

İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme

Seda BAYRAKDAR*

Alınış Tarihi: 03 Ağustos 2018

Kabul Tarihi: 10 Ocak 2019

Öz: Ülkelerin en önemli sorunlarından biri işsizliktir. İşsizliği önlemek için, son zamanlarda bütün ülkeler tarafından aktif istihdam politikalarının yaygın olarak uygulandığı görülmektedir. Çalışmada aktif istihdam politikalarının etkinliği konusu araştırılmaktadır. Milyonlarca liralık (2017 yılında 3.771.274.305 TL) kaynak ayrılan aktif istihdam politikalarının istenilen sonuçlara ulaşmada ne denli başarılı olduğu, ya da daha başarılı olunabilmesi için spesifik ne gibi önlemler alınması gerektiği irdelenmelidir. Yabancı yazında aktif istihdam politikalarının etkinliği ile ilgili yeterli sayıda çalışmalar olmasına rağmen yerli yazında aktif istihdam politikalarının etkinliğini inceleyen sınırlı sayıda çalışmalar yapıldığı görülmüştür. Bu makale Türkiye’de uygulanan ve işsizliğin sihirli bir çözümü gibi sunulan aktif istihdam politikalarının etkinliğinin sorgulanması açısından ve yapılan kısıtlı sayıdaki çalışmaların derlemesi nedeniyle literatüre önemli bir katkı yapacaktır.

Anahtar Kelimeler: Aktif İstihdam Politikaları, İşsizlik, İstihdam

A General Evaluation on the Effectiveness of Active Employment Policies Applied in the Solution of Unemployment

Abstract: One of the most important problems of the countries is unemployment. In order to prevent unemployment, it has been observed that active employment policies have been widely applied by all countries recently. In this study, the effectiveness of active employment policies is investigated. The success of the active employment policies which is allocated to the millions of pounds 3.771.274.305 TL in 2017 or the specific measures to be taken in order to be more successful should be taken into consideration. Although there are sufficient number of studies on the effectiveness of active employment policies in the foreign literature, a limited number of studies have been conducted examining the effectiveness of active employment policies in the domestic literature. This article makes a significant contribution to examines the effectiveness of active employment policies and the collection of a limited number of studies.

Keywords: Active Employment Policies, Unemployment, Employment

*Atatürk
Üniversitesi*

I. Giriş

Aktif istihdam politikaları (AİP) neredeyse her ülkede, ülkelerin emek piyasalarının yapılarına göre farklı şekillerde uygulanmaktadır. Ülkemizde de son dönemde işsizliğin önlenmesine yönelik olarak sihirli bir çözüm gibi sunulan ve bu nedenle de oldukça yüksek bütçeli harcamalar yapıldığı bilinen AİP’nin amacına ulaşip ulaşmadığının tespiti ancak bu politikaların etkinliklerinin değerlendirilmesi ile açıklığa kavuşabilir.

AİP’nin savunucuları, bu politikaları, işsizliğin azaltılması için son derece etkili ve önemli görmekte-dirler. Bu nedenle AİP savunucuları tarafından işsizlikle mücadelede yaygın olarak AİP’lerin uygulanması gerektiği iddia edilir. Karşıt argümanlar, bu politikaların etkinsizliğine ya da sınırlı etkinliğine dikkat

* Dr. Öğr. Üyesi, Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü

İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme

çekmektedirler. Ayrıca, AİP' ye harcanan kaynakların alternatif maliyetinin son derece yüksek olması da başka bir eleştiri konusudur. Çalışmanın önemi, AİP' nin etkinlik değerlendirilmesinde kullanılan yöntemlerin detaylı olarak incelenmesinden ve bu politikaların etkinliğini araştıran çalışmaların toplulaştırılmaması nedeniyle ortaya çıkan eksikliğin giderilmesinden kaynaklanmaktadır.

Çalışma toplamda dört ana kısımdan oluşmaktadır. Çalışmanın ilk kısmını oluşturan kavramsal çerçeve içerisinde AİP kavramı, AİP'nin tarihsel gelişim süreci anlatılmıştır. Dünyada yaygın olarak uygulanan AİP'ler ve bu politikaların Türkiye uygulamalarından bahsedilmiştir. Birinci bölümün son kısmında AİP'yi değerlendirmede kullanılan yöntemlere ve bu politikaların etkinliğinin analizinde kullanılan literatüre yer verilmiştir. İkinci kısım Türkiye' de aktif istihdam çalışmalarının etkinliğini sorgulayan araştırmaların taranması ve bu araştırmaların metodolojilerinin- sonuçlarının incelenmesinden oluşmaktadır. İkinci kısımda ek olarak, dünyada bu politikaların etkinlik araştırmalarında referans kaynak olarak kullanılan çalışmalardan da faydalanılmıştır. Üçüncü kısım ise tartışma bölümüdür. Bu bölümde konunun uzmanı kişiler ve kurumlar tarafından, aktif istihdam politikalarının ortaya çıkardığı negatif ve pozitif etkilere dikkat çekilmiştir. Sonuç ve öneriler kısmında Türkiye' de uygulanan AİP'lerin etkinliğinin mutlaka ampirik olarak değerlendirilmesi gerektiğine vurgu yapılmış, bu değerlendirme için yetkili kurumlar tarafından veri setinin oluşturulması zorunluluğu ifade edilmiştir.

II. Kavramsal Çerçeve

Kavramsal çerçeve içerisinde AİP kavramının tanımı, yapılan tanımlamalardaki farklılığın sebepleri ve yaygın olarak dünyada ve Türkiye' de kullanılan AİP'ler anlatılmaktadır. AİP'lerin etkinliğini değerlendiren araştırmalardan elde edilen sonuçların daha net algılanabilmesi açısından, kullanılan değerlendirme yöntemleri ve etkinlik değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkan sonuçlar için kullanılan terminoloji açıklanmaktadır.

A. Aktif İstihdam Politikası Kavramı

AİP'nin işgücü talebi ve işgücü arzı arasında eşleşme hizmeti sağlamak amacıyla 1950' li yıllarda İsveç' te ortaya çıktığı düşünülmektedir. AİP'lerde ülke yapılarına göre uygulanan politika türleri de değişiklik gösterebilmektedir. Bu değişiklik AİP' nin tanımlamasında da bazı farklılıkları karşımıza çıkarmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütüncü AİP: Tam, üretken ve özgürce seçilmiş istihdam sağlamaya yönelik politikaları ifade etmek için kullanılmaktadır; Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tanımına göre ise AİP'ler temel eğitim dışındaki iş bulma ve yüksek gelir elde etme potansiyelinin artırılmasına yönelik politikalar olarak ifade edilmektedir (Çapar Diriöz, 2012:23). Hedef kitle ve amaçlar dikkate alınarak yapılacak bir diğer tanımlamaya göre AİP, çalışanların emek piyasasındaki nitelik seviyelerinin geliştirilerek işsizlerin istihdam edilebilirliğinin artırılmasını hedeflemektedir.

Bununla birlikte istihdam halinde olup işsiz kalma riski ile karşı karşıya olan bireyleri korumaya yönelik uygulanan, işgücü verimliliğini artıran, işgücü piyasasına erişimde fırsat eşitliğini sağlamayı kolaylaştıran, iş arayan- işverenler arasında aracılık hizmeti veren yani istihdam edilebilirlik kapasitesini artırmaya yönelik bütün politikalara AİP denilmektedir (Günaydın ve Yıldız, 2016:267). Başka bir tanıma göre: İşsizliği azaltmak, istihdamı korumak-artırmak iş/ meslek danışmanlığı hizmeti verilen, kariyer yönetiminin sağlandığı, istihdamla alakalı farklı meslek eğitimlerinin uygulandığı ve iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütününe AİP denilebilmektedir. AİP, işsizlere gelir desteği kazandırmaktan ziyade işsizlerin istihdama katılımı ve istihdam halindeki niteleklerini artırmaya yönelik politikalar bütünüdür (Uşen, 2007: 66).

