

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

**AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI UYGULAMALARINDA
YEREL YÖNETİMLERİN YERİ**

Yüksek lisans Tezi

Sevil Öztürk YILMAZ

Ankara-2007

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

**AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI UYGULAMALARINDA
YEREL YÖNETİMLERİN YERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Sevil Öztürk YILMAZ

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Berrin Ceylan ATAMAN**

Ankara–2007

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ BİLİM DALI

**AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI UYGULAMALARINDA
YEREL YÖNETİMLERİN YERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Berrin Ceylan ATAMAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Doç. dr. Berrin Ceylan ATAMAN (Danışman)

Prof. dr. Şerife Türcan ÖZŞUCA

Doç. dr. Cem KILIÇ

İmzası

Tez Sınavı Tarihi: 27.11.2007

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

İÇİNDEKİLER	i
TABLOLAR LİSTESİ	iv
KISALTMALAR	v
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARINA GENEL BİR BAKIŞ

I. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARININ GELİŞİMİ	7
II. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARININ İŞSİZLİĞİ ÖNLEMEDEKİ ETKİSİ	11
A. Aktif İşgücü Piyasası Politika Araçları	13
1. İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri	15
2. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları	17
3. Küçük İşletme Geliştirme Programları	18
4. Kamu Yararına Çalışma Programları	19
5. Mesleki Eğitim Programları	22
B. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Hedef Kitleleri	25
III. MERKEZİYETÇİLİKTEN ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİĞE YÖNELME: YEREL AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI NEDEN GEREKLİDİR?	27

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI
UYGULAMALARI

I. TÜRKİYE’DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİĞİN YAPISI	33
A. İstihdamın Yapısı	34
B. İşsizliğin Yapısı	39
1. Eğitim Durumuna Göre İşsizliğin Yapısı	42
2. Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Oranları	46
3. İş Arama Süresine Göre İşsizliğin Yapısı	47
4. Coğrafi Bölgelere Göre İşsizlik	48
II. TÜRKİYE’DE UYGULANAN AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI	50
A. Eğitim Programları	54
B. Toplum Yararına Çalışma Programları	58
C. Sübvansiyonlu İstihdam Programları	59
D. Küçük İşletmelere ve Kendi Hesabına Çalışanlara Yönelik Programlar	60
E. İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri	61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE AKTİF
İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

I. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞEN KONUMU	64
II. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN GENEL YAPISINA BİR BAKIŞ	69

A. Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi	73
B. Büyükşehir Belediyeleri ve Diğer Belediyelerin Görevleri Arasında Eğitim Hizmetinin Yeri	75
C. Yerel Yönetimlerin Yürüttüğü Eğitim Hizmetlerinin Yasal Dayanağı	77
D. İl Özel İdareleri	79
III. TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN YÜRÜTTÜĞÜ MESLEKİ EĞİTİM PROGRAMLARI	80
A. Türkiye’de Belediyelerin Uyguladığı Mesleki Eğitim Programlarının İncelenmesi	84
B. Belediyelerin Uyguladığı Mesleki Eğitim Programlarının Sonuçlarının Değerlendirilmesi	90
C. İŞKUR ve Belediyelerin Ortaklaşa Yürüttüğü Uygulamalar	99
SONUÇ	99
KAYNAKÇA	103
ÖZET	110
SUMMARY	111

TABLolar LİSTESİ

Sayfa No:

Tablo 1: İstihdamın Sektörel Dağılımı	34
Tablo 2: Eksik İstihdam Oranları	39
Tablo 3: Seçilmiş Yıllara ve Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları (Türkiye-Kent-Kır)	41
Tablo 4: Eğitim Düzeyine Göre İşsizliğin Dağılımı (Toplam)	44
Tablo 5: Eğitim Düzeyine Göre İşsizliğin Dağılımı (Erkek)	45
Tablo 6: Eğitim Düzeyine Göre İşsizliğin Dağılımı (Kadın)	45
Tablo 7: İşsizliğin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	46
Tablo 8: İş Arama Süresine Göre İşsizlik Oranları (%)	48
Tablo 9: Bölgeler Göre İşsizlik Oranları ve İstihdam (2000-2003)	49
Tablo 10: Türlerine Göre Düzenlenen İşgücü Yetiştirme Kursları	57
Tablo 11: İŞKUR' un 1999–2006* Yılı İstihdam Hizmetleri	62

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİP	: Aktif İşgücü Programları
AİPP	: Aktif İşgücü Piyasası Politikası
ALOSBİ	: Aliğa Organize Sanayi Bölgesi
ASMEK	: Antalya sanat ve Meslek Eğitim Kursları
BELTEK	: Belediye Teknik Eğitim Kursları
BELMEK	: Aliğa Belediyesi Meslek Edindirme ve Beceri Kursları
BELMEK	: Belediye El Becerileri ve Meslek Edindirme Kursları
CETA	: Comprehensive Employment and Training Act
ÇİSESGİM	: Çini, Seramik ve Süs taşı Üzerine Gümüş İşletmeciliği Eğitim Projesi
DPT	: Devlet Planlama teşkilatı
EES	: Avrupa İstihdam Stratejisi
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GAMEK	: Gaziantep Meslek Eğitim Kursları
GAMEK	: Gazi Belediyesi Meslek Edindirme Kursları
HİA	: Hanehalkı İşgücü Anketleri
IULA	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
İLMEK	: İlkadım Belediyesi Meslek Edindirme Kursları
İSMEK	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitim Kursları
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
İYMEK	: İstihdama Yönelik Meslek Edindirme Kursları
JTPA	: Job Training Partnership Act
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOMEK	: Konya Büyükşehir Belediyesi Meslek Kursları
KOSGEP	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Destekleme İdaresi Başkanlığı
LEDA	: Local Employment Development Action (Yerel İstihdam Geliştirme Eylemi)

MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
METEM	: Mesleki ve Teknik Eğitim Merkezi
MESS	: Metal Sanayicileri Sendikası
MDTA	: Manpower Development and Training Act
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PIC	: Private Industry councils (Özel Sektör Konseyleri)
PUJ	: Publicly Useful Jobs (Kamusal Açıdan Faydalı İşler)
SMMMO	: Samsun Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası
SUJ	: Socially Useful Jobs
TASGEP	: Tatvan Sosyal Gelişim ve Entegre Projesi
TECs	: Training and Enterprise Councils
TİSK	: Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği

GİRİŞ

Küreselleşme süreci, 1980'lerin başında hakim olan neo-liberal söylemler ve bu ideolojinin dayandığı serbestleşme, dışa açılma, piyasa ekonomisinin hakim kılınması önerileri ve uygulamaları ile hız kazanmış ve 1990'lı yıllarda toplumların tüm yapısı üzerinde etkilerini göstermeye başlamıştır. Teknolojinin hızlı gelişmesi, haberleşme ve ulaşım maliyetlerinin azalması, sermaye hareketlerinin yoğunlaşması ile birlikte artan dünya ticaret hacmi ve doğrudan yabancı yatırımlar, ekonomilerin birbirine eklenmesini sağlamıştır. Tüm bu gelişmelerin ışığında üretim tarzında değişim olmuş fordist üretim tarzından post-fordist üretim tarzına geçilmiştir. Post-fordist üretim tarzıyla beraber işçilerin niteliği de değişmiştir. İşçiler artık fordizmdeki gibi tek bir görev yapmamakta, yapılan iş genişlemekte ve işçinin üretim sürecindeki kontrolü artmaktadır.

Teknolojik gelişmeler sonucu, üretim yapısındaki değişme mesleklerde de önemli değişimlere yol açmıştır. Bu gelişme, niteliksiz ya da yeterli niteliğe sahip işgücüne olan talebi ve bunların istihdam içerisindeki payını azaltırken, eğitim düzeyi dolayısıyla da niteliği yüksek işgücüne olan talebi arttırmıştır. Teknolojik gelişmeyle beraber, bilgili ve nitelikli insan sermayesi, fiziksel sermayenin önüne geçmiştir. Bilginin ve teknolojinin sürekli gelişmesi, yaşam boyu eğitim felsefesini getirmiştir. Sürekli istihdamda kalabilmek, ancak yaşam boyu eğitimle mümkün olacaktır. İşçilerin niteliğinde gözlenen bu değişikliklere uyum sağlayabilmek için, işçilerin niteliklerini arttırmaları önemlidir. Çünkü işgücü piyasasında gözlenen bu değişmelere işgücü adapte olmadığı takdirde işsizlik daha da artacaktır. Bu açıdan bir aktif işgücü politikası olan mesleki eğitim önem kazanmaktadır.

Küreselleşmenin her alana etkisi ile birlikte en önemli etkilerinden birini işgücü piyasası üzerinde göstermektedir. 1990'lı yılların başından itibaren, özellikle

ABD (Amerika Birleşik Devletleri) ve İngiltere olmak üzere gelişmiş ülkelerde işgücü piyasasını esnekleştirme çabaları hız kazanmış, işletmelerin işgücü maliyetlerini en aza indirme ve düşük ücret isteklerinin arttığı bir dönem başlamıştır. Bu işgücü piyasasını esnekleştirme çabalarının etkisi ile ulus devletin ve ulusal politikaların işgücünü koruma işlevleri azalmaktadır. Küreselleşme ile birlikte çalışma ilişkilerinde, koruyucu yasalarda, çalışma standartlarında esnekliklere ve kuralsızlıklara izin verilmektedir.

Küreselleşme işgücünün niteliği, çalışma koşulları ve istihdamın niteliğinde önemli değişmelere neden olmuştur. Küreselleşmenin etkisi ile işgücünde kutuplaşmalar meydana gelmiş, işgücü çekirdek ve çevre işgücü olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Küreselleşmenin işgücü açısından ortaya çıkardığı en önemli sorun işsizliktir. Günümüzde istihdam ve işsizlik gerek ekonomik ve gerekse sosyal sonuçları ile hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için sosyal bir sorun haline gelmiştir. İşsizlikle mücadelede hiç kuşkusuz birincil önlem uzun vadeli ekonomik büyüme ve sanayileşme politikalarının oluşturulmasıdır. Ancak büyümenin gerçekleştirilmiş olması da, tek başına işsizlerin kaliteli işlerde istihdam edilebilmelerini sağlamada yeterli olmamaktadır. Bugünkü işsizliğin önemli bir kısmı teknolojik gelişmelerin bir sonucu olan yapısal nitelikte, uzun süreli ve özellikle genç nüfusu etkileyen bir işsizliktir. İşsizliğin nedenleri arasında ilk başta teknolojik gelişmeler, sermaye hareketliliği ve işgücü piyasasının küreselleşmesi gelmektedir. Tüm bu nedenlerin etkisi ile uygulanan makro ekonomik politikaların tek başına işsizliği çözmeye etkili olmadığı görülmüş ve başta OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) ülkeleri olmak üzere aktif işgücü piyasası politikalarına ağırlık vermeye başlanmıştır.

