi seçilmesi, refah kaybı etkisinin ortaya çıkmaması adına oldukça önemlidir.

İşsiz kişilerin eğitilmesine ve istihdam edilmesine yönelik önemli bir uygulama Birleşik Krallık'ta görülmektedir. Bu uygulamaya göre yıllık ciroları belli bir düzeyin üstünde olan işverenlerden zorunlu olarak alınan katkılar ile oluşturulan fon, yine bu işverenlerin ihtiyaç duydukları elemanların yetiştirilmesinde işverenler tarafından kullanılmaktadır. Birleşik Krallık'ta uygulanan bu program, özel kesimin mesleki eğitim programlarına düşük yatırım yapmasının önüne

geçmek için tasarlanmıştır. Bu tasarım ile emek piyasasının ihtiyaçlarını -ihtiyaç sahibi işverenlerin katılımıyla- karşılayan bir düzenek oluşturulmuş olmaktadır. Benzer bir uygulamanın Türkiye için tasarlanması, özel kesimin mesleki eğitimler konusundaki sorumluluğunu arttıracak ve emek piyasasının ihtiyaçlarının daha yakından takip edilmesini sağlayacaktır.

İncelediğimiz ülkelerde yapısal dönüşümün sağlanmasında büyük rol oynayan mesleki eğitim programlarının tek başlarına düşünülmediği, genel eğitimin içerisinde yer alan mesleki eğitim seçeneklerinin de oldukça önemsendiği ortadadır. Türkiye’de de genç kişilerin doğrudan emek piyasalarına geçişlerini sağlayacak genel eğitim sisteminin yeniden kurgulanması gerekliliği bulunmaktadır. Genel eğitim sisteminin içerisindeki mesleki eğitim kademelerinin emek piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda ve emek piyasası aktörlerinin katılımı ile geliştirilmesi ve desteklenmesi gerekmektedir. Zira faal gruba katılacak gençlerin piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda donatılması, istihdam problemlerine bir katkı sağlayacaktır. Genel eğitim sistemi içerisinde mesleki eğitim kademelerinin geliştirilmesi, ülke genelinde belli bir eğitim standardının oluşturulması açısından da önemlidir. Bu standardın oluşturulması, işverenlerin kaygılarını azaltacak ve işçilerin işler arasındaki transferini kolaylaştıracaktır.

İstihdam ve ücret sübvansiyonlarının da genel olarak başarılı olduğu görülmektedir. İncelediğimiz çalışmalarca tespit edilen istihdam etkilerinin yaklaşık %71,4’ü pozitiftir. Bu programlar, işsiz kişilerin işverene maliyetini azaltmakta ve böylece bu kişilerin istihdamlarını sağlamaktadır. Bu programlar bazı hallerde refah kaybı etkisi, ikame etkisi gibi negatif etkiler yaratabilmektedir. Bu programların uygulandığı işsiz kişiler seçilirken, program olmadan da istihdam edilebilecek kişilerin elenmesi gerekmektedir. Bu maksatla ülkeler genellikle dezavantajlı grupları seçerek bu durumun önüne geçmeye çalışmaktadır. Sübvansiyonların sektörün ve bölgenin rekabet dengesini bozmayacak şekilde tasarlanması veya rekabeti bozmayacak sektör ve bölgelere yönelik olarak sunulması da önemlidir. Birleşik Krallık’ta uygulanan ücret ve istihdam sübvansiyonu (Work Programme) özellikle rekabet ve dinamizm konusunda dikkat çekicidir. Program içerisine yerleştirilen performans hedefleri ile rekabet sağlanmakta, bu hedefleri tutturamayan firmaların değiştirilmesiyle de dinamizm sağlanmaktadır.

Kendi işini kuranlara yönelik programlar, işsiz kişilerin kendi işlerine sahip olmalarını sağlamakla kalmayıp başka işsiz kişilerin de istihdam edilmelerini sağlamaktadır. Bu yönüyle ilgili programlar uygulanırken; desteğin uygulandığı sektörün, işin ve bölgenin yaratacağı istihdam potansiyelinin iyi hesaplanması gerekmektedir. Bu programlara ilişkin ulaştığımız çalışmaların sayısı kısıtlıdır fakat ulaşılan çalışmalar, bu programların başarılı olduğunu göstermektedir (6 pozitif, 1 nötr istihdam etkisi, 3 kazanç etkisi).

İş yaratma, doğrudan istihdam, toplum yararına programlar veya kamu istihdamı olarak da adlandırılan programların genel olarak başarısız olduğu görülmektedir. Özünde aktif istihdam

programı olan bu programlar, başarısız olmak pahasına sağlanarak bir nevi pasif istihdam programı rolü üstlenir hale gelmektedir. Nitekim bu programların geçici istihdam yarattığı fakat gelecekte kişilerin istihdam edilebilmeleri için gerekli becerileri katılımcılara sağlamadığı görülmektedir.

Birleşik Krallık'ta 18-24 yaş aralığında olup 6 aydır işsiz olan genç işsizlere yönelik olarak uygulanan *New Deal For Young People (NDYP)* çok aşamalı programı üzerine yapılan pek çok etki çalışması, bu programların etkili olduğunu göstermektedir. Bu programlar bir bütün olarak tasarlanmakta ve işsiz kişilere çeşitli seçenekler ile hareket kabiliyeti sunulmaktadır. Programın ilk adımında işsiz kişilere yoğunlaştırılmış bir iş arama desteği sunulmaktadır. Böylece aktif istihdam programları olmaksızın da iş bulabilecek olan kişiler istihdam edilerek daha sonraki aşamalarda ortaya çıkabilecek refah kaybı etkisi ortadan kaldırılmakta ya da en aza indirgenmektedir. İlk aşamada iş bulamayanlar için çeşitli programlar, sonraki aşamalarda, kişilerin özelliklerine göre sunulmaktadır. Bu aşamalar ile kişilere en uygun seçenekler değerlendirilmekte ve istihdam artışı hedeflenmektedir. Bu aşamaların sonunda programda kalan kişiler, ilk aşamadakine benzer şekilde yoğunlaştırılmış bir iş arama ve destek sürecine girmektedirler. Gençleri hedefleyen bu programların başarısına yönelik olarak en önemli katkının iş arama desteğinin sağlandığı "Gateway" aşamasından, mesleki eğitimlerden ve sübvansiyonlu istihdamdan geldiği düşünülmektedir. Belirtmek gerekir ki programın bir bütün olarak tasarlanması, ikinci aşamada sunulacak seçenekler olmaksızın da iş bulabilecek kişilerin ilk aşamada işlere yerleştirilmesiyle olası refah kaybının önüne geçilmesi ve programların katılımcılara uygun seçenekleri sağlaması oldukça önemlidir. Türkiye'de de gençleri hedefleyen programların bir bütün olarak tasarlanması ve potansiyel refah kaybının önüne geçmek için iş arama gerekliliklerinin ve desteklerinin -incelediğimiz diğer ülkelerde olduğu gibi- arttırılması ve iyi tasarlanması önemlidir.

Özetle incelediğimiz çalışmalardan görüldüğü üzere istihdam politikaları, doğrudan istihdam hariç olmak üzere, genel olarak başarılı sonuçlar göstermektedir. Bazı hallerde kilitlenme etkisi, refah kaybı etkisi, yer değiştirme etkisi gibi olumsuz etkiler de görülebilmektedir. Bu etkilerin önüne geçebilmek ve programlardan azami verimi alabilmek adına programların -tıpkı Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi- bir bütün olarak görülmesi ve tasarlanması önemlidir. Ayrıca programlar düzenlenirken yerel emek piyasalarındaki aktörlerin ihtiyaçları doğrultusunda hareket edilmesi ve bu aktörlerin programların tasarım sürecine katılımının sağlanması ve programlardan yararlanacak grupların seçimine dikkat edilmesi önemlidir.