OECD ülkelerindeki AİP' ler üç ayrı dönemde kategorize edilebilir. İlk dönem, 1950 ve 1960'lı yılları kapsayan işgücü sıkıntısının mevcut olduğu dönemdir. Ülkeler, sanayi ekonomilerini genişletmek, uygun ve vasıflı işçi sağlayabilmek için aktif politikalar geliştirmiştir. Bu dönemde politikanın temel amacı ek beceriler öğretmektir. İkinci dönem petrol şoklarının yaşandığı 1973' ten 1975' e kadar olan periyottur. Bu dönemde ülkeler yüksek işsizlikle karakterize edilen düşmanca bir ortamla karşı karşıya kalmışlardır. Bu nedenle birçok ülkede AİP'ler işsizlikle mücadelede etkin olarak uygulanmıştır. Son olarak da 1990'ların ortalarından bu yana uygulanan AİP' ler işsizlerin ve diğer çalışmayan bireylerin işgücü piyasasına girişlerini teşvik etmek ve kolaylaştırmak amacını taşımaktadır (Bonoli, 2010: 443).

Genel olarak AİP'lerin amaçları işsizlerin istihdama katılımlarının kolaylaştırılması buna ek olarak da emek piyasasında yer alanların mevcut pozisyonlarının korunmasıdır. Amaçlarına göre AİP' leri kategorize edecek olursak (Çapar Diriöz, 2012);

• Ekonomik darboğazların hafifletilmesi amacıyla uygulanan AİP' ler : Doğrudan iş yaratma, ücret sübvansiyonu, eğitim programları, kendi işini kurma desteğidir. Programın hedef kitlesi geri kalmış bölgeler ya da sektörler ve/veya dezavantajlı gruplardır.

• Yapısal dengesizlikleri gidermek için istihdam hizmetleri, eğitim programları ve ücret sübvansiyonları uygulanmaktadır.

• İşgücü piyasasının genel işleyişinin geliştirilmesi amacıyla istihdam hizmetleri ve eğitim programları (çıraklık, okuldan işe geçiş vs.) gibi AİP uygulamalarına gidilmektedir.

• Beceri ve verimliliğin geliştirilmesi amacıyla eğitim ve yeniden eğitim programları risk altında olanları ve dezavantajlı grupları hedeflemektedir.

• Dezavantajlı grupları ve risk altında çalışanları desteklemek amacı ile istihdam hizmetleri, eğitim programları ve ücret sübvansiyonları uygulanmaktadır.

B. Dünya'da Uygulanan Aktif İstihdam Politikaları

AİP uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ülkelerin politik, kurumsal yapılarının farklı olması ve emek piyasalarındaki farklılıklar genel kabul gören bir sınıflandırmaya engel olmaktadır. Avrupa Birliği (AB) AİP'leri işsizlere ve diğer risk gruplarına yönelik uygulanan politikalar şeklinde kategorize ederken OECD, AİP uygulamalarını kamu istihdam hizmetleri, istihdam teşvik politikaları, mesleki eğitim politikaları, gençlere yönelik tedbirler, engellilere yönelik programlar şeklinde sınıflandırmaktadırlar (Günaydın ve Yıldız, 2016:268). Bu nedenle çalışmada Türkiye'de ve dünyada yaygın olarak uygulanan AİP uygulamalarından;

- Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri
- Ücret & istihdam sübvansiyonları
- Kendi işini kuranlara yardım programları
- Doğrudan kamu istihdamı
- Mesleki eğitim programları ele alınacaktır.

Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

Emek piyasası yapısı itibariyle heterojen piyasalardır. Hem işçilerin emek arzlarının birbirinden farklı özellikler taşıması, hem de işveren açısından bakıldığında mevcut açık işlerin farklı nitelikler gerektirmesi bu heterojenliğin ana sebebidir. Emek piyasasındaki eşleşmenin sağlıklı sağlanabilmesi potansiyel emek alıcısı ve emek satıcısının birbirleri ile ne denli ilişki kurduklarına bağlıdır. Kamunu eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri esas hizmetler ve destekleyici hizmetler olmak üzere ikiye ayrılır. Esas hizmetler, iş arayanlar ile açık işlerin eşleşmesi sürecinde maliyeti azaltmaya yönelik hizmetlere denilmektedir. Bunun yanında aktif ve pasif istihdam politikalarının yürütülmesi destekleyici destek hizmetleri kategorisine girmektedir. Kamu eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri işsizler kitlesine ulaşma, oryantasyon, işsizlerin vasıf seviyesinin değerlendirilmesi- testi, iş arama seminerleri-araştırma merkezleri ve iş kulüpleri faaliyetleri, takip danışmanlığı, eşleştirme ve iş geliştirme şeklinde yapılabilir (Karabulut, 2007: 66-71).

Eşleştirme genel olarak işgücü arzı ve işgücü talebinin eşleşmesi anlamına gelmektedir ve bu eşleştirme hizmetlerini sadece devlet değil özel istihdam büroları da sağlayabilmektedirler. Aktif emek piyasası uygulamalarından biri olan eşleşme hizmetleri özellikle ekonomide var olan bir yapısal işsizlik durumunda emek piyasasını daha şeffaf hale getirmektedir. Dolayısıyla etkin bir eşleşme sağlanabilmektedir (doğru işe, doğru eleman). Arızı işsizlik oranı, büyük ölçüde iş arama sürecindeki bilgilendirmenin rolüne bağlı olarak değişebilecektir. Emek piyasasındaki bilgilendirme ve danışmanlık hizmetleri ne kadar etkin- yeterli ise arızı işsizlik o denli azalma eğilimi gösterecektir (Uşen, 2007:71).

Türkiye’de “...Özel İstihdam Büroları, özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde işe yerleştirme faaliyeti karşılığı sadece işverenden ücret alarak, iş arayandan herhangi bir ücret ya da komisyon almaksızın, Türkiye İş Kurumundan yetki almak şartıyla, işgücü piyasasında iş arayanlarla eleman arayanlar arasında, bir işyerinde veya 9/6/2004 tarihli ve 5187 sayılı Basın Kanununda yazılı araçlarla ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzer yayın araçlarından biri ile en etkin şekilde aracılık hizmeti sağlayan gerçek ya da tüzel kişilerdir...” tarif edilmektedir (www.iskur.gov.tr). Özel istihdam büroları iş piyasasının gerektirdiği ölçülerde, sayıda seçilerek ve izin verilerek iş- işçi bulma faaliyetlerine aracılık edebilir. Özel istihdam büroları gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulabilir (İŞKUR Kanunu, 2003).

Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

İşsizlikle mücadelede uygulanan yöntemlerden biri ücret ve istihdam sübvansiyonlarıdır. Gelişmiş ya da gelişmekte olan her ülkede uygulanan bu yöntem istihdamı artırma amacı taşımaktadır. İşverenler için vergi indirimi, sosyal sigorta prim destekleri, doğrudan ücret destekleri, enerji giderlerine yönelik destekler verilmektedir. Bu desteklerin asıl amacı işgücü maliyetlerinin düşürmek suretiyle istihdamın artırılmasıdır (Ayan, 2014: 24).