İşsizliğin nedenleri gibi, bunu önlemeye yönelik politikalarda ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Ancak tüm politikaların ortak yanı, işsizliğin toplumsal açıdan sorun yaratmayacak düzeye indirilmesidir. OECD'nin jobs study of 1994 adlı yayınında işgücü piyasası politikalarında odak noktasının gelir desteğini öngören politikalardan aktif konuma kaydırılmasını öngörüordu ki, bu yaklaşım Avrupa

Birliği tarafından da benimsenmektedir. Çalışmada yapılan öneriye göre, edilgen gelir desteği politikasına alternatif olarak (ki bu politika İsve'te uzun süredir uygulanmaktadır) aktif işgücü piyasası politikalarına geilmeliydi (OECD, 1994: 41–47).

AİPP (Aktif işgücü piyasası politikası) uygulamalarına son dönemde artan ilgiyle birlikte bu politikalarından daha önce ağırlık, pasif istihdam politikalarındaydı. Pasif istihdam politikalarının başlangıcı 1900'l yıllara kadar gitmektedir. İlk önceleri gönüllü yardım ilkesi ile başlayan bu uygulama, 1920–1950 yılları arasında yerini gönüllülük ilkesinden, zorunlu uygulamaya bırakmaya başlamıştır. Pasif işgücü piyasası politikalarının zorunlu hale gelmesinde Birinci Dünya Savaşından sonra, ülkelerin içine düştüğü toplumsal sıkıntılar büyük rol oynamıştır. Günümüzde sosyal güvenlik programına sahip 178 ülkeden 68'inin işsizlik sorununun etkilerini azaltmada kullanılan işsizlik sigortasını uygulamakta olduğu bilinmektedir (TİSK, 2000: 7). Pasif işgücü piyasası politikaları gelişmekte olan ülkelerden ziyade gelişmiş ülkeler tarafından daha çok uygulanan politikalarlardır. Bu politikaların temel amacı istihdamı artırarak işsizlik oranlarını azaltmak yerine işsizleri maddi açıdan destekleyerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları en aza indirmektir. Bu politikalar işsizlik sorunuyla mücadele ederken, genellikle piyasa mekanizmasının işleyişine müdahale etmeyip, sonuçlarını hafifletmeye ve toplum açısından daha kabul edilebilir kılmaya çalışan bir politika izlemektedir. Aktif ve pasif işgücü politikaları arasındaki en önemli farklılıklardan biri de pasif politikaların çalışma yasalarında yer alması ve hukuki bir hak olmasıdır. Pasif politikaların uygulanışı veya kaynak aktarımını bunu uygulayan kuruluşların inisiyatifinde değildir. Fakat aktif işgücü politikaları uygulayan kuruluşlara belli bir esneklik sunmaktadır. Bu politikalar her ne kadar hukuki bir zemine dayansa da, uygulanmasında, programların seçiminde ve hedef kitlenin seçilmesinde belli bir esnekliğe sahiptir.

Geleneksel olarak Avrupa Birliği yesi ülkeler, işgücü piyasası politikaları ile pasif politikaları düzenlemeye ve işlerliğini kontrol etmeye çalışmışlardır. Pasif politikalar ile işini kaybedenlerin veya iş bulamayanların alım gücünü koruyabilmeleri için gelir desteği sağlamayı amaçlanmıştır. İşgücü piyasasında

ağırlık işsizlik sigortası ve işsizlik yardımına verilmiş ve gayri safi milli hâsılının önemli bir kısmını pasif politikalara harcanan paralar oluşturmuştur. Gelişmiş ülkelerde işgücü piyasasına yönelik harcamaların çoğunu işsizlik sigortası harcamaları oluşturmaktadır. Ancak, işsizlik ödeneklerinin maliyetleri artırması ve işsizlik sorununu çözmede yetersiz kalması nedeniyle başka tamamlayıcı tedbirlere ihtiyaç duyulmuştur. Pasif politikalar işsizliği önleme gibi bir amaç taşımamakta, hatta işsizliğin artmasına katkıda bulunduğu iddia edilmektedir. Bu nedenle, sadece işsizliğin sonuçlarını telafi edici politikalar değil, işsizliği en azından azaltmayı amaçlayan politikalar gündeme gelmiş ve birçok ülke işgücü piyasası politikalarının daha etkin işleyebilmesi için ağırlığı aktif işgücü politikalarına vermeye başlamıştır. Böylece işsizliği kontrol etmeye ve aşağıya çekmeye çalışmışlardır. Aktif politikaların pasif politikalara tercih edilmesinin bir nedeni de aktif müdahalelerin farklı grup ve sektörler için kolayca uygulanabilmesidir. Pasif politikalar daha genel bir nitelik taşımaktadır. Yani, belli bir süre prim ödeme ve işsiz kalma işsizlik sigortası ve diğer yardımlardan yararlanabilmek için yeterli olmaktadır. Aktif politikaların avantajı ise farklı hedef gruplarına hitap edebilmesidir.

Aktif işgücü piyasası politikalarının temel amacı, işsizlere gelir desteği sağlamak yerine, onların çalışma hayatına dönüşlerini kolaylaştırmaktır. Aktif işgücü piyasası politikaları, etkilenen gruplara ve bölgelere yöneliktir. Öncelikli hedef kitlesi uzun süreli, genç, kadın, göçmen ve özürlü işsizler gibi işgücü piyasası içinde iş bulma ihtimali oldukça zayıf olan gruplara yöneliktir. Bu politikalar arasında, işgücünün nitelik düzeyini yükseltici eğitim programları, bilgilendirme ve işe yerleştirme hizmetleri, genç işsizlere iş deneyimi kazandıracak programlar, istihdam yaratma programları, işsizliğin çok olduğu bölgelerde işyerlerinin mali bakımdan desteklenmesi ve girişimciliğin özendirilmesi gibi önlemler yer almaktadır.

1970'lerden sonra aktif işgücü piyasası politikaları işsizliği önleme konusunda daha fazla önem kazanmaya başlamışlardır. Aktif işgücü programlarının uygulanmasında beklenen amaçlar ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, bazı amaçlar ön plana çıkmaktadır. Bu amaçların başında sosyal sermayenin ekonomik büyümeye yardımcı olacak şekilde geliştirilerek, ekonomide meydana gelecek yapısal değişimlere uyumunun sağlanmasını kolaylaştırmaktır. Diğer bir amaç ise,

toplumda çeşitli nedenlerle iş bulmakta güçlük çeken dezavantajlı kesimlerin (özürlüler, genç işsizler, kadınlar v.b) işgücü piyasasına katılımını sağlayarak toplumda eşitliğin sağlanmasını gerçekleştirmektedir. Üçüncü bir amaç ise, işgücü piyasasında işgücünün niteliğine uygun işlerle uyumlu şekilde eşleştirilmesinin gerçekleştirilmesi, iş piyasası hakkında gerçekçi bilgilere sahip olunmasını sağlamaktır.

Türkiye hızla artan genç bir nüfusa sahiptir. İşsizlik, ithal ikameci sanayileşme döneminden bu yana önemi gittikçe artan ekonomik ve sosyal bir sorundur. Nüfusun ve işgücünün artış hızına paralel ülkenin istihdam yaratamaması işsizliğin artmasında önemli bir etkidir. Türkiye’de uygulanan aktif işgücü piyasası politikalarını yürüten kurum İŞKUR’dur (Türkiye İş Kurumu). Ancak İŞKUR tek başına işsizliği çözmede ve bu politikaları uygulamada etkili midir? Çalışmamızın odağında yer alan yerel yönetimlerin yürüttüğü aktif işgücü piyasası politikalarından olan mesleki eğitim programları işsizliğin azaltılmasında ne derece etkilidir?

Merkeziyetçi sanayi toplumu yerine adem-i merkeziyetçi bilgi toplumuna doğru yaşanan gelişmeler, yerel yönetimleri ve kent yapılarını doğrudan etkilemektedir. Küreselleşme ile gelen yerelliğe koşut olarak gittikçe hızlanan kentleşme olgusu, günümüzde yerel yönetimleri giderek büyüyen sorunlar yumağı ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu yönetimler bir yandan mevcut hizmetleri daha iyi ve yaygın olarak sunmak zorunda kalırken, diğer yandan da yeni ve farklı kentsel hizmetlere olan talebi ve ihtiyacı karşılamaya çalışmaktadır.

Aktif istihdam politikalarının yerel birimler tarafından uygulanmasının faydası yerel birimlerin daha iyi bilgiye sahip olmasıdır. Yerel birimler, yöredeki işsizlik probleminin boyutu ve yapısını merkezi birimlerden daha iyi bileceklerinden, politikaların nasıl tasarlanması gerektiği konusunda daha iyi bilgi sahibi olacaklardır. Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin uyguladığı mesleki eğitim programları, düşük nitelikli kişilere destek olarak bunların niteliklerini yükseltmelerine katkıda bulunmaktadır. Ancak belediyeler tarafından yürütülen bu programlara katılan kursiyerlerin, işgücü piyasası içinde iş bulup bulmamaları yönünde bir değerlendirme çalışması bulunmamaktadır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimler tarafından uygulanan aktif işgücü politikalarının anlamlı olabilmesi için aktif işgücü politikalarının genel olarak neler olduğundan bahsedildikten sonra, günümüzde önemi giderek artan adem-i merkeziyetçiliğin aktif politikalar açısından nasıl bir etki yarattığına değinilecektir. Acaba aktif politikaların tek bir merkezden yürütülmesi mi daha etkili yoksa birçok merkez tarafından yürütülmesi mi etkinliğini arttırmakta? Bu ve buna benzer soruların cevabını bulmaya çalışacağız. Ayrıca yerel aktif işgücü politikalarının neler olduğu ve neden gerekli olduğu üzerinde duracağız.

İkinci bölümde sayısal verilere dayanarak Türk işgücü piyasasının mevcut yapısı ele alınacaktır. İstihdam ve özellikle işsizlik oranlarına değinilerek aktif politikaların anlamlı kılınabilmesi için bu dönemdeki Türk işgücü piyasası bilgilerine ihtiyacımız bulunmaktadır. Daha sonra ise Türkiye’de uygulanan aktif işgücü politikalarının neler olduğu ve İŞKUR’un konumundan bahsedilecektir.

Üçüncü bölümde çalışmamızın odağında olan yerel yönetimlerin küreselleşme sürecinde değişen konumundan bahsedildikten sonra, Türkiye’de belediyelerin uyguladığı aktif işgücü programlarından olan meslek kurslarına yer verilecektir. Tüm Türkiye’de bulunan belediyelerin bu alanda yaptığı çalışmalara ulaşmamız imkânsız olduğundan sadece her bölgeden seçmiş olduklarımıza yer vereceğiz.