İstihdam politikaları hem sosyal hem de ekonomik olarak önemli görevler üstlenmektedir. Bu politikalar, özellikle, teknolojiyle beraber yaşanan yapısal dönüşüme, toplumların ve ekonomilerin ayak uydurmasını kolaylaştırmıştır. Tarım sektöründe ve daha sonraları bazı sanayi dallarında -teknoloji kullanımıyla- ortaya çıkan işsizlik problemi, işsiz kişilerin yeniden eğitilerek yine farklı sanayi alt dallarına veya hizmet sektörüne aktarılmasıyla çözülmeye çalışılmıştır. Günümüzde de yapısal dönüşüm, teknolojik değişimle beraber devam etmektedir. Görünen o ki, bu dönemin yapısal

dönüşümü eskiye nazaran daha şiddetli olacaktır. Zira günümüz teknolojisi daha karmaşık yapıları hayatımıza sokmakta ve bu yapıların yarattığı istihdam olanakları, önceki dönüşümün yarattığı istihdam olanaklarına benzememektedir. 20. yüzyılda yaşanan dönüşüm, fabrika işçilerini, terzileri, kunduracıları ve benzeri kesimleri işsiz bırakmıştır fakat aynı dönüşüm, çağrı merkezleri, süpermarketler gibi yeni çalışma alanlarını yaratmış ve istihdam politikaları, emek gücünün yeni alanlara transfer edilmesini sağlamıştır. 21. yüzyılda yaşayacağımız dönüşüm ise bu yeni meslekleri de etkileyecek gibi görünmektedir. Bu yüzyılda çağrı merkezlerinde, süpermarketlerde gördüğümüz emek ordusunun yerini yapay zekaya devretmesi işten bile değildir. Böylesi bir durumda istihdam politikalarının yapısal dönüşümü doğru takip etmesi oldukça önemlidir fakat belirtilmelidir ki istihdam politikaları böylesi bir dönüşüm sürecinde tek başına yeterli olamayacaktır. Kuvvetle muhtemel yeni bir mülkiyet anlayışının, yeni üretim ve tüketim modellerinin daha şiddetli bir şekilde tartışılacağı bir gelecek bizleri beklemektedir.



YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Akademikernas a-kassa (2018a), “Membership”, <https://www.aea.se/in-english/join-us> (01.09.2019).
- _____ (2018b), “Who Can Join?”, <https://www.aea.se/in-english/who-can-join> (01.09.2019).
- A-kasser (2020), “Benefits”, <http://www.a-kasser.dk/benefits.html> (04.05.2020).
- Akbaş, Sezgi (2015), **Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi.
- Alfakassan (2017), “Terms and Conditions”, https://english.alfakassan.se/Terms_and_conditions (01.09.2019).
- Anadolu, Kerim (2003), “Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdeminin Hesaplanması”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 10, 239-264.
- Andaç, Faruk (2010), **İşsizlik Sigortası**, 2. Baskı, TÜHİS, Ankara.
- Andersen, Torben Magnus ve Svarer, Michael (2006), Flexicurity – The Danish Labour Market Model, **University of Aarhus**, Aarhus.
- Anxo, Dominique ve Niklasson, Harald (2006), “The Swedish Model in Turbulent Times: Decline or Renaissance?”, **International Labour Review**, 145(4), 339-371.
- Arbetsförmedlingen (2010), “Starting Up A Bussiness”, https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.15e7b239127ecec329580005750/starting_business.pdf (15.11.2018).
- _____ (2015), “Arbetsförmedlingen Annual Report 2015”, <https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.6503351515497e4b73842298/1463481024937/Annual-Report-2015.pdf> (15.11.2018).
- _____ (2017), “Labour Market Training”, https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.3f8eb9ad140aabd13a11f6f/1510299838095/autb_engelska.pdf (16.11.2018).
- _____ (2018a), “Nystartjobb, Faktablad för Arbetsökande på Engelska”, <https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.306228a513d6386d3d819bf/1526896869458/nystartjobb-sok-engelska.pdf> (15.11.2018).

- (2018b), “Välkommen till Arbetsförmedlingen”
https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.68f3b2e415576fa900e39487/1540465123903/valkommen_engelska.pdf (15.11.2018).
- Aren, Sadun (2014), **İstihdam, Para ve İktisadi Politika**, 15. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Arknil, Robert ve Spangar, Timo (2001), **Comparing Recent Danish, Finnish and Swedish Labour Market Policy Reforms**, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS 01 – 204, Berlin.
- Aslan, Emrullah (2015), “Hedeflerle Yönetim ve Performans Çalışmalarında Aktif İşgücü Hizmetleri”, **İstihdamda 3i Dergisi**, 17, 60-67.
- Aşkın, Umur ve Aşkın, Özlem Elif (2017), “Aktif İstihdam Politikası Olarak Toplum Yararına Programlar: Tokat İli Araştırması”, **Gazi İktisat ve İşletme Dergisi**, 3(3), 1-16.
- Aydemir, Burhan (2005), “Avrupa Birliğine Giriş Sürecinde Türkiye’de KOBİ’lere Destek Veren Bir Kuruluş: KOSGEB”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 3(3), 101-125.
- Bach, Henning vd. (2007), **Employment Effects of Educational Measures for Work-Injured People**, IZA - Institute of Labor Economics, IZA DP No. 2657, Bonn.
- Bakkal, Hakan (2016), **Teoride ve Pratikte İşsizlik**, İdeal Kültür Yayıncılık, İstanbul.
- Balkan, Binnur vd. (2016), **Evaluating The Impact of The Post-2008 Employment Subsidy Program in Turkey**, IZA - Institute of Labor Economics, IZA DP No. 9993, Bonn.
- Banks, James vd. (2010), “Releasing Jobs for The Young? Early Retirement and Youth Unemployment in the United Kingdom”, Jonathan Gruber ve David. A. Wise (Ed.), **Social Security Programs and Retirement Around The World: The Relationship to Youth Employment**, 1st Edition içinde (319-3444), University of Chicago Press, Chicago.
- Baumgartner, Hans J. ve Caliendo, Marco (2008), “Turning Unemployment Into Self-Employment: Effectiveness of Two Start-Up Programmes”, **Oxford Buletin of Economics and Statistics**, 70(3), 347-373.
- Başterzi, Süleyman (1996), **İşsizlik Sigortası**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Beale, Ian vd. (2008), **The Longer-term Impact of The New Deal for Young People**, Department for Work and Pensions, Working Paper No 23, Norwich.
- Behrenz, Lars vd. (2016), “Is Starting A Business A Sustainable Way Out of Unemployment? Treatment Effects of The Swedish Start-Up Subsidy”, **Journal of Labor Research**, 37(4), 389-411.