Kendi İşini Kuranlara Yardım

AİP’lerden biri olan kendi işini kuranlara yardım uygulamasında (KİKY) bireylerin işsizlikten kurtulması amaç edinilirken kişilere istihdam olanağı sağlamak amaçlanmaktadır. Kişiler kendi işlerini kurarak hem kendilerine hem de başka kimselere iş imkânı yaratabilmektedirler. Program kapsamında kurulan işletmeler başarısız olsalar bile katılımcıların iş kurmak suretiyle elde ettikleri donanım, beceri ve tecrübenin iş arama sürecinde işveren üzerinde pozitif bir etki yaratacağı düşünülmektedir. Ülke uygulamalarına bakıldığında işsizlik yardımlarından faydalanan herkesin KİYP’ den de faydalandırıldığı gözlemlenmektedir. KİKY programları finansal ve finansal olmayan yollar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Finansal yöntemde katılımcıya programın başında tek seferlik toplu bir ödeme yapılabileceği gibi programa katılım süresi boyunca parça parça ödemeler de yapılabilmektedir. Finansal olmayan yardımlar ise katılımcıların büyük çoğunluğunun iş kurma süreci, yönetim teknikleri, personel eğitimi, kanunlar, vergi yapısı gibi konularda bilgi eksikliğini gidermeye yönelik destekleri kapsamaktadır (Karabulut, 2007: 53).

Doğrudan Kamu İstihdamı

Doğrudan kamu istihdam hizmeti, emek piyasasında iş bulma ihtimali düşük kimselerin kamu ya da yarı kamusal kuruluşlarda geçici olarak istihdam edilmesinin sağlanmasıdır. Bu programın özel sektöre rakip olmaması ve açılan işlerin yeni olmasına dikkat edilmektedir. Programın hedef kitlesi arasında eski uyuşturucu bağımlıları, mahkumlar ya da gençler gibi normal şartlar altında istihdam edilebilirliği az olan kesimler yer almaktadır. Bazı ülkeler uzun süreli

İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme

işsizleri, işsizlik sigortası alma hakkı dolanları ve dezavantajlı diğer grupları doğrudan kamu istihdamından faydalandırılmışlardır (Biçerli, 2005: 7-8).

Mesleki Eğitim Programları

Mesleki eğitim programları çeşitli nedenlerle emek piyasasından ayrılmış olanlar, emek piyasasına yeni girenler ve emek piyasasından çıkma riski taşıyanların piyasaya tekrar dönüşünü/ girişini kolaylaştıran programlardır. Programlar katılımcıların beceri seviyelerini geliştirirken katılımcılara yeni beceriler kazandırmayı da hedeflemektedirler. Söz konusu eğitim faaliyetleri bilgisayar kullanma, yabancı dil kursları gibi genel eğitim- öğretime yönelik olabilirken belirli bir alanda mesleki eğitim kazandırma amacıyla da uygulanabilir (Uşen, 2007: 72).

İşgücü piyasasının ihtiyaçları uyarınca Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) mesleki eğitim kursları¹ düzenlemektedir. Mesleki eğitim kurslarının yıllık işgücü eğitim planında yer alabilmesi için işgücü piyasasının ya da işyerlerinin bu konuda taleplerinin bulunması gerekmektedir. Fakat istihdam garantisi verilmeden kamu kurum ve kuruluşları ile de bu kurslar düzenlenebilir (Akbulut, 2016: 241).

C. Türkiye’de Uygulanan Aktif İstihdam Politikaları

Türkiye’de uygulanan AİP’ler İŞKUR tarafından düzenlenmektedir. Uygulanan AİP’lerde amaç istihdamın korunması ve işsizliğin azaltılmasının yanında desteklenilmek istenilen seçili grupların işgücü piyasasına girişinin sağlanmasıdır. Bu kapsamda yapılan işgücü piyasası analizleri uyarınca her ilde ihtiyaç duyulan meslekler belirlenmekte ve yıllık iş gücü eğitim planları hazırlanmaktadır. Bu planlar Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından oluşturulur ve 81 il için hazırlanır. Kurum tarafından hazırlanan programlar ile kayıtlı işsizlere iş-meslek danışmanlık hizmeti verilerek kendilerine uygun olan kurs-programa katılma imkânı sağlanmış olur. İŞKUR’un AİP uygulama faaliyetleri kapsamında, mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları, girişimcilik eğitim programları, toplum yararına programlar düzenlenmektedir. Ayrıca bu programlara ek olarak çalışanlara yönelik mesleki eğitimler, korumalı işyeri projesi, engelli ve eski hükümlüye iş kurma desteği, engellilere yönelik projeler yürütülmektedir (<http://www.iskur.gov.tr>).

İŞKUR tarafından “...Güneydoğu Anadolu Projesi- II (GAP-II), Birleşmiş Milletler Ortak Programı “Herkes için İnsana Yakışır İş: Ulusal Gençlik İstihdam Programı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması (BMOP), Sektörler Arası İşbirliğine Dayalı İstihdamı Geliştirme ve Girişimciliği Destekleme Projesi, Güvenli Hayat ve Güvenli Gelecek İçin Çocuk ve Gençler Sosyal Koruma ve Destek Programı (ÇOGEP)...” gibi programlar da İŞKUR tarafından gerçekleştirilmektedir (Sanal,2013).

¹ Meslek kurs eğitim programı Milli eğitim Bakanlığı tarafından onaylanmalıdır. Yüz altmış işgününü aşmaması gereken kurslarda günlük en az beş en fazla sekiz saat ders yapılabilir ve haftada maksimum ders günü altıdır.

Avrupa Birliğine uyum politikaları çerçevesince yeniden şekillenen İŞKUR 5 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 4904 sayılı kanun uyarınca sadece iş ve işçi bulma faaliyetleri değil aynı zamanda aktif ve pasif istihdam politikalarının (PİP) da verimli şekilde uygulanmasını sağlayan bir kuruma evrilmiştir (İŞKUR, 2017a: 1).

Onuncu kalkınma planında, AİP ile alakalı olarak işgücü ve istihdama katılım oranlarının artırılması için istihdam teşviklerinin etkinleştirileceği, mesleki rehberlik- danışmanlık hizmetlerinin ilk sırada olmak üzere etki analizlerine dayandırılarak yaygınlaştırılacağı, yaşam boyu eğitim faaliyetlerine önem verilerek işgücünün niteliğinin uygulanan eğitim politikalarıyla işgücü talebi uyarınca geliştirileceği, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi uygulamalarının artırılacağı ifade edilmiştir (İŞKUR 2017b: 23).

D. Aktif İstihdam Politikalarının Etkinlik Değerlendirmesi ve Kullanılan Genel Terminoloji

AİP değerlendirilirken performans izleme, maliyet ve maliyet- fayda değerlendirme, süreç değerlendirme, makro ekonomik değerlendirme ve etki değerlendirme gibi yöntemler kullanılmaktadır. Bu değerlendirmelerden ulaşılan sonuçlar net kayıp, ikame, yer değiştirme, seçme yanlılığı, tesadüfi sapma, net istihdam artışı ve kilitlenme etkisi olarak ifade edilmektedir. Söz konusu değerlendirme yöntemleri ve sonucunda oluşan terminoloji aşağıda anlatılmaktadır (Çapar Diriöz, 2012:43).

Performans izleme

Performans izleme AİP uygulamalarından yararlanan kimselerin bu programların akabinde ne ölçüde istihdam edildikleri, istihdam halinde iseler aylık gelirlerinin ne olduğu ve programın maliyetleri gibi göstergelerden yola çıkarak uygulanan bir değerlendirme yöntemidir.

Maliyet ve maliyet- fayda değerlendirme

Herhangi bir programın etkisinin incelenebilmesi için kullanılan kıstaslardan biri programın maliyetinin ve parasal etkilerinin tespit edilmesidir. Bu verilerin olması bir programın etkinliğinin araştırılması doğru değerlendirmeden uzak olacaktır. Ortalama bir AİP değerlendirilmesi için programın idari masrafı, hizmet sunumuna ait masraflar ve programa katılanların fırsat maliyeti verileri bilinmelidir. Ancak, program maliyetlerinin parasal olarak belirlenmesindeki zorluk fayda-maliyet analizi yöntemini güçleştirmektedir.

Süreç değerlendirme

Süreç değerlendirme, uygulanan programın işleyişi, yürütülen faaliyetler ve prosedürlerin nelerden oluştuğu ile ilgili bilgi veren bir değerlendirme sürecidir. Süreç değerlendirme ile program uygulanırken karşılaşılabilecek zorluklar tespit edilerek ve bu zorlukların çözüm politikaları konusunda stratejiler de oluşturulabilecektir.