BİRİNCİ BÖLÜM

AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARINA GENEL BİR BAKIŞ

Bu bölümde aktif işgücü politikalarından genel olarak bahsedilecektir. AİPP, işsizliği önleme ve sınırlama amacını taşımaktadır. Aktif işgücü piyasası politikalarının gelişiminden bahsedildikten sonra, bu politikaların işsizliği önlemedeki etkisinden bahsedilecektir. Çalışmamızın temel noktası olan yerel yönetimler olduğu için aktif politikaların yerelleşmesine de değinilecektir. AİPP genel olarak bahsetmemiz çalışmamızın ana noktası olan yerel yönetimlerin uyguladığı programların anlaşılmasında etkili olacaktır.

I. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

AİPP uygulamalarının birçok tanımı bulunmaktadır. Aktif işgücü politikaları, işgücü piyasasına müdahale etmenin en etkin yollarındandır. Aktif istihdam politikaları, devletin, işsizlik sorununu çözmek, işsizlerin sayısını azaltmak amacıyla, devletin iş alanlarının açılmasına ve dolayısıyla emek talebinin artmasına yönelik dolaylı-dolaysız bir biçimde uyguladığı sosyo-ekonomik politikaların bütünüdür. OECD, aktif istihdam politikalarını, iş piyasasını ve işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmek ve daha etkin bir iş piyasasını teşvik etmeye yönelik önlemler şeklinde tanımlamaktadır (Gündoğan, 2003: 165). Aktif işgücü piyasası politikaları; doğrudan iş yaratma, eğitim, işgücü piyasalarının işgücü arz ve talebini uygun şekilde bir araya getirecek dengelemeye yönelik politikalardır (TİSK, 2000: 65). İşgücü talebini artırarak, işsizliği önlemeye yönelik önlemlerle, mesleki eğitim, yeniden eğitim,

insan gücü planlaması, işgücü hareketliliğinin sağlanması, erken emeklilik ve çalışma koşullarının esnekleştirilmesi gibi önleyici politikalar bütünüdür (Uçkan, Banu, 2001: 8). Bu tanımlardan da anlaşılacağı gibi bu politikalar işsizliği önleme ya da sınırlama amacı taşımaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikaları yaklaşık olarak 50 yıllık bir geçmişe sahiptir. Ancak bu kavram zaman içinde değişim geçirerek önemli ölçüde gelişmiştir. İsveçli sendika iktisatçıları Gösta Rehn ve Rudolf Meidner'in, 1950'li yıllarda kurdukları model ile amaçları İsveç işgücü piyasasında hâkim olan katı şartları önlemek idi. Onlara göre yapılması gereken, mesleki ve coğrafi mobilitayı artırmak ve bu yolla işgücü piyasası darboğazlarını önlemek, enflasyonist baskıları hafifletmek ve ekonomide yüksek büyüme potansiyelini elde etmek idi. 1960'lı yıllarda OECD, ABD'deki toplu işten çıkarmaları ve diğer ülkelerdeki işsizlik olgusu karşısında, işgücü piyasası yetersizliklerini önlemek amacıyla İsveçli iktisatçıların modeli daha da geliştirilerek uygulanmaya başlanmıştır. Aktif işgücü piyasası politikalarının amacı, istihdam düzeyini sabit ve işsizlik düzeyini makul ölçüde tutarak mevsimlik inişler arasındaki farkları azaltmaktır. İlerleyen yıllarda aktif işgücü politikaları, ekonomideki bir dizi köklü değişikliğe uyarlanmak ve varlığını sürdürmek zorunda kalmıştır. Aktif işgücü piyasası politika kavramının değişimini etkileyen önemli ekonomik olaylar aşağıda gösterilebilir(Lönnroth, juhani, 2000: 75).

- 1970 ve 80'lerdeki iki petrol krizi,
- 1990'larda döviz kuru telaşının yarattığı ekonomik kriz,
- Üretim temeline dayalı homojen emek piyasasından karmaşık hizmet ekonomisine geçiş,
- İletişim teknolojisinin yaygınlaşması,
- Küreselleşme, piyasaların liberalleşmesi, ekonomik entegrasyon ve dünya ölçekli uluslararası şirketlerin ortaya çıkışı,
- Devamlı ve yüksek bir yapısal işsizliğin ortaya çıkışı

Tüm bu ekonomik olaylarının etkisi ile aktif işgücü piyasası politikaları, işsizleri ve işgücü piyasasından dışlananları hedef alan ve onların istihdam

imkânlarını, niteliklerini ve çalışma hayatına katılımını arttırmayı amaçlayan politikalar haline gelmiştir.

İkinci Dünya Savaşından sonra, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülkede uygulanan politikaların temel amacı tam istihdamı sağlamak olmuştur. 1950-1960'lı yıllarda işsizlik düşük, ekonomik büyüme yüksek ve istikrarlı idi. Bununla beraber 1960 sonları ve 1970'li yıllar boyunca ekonomik sorunlar birikmeye ve bunu takip eden süreçte işsizlik artmaya devam etmiştir. 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin nedeni olarak Keynesyen refah devletinin sosyal harcamalarının yüksekliği ile açıklanmaya çalışılmıştır. Devletin ekonomiye müdahalesi ve sosyal alanda düzenleyici rolünün artması, bu bağlamda işçi sınıfının elde ettiği hakların ve yüksek ücretlerin, krizin ortaya çıkışına kaynaklık ettiği ileri sürülmüştür (Temiz, 2004: 76). Tüm bunların sonucunda krizden çıkış yolu neo-liberalizmde aranmış, araç olarak ta yapısal uyum politikaları gündeme getirilmiştir. Tüm bu süreci kapsayan bir başka olgu ise küreselleşmedir. Tüm bu sürecin etkisi ile işsizlik son 20 yıldır birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede artmış ve bu nedenle de en önemli ekonomik ve sosyal sorunlardan biri olarak değerlendirilmiştir. İşsizliği azaltmak ve de mümkünse ortadan kaldırmak, birçok hükümetin ilk amacı olmuştur. İşsizliği azaltmak için uygulanan toplam talep politikaları, bu problemi çözmek için yetersiz kalmıştır. Pasif işgücü politikaları ise, her zaman olmamakla beraber, işsizlikle mücadele yerine onun olumsuzluklarını ortadan kaldırmak gibi farklı işlevlere sahip olması nedeniyle, eksik ve yetersiz olarak değerlendirilmiştir. Bu nedenle Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere birçok ülke, işgücü piyasası aksaklıklarını azaltmak ve risk grubu olarak kabul edilen genç, özürlü, niteliksiz ve uzun dönemli işsizler için aktif işgücü piyasası programları çerçevesinde politikalar geliştirmeye ve uygulamaya başlamışlardır.

1970'li yıllarda petrol krizinin ortaya çıkardığı sorunları çözmek için, çok fazla da başarılı olmayan istikrar politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Artan işsizlikle mücadele için kamu sektöründe iş yaratma ve yerel istihdam girişimleri gibi farklı işgücü politika ve programları uygulanmış, bir bütün olarak ekonomi politikaları aynı kalırken; bu istihdam politikaları ile işsizlik çok fazla

düşürülemedi. Böylece bu süre boyunca işgücü piyasası politikaları bir dereceye kadar gözden düşmüştür.

1980'li yıllarda, piyasa mekanizması ve işgücü piyasasının kuralsızlığı (deregulation) önem kazanmaya başlamıştır. İşgücü piyasası politikaları genel verimlilik etkisi kapsamında yeniden keşfedilip, değerlendirilmiştir. İşgücü piyasası politikalarına yüklenen amaç; işgücü piyasası esnekliğini geliştirmek ve yapısal reformlara yardımcı olmak olarak şekillendirilmiştir. Uzun süren ekonomik büyümeye rağmen durum, makro ekonomik değerlendirme kapsamında güvenilir olarak değerlendirilmiştir. Ekonomik politika sınırlayıcı olarak kalmış ve bu yeni çeşit işgücü politikalarına rağmen işsizlik ortadan kalkmamıştır (Nickell ve Layard, 1999: 8).

1990 yılında, "İşgücü Piyasası Politikaları için Yeni Çerçeve" başlıklı OECD Sekretaryası raporuna bağlı olarak OECD İnsan Gücü ve Sosyal İlişkiler Komitesince sunulan bir bildiri OECD Bakanlar Komitesince kabul edilmiştir. Bu bildiriye temel vurgu, işgücü piyasası politika önlemleri ve ekonomik ilerleme deneyimleri yaşanırken, verimlilik ve adalet amaçlarının birlikte sağlanması gerekliliği üzerine kurulmuştur. Bu politikaların kullanımının genişletilmesi uluslararası kuruluşlarca *OECD*, *EC(European Commission)* standart bir öneri olmuştur. Avrupa Konseyi 1997 Avrupa Birliği ülkeleri'nin istihdam stratejileri içerisinde aktif işgücü politikalarını temel bir araç olarak dahil etmiş ve birçok üye ülke bu tavsiyeyi takip etmiştir.

Bir değerlendirme yaparsak, 1970'ler ve 1980'lerde yaşanan iki petrol krizi, 1990'larda döviz kuru oranlarından kaynaklanan ekonomik kriz, imalat sanayine dayalı homojen işgücü piyasasından karmaşık post-endüstriyel hizmet ekonomisine doğru değişim, bilgi teknolojisinde yaşanan gelişmeler, piyasa liberalizasyonu ve ekonomik entegrasyonun eşlik ettiği küreselleşme ve çokuluslu şirketlerin ortaya çıkışı, sürekli ve yüksek oranda yapısal işsizliğin görülmesi şeklinde özetlenebilir. Bu gelişmeler içerisinde aktif işgücü piyasası politikaları, işsizleri ve işgücü piyasasından dışlananları hedefleyen politika ve programlar olarak tanımlanmaya başlanmıştır.