- Bergemann, Anette vd. (2009), "Evaluating The Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences", **Journal of Applied Econometrics**, 24(5), 797-823.
- _____ (2016), **Job Creation Schemes in Turbulent Times**, IZA - Institute of Labor Economics, IZA DP No. 10369, Bonn.
- _____ (2017), "The Impact of Participation in Job Creation Schemes in Turbulent Times", **Labour Economics**, 47, 182-201.
- Berglund, Tomas (2012), "Transformations of Swedish Labour Market Institutions. Effects on Employees' Turnover Cognitions", **Revista Internacional de Organizaciones**, 9, 91-119.
- Bernhard, Sarah ve Kruppe, Lang (2012), **Effectiveness of Further Vocational Training in Germany: Empirical Findings for Persons Receiving Means-Tested Unemployment Benefit**, IAB – Institute for Employment Research, IAB-Discussion Papers No. 10/2012, Nürnberg.
- Betcherman, Gordon vd. (2000), **Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia**, World Bank, Social Protection Discussion Paper Series No. 21313, Washington D.C.
- _____ (2004), **Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence From Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries**, World Bank, Social Protection Discussion Paper Series No. 0402, Washington D.C.
- _____ (2010), "Do Employment Subsidies Work? Evidence From Regionally Targeted Subsidies in Turkey", **Labour Economics**, 17(4), 710-722.
- Beveridge, William H. (1944), **Full Employment in A Free Society**, 2nd Edition, George Allen & Unwin, London.
- Biçerli, Kemal (2004), "Çalışma Paylaşımı İşsizlikle Mücadelede Etkili Bir Politika Mıdır?", **Ege Akademik Bakış Dergisi**, 4(1), 59-68.
- _____ (2005), "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?", **Çimento İşveren Dergisi**, 19(6) 4-15.
- _____ (2011), **Çalışma Ekonomisi**, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Björklund, Anders ve Holmlund, Bertil (1989), "Effects of Extended Unemployment Compensation in Sweden", B. A. Gustafsson ve N. A. Klevmarken (Ed.), **The Political Economy of Social Security**, içinde (165-183), North-Holland, Amsterdam.
- Blache, Guillaume (2011), **Active Labour Market Policies in Denmark: A Comparative Analysis of Post-Program Effects**, HAL, Working Paper No. halshs-00654181, Paris.
- Blundell, Richard (2004), "Evaluating The Employment Impact of A Mandatory Job Search Program", **Journal of The European Economic Association**, 2(4), 569-606.

- Bocutoğlu, Ersan (2012), **Makro İktisat: Teoriler ve Politikalar**, 6. Baskı, Murathan Yayınevi, Trabzon.
- Bolvig, Iben vd. (2003), **The Employment Effects of Active Social Policy**, IZA – Institute of Labor Economics, IZA DP No. 736, Bonn.
- Bonoli, Giuliano (2013), **The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in A Comparative Perspective**, Oxford University Press, Oxford.
- Boockmann, Bernhard vd. (2007), **Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among Elderly? Evidence From Two Natural Experiments**, ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Discussion Paper No. 07-001, Mannheim.
- Borjas, George J. (2010), **Labor Economics**, 5th Edition, McGraw Hill, New York.
- Boyes, William ve Melvin, Michael (2010), **Macroeconomics**, 8th Edition, Cengage Learning, Mason.
- Bönker, Frank ve Wollman, Hellmut (2006), “Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy”, Vincent Hoffmann-Martinot ve Hellmut Wollmann (Ed.), **State and Local Government Reforms in France and Germany**, 1st Edition içinde, (188-206), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Bredgaard, Thomas vd. (2005), **The Flexible Danish Labour Market – A Review**, CARMA, Research Papers 2005:01, Aalborg.
- British Council (2015), “The UK Skills System: An Introduction”, https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/f165_uk_skills_sector_study_web.pdf (14.12.2019).
- Bruttel, Oliver (2005), “Are Employment Zones Successful? Evidence From The First Four Years”, **Local Economy**, 20(4), 389-403.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2019), “Learning within The Work Process”, <https://www.bibb.de/govet/en/13742.php> (18.12.2019).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019), “Unemployment Benefit”, <https://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Labour-Market/unemployment-benefit.html> (18.12.2019).
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019), “The German Vocational Training System”, <https://www.bmbf.de/en/the-german-vocational-training-system-2129.html> (18.12.2019).
- Büttner, Thiess ve Prey, Hedwig (1997), **Does Active Labour Market Policy Affect Structural Unemployment? An Empirical Investigation for West German Regions, 1986 To 1993**, University of Konstanz, Centre for International Labor Economics (CILE), Discussion Paper No. 42, Konstanz.

- Caliendo, Marco vd. (2005), **The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Microeconometric Evaluation**, IZA – Institute of Labor Economics, IZA DP No. 1512, Bonn.
- Caliendo, Marco (2008), **Start-up Subsidies in East Germany: Finally, A Policy That Works?**, IZA – Institute of Labor Economics, IZA DP No. 3360, Bonn.
- Caliendo, Marco ve Künn, Steffen (2011), “Start-up Subsidies for The Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity”, **Journal of Public Economics**, 95(3-4), 311-331.
- _____ (2015), “Getting Back Into The Labor Market: The Effects of Start-up Subsidies for Unemployed Females”, **Journal of Population Economics**, 28(4), 1005-1043.
- Calmfors, Lars vd. (2001), “Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from The Swedish Experiences”, **Swedish Economic Policy Review**, 8(2), 61-124.
- Calmfors, Lars (1994), “Active Labour Market Policy and Unemployment—A Framework for The Analysis of Crucial Design Features”, **OECD Journal: Economic Studies**, 22, 7-47.
- Calmfors, Lars, ve Skedinger, Per (1995), “Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden”, **Oxford Review of Economic Policy**, 11(1), 91-109.
- Carling, Kenneth ve Gustafson, Lena (1999), **Self-employment Grants Vs. Subsidized employment: Is There A Difference in The Re-Unemployment Risk?**, IFAU-Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy, Uppsala.
- Carling, Kenneth ve Richardson, Katarina (2004), “The Relative Efficiency of Labor Market Programs: Swedish Experience from the 1990s”, **Labour Economics**, 11(3), 335-354.
- Carling, Kenneth vd. (1996), “Unemployment Duration, Unemployment Benefits, And Labor Market Programs in Sweden”, **Journal of Public Economics**, 59(3), 313-334.
- _____ (2001), “Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s”, **The Economic Journal**, 111(474), 766-790.
- Case, Karl E. vd. (2012), **Principles of Economics**, 10th Edition, Prentice Hall, Boston.
- Chartered Institute of Personnel and Development (2018), **Assessing The Early Impact Of The Apprenticeship Levy – Employers’ Perspective**, https://www.cipd.co.uk/Images/assessing-the-early-impact-of-the-apprenticeship-levy_2017-employers-perspective_tcm18-36580.pdf (06.01.2020).
- _____ (2020), “Guide to The Apprenticeship Levy”, https://www.cipd.co.uk/Images/apprenticeship-levy-infographic-2018_tcm18-36702.pdf (06.01.2020).
- Chaudhary, Nidhi ve Potter, Jonathan (2018), “Evaluation of The Local Employment Impacts of Enterprise Zones: A Critique”, **Urban Studies**, 56(10), 2112-2159.

- Convery, Paul (2009), “Welfare to Work – From Special Measures to 80 Per Cent Employment”, **Local Economy**, 24(1), 1-27.
- Cueto, Begona ve Mato, Javier (2006), “An Analysis of Self-employment Subsidies with Duration Models”, **Applied Economics**, 38(1), 23-32.
- Daguerre, Anne (2007), **Active Labour Market Policies And Welfare Reform: Europe and The US in Comparative Perspective**, 1st Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Dahlberg, Matz ve Forslund, Anders (1999), **Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: The Case of Sweden**, IFAU-The Institute for Labour Market Policy Evaluation, 1999:7, Uppsala.
- Dengler, Katharina (2019), “Effectiveness of Active Labour Market Programmes on The Job Quality of Welfare Recipients in Germany”, **Journal of Social Policy**, 48(4), 807-838.
- Department for Business, Innovation & Skills ve Department for Education (2016), “Post-16 Skills Plan”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536043/Post-16_Skills_Plan.pdf (14.12.2019).
- Department for The Economy (2019a), “Bridge to Employment”, <https://www.economy-ni.gov.uk/articles/bridge-employment#skip-link> (14.12.2019).
- _____ (2019b), “Bridge to Employment: Employer’s Guide”, <https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/del/BTE-Employers-Guide.pdf> (14.12.2019).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963), **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT, Ankara.
- _____ (1968), **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT, Ankara
- _____ (1973), **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT, Ankara.
- _____ (1979), **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT, Ankara.
- _____ (1985), **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT, Ankara.
- _____ (1990), **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT, Ankara.
- _____ (1996), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT, Ankara.
- Diedrich, Andreas ve Bergström, Ola (2006), **The Job Security Councils in Sweden**, IMIT, Göteborg.
- Dolton, Peter vd. (1994), “The Youth Training Scheme and The School-to-Work Transition”, **Oxford Economic Papers**, 46(4), 629-657.
- Dolton, Peter ve O’Neill, Donal (2002), “The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from The United Kingdom”, **Journal of Labor Economics**, 20(2), 381-403.