Makro ekonomik değerlendirme

Makro ekonomik değerlendirmede uygulanan AİP' lerin ekonominin geneli üzerinde ne gibi etkileri olduğu araştırılmaktadır. Bu yöntemde dikkat edilmesi gereken nokta, ekonomide birçok değişkenin birbirini etkilemesi nedeniyle işsizliğin azaltılmasında AİP' nin net etkisinin belirlenmesindeki zorluktur.

Etki değerlendirmesi

Etki değerlendirmesinin ana amacı program olmadığı takdirde ortaya çıkabilecek mevcut durum ile programın olması halinde ortaya çıkan durumun kıyaslanmasıdır. Etki değerlendirmesi ile programdan beklenen sonuçlar alınabilmiş mi, hedeflenen etkiler ve beklenmeyen etkiler ne yönde olmuştur gibi soruların değerlendirilmesinin yapılması hedeflenir.

Yukarıda açıklanan yöntemler ışığı altında yabancı yazında AİP etkinliğini araştıran çalışmaların genel olarak emek piyasasında gözlemledikleri negatif/ pozitif bulguları tanımlamak için kullandıkları genel terminoloji (Betcherman, 2004:16; Calmfors 1994:13-23):

Net kayıp etkisi (deadweight loss effect): Net kayıp etkisi, bireylerin AİP' lerden faydalanması ya da faydalanmaması durumunda elde edecekleri istihdam ve gelir seviyeleri arasında bir fark olmaması halini ifade etmektedir. Yani bir işsiz AİP aracılığıyla işe yerleştirilmesi (örneğin ücret sübvansiyonu verilmiş olabilir) bu politika uygulanmasa bile işsiz aynı iş yerinde işe alınabilecek olması, net kayıp etkisine örnek olarak gösterilebilir. Bu uygulama kaynak tahsisinde bir bozulmaya yol açmaktadır. Yani herhangi bir yardım almadan işe yerleşebilecek durumda olanlara yapılan harcamalar net kayıp etkisi ortaya çıkarmaktadır.

İkame etkisi (substitution effect): Firmaların mevcut işçilerini işten çıkararak sübvansiyon edilen işçileri işe almaları ikame etkisine neden olmaktadır. Yani istihdam halinde olan işçi sübvansiyon edilen işçiyle ikame edilecektir. Dolayısıyla ikame etkisi nedeniyle istihdam üzerindeki toplam etki sıfırdır.

Yer değiştirme etkisi (displacement effect): Emek piyasasında yer değiştirme etkisi ortaya çıktığı durumda, sübvansiyonlu işçi çalıştıran firmalar çıktılarının artması neticesinde pazar payını artırabiliyor iken, sübvansiyon almayan firmaların ise pazar paylarının azalması işçi çıkarılması gibi bir sonucu ortaya çıkabilmektedir.

Seçme yanlılığı (selection bias): Bir etkinlik değerlendirmesi yapılırken sonuçlar kontrol edilemeyen ya da tespit edilemeyen faktörler tarafından etkileniyorsa seçme yanlılığı ortaya çıkmış demektir.

Tesadüfi sapma (randomisation bias): Etkinlik analizindeki bireyler davranış grubunun bir parçası olduklarını bildiklerinden olduğundan daha farklı davranış eğilimine girerek ortaya çıkacak sonuçların farklı olmasına sebep olabilirler bu etkiye tesadüfi sapma denilmektedir.

Net istihdam artışı (additionality): Programın net kayıp, ikame ve yer değiştirme etkilerini olumsuz sonuçları çıkarıldıktan sonra kalan toplam sübvansiyonlu/ destekli iş sayısıdır.

Kilitlenme etkisi (locking-in effects): AİP kanalıyla bir programa yerleştirilme ihtimalinin, yerleştirilmeden önce iş arama etkinliğini azalttığı yönündeki negatif etkiyi ifade etmek için kullanılmaktadır.

Türkiye’de AİP’ ler İŞKUR aracılığıyla uygulanmakta ve işsizliğin önlenmesi amacıyla bu politikalara oldukça yüklü kaynak aktarımı sağlanmaktadır. Bu nedenle AİP’ nin hedefine ulaşım ulaşmadığı ve AİP’ lerin etkinlikleri değerlendirilmelidir. Bu amaçla, etkinlik değerlendirmesi yapan çalışmalar literatür taraması ile ikinci kısımda detaylı olarak anlatılmıştır.

III. Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği İle İlgili Literatür Taraması

Bu kısımda AİP’ lerin etkinliğini Türkiye özelinde araştıran çalışmalar çeşitli arama motorları, veri tabanları ve kütüphane kataloglarından “aktif istihdam politikaları ve aktif istihdam politikası etkinliği” anahtar kelimeleri ile taranmıştır. Detaylı tarama sonucunda konuyla direkt ilişkili olarak seçilen yüksek lisans- doktora- uzmanlık tezi ve makalelere ulaşılmıştır. Bunun yanında referans kaynak olarak kullanılacak yabancı araştırmalardan da faydalanılmıştır.

Biçerli (2005): AİP’ lerin işsizliği azaltıp azaltmadığı sorusundan yola çıkarak hazırlanan makale çalışmasında politikanın olumlu ve olumsuz etkileri teorik olarak anlatılmıştır. Sonuç olarak AİP’lerin işsizliği önlemede tek başına “sihirli” çözümler sunmadığına ve bu politikaların makro ekonomik politikaların tamamlayıcısı olmasına dikkat çekmiştir.

Dertli (2007): Yüksek lisans tez çalışması konuyu sadece teorik temeller kökeninde anlatmıştır. Çalışmada AİP’lerin Türkiye ve dünyada nasıl uygulandığı ifade edilmiştir.

Karabulut (2007): İş kurumuna sunulan uzmanlık tezi, konuyu teorik temelli ele almış ve herhangi ampirik bir analiz yapmamıştır. AİP’lerle PİP’lerin uyumlu yürütülmesi gerekliliği, hedef grup tespitinin yapılması, kamu istihdam bürolarının iyileştirilmesi, emek piyasasının iyi takip edilerek uygun AİP uygulanması, program değerlendirmesinin önemi gibi hususlara değinilmiştir.

Kluve (2010): Çalışmada, AİP’lerin birçok Avrupa ülkesinde genel olarak uygulanmasına rağmen hangi programın hangi koşullar altında (ekonomik- kurumsal) etkin olduğuna dair kesin bir kanıtlar bulunmadığı belirtilmiştir. Meta analiz yöntemiyle 19 ülkeden 137 program dikkate alınarak oluşturulan çalışmada iş çevrimleri ya da kurumsal faktörlerden ziyade programın tipinin programın etkinliği için daha önemli görüldüğü tespiti yapılmıştır. Kamu sektöründeki doğrudan istihdam programları sık sık zarar verici görünse de ücret sübvansiyonları ve “hizmetler ve yaptırımlar” ın katılımcıların istihdam olasılığını artırmakta etkili olabildiği söylenmektedir. En yaygın AİP türü olan eğitim programlarının etkisi ise olumlu görülmektedir.

İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme

Baydoğan (2012): Dezavantajlı gruplara yönelik AİP'lerin etkinliğinin incelendiği yüksek lisans tezinde, dezavantajlı gruplar kadın, engelli, yaşlı, genç ve eski hükümlü olarak ayrılmıştır. Bu başlıklandırma altında Türkiye'de söz konusu kesimlere uygulanan AİP uygulamaları yasal dayanakları ile anlatılmıştır. Çalışmada herhangi bir ampirik etkinlik analizi yapılmamıştır.