1992 yılındaki OECD Bakanlarının toplantısında, emek piyasası politikalarına yapılan harcamaların pasif politikalardan aktif politikalara kaydırılmasının gerektiği vurgulanmıştır. Daha sonra da aktif işgücü piyasası politikalarının etkinliğini arttırmaya yönelik birçok çalışmalar yapılmıştır. Aktif işgücü piyasası politikaları için yapılan harcamalar, işsizliğin yükseldiği dönemlerde daha fazla artış göstermektedir. Bu artışın bir nedeni de bu politikaların daha fazla tercih edildiğini göstermektedir. Birçok Avrupa Birliği ülkesi GSYİH'nın önemli bir miktarını bu politikalar için ayırmaktadırlar. AB ortalamasında 1986-90 yılı % 0,62 iken 1996-99'da % 0.78 olmuştur. OECD ortalamasında aynı tarihler arasında sırasıyla %0.54'den % 0.66'ya çıkmıştır (Calmfors, L. vd.,2002: 4). Bu artış oranı ülkeler bazında daha net görülmektedir. Geleneksel olarak aktif işgücü politikalarına ağırlık veren Danimarka, Finlandiya, Almanya, Hollanda, İsveç gibi ülkelerde bu oranlar diğer ülkelere göre oldukça yüksek kalmıştır. Amerika'da bu oranın düşük seyretmesi ise, ikili bir yoruma açıktır. Bu oranın düşük olması ya Amerika'daki işsizlik oranlarının düşük olması ya da bu ülkenin işsizlik sorununu çözmeyi piyasanın eline bırakma tercihinden kaynaklanabilmektedir

II. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARININ İŞSİZLİĞİ ÖNLEMEDEKİ ETKİSİ

İşsizlikle mücadelede öne sürülen klasik yöntem ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Ekonomik büyüme mal ve hizmet üretiminin artması ile sağlanacak, bu durum ise yeni işçilerin işe alınmasına imkân sağlayacaktır. Ancak ekonomik büyüme tek başına, mevcut işsizlere ve işgücü piyasasına yeni gereklere uygun işler yaratmak için yeterli değildir. Ekonomik büyümenin yanı sıra aktif işgücü politikalarına öncelik verilmesi önemlidir. Aktif politikaların başarı ile uygulanabilmesi ise ekonominin genel durumu ve işgücü piyasasının kendine özgü yapısına bağlıdır. Bu bağlamda aktif programlarda başarılı olabilmek için ekonominin durumu ve ekonomide gelişme potansiyeli bulunan sektörler ve hedef grupların dikkate alınması gerekmektedir. Aktif işgücü piyasası programları geniş ölçekli bir işsizlik sorununu çözmeye yönelik olarak uygulandığında yetersiz

kalmaktadır. Ancak belirli şartlar altındaki belirli gruplara yönelik olarak kullanıldıklarında başarı şansları artmaktadır. Aktif işgücü programları, politikaların doğru hedeflendiği ve ekonominin büyüme gösterdiği dönemlerde daha etkin olmaktadır. Bu programların başarılı olabilmesi için en önemli değişken ekonomide işgücü talebinin bulunmasıdır.

Pasif işgücü piyasası politikalarından ziyade aktif işgücü piyasası politikaları, OECD ülkelerinde, geçiş ekonomilerinde işsizlikle mücadelede temel bir araç olarak teşvik edilmektedir. Amerika'da, İngiltere'de aktif işgücü piyasası politikaları, işsizleri tekrar işe döndürmek için uygulanmaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri arasında yüksek vasıflı ve bilgi ekonomisinin yaratılmasını amaçlayan işgücü piyasası politikalarının aktivizasyonu Avrupa İstihdam Stratejilerinin arkasındaki anahtar yaklaşım olmuştur. Bu anlamda aktif işgücü politikalarının değerlendirilmesi önem arz etmektedir.

İşsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarını yıllardır uygulayan ülkelerin deneyimleri sonucunda şu söylenebilir: Aktif istihdam politikalarının başarılı olup olmadıkları konusunda jüri henüz kararını vermemiştir. Aktif işgücü politikalarının sonuçlarının değerlendirilmesi konusunda değişik çalışmalar yapılmakla beraber tam bir sonuca varılabildiği söylenemez. Çünkü temelde yöntem ve verilere ulaşma sorunu vardır. Ayrıca uygulamaların parça parça değerlendirilmesinin yanında, bütünsel açıdan değerlendirilememe sorunu bulunmaktadır. Aktif işgücü piyasası politikalarının net etkisini belirtmek oldukça zordur. Çünkü bu politikaların diğer politikalarla kesişmesi de söz konusudur. Bu diğer politikalar pasif işgücü piyasası politikaları, talep yönetimi politikaları ya da yapısal işgücü politikalarıdır (minimum ücret, toplu sözleşme düzeni, istihdamı koruma yasaları v.s). Bütün bunlar işsiz kişiler ile işgücü piyasası için sonuçları etkileyebilecek durumdadır (Scarpetta, 1996 aktaran Körpe,2003). Bütün bunlar programın uygulanması süresince değişirse, programın bir bütün olarak ekonomi üzerindeki sonuçlarını etkileyebilecektir (Pierre, 1999: 6–9).

Aktif istihdam politikalarını başarısız bulanlar, bu politikaların oldukça pahalı olmalarına karşılık maliyetleri ile karşılaştırıldığında önemsiz faydalar sağladıklarını

ileri sürmektedirler. Onlara göre bu politikaların popüler olması, sendikalar ve işverenler gibi bu politikalardan fayda sağlayan grupların siyasetçiler üzerinde baskı yapması, siyasetçilerinde kendilerine yüksek politik avantaj sunan bu politikalara ayrıcalık vermelerinin bir sonucudur.

Diğer yandan aktif istihdam politikaları konusunda iyimser olanlar- bu konuda bazı problemler olduğunu inkâr etmemekle beraber- bu politikalarla açık işlerin daha iyi keşfedilmesinin ve daha hızlı doldurulmasının sağlanabileceğini, kişilerin daha verimli işlere girmelerinin mümkün olacağını ve yeni işletmelerin kurulmasında yardımcı olacağını ileri sürmektedirler.

İşsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarının etkinliğine yönelik bir değerlendirme yapmak gerekirse, bu politikalar işsizliği tek başına çözebilecek sihirli öneriler değildir. Aktif istihdam politikalarının ana amacı işsizlerin istihdama geçiş yapmalarını sağlamak olduğundan, politikaların etkinliği ekonomide yeterince açık iş olup olmamasına bağlıdır. İşgücü piyasasında yeterince açık iş yoksa aktif işgücü politikaları sadece mevcut işlerin yeniden dağılımını etkileyecektir. Bu nedenle bu politikalara –bunların işsizliği azaltmaktaki rollerini abartmadan- emek piyasasının etkinliğine katkıda bulunacak ve makro ekonomik politikaların tamamlayıcısı mütevazı politikalar olarak yaklaşılmalıdır (Peter, Robinson,1996, aktaran Biçerli, 2005: 14). Yine İngiltere’de uygulama sonuçlarının değerlendirildiği bir çalışma da “aktif işgücü piyasası politikalarının, işgücü piyasasının etkin operasyonunu geliştiren ve sosyal amaçların sağlanmasına bazı katkılar yapabilen ekonomi politikanın oldukça basit araçlarından biri olarak görülmesinin zamanıdır. Fakat etkinliği abartılmamalıdır” denmektedir (Robinson, 1995: 18).

A. Aktif İşgücü Piyasası Politika Araçları

Aktif işgücü politikaları işsizlikle mücadelede önemli bir yere sahiptir. 1990’lı yıllardan sonra Doğu Avrupa ülkeleri ve Türkiye gibi piyasa ekonomisi ile bütünleşmeye çalışan ülkelerde işsizlikle mücadele etmek ve istihdam yaratmak için aktif işgücü politikalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır.

İşsizlik pek çok sebebi olan karmaşık bir olgudur. İşsizliğin en önemli nedenlerinden biri de küreselleşmeye bağlı olarak rekabetin artmasıdır. Küreselleşme mal, hizmet ve işgücü piyasalarında kalıcı yapısal değişikliklerin olmasını gerekli kılmıştır. Bu gelişmelerin işgücü piyasası üzerindeki bir başka etkisi teknolojik gelişmeye bağlı olarak eğitilmiş işgücüne olan talebin artmasıdır. Yüksek işsizliğin yaşandığı ülkelerde artan eğitim gereği yeterince karşılanamamış, emek arzı ile talebi arasındaki nitelik uyumsuzluğu ve eşleşememe sorunu işsizlik problemini doğurmuştur. Bu dönemde işsizlik içinde uzun dönemli işsizliğin payının artması ve işsizliğin bölgeler arasında farklılıklar göstermesi, işgücü piyasalarının değişen ekonomik koşullara karşılık verebilme özelliğini düşürmüştür. Artan işsizliğe çözüm olabilmesi için aktif işgücü politikalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır.

Aktif işgücü piyasası politikalarının üç ana unsuru içermesi gerekmektedir (Fraser, 1999: 152).

- İş arayanla işvereni eşleştiren istihdam ve danışmanlık hizmetleri;
- İşgücü piyasası gereksinimlerine yönelik eğitim hizmetleri;
- Sübvansiyon edilen geçici iş yaratma hizmetleridir.

Bu bağlamda aktif işgücü piyasası programları genel olarak şunlardır;

1. Kamu istihdam hizmetleri;
2. İşsiz kişileri istihdam etmeleri firmalara ücret/istihdam sübvansiyonu verilmesi;
3. Doğrudan iş yaratma (kamu yararına çalışma programları/ kamu hizmetlerinde istihdam);
4. Küçük işletme geliştirme programları;
5. İşsiz yetişkin veya işsiz kalma riskiyle karşı karşıya olanlara eğitim/yeniden eğitim (işgücü yetiştirme) programlarıdır (Özşuca, 2003:138).

1. İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri

Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri(istihdam hizmetleri) kavramı ile kamunun işgücü piyasalarındaki bilgi eksikliğini gidermeyi, işçi-işveren eşleştirmesini sağlamaya yönelik çeşitli hizmetler kastedilmektedir. İşgücü piyasasında işçi ile işverenin buluşturulması kamu istihdam ofislerinin temel görevidir. Bunun yanında kamu istihdam ofislerinin görevi yapısal işsizliği önlemek ve uzun dönemli işsizler ile diğer iş bulmakta zorlanan işsizlerin iş bulabilmelerini sağlamaktır. Bu bağlamda kamu istihdam ofisleri işçi ve işvereni eşleştirmenin yanında, doğrudan iş yaratımı, ücret sübvansiyonu ve mesleki eğitim gibi diğer aktif işgücü politikalarının uygulanmasında görevlendirilebilmektedir. İşsizlikle mücadelede etkili bir yöntem olan iş arama yardımı programlarının yürütülmesinde kamu istihdam ofislerinin geleneksel görevleri olan eşleştirmenin ötesinde işsizlere ulaşmak, onların iş arama becerilerini geliştirmek ve işverenler tarafından duyurulmayan işleri bulmalarına yardımcı olmak gibi hizmetleri de yürüttükleri görülmektedir (Biçerli, 2004: 182).