- Dornbusch, Rudiger ve Fischer, Stanley (1993), **Macroeconomics**, 6th Edition, Mcgraw-Hill, New York.
- Dorsett, Richard (2006), “The New Deal for Young People: Effect on The Labour Market Status of Young Men”, **Labour Economics**, 13(3), 405-422.
- Duell, Nicola vd. (2009), **Activation Policies in Finland**, OECD Publishing, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.98, Paris.
- Ebbinghaus, Bernhard (2006), **Reforming Early Retirement in Europe, Japan and USA**, 1st Edition, Oxford University Press, New York.
- Edin, Per-Anders ve Holmlund, Bertil (1991), “Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence”, Fiorella Padoa Schioppa (Ed.), **Mismatch and Labour Mobility içinde** (405-447), Cambridge University Press, Cambridge.
- Ehlert, Christoph R. (2015), **Evaluation of German Active Labour Market Policies and Their Organisational Framework**, Springer Gabler, Düsseldorf.
- Ekström, Erika (2003), **Earnings Effects of Adult Secondary Education in Sweden**, IFAU-The Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.
- European Centre for the Development of Vocational Training (2009), **Vocational Education and Training in Sweden**, Publications Office of the European Union, Luxembourg. http://www.cedefop.europa.eu/files/5198_en.pdf
- European Commission (1996a), **Labour Market Studies Denmark**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- _____ (1996b), **Labour Market Studies United Kingdom**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- _____ (1996c), **Labour Market Studies Finland**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- _____ (2018), “Your Social Security Rights in Sweden”, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13776&langId=en (08.11.2018).
- Fertig, Michael vd. (2006), “Active Labor Market Policy in Germany-Is There A Successful Policy Strategy?”, **Regional Science and Urban Economics**, 36, 399-430.
- Finn, Dan (2016), **The Organisation and Regulation of The Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies: The Experience of Selected European Countries – The Netherlands, Denmark, Germany and The United Kingdom**, National Learning and Work Institute (England and Wales), Leicester.

- Finnish Centre For Pensions (2019), “Early Retirement Pensions in The Finnish 2005 Reform”, <https://www.etk.fi/en/the-pension-system/dynamic-pension-scheme/pension-reform-in-2005/early-retirement-pensions/> (30.09.2019).
- Fitzenberger, Bernd vd. (2008), “Get Training or Wait? Long-Run Employment Effects of Training Programs for The Unemployed in West Germany”, **Annales d'Économie et de Statistique**, 91-92, 321-355.
- Fitzenberger, Bernd ve Prey, Hedwig (2000), “Evaluating Public Sector Sponsored Training in East Germany”, **Oxford Economic Papers**, 52(3), 497-520.
- Fitzenberger, Bernd ve Völter, Robert (2007), “Long-run Effects of Training Programs for The Unemployed in East Germany”, **Labour Economics**, 14(4), 730-755.
- Forslund, Anders vd. (2004) **Employment Subsidies – A Fast Lane from Unemployment To Work?**, IFAU - The Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper Series No. 18, Uppsala.
- Forslund, Anders ve Krueger, Alan B. (1997), “An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom”, Richard. B. Freeman, vd. (Ed.), **The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model içinde**, (267-298), University of Chicago Press, Chicago.
- _____ (2010) “Did Active Labour Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s?” Richard B. Freeman vd. (Ed.), **Reforming the Welfare State: Recovery and Beyond in Sweden**, 1st Edition içinde, (159-187), The University of Chicago Press, Chicago.
- Fredriksson, Peter ve Söderström, Martin (2008), **Do Unemployment Benefits Increase Unemployment? New Evidence on An Old Question**, IZA – Institute of Labor Economics, IZA DP No. 3570, Bonn.
- Geerdsen, Lars Pico (2006), “Is There A Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in The Danish UI System”, **The Economic Journal**, 116(513), 738-750.
- Geerdsen, Lars Pico ve Holm, Anders (2007), “Duration of UI Periods and The Perceived Threat Effect from Labour Market Programmes”, **Labour Economics**, 14(3), 639-652.
- Germany, Trade & Invest (2018), **Incentives in Germany: Supporting Your Investment Project**, GTAI- Facts & Figures, Berlin.
- Giorgi, Giacomo (2005), “The New Deal for Young People Five Years on”, **Fiscal Studies**, 26(3), 371-383.
- Gordon, Margaret S. (1988), **Social Security Policies in Industrial Countries: A Comparative Analysis**, 1st Edition, Cambridge University Press, Cambridge.

- GOV.UK (2019a), “Jobseeker’s Allowance (JSA): Eligibility”, <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/eligibility> (14.12.2019).
- _____ (2019b), “Jobseeker’s Allowance (JSA)”, <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance> (14.12.2019).
- _____ (2019c), “Help with Moving from Benefits To Work”, <https://www.gov.uk/moving-from-benefits-to-work/starting-your-own-business> (14.12.2019).
- _____ (2019d), “Apprenticeship Funding: How It Works”, <https://www.gov.uk/government/publications/apprenticeship-levy-how-it-will-work/apprenticeship-levy-how-it-will-work> (14.12.2019).
- Graversen, Brian Krogh ve Larsen, Brian (2013), “Is There A Threat Effect of Mandatory Activation Programmes for The Long-term Unemployed?”, **Empirical Economics**, 44(2), 1031-1051.
- Graversen, Brian Krogh ve Van Ours, Jan C. (2009), **How A Mandatory Activation Program Reduces Unemployment Durations: The Effects of Distance**, IZA – Institute for Labour Economics, IZA DP Series No. 4079, Bonn.
- Green-Pedersen, Christoffer ve Lindbom, Anders (2005), “Employment and Unemployment in Denmark And Sweden: Success or Failure For The Universal Welfare Model?”, Uwe Becker ve Herman Schwartz, **Employment 'Miracles': A Critical Comparison of The Dutch, Svandinavian, Swiss, Australian and Irish Cases Versus Germany and The US**, 1st Edition içinde, (65-85), Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Gupta, Nabanita Datta vd. (2013), **Do Wage Subsidies for Disabled Workers Result in Deadweight Loss? – Evidence from The Danish Flexjob Scheme**, Department of Economics and Business Economics, Aarhus University, Economics Working Papers 2013-24, Aarhus.
- Gupta, Nbanita Datta ve Larsen, Mona (2008), **Evaluating Employment Effects of Wage Subsidies for The Disabled – The Danish Flexjobs Scheme**, The Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.
- Gül, Ekrem vd. (2009), **Türkiye’de İstihdam Politikaları: Yapısal Bir Analiz**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Günaydın, İhsan ve Yıldız, Barış (2016), “Aktif İstihdam Politikalarının Etkililiği”, **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi**, 7(17), 264-300.
- Gündoğan, Naci (2007), “İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli”, **Çimento İşveren Dergisi**, 21(3), 22-37.
- Hasluck, Chris vd. (2003), **The Wider Labour Market Impact of Employment Zones**, Warwick Institute for Employment Research (IER), Warwick.