Çapar Diriöz (2012): Kalkınma Bakanlığı'na sunulan uzmanlık tezinde istihdamın artırılmasında AİP'lerin etkinliğini Türkiye için ampirik bir model kurarak test etmiştir. Etki araştırmasının yapıldığı çalışmada² programa katılan ve katılmayanların iş bulma ihtimallerinin değişip değişmediği sorgulanmıştır. Bu nedenle AİP içerisinde en fazla öneme sahip görülen işgücü eğitim programları değerlendirilmiştir. 2003-2006 yılları arasında işgücü eğitimlerinin verildiği dört program seçilmiş ve 114 kişinin katıldığı bu dört programdan 76 kişiye ulaşılabilmektedir. Dolayısıyla deney grubu 76 kişiden oluşmaktadır. Kontrol grubu ise deney grubundaki kişilerle aynı cinsiyet, yaş, eğitim, engel ve işsizlik süresine sahip; fakat deney grubunun aldığı eğitimleri almayan kimselerden oluşturulmuştur. Çalışmada toplam 152 deney ve kontrol grubu üyesi bulunmaktadır. Çalışma sonucunda AİP iş bulma etkisinin pozitif fakat istatistiksel olarak anlamsız çıkması dikkat çekicidir³.

Öksüz (2012): Yüksek lisans tez çalışmasında AİP'ler içerisinde yer alan mesleki eğitim kurslarının istihdam üzerindeki etkisi Antalya ili örneğinden yola çıkılarak incelenmiştir. Çalışmanın sonucunda mesleki eğitim kurslarına katılmış olmanın istihdam edilebilirliğe katkısı kısa dönemde negatif etkili ve %10 düzeyinde anlamlı bulunmuştur. Uzun dönemde ise AİP'lerin pozitif bir etki yaratmasına rağmen istatistiksel olarak anlamlı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuca gerekçe olarak deneklerin meslek kurslarına katılımlarının istihdam fırsatını kaçırma gibi bir etkiye yol açabileceği ihtimali üzerinde durulmaktadır ve 2008 krizinin etkileri hatırlatılmaktadır. Ayrıca çalışmada dikkat çeken bir diğer husus araştırma grubu ve kontrol grubu sarasındaki işsizlik sürelerindeki değişimle ilgilidir. Araştırma grubunun 2009 yılından söz konusu döneme kadar işsiz kalma süresi 14,69 ay, kontrol grubunun ise 12,51 ay olarak bulunmuştur. Buna ek olarak anketin yapılış tarihi itibarıyla araştırma grubu en son işinde ortalama 8.64 çalışırken kontrol grubunun daha az çalıştığı tespit edilmiştir. Araştırma grubunun 2009 öncesi ortalama ücretleri 632 TL iken kontrol grubunda ortalama ücret seviyesi 792 TL'dir. Kurs sonrasında araştırma grubu 2009 öncesi ücret haddine ulaşabilmiştir. Sonuç niteliğinde daha detaylı etkinlik analizlerinin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

*Atatürk
Üniversitesi*

348
İktisadi ve İdari
Bilimler Dergisi,
Ocak 2019
Cilt: 33
Sayı: 1

² AİP'nin istihdam etkisinin yanında gelir etkisi de test edilmeye çalışılmış fakat deneklerin büyük çoğunluğunun ücretleri hatırlamaması nedeniyle bu araştırma değişkenine çalışmada yer verilememiştir.

³ Bu sorunun sebebi olarak örneklem azlığı gösterilmiş, bunun yanında AİP'nin iş bulmaya geçekten bir etkisinin olmayabileceği, bu tarihlere ülkedeki yüksek işsizlik problemi de diğer sebepler arasında ifade edilmektedir.

Şahin ve Sevimli (2013): AİP'lerden biri olan işgücü yetiştirme kursları ve İŞKUR'un önemini araştırıldığı makale çalışmasında İstanbul Kültür Üniversitesinde 2010 Temmuz- Ağustos döneminde açılan, 13 işgücü yetiştirme kursuna katılan, 325 kursiyerden 222'si ile anket yapılmıştır. Anket çalışması bir etkinlik analizinden ziyade bir memnuniyet araştırması niteliğindedir. Kursiyerlerin verilen eğitim hizmetinden genel olarak memnun oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Bunun yanında İŞKUR'dan alınan verilere göre 128 kadın kursiyerin %85,9' u, 197 erkek kursiyerin %77, 6'sı istihdam edilmiştir⁴.

İŞKUR'un mesleki Eğitim Programlarında (Avrupa Eğitim vakfı için hazırlanan) ortaya çıkan anahtar sonuçlar şu şekildedir; AİP'lerin bireysel istihdam üzerinde anlamlı bir etkisi bulunamamıştır yine de eğitimlerin istihdam kalitesi üzerinde pozitif bir etkisi vardır. Programın sonunda eğitimler iş arama yardımları ile birleştirilince istihdam sonuçları üzerinde faydalı olabilir ve özel firmalar tarafından sağlanan kurslar daha iyi sonuçlar doğurabilir denilmektedir. Raporda piyasa ile ilgili unsurları içeren, talep odaklı kursların önemini altı çizilmektedir. Bu sonuçlar diğer ülke bulguları ile örtüşmektedir ve AİP dizaynının önemini vurgulamaktadır. Son olarak çalışmayı yapanların önerisi; eğitimler için öncelikli grupların daha iyi tanımlanması gerektiği yönündedir. Tespit edilen bu grupların program etkinliklerini daha da güçlendireceği ifade edilmiştir⁵(Training Foundation, 2014:38).

Ayan (2014): Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı için hazırlanan uzmanlık tezinde Türkiye' de ve G-20 ülkelerinde uygulanan AİP'ler değerlendirilerek, ülkelerde uygulanan AİP'ler ayrı ayrı incelenmiştir. Etkinlik değerlendirmesinin yapılmadığı çalışmada personel sayısı başına düşen kayıtlı işsiz miktarının düşürülmesi, KOBİ'lere verilen desteklerin duyurulması ve verilen desteklerin artırılması, bunun yanında KOBİ'lerin vergi yüklerinin düşürülmesi tavsiye edilmiştir.

Uzun (2015): AİP'lerin uzun süreli işsizliğe etkisinin araştırıldığı yüksek lisans tezinde herhangi bir uygulamalı çalışma yapılmamıştır.

Brown ve Koetti (2015): Çalışmada, AİP'lerin birincil hedeflerine nasıl ulaşacağı konusunda yeni bir perspektif ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kanıt dayalı bir politika elde edilebilmesi için AİP'lerin dolaylı etkileri açık şekilde vurgulanmıştır. Çalışmanın sonucunda gelecek dönemde yapılacak diğer çalışmalar için ortaya çıkan soru hangi tip AİP- PİP' den daha iyi olabilir? denilmektedir. Genel itibariyle de uzun süreli (3-10 sene) uygulanan AİP'lerin daha olumlu etkileri olduğuna dair kanıtlar mevcut olduğu ifade edilmiştir. Ekonominin normal dönemlerinde, kriz dönemlerinde ve iyileşme dönemlerinde

⁴ Yapılan bu çalışmada istihdam edilme sürelerine ilişkin herhangi bir zaman kısıtı konulmaması, buna ek olarak verilen eğitim hizmetlerinin kaçının istihdam garantili olup olmadığı konusunda da bilgi verilmemiş olması elde edilen işe yerleştirme sonuçlarının AİP ile bağlantılı olup olmadığı konusunu açıklığa kavuşturmaktan uzaktır.

⁵ Çalışmada özellikle genç işsizlik dikkate alınmıştır.

İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme

AİP amaçlarına göre sınıflandırılmıştır. Dolayısıyla bu noktadan hareketle içinde bulunulan şartlara ve amaca göre AİP'ler kategorize edilip uygulanmalıdır denilebilir.