Kamu istihdam ofislerinin işgücü piyasası içinde sağlıklı bir eşleştirme hizmeti sunması ekonomik etkinliğe katkı sağlamaktadır. Çünkü işverenin uygun elemanı bulabilmek için harcadığı zaman ve para hem işletme hem de ülke ekonomisi için bir kayıptır. Kendine en uygun işi arayan kişi içinde işsiz olarak kaldığı süre zaman ve para kaybıdır. Bu sebeple işgücü piyasasında sağlıklı bir eşleştirmenin olmaması her iki taraf içinde önemli bir maliyet kaybına neden olmaktadır. İstihdam hizmetlerinin ana amacı işgücü piyasasında iş arayan eleman ile işverenin kaybını hafifletmek ve gittikçe karmaşıklaşan işgücü piyasasını düzenli bir hale getirmektir. Danışmanlık hizmetlerinin görevleri kişilerin değişen çalışma koşullarına kolay bir şekilde uyumunu sağlayarak, kişileri yeni işlere yerleştirmek ve kendi özelliklerine en uygun işe yerleşmesini sağlamaktır. Bu kapsamda:

- İş ve meslek danışmanlığı;
- İşgücü piyasası hakkında bilgilenme;
- İş kulübü hizmetleri;
- Sosyal danışmanlık;

- İŖe yerleŖtirme hizmetleri;
- Toplu iŖten çıkarma ve zelleŖtirme gibi durumlarda endüstriyel uyum hizmetleri;
- Yeni bölgeye taŖınma teŖviki verilmektedir (Blundell,Dias ve Meghir 2001: 40,aktaran zŖuca,2003: 138-139).

İstidam hizmetleri ile iŖgc piyasasında eŖleŖtirme yapmanın yanı sıra, alıŖanlara iŖ ve meslek danıŖmanlıđı hizmetleri verilerek, kiŖilerin kendi nitelik ve özelliklerine uygun iŖe yönelmelerine katkısı olmaktadır. Kamu istihdam ofislerinin istihdam hizmeti sunarken ilgili taraflara yönelik toplamıŖ olduğu bilgiler ıŖıđında uygun aktif politikaların oluŖturulmasında katkısı bulunmaktadır. Bu bağlamda özellikle yerel olarak uygulanacak danıŖmanlık hizmetleri o bölgedeki iŖi ve iŖverenin bir araya gelmesine yardımcı olacaktır. Kamu istihdam hizmetlerinin etkinliği kamunun bu amaçla kurduğu büroların alıŖmalarına bağlıdır. Bu konuda etkinliği sağlamanın en temel koŖulu yeterli sayıda ve özellikte istihdam danıŖmanına sahip olunmasıdır. Bir istihdam danıŖmanına dŖen kayıtlı iŖsiz sayısı ne kadar dŖerse verilen hizmetin etkinliği de o derece artmıŖ olacaktır. Bu büroların etkin olması için diğer bir koŖulda büroların yönetiminde adem-i merkeziyetçiliğin seçilmesidir. Her bölgedeki istihdam bürosunun yöneticileri o bölgenin iŖgc piyasasının yapısını, özelliklerini merkezi idare yöneticilerinde daha iyi bileceklerinden, büroların faaliyetlerinin bölgesel anlamda belirlenmesi ihtiyaca en iyi ve çabuk cevap verecek uygulamaların gerekleŖtirilmesini sağlayacaktır. Yine geliŖen bilgi teknolojilerinden faydalanılarak, istihdam bürolarının bilgisayar ağı ile birbirlerine bağlanması etkinliği artıracaktır.

Birçok ülkede kamunun eŖleŖtirme ve danıŖmanlık hizmetlerinin sunumunda adem-i merkeziyetçilik önem kazanmaya baŖlamıŖtır. Danimarka'da istihdam politikalarının belirlenmesinde kamunun yanında iŖverenlerin ve iŖi sendikalarının da payı büyüktür. Bu l yapının oluŖturduđu Ulusal Emek Piyasası Konseyi kamu istihdam bürolarının faaliyetlerinin planlanması konusunda hükümetlere tavsiyelerde bulunduğu gibi, bu faaliyetlerin yönetimine de katılmaktadır. Yönetimde adem-i merkeziyetçiliğin uygulanması bu kurullara önemli ölçüde g vermektedir. Bölgesel kurullar, iyi performans gösteren büroların nasıl ödüllendirileceği, açık iŖlerin hangi

yollarla duyurulacağı, işsizlerin ne sıklıkla mülakata çağrılacakları ve hizmette hangi grupların hedef alınacağı gibi konularda karar almaya yetkili kılınmışlardır. İşçiler, işverenler ve kamu birimlerinde 7 şer üyeden oluşan ve ayda bir kez toplanan 21 üyeli bölgesel istihdam bürolarının yöneticileri konseye sekreter olarak hizmet vermektedirler. Uygulamadaki bu adem-i merkeziyetçi yönetimin –zaman zaman bazı çatışmalara sebep olsa da- genelde başarılı olarak değerlendirildiği söylenebilir (Biçerli, 2004: 196). Finlandiya’da kamu istihdam bürolarının faaliyetleri ile ilgili işçi, işveren ve hükümetin birlikte katılımı ve adem-i merkeziyetçi uygulamaları bulunmaktadır. Bu üç kesimin katılımı ile oluşturulan Emek Sorunları Konseyi bölgesel kamu istihdam bürolarının bütçelerinin, hedeflerinin aksiyon planlarının ve hedef kitlenin belirlenmesi konusunda etkili olmaktadır. Finlandiya’ da 1970’lerin ortalarından beri sübvansiyeye edilen işlere yapılacak yerleştirmeler ve diğer seçilmiş istihdam politikaları konularında yetkiler merkezi yönetimden bölgesel bürolara kaydırılmış durumdadır.

2. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Ücret ve istihdam sübvansiyonları, gelişmiş ülkeler tarafından uygulanan önemli bir aktif işgücü piyasası politika aracıdır. Ücret ve istihdam sübvansiyonu uygulanmasında hükümet, işverenlere bu program tarafından desteklenen işçileri işe almaları karşılığında, ücretin bir kısmını karşılayacağını ya da vergilerde indirim yoluna gideceğini bildirir. Yapılan bu sübvansiyon belirli bir süre ve miktar ile sınırlıdır. Ücret ve istihdam sübvansiyonları ile amaçlanan işgücü maliyetini ucuzlatmak ve istihdam artışını teşvik etmektir. Ücretlerin sübvansiyonla edildiği programlar, uzun dönemli işsizleri ve gençleri hedeflemektedir. Yapısal dönüşümlerin yaşandığı dönemlerde ücretlerin sübvansiyonla edilmesi kaçınılmaz olmaktadır (Varçın, 2004: 39). Yapısal reform uygulayan ülkelerde, özellikle özelleştirmeler sonucu bazı işletmelerin çalışmalarına son verilmesiyle, birçok çalışan işsiz kalmaktadır. Devlet bu durumlarda kamu istihdam ofisleri ya da eşdeğer diğer kurumlar aracılığı ile ücretleri sübvansiyon eden programları yürütmek durumunda kalabilmektedir. Kamu istihdam ofisleri işini kaybedenleri tekrar istihdam edebilmek

için, yükselme potansiyeli olan sektörlerdeki işletmelerde; işletmelerle işbirliği geliştirerek işsizlerin ücretlerini belirli bir süre sübvansiyeye etmektedir (Özşuca, 2003:142). Sübvansiyon programları bölgesel olarak da tercih edilmektedir. ABD’de uygulanan JTPA (Job Training Partnership Act) programı başarılı bir ücret sübvansiyon programıdır. Bu program 1 milyar dolarlık bütçesi ile ülke çapında 600 merkezden yönetilen oldukça adem-i merkeziyetçi bir uygulamadır (Hecman ve Smith,1997:5). Bu program kapsamındaki işçileri istihdam eden işverenlere altı ay süre ile ücretlerin yüzde 50’si kadar sübvansiyon yapılmaktadır. Bu sübvansiyondan daha çok dezavantajlı yetişkinler yararlanmıştır.

3. Küçük İşletme Geliştirme Programları

Daha önce işsizlerin istihdamı için işverenlere birçok şekilde sübvansiyon uygulaması yapıldığından söz etmiştik. Bu uygulamaya benzer bir başka aktif işgücü politikası işsizlerin çalışmalarını teşvik maksadıyla sübvansiyeye edilmeleridir. Bu programlar küçük işletme geliştirme programları, kendi hesabına istihdam programları ya da mikro girişim geliştirme programları gibi çeşitli adlar altında yürütülmektedir. İstihdam imkânlarının sınırlı olduğu ve işgücüne talebin olmadığı ülkelerde bu programlar önemli bir yer tutmaktadır. Gelişmekte olan ve yapısal dönüşüm geçiren ülkelerde küçük işletmelerin kurulması ve bunların teşviki ile hem ülkede istihdam yaratma hem de sermaye birikim sürecini artırma amaçlanmıştır. Yapısal dönüşüm içinde olan Doğu Avrupa ülkelerinde küçük işletmelerin kurulması ve bunların teşvik edilmesi hem istihdam yaratmak hem de sermaye birikimini sağlamak için önemli bir araç olarak sunulmuştur (Varçın, 2004: 44). Küçük işletmeleri geliştirme programlarının ülkeden ülkeye değişen amaçlarla uygulanmakla birlikte, genelde bireyleri işsizlikten kurtarmak amacıyla uygulanmaktadır. Bu programların diğer bir amacı da uygulama ile yaratılan işlerin ilerde başka işçiler içinde istihdam imkânı sağlamasından dolayıdır. Almanya’da programdan hedeflenen diğer bir amaçta bu program sayesinde düşük kaliteli ve düşük ücretli istihdamdan kaçınmaktır. İşsizliğin arttığı durumlarda işsizler, işin kalite ve ücretine bakmaksızın çalışmak zorunda kalabilmektedir. Bu durum işsizliği

azaltsa da işgücünün etkinlikten uzak bir şekilde değerlendirilmesine neden olabilmektedir. Bunun yerine işsizlerin kendi işini kurmaya teşvik edilmesi ile hem daha kaliteli bir istihdam ortamı hem de iyi bir gelir elde etmeleri sağlanmış olmaktadır.

İngiltere'deki uygulamada açıkça hedeflenen, diğer ülkelerin de zımni bir şekilde hedefledikleri diğer bir amaçta işgücü arasında girişimcilik kültürünü teşvik etmek ve bunu yaygınlaştırmaktır. Bu programlar sayesinde sadece ücretli istihdam deneyimi yaşayacak kişilere kendi hesabına çalışmalarının yaygınlaştırılması ile toplumda şirketlere yönelik davranışların daha olumlu olması sağlanabilecektir. Yine bu programlarla hedeflenen diğer bir amaçta istihdam edilebilirlik ve beşeri sermayedir. Program gereğince kurulan işletmeler başarısız olsa ve katılımcılar vazgeçse dahi, bu kişilerin iş kurma sırasında kazandıkları beceri ve deneyimler ile işverene cazip gelmekte ve bu kişilerin iş bulmaları daha da kolaylaşmaktadır.

Genellikle bu programların hedeflediği özel bir grup bulunmamaktadır. Kendi işini kuracaklara yönelik programlardan yararlanmak isteyen herkesin bu programa başvurabilmesi programların başarısızlığına ve bu alanda kullanılan kamu kaynaklarının israfına neden olabilmektedir. Bu programların, hedef kitle olarak eğitim düzeyi göreceli olarak daha yüksek orta yaş grubuna dâhil, kadın ve girişimci özellikleri bulunan özel gruplar hedeflendiği takdirde daha olumlu sonuçların alınması olasıdır. Hedef kitlenin doğru seçilmesinin yanı sıra, eğitim, teşvik ve danışmanlık hizmetlerinin hangi süreyle verileceği de önemlidir.