- Hämäläinen, Kari (2002), “The Effectiveness of Labour Market Training in Different Eras of Unemployment”, Iimakunsa, Seija ve Koskela, Erkki (Ed.), **Towards Higher Employment: The Role of Labour Market Institutions**, *içinde* (113-130), Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hämäläinen, Kari ve Tuomala, Juha (2007), **Vocational Labour Market Training in Promoting Youth Employment**, VATT- Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus, Discussion Papers 432, Helsinki.
- Heinesen, Eskil, vd. (2013), “The Effects of Active Labour Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark”, **IZA Journal Of Migration**, 15(2), 0-22.
- Helfgott, Roy, B. (1974), **Labor Economics**, Random House, New York.
- Hirshleifer, Sarojini vd. (2016), “The Impact of Vocational Training for The Unemployed: Experimental Evidence from Turkey”, **The Economic Journal**, 126(597), 2115-2146.
- Hochmuth, Brigitte vd. (2019), **Hartz IV and The Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation**, IAB – Institute for Employment Research, IAB-Discussion Papers, No. 3/2019, Nürnberg.
- Høgelund, Jan ve Holm, Anders (2011), **Long-Run Employment Effects of Vocational Rehabilitation**, The Danish National Centre for Social Research, Working Paper, 02:2011, Copenhagen.
- Hollertz, Katarina (2016), “Integrated and Individualized Services: Paradoxes in The Implementation of Labour Market Policies in Sweden”, Martin Heidenreich ve Deborah Rice (Ed.), **Integrating Social and Employment Policies in Europe**, 1st Edition *içinde* (51-71), Edward Elgar Publishing, Massachusetts.
- Holm, Anders vd. (2017), “Employment Effects of Active Labor Market Programs for Sick-Listed Workers”, **Journal of Health Economics**, 52, 33-44.
- Holm, Anders (2001), **Danish Labour Market Policy Measures – An Evaluation, Effect of Danish Employability Enhancement Programmes**, Peer Review.
- Holmlund, Bertil (2003), **The Rise and Fall of Swedish Unemployment**, CESifo Group, CESifo Working Paper Series 918, Münih.
- Honkapohja, Sseppo vd. (2009), **Economic Prosperity Recaptured: The Finnish Path from Crisis To Rapid Growth (CESifo Book Series)**, The MIT Press, Massachusetts.
- Hujer, Reinhard vd. (2004), “New Evidence on The Effects of Job Creation schemes in Germany – A Matching Approach with Threefold Heterogeneity”, **Research in Economics**, 58(4), 257-302.

- _____ (2006), “The Effects Of Vocational Training Programmes on The Duration of Unemployment in Eastern Germany”, **Allgemeines Statistisches Archiv**, 90(2), 299-321.
- _____ (2009), “Estimating The Macroeconomic Effects of Active Labour Market Policies Using Spatial Econometric Methods”, **International Journal of Manpower**, 30(7), 648-671.
- Hujer, Reinhard ve Zeiss, Christopher (2003), **Macroeconomic Impacts of ALMP on The Matching Process in West Germany**, IZA – Institute of Labor Economics, IZA DP No. 915, Bonn.
- _____ (2006), **Macroeconomic Effects of Short-Term Training Measures on The Matching Process in Western Germany**, IZA – Institute of Labor Economics, IZA DP No. 2489, Bonn.
- Hussain, Mohammad Azhar ve Rasmussen, Martin (2007), **Do Wage Subsidies Reduce Ordinary Employment? A Firm Level Panel Data Analysis**, The Danish National Institute of Social Research, Working Paper 05:2007, Copenhagen.
- The Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (2018), “About IFAU”, <https://www.ifau.se/en/About-IFAU/> (28.11.2018).
- International Labour Organization (1998) “Sixteenth International Conference of Labour Statisticians”, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_087599.pdf (12.01.2019).
- _____ (2019a), **World Employment and Social Outlook**, ILO, Geneva.
- _____ (2019b), “The Working Poor or How A Job Is No Guarantee of Decent Living Conditions: A Study Based on ILO’s Global Estimates of Employment By Economic Class”, <https://www.ilo.org> (06.05.2020).
- _____ (2019c), “From School To Work: An Analysis of Youth Labour Market Transitions”, <https://www.ilo.org> (06.05.2020).
- _____ (2020), **World Employment And Social Outlook**, ILO, Geneva.
- Info Finland (2019a), “İşsizlik Güvencesi” <https://www.infofinland.fi/tr/finlandiya-da-ya-am/i-ve-giri-imecilik/i-sizlik-g-vencesi> (30.09.2019).
- _____ (2019b), “Vocational Labour Market Training” <https://www.infofinland.fi/en/living-in-finland/education/other-study-opportunities/labour-market-training> (30.09.2019).
- Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (2018), “The Swedish Unemployment Insurance Funds” <https://www.iaf.se/about-iaf/the-swedish-unemployment-insurance-funds/> (15.11.2018).
- Işığışık, Özlem (2017), **İstihdam ve İşsizlik**, 3. Baskı, Dora Yayınları, Bursa.

- Işığık, Özlem ve Emirgül, Burak Faik (2010), “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ve Mesleki Yetiştirme: “İşgücü Yetiştirme Kursları”nın Etkinliğinin Bursa İli Örneğinde İncelenmesi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 0(57), 213-233.
- Işık, Volkan ve Bülbül, Güray Okan (2012), “Dünyada İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları”, **İstihdamda 3i Dergisi**, 6, 62-66.
- İşsizlik Sigortası Kanunu (1999), **T. C. Resmi Gazete**, 23810, (07.10.1920).
- Jacobi, Lena ve Kluve, Jochen (2006), **Before and After The Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy In Germany**, IZA – Institute of Labour Economics, IZA DP No. 2100, Bonn.
- Jaenichen, Ursula ve Stephan, Gesine (2011), “The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-Place Workers”, **Applied Economics**, 43(10), 1209-1225.
- Jantz, Bastian vd. (2015), “Performance Management and Accountability: The Welfare Administration Reform in Norway and Germany”, **International Journal of Public Administration**, 38(13-14), 947-959.
- Jensen, Per, H. (1999), **Activation of The Unemployed in Denmark Since The Early 1990s. Welfare or Workfare?**, Centre for Comparative Welfare State Studies (CCWS), Aalborg.
- _____ (2005), “Reversing The Trend From “Early” to “Late” Exit: Push, Pull and Jump Revisited in A Danish Context”, **The International Association for The Study Of Insurance Economics**, 30, 656-673.
- _____ (2017), “Danish Flexicurity: Preconditions and Future Prospects”, **Industrial Relations Journal**, 48(3), 218-230.
- Jensen, Peter vd. (2003), “The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions”, **European Journal of Political Economy**, 19(2), 301-316.
- Jespersen, Svend, T. vd. (2008), “Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes”, **Labour Economics**, 15(5), 859-884.
- Job Centre Guide (2019a), “What Is Job Centre Plus?”, <https://www.jobcentreguide.co.uk/jobcentre-plus-guide/4/what-is-the-jobcentre-plus> (14.12.2019).
- _____ (2019b), “What Are Job Fairs?” <https://www.jobcentreguide.co.uk/job-fairs> (14.12.2019).
- Jonung, Lars vd. (2009), “The Great Financial Crisis in Finland and Sweden: the Dynamics of Boom, Bust and Recovery, 1985-2000”, Lars Jonung vd. (Ed.), **The Great Financial Crisis in Finland And Sweden: The Nordic Experience of Financial Liberalization**, içinde (19-70), Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