Akbaş (2015): Yüksek lisans tezinde Denizli ili özelinde AİP'leri değerlendirilmiştir. AİP'ler içerisinde istihdam garantili meslek edindirme kursları, uzmanlaşmış beceri edindirme merkezleri projesi, istihdam garantisiz meslek eğitim kursları ve işbaşı eğitim programları incelenmiştir. Bu amaçla yarı-deneysel yöntem kullanılarak deney ve kontrol grupları oluşturulmuştur. Araştırmanın iki temel hipotezi olan program mezunu olma & istihdam oranı ilişkisi, program mezunu olma & daha iyi çalışma koşulları ilişkisi reddedilmiştir. Diğer bir hipotez olan mesleki eğitimlere katılan gençlerin katılmayanlara oranla istihdam şanslarının artırıldığına daha yüksek olduğudur. Ki-kare testlerinde her iki grup arasında yaş ve istihdam oranı açısından anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir. Kadınların istihdama katılımı üzerinde programların etkisi ise istatistiksel açıdan anlamsız bulunmuştur.

Karakoç (2015): Yüksek lisans tez çalışması AİP kapsamında uygulanan eğitim programlarını Kırşehir ili örneğinde incelemiştir. 2012-2015 yılları arasında İŞKUR' un yürütmüş olduğu mesleki eğitim kurslarına katılan 450 mezun kursiyerle anket çalışması yapılmıştır. Çalışmanın ana amacı söz konusu kurslara katılan işsizlerin mesleki eğitim hizmeti aldıktan sonra istihdam edilebilirliklerinde ne gibi bir değişim olduğunu tespit etmektir. Ankete katılan 450 kursiyerden 162' si (%36) kurstan sonra bir işte çalışmıştır. Bunlardan %43' ü kurstan sonra işte çalışıp daha sonra işten ayrılmıştır. Kurstan sonra işte çalışmaya devam edenler ile anketin yapıldığı tarih itibariyle son bir ay içinde işte çalışanların toplamı 118'dir. Anket çalışmasına katılan mezun kursiyerlerin anket sonrasında "eklemek istediğiniz başka bir konu var mı?" sorusuna verdikleri cevaplar çoğunlukla kursun faydalı olmadığı, İŞKUR' un iş bulmaları konusunda kendilerine yardımcı olmadığı şeklindedir.

Günaydın ve Yıldız (2016): AİP'lerin etkinliği isimli çalışma AİP ve AİP uygulamaları ülke örnekleri çerçevesince anlatmış, bu uygulamaların etkilerini araştıran yabancı literatür taramasına yer vermiştir. Çalışmada AİP' lerin yoksullukla mücadelede etkinliği değerlendirilirken; Hak sahiplerine erişilebilirlik (yoksula ulaşabilme ölçütü-kapsam), yoksula giden destek payı, istenen amaçların başarılması, olası suiistimaller, idari maliyetler, kullanıcı maliyeti, bağımlılık düzeyi, denetim, objektiflik ve eşitlik, statik etkililik, dinamik etkililik, organizasyon, xiii) istihdam bağlantısı kurula bilirliliği, hedef kitle gibi ölçütler kullanılmıştır. Sonuç itibari ile uygulanan AİP etkinliği genelde yetersiz ve belirsiz olarak gözlemlenmiştir.

Şentürk (2017): Yüksek lisans tez çalışması işsizlikle mücadelede AİP'leri Türkiye özelinde incelemiştir. İşgücü, istihdam, işsizlik gibi kavramsal tanımlar, AB istihdam stratejileri, AİP ve Türkiye' de AİP'lerin detaylı olarak anlatıldığı tezde herhangi bir nicel araştırma yöntemi kullanılmamıştır.

Mc Kenzie (2017:16-18): Dünya Bankası için hazırlanan raporda ana amacın AİP' nin politika yapıcılar tarafından varsayılandan daha az etkili olduğunu ileri sürmek ve kanıtlamak olduğu ifade edilmektedir. Çalışmanın sonuç kısmında AİP' nin beklenildiği kadar etkin olmadığına dikkat çekilmiş ve bazı önerilerde bulunulmuştur. Birçok geleneksel AİP programın yerine daha iyi alternatifler bulunmadıkça bunların terk edilmesinin uygun olmadığı; fakat hükümetlerin iş bulmak için yaptıkları baskı yerine yenilikçi ve büyüyen firmaların karşılaştıkları engelleri aşmaya yardımcı olacak politikalara odaklanarak daha fazla iş yaratılması önerisi yapılmaktadır. İşgücü arzı konusunda en umut verici müdahalelerin işçilerin farklı piyasalara erişimlerine yardımcı olan sektörel ve mekânsal uyumsuzlukların üstesinden gelmeye çalışılan politikalar olduğu söylenilmektedir. Emek piyasasındaki en büyük piyasa başarısızlığı mekânsaldır. Bireylerin buldukları yere bağlı olarak aynı beceriler için farklı istihdam fırsatları ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bazı tarama ve eşleştirme hizmetleri farklı yerlerdeki iş fırsatları hakkında bilgi edinmek için faydalı olacaktır, denilmektedir.

IV. Tartışma

Avrupa' da AİP'lerin etkinliği tartışmalıdır. Programın ana karakteristiği 1980 ve 1990'larda "aktif insan gücü" programlarından ortaya çıkmıştır. O zaman amaç emek arzını artırmak, işsizliğin yoğunlaştığı ve istihdam azalışı olan endüstrilerden genişleyen sektör ve bölgelere doğru işgücünün yeniden tahsisini kolaylaştırmaktır. Avrupa' da işsizliğin artması ile AİP uygulamaları büyük ölçüde işsizliği ve de dezavantajlı grupların (genç işçiler ve uzun süreli işsizler gibi) işsizliğini hem işçiye hem de işverene yönelik tedbirler yoluyla azaltmak yönünde değişmiştir. İşsizliğin beceri uyumsuzluğu ve çalışmaktan vazgeçiren faktörlerin sonucu olduğu varsayımı altında "aktif" programlardan istihdam edilebilirliği artırması ve işçilerin işsizlik durumundan vazgeçmelerini teşvik etmesi beklenilmektedir. Elbette bu beklentiyi şekillendiren varsayım işsizliğin gönüllü olduğu temelinde dayanmaktadır. AİP' den enflasyonu artırmadan işsizliği azaltması beklendiği için bu politikalar toplam talep yönetimine bir alternatif olarak da düşünülmektedir. Bununla beraber programlar rekabet, ücret düzenlemelerini ve sonunda da istihdamı zayıflatmaktadır. Bunun nedeni, işsizlere açık işsizlikten daha elverişli bir alternatif sağlamasıdır. OECD ülkelerindeki eğitim programları, devlet destekli geçici istihdam yaratma ya da çıraklık programları, sonuçları değerlendirildiğinde genellikle birbirinden farklı neticeler ortaya çıkmaktadır. Arz yanlı ve sübvansiyonlu istidam programları Avrupa ve Kuzey Amerika' da önemli eleştiriler almaktadır. Bu eleştirilerin nedenleri "net kayıp etkisi", "yer değiştirme etkisi", "çalkalama" etkileridir (sübvansiyon edilmiş programlara tekrar geri dönüşler). Ayrıca vasıflı işçi yaratılması konusunda, beklenildiği oranda başarılı olunamamıştır. AİP eğitimlerinin genellikle düşük kaliteli ve sadece iş tecrübesi kazandırmaktan

İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme

oluşmakta olduğu söylenebilir. Karma kanıtlar istihdam edilebilirlik beklentilerini ve işsizlik seviyesi üzerinde olumlu etkileri açık bir şekilde desteklememektedir (Marshall, 2004: 5).