4. Kamu Yararına Çalışma Programları

Kamu yararına çalışma programı bir diğer önemli aktif işgücü piyasası politikası aracıdır. Bu programlar istihdam olanaklarının sınırlı olduğu dönemlerde işsizlere geçici istihdam yaratmak amacıyla kamu istihdam ofislerinin kullandığı bir araçtır. Bu programların temel amacı, uzun süredir işsiz olanlar olmak üzere, işgücü piyasasındaki dezavantajlı kesimleri (eğitim ve nitelik düzeyi düşük işçiler, kadınlar, gençler, eski hükümlüler ve madde bağımlıları gibi) istihdama dâhil etmektir. Ayrıca

kamu yararına çalışma programlarının amaçları arasında ekonomideki yapısal dengesizlikleri hafifletmesi ve yapısal işsizliğin azaltılması da sayılabilir. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerin kamu istihdam ofislerinin geçici istihdam yaratmak amacıyla başvurduğu önemli bir aktif işgücü piyasası politikasıdır. Bu programlar ile işsizlere geçici istihdam olanağı sağlanarak geçici bir gelir desteği ve geçici bir güvenlik ağı sağlanmış olmaktadır. Bu programların uygulanması ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genel olarak hedeflenen, istihdama dâhil edilemeyen kesimi kamuya ait yerlerde geçici olarak istihdam etmektir. Bu programın kapsamında kişiler kamuya ait olan yerlerde, mesela parklarda, kamuya ait olan binaların bakım ve onarımında, kamusal altyapı hizmetlerinde, kamu kuruluşlarının geçici ve mevsimlik olarak ihtiyaç duyabileceği alanlarda istihdam edilebilmektedir.

Birçok ülkede özel sektör işverenlerine uzun dönemli işsizleri işe almaları karşılığında “işe alma sübvansiyonu” kapsamında destekler verilmektedir. Uygulamalar sırasında verilen kısa süreli işbaşı eğitimi, iş arama teknikleri eğitimi ve kazandırılan iş deneyimi ve disiplini ile programa katılanların kalıcı istihdamlarına dolaylı olarak katkıda bulunmaktadır (Robinson, 1995, aktaran Özşuca, 2003: 148). İstihdam edilmesi güç olan kişiler bu programa dâhil edilerek hem geçici istihdam yaratılmakta ve böylece bu kişilere geçici gelir desteği sunulmakta hem de bu kişilerin işsiz kalacakları süre içerisinde nitelik kaybına uğrayabileceklerinden bu önlenmekte ya da bu kişiler istihdam edildikleri alanlarda yeni nitelikler kazanabilmektedir. Bu programların süresi 6 ay kadar olabilmektedir ayrıca ihtiyaç duyulduğunda bu süre uzatılabilmektedir. Kamu yararına çalışma programları, ekonomik kriz, özelleştirme gibi işsizliğin olağan dışı yükseldiği dönemlerde, kişilerin iş yaşamından uzun süre koparak maddi sıkıntıya düşmelerini, çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmelerini ve uzun süreli işsiz haline dönüşmelerini önlemek amacıyla da uygulanmaktadır (Özşuca, 2003: 147).

Kamu yararına çalışma programları birçok ülkede yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Hollanda’da 1990 yılında 3 yıldan uzun süredir işsiz olanlar için gerçekleştirilen ve kamuda; bahçivanlık, çöpçülük ve kapıcılık gibi işler oluşturulmuştur. Bu program kamuda çalıştırılan işçiler için daima istihdam

güvencesi sağlamıştır. Ancak uygulamada etkinlik kaybı ve sübvansiyon etkileri ortaya çıkmış ve katılımcıların % 12'si istihdam anlaşmalarını iptal etmiştir. Bu başarısızlığın etkisi ile, Hollanda'da 1996 yılında bu yana uzun süredir işsiz olanları işgücü piyasasına entegre etme sorumluluğu hükümetten mahalli idarelere kaydırılmıştır. O zamandan bu yana 25 ilde belediyelere ve gönüllü kuruluşlara 160'dan fazla proje ile sosyal yardım ödemesi alan işsizlere istihdam sunmaktadır (Biçerli, 2004: 132). Bu programın amacı iş bulması neredeyse imkânsız durumda olan kişilere çalışma imkânı sunarak bunları çalışmaya hazır hale getirmek ve bu kişilerin sosyal olarak dışlanmalarını engellemektir. Bu amaçla 1996'da 40.000, 1998'de ise 200.000 ilave istihdam yaratılmıştır. Sosyal işler ve İstihdam Bakanı'nın soyadına atfen "Melkert İşleri" olarak adlandırılan bu işler işsizliğin en yüksek olduğu bölgelerde açılmış ve katılımcılara asgari ücret karşılığı haftada 32 saat istihdam olanağı sağlanmıştır. Bu programlarla birlikte mesleki eğitim de verilmiş ve katılımcıların normal işgücü piyasasına geçiş yapmaları teşvik edilmiştir.

Yine Fransa'da da 1987 yılında "Bölgesel Yeniden Yerleştirme Programları" (PIL) başlatılmıştır. Bu programla işsizlik sigortasından yararlanma süresi dolanlara; çevre koruma, kamu mülkiyetinin bakımı ve korunması, sosyal ve eğitimle ilgili projelerden yaklaşık 4200 kişiye (1987'den beri) istihdam imkânı sağlanmıştır. Yine yerel yönetimlerle ilgili ikinci uygulama " Bölgesel Tamamlayıcı Gelir Desteği (LCR)" Programıdır. 12.500 kişinin çalıştığı programda işsizler karayollarının bakımı gibi işlerde çalıştırılmıştır (Biçerli, 2004: 132).

Polonya'da uygulanan kamu istihdamı programları kapsamında daha çok uzun süredir işsiz olanlar, belediyelerde ve diğer kamusal/ yarı-kamusal kuruluşlarda çevre ıslahı ve alt yapı geliştirilmesi gibi düşük beceri gerektiren işlerde çalıştırılmışlardır. Ücret sübvansiyonu programında olduğu gibi, bu uygulamada da istihdam süresi uzadıkça 6 ay çalışanlara işsizlik sigortasından yeniden 12 ay süre ile yararlanma imkânı verilmiştir. Bu sebeple programda gözlenen en yaygın çalışma süresi 6 ay olmuştur.

5. Mesleki Eğitim Programları

İşsizlikle mücadelede uzun zamandır kullanılan arz yönlü yöntemlerden bir tanesi de mesleki eğitim yolu ile işsizlerin ve işsiz kalma riski altında olanların niteliklerini yükselterek bu kişilerin istihdam edilebilirliğini arttırmaktır. Bir ekonominin sağlıklı bir şekilde işlemesi işgücünün eğitilerek uygun işlere yerleştirilmesiyle mümkün olmaktadır. Bu bağlamda eğitim alan kişilerin niteliklerini artırarak beşeri sermayelerini geliştirdiği kabul edilmektedir. Eğitimin kişilerin nitelik düzeylerini arttırarak işsizliği azaltmasının yanında başka yönlerden de birey ve toplum üzerinde olumlu etkileri bulunmaktadır. Eğitim bireylerin niteliklerini yükselterek onların piyasalar arasında daha hareketli hale gelmelerini de sağlayabilmektedir (Biçerli, 2004: 141). Bu durum ise yapısal işsizliğin azaltılmasına katkıda bulunmaktadır. Eğitimin uzun dönemdeki bireyler üzerindeki diğer etkileri şunlardır; bireylerin çalışma yaşamları boyunca istihdama katılımını artırması ve eksik istihdam ile karşılaşma ihtimallerinin azaltılması olarak söylenebilir. Eğitimin toplumsal açıdan önemi ise, bunun aynı zamanda ekonominin ve toplumun yüksek genç işsizliği sorunu ile baş etmesinde önemli bir çözüm yöntemi olduğudur. İşsizlere yönelik uygulanan eğitim programları, hem hükümetlere yönelik olan eleştirileri hem de toplumsal olarak önem arz eden suç faaliyetlerini azaltabilmektedir.

Değişen ekonomik ve teknolojik koşulların etkisi ile işgücünün niteliklerinin yetersiz olması nedeniyle bu tür programlara ihtiyaç duyulmaktadır. Yapısal işsizlik, açık işlerin aradığı niteliklerin işsizlerin sahip oldukları ile örtüşmemesinden kaynaklanmaktaydı. Bu açıdan işgücünün eğitim düzeyinin yükseltilmesi yapısal işsizlikle mücadelede önemlidir. Yapısal işsizlikle mücadelede izlenecek daha kısa vadeli bir politika yapısal işsizlere yönelik mesleki eğitim programları düzenlemektir (Biçerli, 2005a: 496). İstihdam edilemeyen ve bir iş talebi bulunan kişiler, mesleki eğitimden geçirilerek, bu kişilerin istihdamını kolaylaştıran bu programlar aracılığı ile işgücünün verimliliği yükseltilmektedir. Mesleki eğitim programlarının hedef kitleleri olarak yer alan gruplar dezavantajlı gruplar diyeceğimiz kesimlerdir. Bu gruptaki işçiler işgücü piyasasında geçerli niteliklere sahip olmayan kişilerdir. Bu kişiler; uzun dönemli işsizler, toplu işten çıkarmalar, gençler ve kadınlardan

oluşmaktadır (Fraser, 1999: 155).Yapılan çalışmalar göstermiştir ki genç ve kadın işsizler gibi hedef gruplarda mesleki eğitim programları başarılı sonuçlar göstermiştir.

Bizim çalışmamamız kapsamın da belediyelerin işsiz olan kesime yönelik verdiği meslek kursları incelenecektir. Mesleki eğitim kurslarının süresi bir yıldan 2-3 yıla kadar değişebilmektedir. OECD ülkelerinde ortalama mesleki eğitim süresi dört ay olarak tespit edilmiştir (Varçın, 2004: 34). Mesleki eğitim programlarından elde edilmek istenen, istihdam edilemeyen ve iş talebi bulunan kişileri mesleki eğitimden geçirerek bu kişilerin istihdamını kolaylaştırmaktır. Mesleki eğitim programları ekonomik gelişme ve yatırımı teşvik etmek için de kullanılabilir. Mesleki eğitim programları yine aktif politikalardan olan iş arama yardımı ve danışmanlık hizmetleri ile birlikte verilmektedir. Programların çoğunda katılımcılara asgari ücret kadar harçlık verildiği, bazı uygulamalarda buna ilaveten ulaşım masraflarının karşılandığı ve sağlık sigortası, kreş gibi hizmetlerin de verilebildiği görülmektedir (Biçerli, 2004: 154). Bazı durumlarda da işverenlere, hedef gruplara mesleki eğitim vermeleri için nakdi ödeme yapılmaktadır. Bu programlara katılanlara, program sonunda istihdam güvencesi verilmez iken, ender olarak programa katılan özel sektör firmalarının katılımcıların bir kısmını istihdam etmeleri şartı getirilebilmektedir.