- Kananen, Johannes (2012), “Nordic Paths from Welfare to Workfare: Danish, Swedish and Finnish Labour Market Reforms in Comparison”, **Local Economy**, 27(5), 558-576.
- Kangasharju, Aki (2007), “Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms?”, **Economica**, 74(293), 51-67.
- Kanyılmaz Polat, Ebru ve Bacak, Bünyamin (2018), “İşsizliğin Psikolojik Sonuçları ve İşsizlik Süresi İlişkisi: Çanakkale’de Yükseköğrenim Mezunu İşsizler Üzerinde Bir Araştırma”, **Çalışma İlişkileri Dergisi**, 9(2), 24-47.
- Kapar, Recep (2005), “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, 55(1), 341-371.
- Keskitalo, Elsa (2007), “Between Universal Policy and Individualised Practice: Analysing Activation Policy in Finland”, Rik van Berkel ve Ben Walkenburg (Ed.), **Making It Personal: Individualising Activation Services in The EU**, 1st Edition içinde (149-167), The Policy Press, Bristol.
- Kiander, Jaakko ve Pehkonen, Jaakko (1999), “Finnish Unemployment: Observations and Conjectures”, **Finnish Economic Papers**, 12(2), 94-108.
- Kluge, Jochen (2006), **The Effectiveness of European Active Labor Market Policy**, IZA – Institute of Labor Economics, IZA DP No. 2018, Bonn.
- Korkmaz, Adem vd. (2012), “İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı”, **İstihdamda 3i Dergisi**, 6, 56-57.
- Krebs, Tom ve Scheffel, Martin (2013), “Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany”, **IMF Economic Review**, 61(4), 664-701.
- Krugman, Paul ve Wells, Robin (2005), **Macroeconomics**, Worth Publishers, New York.
- Kruppe, Thomas ve Lang, Julia (2017), “Labour Market Effects of Retraining for The Unemployed: The Role of Occupations”, **Applied Economics**, 50(14), 1578-1600.
- Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (2020a), “Girişimciliği Geliştirme Destek Programı”, <https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/destekdetay/6835/girisimciligi-gelistirme-destek-programi> (04.01.2020).
- _____ (2020b), “Girişimcilik Destek Programı”, <https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/destekdetay/1231/girisimcilik-destek-programi> (04.01.2020).
- Larsen, Flemming (2004), “The Importance of Institutional Regimes for Active Labour Market Policies – The Case of Denmark”, **European Journal of Social Security**, 6(2), 137-154.

- Larsson, Laura (2003), "Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs", **The Journal of Human Resources**, 38(4), 891-927.
- Lechner, Michael vd. (2011), "Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany", **Journal Of The European Economic Association**, 9(4), 742-784.
- Lechner, Michael ve Wunsch, Conny (2006), **Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High?**, IZA - Institute of Labor Economics, IZA DP No. 2355, Bonn.
- Lombardi, Stefano vd. (2018), "Targeted Wage Subsidies and Firm Performance", **Labour Economics**, 53, 33-45.
- Lundin, Martin ve Skedinger, Per (2006), "Decentralisation of Active Labour Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees", **Journal of Public Economics**, 90(4-5), 775-798.
- Lundgren, Bo (2006), **Recent Development in Unemployment Insurance in Sweden**, International Experts Workshop of the ISSA Technical Commission on Unemployment Insurance and Employment Maintenance, International Social Security Association, Brussels, <https://www.issa.int/html/pdf/workshop/bruxelles06/2lundgren.pdf> (05.01.2020).
- Lyk-Jensen, Stéphanie Vincent ve Weatherall, Cecilie Dohlmann (2012), **The Effect of Unemployment Insurance Exhaustion Evidence from Denmark**, The Danish National Centre for Social Research, Working Paper 02:2012, Copenhagen.
- Madsen, Per Kongshøj (2004), "The Danish Model of 'Flexicurity': Experiences and Lessons", **Transfer: European Review of Labour and Research**, 10(2), 187-207.
- _____ (2005), **How Can It Possibly Fly? The Paradox of A Dynamic Labour Market in Scandinavian Welfare State**, Center for Labour Market Research (CARMA), Research Paper 2005:2, Aalborg.
- Mahiroğulları, Adnan ve Korkmaz, Adem (2013), **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları: Türkiye ve Ab Ülkeleri**, 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Maket it in Germany (2019), "Dual Vocational Training System", <https://www.make-it-in-germany.com/en/study-training/training/vocational/system/> (18.12.2019).
- Mankiw, Gregory Nicholas (2003), **Macroeconomics**, 5th Edition, Worth Publishers, New York.
- Manning, Alan (2009), "You Can't Always Get What You Want: The Impact of The UK Jobseeker's Allowance", **Labour Economics**, 16(3), 239-250.
- McVicar, Duncan ve Podivinsky, Jan M. (2009), "How Well Has The New Deal for Young People Worked in The UK Regions?", **Scottish Journal of Political Economy**, 56(2), 167-195.
- Meyhew, Ken (2015), "UK Labour Market Policy Then and Now", **Oxford Review of Economic Policy**, 31(2), 199-216.

- Ministry Of Economic Affairs And Employment of Finland (2019a), “Pay Subsidy Is Granted for Employing Unemployed Persons”, <https://tem.fi/en/pay-subsidy> (30.09.2019).
- _____ (2019b), “Start-up Grants”, <https://tem.fi/en/start-up-grants> (30.09.2019).
- Mütevellioğlu, Nergis ve Aksoy, Beyhan (2010), “İşsizlikle Mücadelede İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının İşlevi”, **Çalışma İlişkileri Dergisi**, 1(1), 13-35.
- Nagl, Wolfgang ve Weber, Michael (2014), **Unemployment Compensation and Unemployment Duration Before and After The German Hartz IV Reform**, IFO, Working Papers No. 186.
- Narınç Öksüz, Nihan vd. (2016), “The Impact of Tourism Oriented Vocational Training Courses on Employability and Wages: The Case of Antalya”, **Çalışma İlişkileri Dergisi**, 7(1), 42-64.
- National Audit Office (2014), “The Work Programme”, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/The-work-programme.pdf> (14.12.2019).
- Nätti, Jouko vd. (2000), **Does Labour Market Training and Subsidised Employment Reduce Unemployment? An Evaluation of The Employment Effects of Labour Market Training and Subsidised Employment in Finland 1990-95**, Work Research Centre, University of Tampere, Tampere.
- Nidirect (2019a), “Bridge to Employment”, <https://www.nidirect.gov.uk/articles/bridge-employment> (14.12.2019).
- _____ (2019b), “Assured Skills Training Programme”, <https://www.nidirect.gov.uk/articles/assured-skills-training-programme> (14.12.2019).
- Nordt, Carlos vd. (2015), “Modelling Suicide and Unemployment: A Longitudinal Analysis Covering 63 Countries, 2000–11”, **The Lancet Psychiatry**, 2(3), 239-245.
- OECD (2005), **OECD Employment Outlook**, OECD Publishing, Paris.
- _____ (2015), **Back To Work: Sweden: Improving The Re-employment Prospects of Displaced Workers**, OECD Publishing, Paris.
- _____ (2017), “Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs”, <http://www.oecd.org/employment/activation.htm> (08.06.2019).
- OECD.stat (2019), “OECD Statistics”, <https://stats.oecd.org/> (30.09.2019).
- Office For National Statistics (2020), “Unemployment Rate (Aged 16 And Over, Seasonally Adjusted)”, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peoplenotinwork/unemployment/timeseries/mgsx/lms> (16.06.2020).
- Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (1994), **T. C. Resmi Gazete**, 22124, (24.11.1994).