AİP'ler yoluyla işverenlere ya da işsizlere sağlanan istihdam ve ücret desteklerinin işletmelerde istihdam halinde olanların işten çıkarılmasına yol açtığı ya da yeni alınacakların sayısında azalmaya sebebiyet verdiği gözlemlenmektedir. İşverenler çalışan bir işçinin işine son vererek sübvansiyon edilen başka bir işgücünü ikame edebilmektedir. Dolayısıyla ücret ve istihdam desteklerinin programa katılanlar açısından uzun dönemli ve devamlı bir iş imkânı yaratamadığı ve düzenli istihdamı azaltma potansiyeli taşıdığı düşünülmektedir (Kapar, 2004: 365). Ücret ve istihdam sübvansiyonlarında uygulanan vergi indirimleri işletmeler için önemli bir avantaj olmasına rağmen işverenin bundan faydalanması için bir sene beklemesi gerekmektedir. Çalıştırılan kişi başına doğrudan ücret desteği uygulamasının hem uygulama kolaylığı hem de anında etki yaratması nedeniyle istihdamda uzun vadeli, daha olumlu etkiler ortaya çıkarabileceği görüşü de bulunmaktadır (Taş, 2016: 32).

İşsizliğin arttığı dönemlerde işsizlik sigortası ödemeleri de doğal olarak artmaktadır, AİP'lere yapılan harcamaların işsizliğin yükselmeye başladığı dönemlerde artması ise toplam talebin azalmasını engellemektedir. Yapılan harcamalar istihdamın azalmasını yavaşlatırken işsizliğin ortaya çıkan sonuçlarını da daraltacaktır. Dikkat edilmesi gereken başka bir nokta ise AİP'lerin işsizliğin yükselişe geçmesinin akabinde uygulamaya konulmasıdır, dolayısı ile AİP'ler makro ekonomik koşulları geç takip etmektedir ve işsizliğin yükselişini yavaşlatma etkisi sınırlıdır (Quiggin, 2001: 52-53).

AİP'ler işsizlerin iş beklentisinin gerilemesine yol açacak, iş arayanlar arasındaki rekabetin artması nedeniyle de işçilerin pazarlık gücünün negatif etkilenmesine sebep olacaklardır. Ayrıca kamu çalışması ve iş başında eğitim programlarının normal koşullar altında istihdam edilenler üzerinde bir baskı yarattığı düşünülmektedir (Kapar, 2004: 367).

AİP'lerin maliyetleri konusunda, özellikle de yaşlanan nüfus için yapılan maliyetler hakkında, endişeler bulunmaktadır. Yine de, maliyet-fayda analizinde AİP'lere yapılan ilave bir dolarlık harcamanın Gayrisafi Yurtiçi Hasılayı (GSYİH) bir dolardan daha fazla artırabileceğine yönelik çalışmalar vardır. Eğitimler, iş arama destekleri gibi AİP'lerin işsizliği azaltmada etkili olduğu fakat istihdam teşvikleri ve destekli istihdam programlarının istatistiksel olarak anlamsız olduğu sonucuna ulaşmıştır Bazı AİP'lerin diğerlerine oranla işsizliği azaltmada daha etkin olduğu görüşü ileri sürülmektedir (Nie ve Struby, 2011:47).

AİP'lerin ana amacı iş arayanlar için iş fırsatlarını artırmak, iş ve işçi arasındaki eşleşmeyi geliştirmektir. AİP'ler istihdama ve GSYİH büyümesine katkı sağlayabilir, işsizliği düşürebilir. AİP'ler işsizlerin iş piyasasına başarılı şekilde geri dönmelerini en iyi iş eşleşmesi yoluyla sağlar ve mümkün olan en hızlı şekilde ihtiyaç duydukları desteği onlara sunar. Uzun süreli işsizliğin emek talebi yetersizliği, beceri eksikliği, ya da emek vergileri ve istihdamın korunması

gibi birçok kurumsal faktörleri kapsayan nedenleri olabilir. Bu nedenlerden bazıları ile AİP uygulanarak baş edilebilir. Ancak AİP'ler bütün durumlar altında her işsizlik çeşidi için işe yaramamaktadır. Bu politikaların tasarımı, kapsamı, hedeflemesinin yanın sıra uygulama biçimleri de etkinlik ve verimliliği etkileyecektir. İşsizlerin işgücü piyasası perspektiflerini geliştirmek için evrensel bir araç olmadığı ifade edilmektedir. Aslında bütün AİP'ler hem değerlere hem de yetersizliklere sahiptir. Birçok değerlendirme çalışması yöntem açısından eksikliklere sahip olsa da mevcut literatürden bir politika haritası çıkarılabilir. Piyasadaki firmalar için işe alım teşvikleri genel olarak çok etkili değildir. Çünkü bu teşvikler net kayıp etkisi oluşturmaya eğilimlidirler. Dahası işverenlerin sübvansiyon edilmiş işçiler ve sübvansiyon edilmemiş işçileri yer değiştirme riski veya iş arayanların sübvansiyon almaya hak kazanmasını beklemeleri riski vardır. Yani bu uygulama kullanılacaksa, iyi hedeflenmeli, küçük ölçekli olmalı ve geçici olarak uygulanmalıdır. Sübvansiyonun sona ermesinden ya da diğer AİP birleştirilmesinden sonra yararlanıcıların istihdam edilebilirliğini iyileştirmek ve işverenleri teşvik etmek için çeşitli mekanizmalar uygulanmalıdır. En düşük etkinlik seviyesi ise doğrudan kamu istihdamı yaratılmasındadır. Kısa süreli çalışma programları gibi AİP'ler de istihdamı sürdürmeyi amaçlar, bu politikalar durgunluk zamanlarında ve kısa süreli uygulanmalıdır. Arzu edilen AİP ler daha uygun maliyetli ve emek piyasası dışındaki kişilere teşvikleri yeniden dağıtan, bu sayede de emek piyasasına bağlılıklarını güçlendiren uygulamalardır. Bu politikaların başarısı sadece harcama seviyelerine değil tedbirlerin uygulama biçimlerine ve tasarımlarına da bağlıdır (European Commission, <https://ec.europa.eu>).

AİP'ler, uzun süreli işsizlik nedeniyle cesareti kırılan işçilerin işgücüne katılımlarını artıracaktır. Ayrıca bu tip programlar eğitime katılanların (dışardan gelenler) katılmayanlara (içerdekiler) oranla rekabet edebilirliklerini de artırmaktadır. İşgücü arzına olumlu katkı yapan bu etkinin rekabet sebebiyle ücretleri azaltıcı başka bir etkisi de vardır. AİP' nin verimlilik etkisi negatif olarak ortaya çıkabilmektedir; çünkü işbaşı eğitimleri sebebiyle beşeri sermaye edinme fırsatı kaybolabilmekte ve çalışma alışkanlıkları bozulabilmektedir. Bunun yanında, iş yaratma ya da eğitim programları işsizlerin refah kaybını azaltıcı etkiler ortaya çıkaracaktır. Dolayısıyla programların düzenli istihdamı azaltıcı bir etkisi de ortaya çıkabilmektedir. Bir diğer etki ise çalışma-testi etkisidir. Her zaman iş aramakta olmayan işsizlik ödeneği alan belirli bir kesim olacaktır. İşsizlik oranlarının yüksekliği işgücü piyasasının yönetiminin çalışma isteğinde olanlarla olmayanları test etmesi imkânsızdır. Vergiler ve AİP ilişkisinde ise daha yüksek istihdam oranları sağlanmasının vergi tabanını genişleteceği bu nedenle de bu programların maliyetini azaltabileceği ifade edilir. Ancak, bu programlar çeşitli sebeplerle işsizlik ödeneklerinden daha maliyetli hale de gelebilmektedirler. Bu tip programlara katılım oranları arttıkça daha fazla kişinin işsizlik ödeneği talep etmesi gibi bir durumla da karşılaşılabilir (Calmfors 1994:13-23).

İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme

Türkiye’ de 2018- 2022 dönemi stratejik plan uyarınca aktif işgücü hizmetlerini geliştirebilmek amacıyla bir önceki yıla göre işbaşı eğitim programlarının, mesleki eğitim kurslarının ve girişimcilik programları sayısının %5’ i oranında artırılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca uygulanan kurs ve programlar için her yıl yerel düzeyde 10, ulusal düzeyde ise 5 etki analizi yapılması hedeflenmektedir (İŞKUR, 2017c: 12).