Günümüz dünyasında en önemli rekabet unsuru insan kaynağının etkin kullanımınıdır. Rekabet üstünlüğünün de sağlanması, çalışanların teknolojik yeniliklere paralel olarak bilgi ve beceri düzeylerini artırmaları yoluyla mümkün olacaktır. Son dönemlerde küreselleşmenin etkisiyle yerel birimlerin öneminin daha da arttığı göze çarpmaktadır. Bu bağlamda birçok ülkede mesleki eğitim de yerelleşmenin önem kazandığı görülmektedir. Danimarka'da işyeri esaslı eğitim büyük ölçüde sosyal taraflar ve hükümet tarafından finanse edilmektedir. Danimarka'da sendikaların ve işveren örgütlerinin mesleki eğitim veren okullarının yanında hükümetin ve mahalli idarelerin de bu tür okulları bulunmaktadır. Sosyal tarafların belirleyici oldukları Danimarka işyeri eğitim sistemi işbirliğini esas alan bir sistem olarak bilinmektedir (Biçerli, 2004:152).

Aynı şekilde Amerika Birleşik Devletleri'nde MDTA (Manpower Development And Training Act) programının yerine uygulanan CETA programı ile eyaletlerin ve mahalli idarelerin, federal hükümetin verdiği ödeneklerden yararlanmak suretiyle eğitim programlarının yürütülmesi konusunda yetkiye sahip olmaya başlamışlardır. Yine ABD'de 1982 yılında Reagan yönetimi tarafından uygulamaya konulan ve günümüzde de temel program olma özelliğini koruyan JTPA programı CETA'nın adem-i merkezîyetçi uygulamasını daha da geliştirmiş, uygulama özel sektör temsilcilerinin çoğunlukta olduğu PIC'lerin (Private Industry Councils-Özel Sektör Konseyi) gözetiminde yürütülmektedir. Benzeri bir uygulamada İngiltere'de 1988 reformu ile birlikte mesleki eğitimi bölgesel düzeyde planlamak ve küçük işletmelerin büyümesini sağlamak amacıyla Eğitim ve Girişim Meclisleri Ağı (TECs-Training And Enterprise Councils) oluşturulmuştur. Bir grup işverenin Kamu İstihdam Kurumu ile anlaşma yaparak oluşturdukları Eğitim ve Girişim Meclisi;

- Bölgesel emek piyasasında hangi niteliklere ihtiyaç olduğunun belirlenilmesi,
- Bu bölgenin ihtiyaçlarını tatmin edecek şekilde gözden geçirilmiş bir eğitim planının geliştirilmesi,
- Eğitim hizmetini verecek birimlerle anlaşma yapılması görevlerini üstlenmiştir (Biçerli,2004:171).

Mesleki eğitim programlarının hazırlanmasında bu şekilde iş adamlarının görüş ve önerilerinden yararlanılması kurslar kanalı ile verilen becerilerin piyasanın talebi ile örtüşmesini sağlayacaktır (Leigh,1995,aktaran Biçerli, 2004: 171).

B. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Hedef Kitleleri

Aktif işgücü programlarının temel felsefesi istihdam edilebilirliği arttırmaktır. Bu programlar kimi zaman gençler, özürllüer gibi özel grupları kimi zaman uzun dönem işsiz olanları, kimi zaman da istihdam yaratacak olan kesimi hedeflemektedir. Aktif işgücü politikalarının en önemli özelliği gerek uygulandığı alanlarda, hatta uygulayacak kurumların tespit edilmesinde; gerekse hedef alınan kitle itibarıyla esnekliğe sahip olmasıdır. Bu esneklik değişen koşullara uyum sağlamak açısından çok önemlidir.

Aktif istihdam politikalarının uygulanmasında belirli grupların hedeflenmesi ile etkinliği artacağı gibi eşitliği de sağlayacağı ileri sürülmektedir. İşgücü piyasalarında tüm işsizler iş bulma şansı açısından eşit özelliklere ve avantajlara sahip değillerdir. Uzun süreli işsizler ile gençlerin iş bulma şansları daha düşüktür. Bu açıdan aktif istihdam politikalarının uygulanmasında işsizler arasında bir ayırım gözetmeden tüm işsizlere bu programları uygulamak etkinlik kaybına neden olacaktır.

Özellikle son dönemlerde artan yerelleşme eğiliminin etkisi ile aktif politikalarda da bu eğilim doğrultusunda hareket edildiği göze çarpmaktadır. Yerel düzeyde tasarlanan politikaların hedefe daha iyi odaklanmış ve daha esnek olduğu görülmektedir. Avrupa Birliğinin Yerel aktif işgücü piyasası politikası çerçevesinde uygulanan programlarından LEDA programı (Yerel İstihdam Geliştirme Eylemi), dokuz yıl boyunca 14 üye devletle 34 yerel bölgede yürütülmüş olan “ Eylem Araştırma” programıdır. Amacı yerel uygulamaların teşvik edilmesidir. LEDA programının ana anlayışları, uzun süreli işsizliği önlemede kullanılan yerel eylem süreçleridir. Daha geniş bir yerel işgücü piyasası ve ekonomik kalkınma stratejisine bağlanan kapsamlı bir yaklaşımın hedef gruplar içindeki kişilere tek tek ulaşımı daha anlamlı olabilecektir. Bu programların pahalı olması nedeniyle hedef grupların doğru seçilip ve direkt onlara yönelik olması gerekmektedir. İngiltere hükümetinin bu konudaki yaklaşımına baktığımızda bu yaklaşımın merkezinde, ücretli çalışmayanların işgücü piyasası ile yeniden bütünleştirilebilecek ve işgücü piyasası fırsatlarına bağlanabilecek şekilde çalıştırılabilirliklerinin artırılması için tedbirler

alınmıştır. Politikanın başlıca odak noktası, işgücü piyasasında özellikle dezavantajlı görünen gruplar başta olmak üzere genç işsizlik ve yetişkin uzun süreli işsizliğin üstesinden gelinmesi üzerinedir (Cambell, 2000: 656). Bu politikaların temelinde, kişileri mümkün olduğunca “sosyal yardımdan çalışmaya” taşımaya çalışan bir aktif işgücü piyasası politikası bulunmaktadır.

Aynı şekilde İngiltere’de de 1997 yılında, hükümet tarafından uzun süreli yetişkin işsizliğini önlemek amacıyla, yerel olarak tasarlanmış eylemler geliştirmek üzere “bireysel ihtiyaçların karşılanması için bireysel çözümler” sunan beş adet İstihdam Bölgesi kurulmuştur. Bu İstihdam Bölgelerinde bireye odaklanılmaktadır. Her bir işsiz için bireysel çözüm üretilmesi işgücü piyasasında başarı şansını arttırmaktadır. Bireysel çözümler katılımcıları motive etmekte ve yönlendirmektedir. Bu noktada başarının anahtarı, bireylerin ihtiyaçlarını karşılayabilmek için gösterilen esneklik ve deneyimli bireysel danışmanlardır. Bu uygulamaya birçok ülkede de rastlanmaktadır. Belçika’da da kamu istihdam kurumu 1993 yılından bu yana uzun süreli işsizlere yönelik olarak rehberlik planı yürütmektedir. Bu plan, 46 yaş altı, orta eğitimini tamamlamış ve işsizliğin onuncu ayına giren işsizleri hedef almaktadır. Bu hedef grup kapsamına girenlerin yerel kamu istihdam kurumu ofislerine başvurmaları gerekmektedir. Bu kişilerin, yaşı, sosyal ve mesleki nitelikleri ve diğer bazı faktörlerde göz önüne alınarak bunlar için kesin müdahale planı hazırlanmaktadır.

Özellikle aktif istihdam politikalarında tüm işsizlere eşit olarak aynı programları uygulamadan çok belirli hedef gruplar seçildiği takdirde işsizliği önlemede bu programların başarı şansı daha çok artacaktır. Ayrıca yerel olarak uygulanan politikalarda hedef gruplar doğru seçildiği takdirde başarı şansı da artacaktır.

III. MERKEZİYETÇİLİKTEN ADEMİ-İ MERKEZİYETÇİLİĞE YÖNELME: YEREL AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI NEDEN GEREKLİDİR?

Aktif istihdam politikaları uygulamalarında merkeziyetçilikten yerel birimlerin ön plana çıkarılmasının, uygulamanın etkinliğini artıran bir unsur olduğu söylenebilir. Yakın zamanda Avrupa ülkelerinde (özellikle İsveç ve İngiltere’de) sürdürülen politikaların giderek artan oranda yerel unsurlar içerdiği görülmektedir. Bu durumun nedenleri kısmen yerel politikaların avantajlarından, kısmen de işsizliğin bölgeler arasında eşit olmayan bir şekilde dağılmasından kaynaklanmaktadır.

Aktif istihdam politikaları uygulamasında bölgesel birimlerin kullanılmasının fayda ve sakıncalarını esas-vekil (principal-agent theory) kapsamında açıklamak mümkündür. Bu teori, esas (merkezi hükümet) ile vekil (mahalli idareler) arasındaki ilişkileri açıklamaktadır. Aktif istihdam politikalarının yerel birimler tarafından uygulanmasının faydası yerel birimlerin daha iyi bilgiye sahip olmalarıdır. Yerel birimler, yöredeki işsizlik probleminin boyutu ve yapısını merkezi birimlerden daha iyi bileceklerinden, politikaların nasıl tasarlanması gerektiği konusunda daha iyi bilgi sahibi olacaklardır. Merkezi idarenin eksik bilgilenmeye dayanarak yanlış politikalar uygulaması fayda kaybı riskini beraberinde getirecektir. Yerel düzeyde tasarlanan politikalar hedefe daha iyi odaklanmış ve daha esnek olacaktır. Ayrıca yerel birimler programlarındaki aksaklıkları daha çabuk gözlemleyerek gerekli girişimlerde bulunabileceklerdir. Bu durumda aktif istihdam politikalarının etkinliğinin artmasına neden olacaktır.

Diğer yandan bölgesel politikaların temel maliyeti, merkezi yönetimin mahalli birimler üzerindeki kontrolü kaybedebilme olasılığıdır. Merkezi idare ile yerel birimlerin ilgi alanları ve amaçları ne ölçüde farklı ise, yerel birimlerin faaliyetleri merkezi idarenin fayda kaybına neden olması olasılığı bulunmaktadır. Ayrıca bölgesel temelli programlara katılmak işsizlerin bölgeler arasındaki hareketliliğini kısıtlayarak bölgesel olarak kilitlenmeye neden olabilmektedir.