- Özşahin, Levent ve Karabulut, Kerem (2017), “Post Keynezyen İktisatta Toplum Yararına Çalışma Programlarının Analizi: TRA2 Bölgesi Örneği”, **Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 8(16), 319-352.
- Page, Roise ve Hillage, Jim (2006), **Vocational Education And Training in The UK: Strategies to Overcome Skill Gaps in The Workforce**, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Discussion Paper 2006-102, Berlin.
- Pedersen, Maibom Jonas vd. (2012), **Experimental Evidence on The Effects of Early Meetings and Activation**, IZA- Institute of Labor Economics, IZA DP No. 6970, Bonn.
- Petrongolo, Barbara (2009), “The Long-Term Effects of Job Search Requirements: Evidence from The UK JSA Reform”, **Journal of Public Economics**, 93(11-12), 1234-1253.
- Pfeiffer, Friedhelm ve Reize, Frank (2000), “Business Start-Ups By The Unemployed – An Econometric Analysis Based on Firm Data”, **Labour Economics**, 7(5), 629-663.
- Räisänen, Heikki vd. (2012), **Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland**, Publications of Ministry of Employment and The Economy, Helsinki.
- Regnér, Håkan (2002), “A Nonexperimental Evaluation of Training Programs for The Unemployed in Sweden”, **Labour Economics**, 9(2), 187-206.
- Richardson, Katarina ve Van den Berg, Gerard J. (2001), “The Effect of Vocational Employment Training on The Individual Transition Rate from Unemployment to Work”, **Swedish Economic Policy Review**, 8(2), 175-213.
- Rosholm, Michael ve Skipper, Lars (2009), “Is Labour Market Training A Curse for The Unemployed? Evidence from A Social Experiment”, **Journal of Applied Econometrics**, 24(2), 338-365.
- Rosholm, Michael ve Svarer, Michael (2008), “The Threat Effect of Active Labour Market Programmes”, **The Scandinavian Journal of Economics**, 110(2), 385-401.
- Saclén, Hans (2002), **An Evaluation of The Swedish Trainee Replacement Schemes**, IFAU - The Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2002:7, Uppsala.
- Schmäl, Winfried (1992), “Changing The Retirement Age in Germany”, **The Geneva Papers on Risk and Insurance, Issues and Practice**, 17(62), 81-104.
- _____ (1993), “The ‘1992 Reform’ of Public Pensions in Germany: Main Elements and Some Effects”, **Journal of European Social Policy**, 3(1), 39-51.
- Schünemann, Benjamin vd. (2013), “Do Long-Term Unemployed Workers Benefit from Targeted Wage Subsidies?”, **German Economic Review**, 16(1), 43-64.
- Serbanescu, Adina (2013), “The Effect of Danish Active Labor Market Programs (ALMPs) on Natural Unemployment”, **The Georgetown Public Policy Review**, 18(2), 29-39.

- Sianesi, Barbara (2001), **Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults During The 1990s**, The Institute for Fiscal Studies, WP01/25, London.
- _____ (2004), “An Evaluation of The Swedish System of Active Labor Market Programs in The 1990s” **The Review of Economics and Statistics**, 86(1), 133-155.
- Sjögren, Anna ve Vikström, Johan (2015), “How Long and How Much? Learning About The Design of Wage Subsidies from Policy Changes and Discontinuities”, **Labour Economics**, 34, 127-137.
- Skolverket (2012), “Upper Secondary School 2011”, https://www.skolverket.se/sitevision/proxy/publikationer/svid12_5dfee44715d35a5cdfa2899/55935574/wtpub/ws/skolbok/wpubext/trycksak/Blob/pdf2801.pdf?k=2801 (12.12.2018).
- Snowdon, Brian ve Vane, Howard R. (Ed.) (2002), **An Encyclopedia of Macroeconomics**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Start Up Denmark (2020), “About The Program”, <https://startupdenmark.info/about-program> (20.05.2020).
- Start Up Loans Company (2019), “Am I Eligible?”, <https://www.startuploans.co.uk/am-i-eligible> (14.12.2019).
- Statistisches Bundesamt (2020), “Statistisches Bundesamt”, <https://www.destatis.de> (18.06.2020).
- Statistics Denmark (2020), “StatBank Denmark”, <https://statbank.dk> (08.05.2020).
- Statistics Finland (2020), “Unemployment Rate”, https://findikaattori.fi/en/34#_ga=2.36498466.309630348.1567357509-282462499.1567357509 (08.05.2020).
- Statistics Sweden (2020), “Statistics Sweden”, <https://www.scb.se/en/> (08.05.2020).
- Stiglitz, Joseph, E. ve Walsh, Carl E. (2006), **Economics**, 4th Edition, W.W Norton, New York.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), **On Birinci Kalkınma Planı**, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2019a), “The Unemployment Benefit Reform (2016)”, <https://www.star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/the-unemployment-benefit-reform-2016/> (09.06.2019).
- _____ (2019b), “Unemployment Insurance Funds”, <https://www.star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment/unemployment-insurance-funds/> (08.06.2019).
- _____ (2019c), “Vocational Training and Education Initiatives in The Employment Reform (2014)”, <https://www.star.dk/en/active-labour-market-policy-measures/vocational-training-and-education-initiatives-in-the-employment-reform-2014/> (09.06.2019).

- _____ (2019d), “Active Labour Market Measures” <https://www.star.dk/en/active-labour-market-policy-measures/> (08.06.2019).
- Sweden.se (2020), “History of Sweden”, <https://sweden.se/society/history-of-sweden/> (23.05.2020).
- Şahin, Menekşe vd. (2019), “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları İşsizliği Nasıl Etkiliyor? İŞKUR Eşleştirme Hizmeti Etki Analizi”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, 9(1) 161-176.
- Şen, Mustafa (2018), “İşsizlikle Mücadelede İŞKUR Mesleki Eğitim Kurslarının İstihdama Katkısı: Trabzon İlinde Bir Araştırma”, **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, 10(18), 200-220.
- Tagkalakis, Athanasios (2006), “The Effects of Macroeconomic Policy Shocks on The UK Labour Market”, **International Journal of Finance And Economics**, 11(3), 229-244.
- Taş, Yunus Hacı (2016), “Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Sosyo-ekonomik Açıdan Karşılaştırılması”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, 5(11), 26-55.
- Tatlıyer, Mevlüt (2020), **İstihdamı Paylaşmak: İşsizliğin Nedenleri ve Çözümü**, 2. Baskı, SETA, İstanbul.
- TE-palvelut (2019a), “Unemployment Security” http://www.te-palvelut.fi/te/en/jobseekers/if_unemployed/unemployment_security/index.html (30.09.2019).
- _____ (2019b), “Pay Subsidy”, http://www.te-palvelut.fi/te/en/employers/find_an_employee/support_recruitment/pay_subsidy/index.html (30.09.2019).
- The City Of Copenhagen (2019), “How Can The Job Centre Help Me Find A Job?”, <https://international.kk.dk/artikel/how-can-job-centre-help-me-find-job> (09.06.2019).
- The Federation of Unemployment Funds in Finland (2019a), “Unemployment Funds”, https://www.tyj.fi/eng/unemployment_funds_/ (02.10.2019).
- _____ (2019b), “The Federation of Unemployment Funds in Finland-TYJ”, http://www.tyj.fi/document.php/3/1579/guide_to_unemployment_fund_benefits_2019/17b0ec7c5417f7204c41ec2161393fb5 (02.10.2019).
- The Official Website of Berlin (2019), “İşsizlik”, <https://www.berlin.de/willkommenszentrum/tr/adim-4-calisma-ve-egitim/issizlik/> (18.12.2019).
- Trampusch, Christine vd. (2010), **Early Retirement in Denmark**, REBECA (Research on Social Benefits in Collective Agreements), SNFProject No. 100012-119898, Institute of Political Science, University of Berne, Berne.
- TSL (2019), “Other Languages”, <https://www.tsl.se/om-tsl/otherlanguages/> (24.04.2020).