V. Sonuç

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

Ülkemizde uygulanan AİP’lerin büyük ölçüde kamu eliyle gerçekleştirildiği görülmekle beraber bu hizmetin özel sektör ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar tarafınca da yürütmesi maliyetlere olumlu yansımaktadır.

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

Özel firmalar tarafından sunulan kursların iş arama yardımları ile senkronize şekilde sürdürülmesi sağlanmalıdır. Ayrıca yüksek nitelik gerektiren, yüksek ücretli işlerde istihdam sağlayacak uygunlukta kurslara öncelik verilmelidir.

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

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

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

AİP’lerin amacına ulaşıp ulaşmadığının tespiti ancak bu politikaların etkinliğinin değerlendirilmesi ile açıklığa kavuşabilir. AİP’lere yapılan harcamaların bilhassa son dönemlerde artması bu programların etkinliğinin doğru ölçülmesi ihtiyacını da artırmaktadır. Türkiye bazından yapılan çalışmaların çoğu incelendiğinde yapılan analizlerin ne derecede yetersiz olduğu gözler önüne

serilmektedir. Bu eksikliğin önemli bir nedeni politikaları uygulayan kurum ve kuruluşların sağlıklı ve düzenli veri tutmamasından kaynaklanmaktadır. Bu veri setinin oluşturulması, belirli aralıklarla düzenli ölçümler yapılarak fayda-maliyet analizleri değerlendirilmesi, kontrol ve araştırma gruplarının tespiti sağlanmalıdır. Dolayısıyla AİP'lere ne kadar kaynak aktarıldığı açık şekilde bütün ayrıntılarıyla kamuoyuna sunulmalıdır. Bu sayede bağımsız araştırmacılar tarafından AİP etkinlik analizleri yapılabilecek ve elde edilen sonuçlar ortaya konulabilecek, politika önerilerinde bulunulabilecektir. Ancak bu ölçümler ve kayıtlar tutulduğu zaman yapılacak analizler sonrasında AİP'lerin etkin olup olmadığı kanıtlara dayalı olarak Türkiye özelinde söylenebilecektir. Genel bir sonuçtan ziyade her AİP'nin farklı sonuçlar yaratabileceği göz önünde tutulmalı ve Türkiye'de işsizlikle mücadelede uygulanacak en etkin AİP'lere kaynak aktarımı sağlanmalıdır.

Kaynaklar

- Akbulut, K. (2016), "Mesleki Eğitim Programları Kapsamında İstihdam Yükümlülüğüne İlişkin Kurallar Nasıl Değişti?", *Mali Çözüm Dergisi*, Mart-Nisan, ss.239 245.
- Akbaş, S. (2015), "Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Ayan, S. (2014), "G-20 Süreci Ve Aktif İstihdam Politikaları, Türkiye Ve G-20 Ülkelerindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi", T.C. **Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler Ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü**, Uzmanlık Tezi, 2014.
- Baydoğan, H. (2012), "Dezavantajlı Gruplara Yönelik Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği", Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Çalışma Ekonomisi Bilim Dalı.
- Betcherman, G. ve Olivas, K., Dar, A. (2004), "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries", **Social Protection Discussion Paper Series**, World Bank, 29142, No:0402
- Bonoli, G. (2010), "The Political Economy of Active Labor-Market Policy", *Politics & Society 2010 SAGE Publications*, 38(4), ss.435 457.
- Brown, A.J.G., ve Koetti, J. (2015), "Active Labor Market Programs-Employment Gain or Fiscal Drain?", *IZA Journal of Labor Economics*,4(12), ss. 2 36.
- Biçerli, K. (2005), "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?", *Çimento İşveren Dergisi*, 19(6) ss.1 12.

İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme

- Calmfors, L. (1994), "Active Labour Market Policy And Unemployment - A Framework for The Analysis of Crucial Design Features", **OECD Economic Studies No. 22**, Spring 1994.
- Dertli, N. (2007), Aktif İstihdam Politikaları- Eleştirel Bir Yaklaşım, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.
- Diriöz, Çapar, S. (2012), **İstihdamın Artırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü**, T.C Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- European Commission, **European Semester Thematic Factsheet Active Labour Market Policies**, 8 Haziran 2018 tarihinde https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_active-labour-market-policies_en.pdf adresinden alındı
- Günaydın İ. ve Yıldız B. (2016), Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği, *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(17), ss.264 300.
- Uşen, Ş. (2007), "Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", *Çalışma ve Toplum*, 2007/2, ss.65 94.
- Karabulut, A. (2007), "Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü Ve Etkinliği", **T.C. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü**, Ankara.
- Karakoç, Z. (2015), "İŞKUR'un Eğitim Programlarının Aktif İstihdam Politikaları Açısından İncelenmesi: Kırşehir İli Örneği", T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Kluve, J. (2014), "Active Labour Market Policies With A Focus On Youth", **European Training Foundation**, 15 Mayıs 2018 tarihinde <https://abdigm.meb.gov.tr/projeler/ois/egitim/017.pdf> adresinden alınmıştır.
- Kluve, J. (2010), "The Effectiveness of European Active Labor Market Programs", *Labour Economics*, 17(6), ss.904 918.
- Marshall, A. (2004), "Labour Market Policies And Regulations In Argentina, Brazil And Mexico: Programmes And Impacts", **Employment Analysis Unit Employment Strategy Department**, ILO, ISSN 1811-1319.
- McKenzie, D. (2017) "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence", **World Bank Policy Research Working Paper 8011**.
- Nie, J., Struby E. (2011), "Would Active Labor Market Policies Help Combat High U.S. Unemployment?", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Issue Q III, ss. 35 69.

- Öksüz, N. (2012), “Mesleki Eğitim Kurslarının İstihdam Üzerindeki Etkisi”, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Sanal, E. (2013), “Aktif İstihdam Politikaları”, *Toprak İşveren Dergisi*, 7 Temmuz 2018 tarihinde <http://dosya.toprakisveren.org.tr/makale/2013-99-enginsanal.pdf> adresinden alınmıştır.
- Şahin, B. ve Sevimli Erdil, Y. (2013), “Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yetiştirme Kursları ve İŞKUR’un Önemi”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 5(1), ss.1 10.
- Şentürk, E. (2017), “İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları: Türkiye Örneği”, T.C. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Taş, Y. (2016), “Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Sosyo - Ekonomik Açıdan Karşılaştırılması”, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 5(11), ss.25 55.
- TÜRKİYE İŞ KURUMU KANUNU, Kanun Numarası : 4904, Kabul Tarihi : 25/6/2003, Yayımlandığı R.Gazete : Tarih : 5/7/2003, Sayı : 25159
- Uzun, D. (2015), “Aktif İstihdam Politikalarının Uzun Süreli İşsizliğe Etkileri ve Türkiye’de İstihdamın Yapısal Analizi”, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- TÜRKİYE İŞ KURUMU (2016), Türkiye İş Kurumu, Kurumsal Mali Durum Beklentiler Raporu, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı Ankara.
- TÜRKİYE İŞ KURUMU (2017a), Türkiye İş Kurumu, 2017 Mali Yılı Performans Programı, Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, Ankara.
- TÜRKİYE İŞ KURUMU (2017b), Türkiye İş Kurumu, 2017 Yılı Faaliyet Raporu, Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, Ankara.
- TÜRKİYE İŞ KURUMU (2017c), 2018-2022 Dönemi Stratejik Planı, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, Ankara.
- TÜRKİYE İŞ KURUMU, 7 Temmuz 2018 tarihinde <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/aktifisgucuprogramlari.aspx> adresinden alınmıştır.
- TÜRKİYE İŞ KURUMU, 7 Temmuz 2018 tarihinde <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari.aspx> adresinden alınmıştır.