TRR (2020), “About TRR”, <https://www.trr.se/en/about-trr/> (24.04.2020).

TSN (2020), “About Trygghetsstiftelsen”, <https://www.tsn.se/en/about-trygghetsstiftelsen/> (24.04.2020).

Tuomala, Juha (2010), **The Threat Effect of Mandatory Programme Participation in Finland – A Study of Activation Reform of The Labour Market Support System**, Government Institute for Economic Research, VATT Working Papers 12/2010, Helsinki.

Türkiye İstatistik Kurumu (2020), “İş Gücü İstatistikleri”, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007 (04.06.2020).

Türkiye İş Kurumu (2018), **2018 Yılı İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara.

_____ (2019a), **2018 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara.

_____ (2019b), **2020 Mali Yılı Performans Programı**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara.

_____ (2019c), “İstatistikler”, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> (18.06.2020).

_____ (2020a), **2019 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara.

_____ (2020b), “İşsizlik Ödeneği”, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odeneği/> (04.01.2020).

_____ (2020c), “Ücret Garanti Fonu”, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/ucret-garanti-fonu/> (04.01.2020).

_____ (2020d), “İş Kaybı Tazminatı”, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminatı/> (04.01.2020).

_____ (2020e), “Yarım Çalışma Ödeneği”, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/yarim-calisma-odeneği/> (04.01.2020).

_____ (2020f), “Teşvikler”, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/> (04.01.2020).

_____ (2020g), “Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki”, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/kadin-genc-ve-mesleki-yeterlilik-belgesi-olanlarin-tesviki/> (04.01.2020).

_____ (2020h), “İlave İstihdam Teşviki”, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/ilave-istihdam-tesviki/> (04.01.2020).

- _____ (2020j), “İlave İstihdam Ücret Desteği”, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/ilave-istihdam-ucret-destegi/> (04.01.2020).
- _____ (2020k), “İşsizlik Ödeneği Alanlara Yönelik Teşvik”, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/issizlik-odeneği-alanlara-yonelik-tesvik/> (04.01.2020).
- _____ (2020l), “Asgari Ücret Desteği”, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/asgari-ucret-destegi/> (25.06.2020).
- _____ (2020m), “Mesleki Eğitim Kursları”, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/kurs-ve-programlar/mesleki-egitim-kurslari/> (04.01.2020).
- _____ (2020n), “İşbaşı Eğitim Programları”, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/kurs-ve-programlar/isbasi-egitim-programlari/> (04.01.2020).
- _____ (2020o), “İş Arayan Danışmanlığı”, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/is-ve-meslek-danismanligi/is-arayan-danismanligi/> (04.01.2020).
- _____ (2020o), “İşveren Danışmanlığı”, <https://www.iskur.gov.tr/isveren/isveren-danismanligi/> (04.01.2020).
- _____ (2020p), “Toplum Yararına Programlar (TYP)”, <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/kurs-ve-programlar/toplum-yararina-programlar-typ/> (04.01.2020).
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (2018), “Mesleki Eğitim ve Beceri Geliştirme İşbirliği Protokolü”, <http://mobil.tobb.org.tr/DuyuruResimleri/2680-1.pdf> (04.01.2020).
- UNESCO-UNEVOC (2013), “World TVET Database Sweden”, https://unevoc.unesco.org/wtdb/worldtvetdatabase_swe_en.pdf (12.12.2018).
- Uşen, Şelale (2007), “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 13(2), 65-95.
- Uusitalo, Roope ve Verho, Jouko (2010), “The Effect of Unemployment Benefits on Re-Employment Rates: Evidence from The Finnish Unemployment Insurance Reform”, **Labour Economics**, 17(4), 643-654.
- Van Ours, Jan C. (2002), **The Locking-in Effect of Subsidized Jobs**, IZA – Institute of Labor Economics, IZA DP No. 527, Bonn.
- Van Reenen, John (2003), **Active Labour Market Policies and The British New Deal for The Young Unemployed in Context**, NBER – National Bureau Of Economic Research, Working Paper 9576, Massachusetts.
- Varçın, Recep (2004), **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

- Wapler, Rüdiger vd. (2014), **Active Labour-Market Policies in Germany: Do Regional Labour Markets Benefit?**, IAB – Institute for Employment Research, IAB-Discussion Paper 28/2014, Nürnberg.
- Weishaupt, Timo J. (2010), “A Silent Revolution? New Management Ideas and The Reinvention of European Public Employment Services”, **Socio-Economic Review**, 8(3), 461-486.
- _____ (2014), **Central Steering and Local Autonomy in Public Employment Services**, European Commission, Brussels.
- Wentura-Dudek, Beata (2017), “Combating and Preventing Unemployment in Sweden”, **World Academy of Science, Engineering and Technology, International Journal of Economics and Management Engineering**, 11(4), 1026 - 1032.
- Wilkins, Roger ve Wooden, Mark (2011), “Economic Approaches to Studying Underemployment”, Douglas C. Maynard ve Daniel C. Feldman (Ed.), **Underemployment: Psychological, Economic, and Social Challenges**, 1st Edition, içinde (13-34), Springer, New York.
- Wilkinson, David (2003), **New Deal for Young People: Evaluation of Unemployment Flows**, PSI – Policy Studies Institute, PSI Research Discussion Paper 15, London.
- Winterhager, Henrik (2006), **Private Job Placement Services: A Microeconomic Evaluation for Germany**, ZEW – Zentrum Für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Discussion Paper No. 06-026, Mannheim.
- Winterhager, Henrik vd. (2006), “Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconomic Evaluation Of An Innovative Voucher Scheme In Germany” **Labour Economics**, 13(4), 505-517.
- White, Michael ve Riley Rebecca (2002), **Findings from The Macro Evaluation of The New Deal for Young People**, Department For Work And Pensions, Research Report No. 168, Norwich.
- Wunsch, Conny (2016), **How to Minimize Lock-in Effects of Programs for Unemployed Workers**, IZA- World of Labor, No. 288, Bonn.
- Yavuz, Bilgehan Hasan (2015), “Avrupa Birliği İstihdam Politikaları”, **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, 19(2), 101-114.
- Yıldız, Kemal (2018), “İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklı Pasif İşgücü Politikalarının Gelişimi: Teorik Bir İnceleme”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 1(1), 40-50.
- Yüceol, Hüseyin Mualla (2009), “Sosyal Politikanın İstihdam Boyutunda İşsizlik Sigortası Uygulamasının Önemi”, **Toplum ve Demokrasi**, 5(3), 73-90.
- Yüksel, İhsan (2005), “İşsizlik Olgusunun Psikolojik Boyutu: Görgül Bir Araştırma”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 60(3), 255-274.

Zadil, Ekmel (1960), “İşsizlik Sigortası”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 0(9-10-11), 226-262.

Zaim, Sabahattin (1990), **Çalışma Ekonomisi**, 5. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Zoellner, Moritz vd. (2018), “An Evaluation of German Active Labour Market Policies: A Review of The Empirical Evidence”, **Journal of Entrepreneurship and Public Policy**, 7(4), 377-410.



ÖZGEÇMİŞ

Erdal TEMUR, 07.10.1994 tarihinde Artvin İli Merkez İlçesi'nde doğdu. 2005 yılında Artvin Gazi İlkokulu'nu; 2008 yılında Artvin Gazi Ortaokulu'nu; 2012 yılında Artvin Lisesi'ni; 2016 yılında da Karadeniz Teknik Üniversitesi – İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü'nü bitirdi. 2016 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi - Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalında yüksek lisans programına başladı.

TEMUR, bekar olup, İngilizce bilmektedir.