Esas-vekil probleminin ana unsuru taraflar arasındaki asimetric bilgilenmenin mevcut olmasıdır. Yerel idareler, merkezi yönetimden daha fazla bilgi sahibi olmadıkları müddetçe adem-i merkezileşmeye gerek duyulmayacaktır. Diğer taraftan; (i)asimetric bilgilenme varsa, (ii) merkezi idare ile yerel idareler arasında amaç farklılıkları fazla değilse, (iii) programın başarısı için bölgesel inisiyatiflerin kullanılması önemli ise adem-i merkezietçi uygulamalara yönelmek daha doğru olacaktır (Lundin and Skedinger, 2000: 6).

Aktif istihdam politikalarında adem-i merkezi uygulamaların genellikle etkinliği artırdığı tespit edilmiştir. Flemming ve Larsen (1999) Danimarka için yaptıkları çalışmada bölgesel ve ihtiyaca yönelik politikaların yeni bir dinamik oluşturduğunu, aktif politika uygulamasında adem-i merkezileşmenin emek piyasalarını daha etkin hale getirdiğini ve başarılı sayılacağını belirtmektedir (Larsen and Stamhus,1999, aktaran Biçerli 2004: 219).

Aktif istihdam politikalarının izlenmesi günümüzde önemlidir. İzlenmeden kasıt, önceden belirlenen amaçları ulaşıp ulaşılmadığını belirlemede kullanılan belge/bilgi toplama aşamasıdır. Bu politikaların izlenmesinin önemini artıran unsurların başında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bürokratik ve merkezietçi uygulamalardan piyasa ekonomisine geçiş eğilimi gelmektedir. Kamu hizmetlerinin özel sektörün yönetim tekniklerine uygun olarak verilmesi ve kamu harcamaları konusunda toplumlarda duyarlılığın artmasına bağlı olarak kamu harcamaları bütçesinin zaman içinde daha sıkılaşması izlemeyi önemli hale getirmiştir. Bu anlamda aktif istihdam politikalarının uygulanmasında adem-i merkezileşme, hangi tür istihdam programlarının uygulanacağına mahalli istihdam bürolarının karar vermesi izlemeyi hem daha önemli kılmış, hem de kolaylaştırmıştır (Biçerli, 2004: 211).

Günümüzde yaşadığımız ekonomik ve toplumsal gelişmeler, merkezi planlamayı güçleştirmektedir. Yerel düzeydeki inisiyatifler ve kaynakların yerel düzeyde toplanması ve yerel düzeyde yürütülmesi daha etkili olabilmektedir.

Bu bağlamda uygulanan yerel aktif işgücü piyasası politikası, belirli yerlerde uzun süreli işsizliğe odaklanması ve bölgeler arasındaki eşit olmayan gelişmişlik

düzeyleri nedeniyle, hem işgücü piyasasını dengeleme hem de işgücü piyasası dışında tutulmaları azaltmak için gerçekleştirilen, gelişmekteki iş fırsatları ile işgücü piyasasında en dezavantajlı olan kesimini etkili bir şekilde yeniden işgücü piyasasına geri kazandırmayı hedefleyen programlardır. Bu yaklaşım AB ve İngiltere politika gündeminde önemli yer tutmaktadır. Ancak bu programların uzun süreli işsizliğin yerel nedenlerinin tespit edilmesi, yerel ekonomik gelişme potansiyelinin ve aktif işgücü piyasası politikalarından hangisinin işe yarayacağı konusunda yerel ve ulusal çalışmalardan alınacak dersler önemlidir. Bu amaçla yerel politikanın geliştirilmesi için mevcut ve geçmiş politika uygulamalarının dikkate alınması gerekmektedir. Bu konuda yapılan araştırmalar genel eğitimi ve doğrudan istihdamı kapsayan programların etkilerinin zayıf olduğunu göstermiştir. Bunun yerine özel beceriler ve istihdam para yardımlarının istihdam edilebilirliği arttırdığı tespit edilmiştir. Cambell'e (2000) göre, yerel aktif işgücü piyasası politikalarının uzun süreli işsizliğin yüksek olduğu yerlerde (mahalleler, topluluklar ve yerel hükümet bölgeleri) özellikle yararlı olduğunu düşünmektedir.

İşgücü piyasasının değişen ekonomik koşullara uyarlanması gereklidir. İşgücü piyasası düzenlemelerin büyük bir kısmı yerel seviyede gerçekleşmektedir; kapanışlar, açılışlar, genişlemeler, kiralamarlar, işten çıkarmalar, işgücü piyasasına giriş ve çıkışlar, iş arama özellikle iş ile ev arasındaki ulaşım ve birçok evin işyerine nispeten daha yakın olmasının doğal sonucu yereldir. Bu nedenle, yapısal düzenleme, yerel gelişim ve işgücü piyasası politikası yakın bir şekilde birbirine bağlıdır (Davies,1995).

Yerel ekonomik gelişme programları, bölgenin ekonomik gelişme potansiyelini yerel olarak tespit eden, bölgesel kaynakların neler olduğunun tespit edildiği ve bölgeye uygun yerel işgücü piyasası politikalarını belirlemeyi gerektiren programlardır. Yerel ekonomik gelişme programları sadece kamu istihdam ofislerinin sorumluluğunu aşan, kamu istihdam ofislerinin bu konuda fizibilite çalışması yapmasını gerektiren ve işverenlere yönelik olarak danışmanlık hizmetinin yoğun bir şekilde yürütülmesini zorunlu kılan bir konudur. Bu program çerçevesinde yapılanların başlıcaları şunlardır; bölgenin doğal kaynaklarının ne olduğu, hangi alanlarda yatırım yapılabileceği, yerel sermaye birikimi ve bu sermayenin yatırıma

dönüştürülebilirliği, yerel bölge dışından yatırım yapabileceklere ne türden teşviklerin sunulabileceği, iklim koşulları ve iklime uygun olan ürünler, üretilen ürün ve hizmetlerin pazarlanabilirliği, alt yapı imkanları, ulaşım sorunu, bölgesel işgücü piyasasının dağılımı, yatırım yapıldığı takdirde işgücünün nerden ve nasıl karşılanacağı gibi konularda ön çalışma yapmak ve bu konularda yatırım yapacaklara yönelik olarak danışmanlık hizmeti sağlamaktır (Varçın, 2004: 53–54).

Yerel aktif işgücü piyasası politikasında özellikle uzun süreli işsizlere verilecek bilgi, tavsiye, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri sürecin merkezinde bulunmaktadır. Uzun süreli işsizlerin belirlenmediği durumlarda bu kişiler için birçok sosyal programı uygulanabilir. Bu programlardan bazıları; küçük çocuğu olan kadınlar için çocuk bakım yuvaları, evsizler için ev, iş fırsatlarının evlerden uzakta bulunduğu ya da çalışma saatlerinin toplu taşıma araçlarının çalışma saatleri ile uyuşmadığı durumlar ve fiziksel ve zihinsel yetersizliklere sahip olan kişiler için destek hizmetleri gibi işgücü piyasasına erişimi engelleyebilen birçok özel ihtiyaca sahip olan heterojen gruplar için çözüm olanakları sunulabilir.

Yerel aktif işgücü piyasası politikalarının başarılı olabilmesi için bazı ön koşulların olması gereklidir. Bu ön koşullar beş tanedir. Birincisi, öncelikle işgücü piyasası bilgileri bölgenin “ihtiyacını” tespit etmemizde bize yardımcı olacaktır. Bunun ardından programları yerel, bireysel ve işveren ihtiyaçlarına göre özelleştirmek mümkündür. Ayrıca amaçların ve hedeflerin belirlenmesi, programın gelişmesinin ve program sonuçlarının değerlendirilmesini sağlamak için yönetim seviyesinde takip edilmesi önemlidir.

İkincisi, önemli aktörlerin örgütsel kapasitesinin sorunların etkili bir şekilde çözülmesi için yeterli bir şekilde geliştirilmesi gerekmektedir. Hem sürecin yönetilmesi (program yönetimi, proje geliştirme ve yönetimi, finansal ve insan kaynakları yönetimi, kişilerarası ilişkiler) hem de sorunların üstesinden gelinmesi (strateji geliştirme, politika analizi ve istihdam, eğitim ve diğer işgücü piyasası programlarının uygulanması) için uygun becerilere ihtiyaç vardır. Üçüncüsü, yerel, bölgesel, ulusal düzeyde ve sektörler arasında da (kamu, özel) ve toplum katılımıyla,

sürdürülebilir bir işbirliğinin olması bu politikaların gelişiminde önemlidir. Çünkü dezavantajlı grupların birçok boyutunun bulunmasından dolayı bu işbirliği önemlidir.

Dördüncüsü, yerel yönetim ve hedef gruplara yakınlık önemlidir. Politikalarda esneklik önemlidir. Çünkü farklı grupların ihtiyaçları da farklı olmaktadır (yalnız ebeveynler, evsizler, etnik azınlıklar, eski suçlular, özürllüler, okuryazarlık sorunu olanlar vb.). Dezavantajlı grupların tanınması ihtiyaçlarının tespit edilmesi ve bunların katılımlarını arttırmak için sosyal hizmet çalışmalarının yürütülmesi gerekmektedir. Uygulanacak programlar özellikle bu gruplara uygun olarak tasarlanıp uygulanmalıdır.

Son olarak bu programlara işverenlerin katılımı da önemlidir. İstihdam ofisleri ve eğitim verenler tarafından yerel işverenlerle düzenli olarak diyalog halinde bulunulması sadece deneyim eksikliklerinin tanımlanması ve uygun eğitim koşullarının sağlanması açısından değil, açık işlerin neler olduğunun fark edilmesi ve işsiz olan kişiler için hangi alanlarda eğitim verileceğinin tespitinin yapılmasında katkı sağlamaktadır. Bu politikaların başarıya ulaşabilmesi için işverenlerin, tutumlarının, davranışlarının ve ihtiyaçlarının iyi bir şekilde öğrenilmesi gerekmektedir. Bu programlara işverenlerin katılımı iki şekilde sağlanabilir. Birincisi, işverenlerden eğitim programlarının tasarlanması aşamasında ihtiyaçların neler olduğu, işçilerin hangi noktalarda eğitime ihtiyaç duydukları noktasında kaliteli bilgiler elde edilebilir. İkinci olarak, verilecek eğitimin yerel işverenlerin gereksinimlerine yakın bir şekilde olmasını ayrıca bu eğitimi alan kişilerin işyerlerinde pratik olarak iş deneyimi kazanmasının sağlanması gerekmektedir.

Günümüzde İstihdam politikalarında başarıya ulaşabilmek için bu politikaların yerelleştirilmesi önem kazanmaktadır. Bu durum bölgesel olarak hedeflemeler ve yerel uygulamalardan daha fazlasını içermektedir. Yerel tasarım ve nispeten daha özerk politikaların yönetimini içermektedir (Cambell, 2000: 666). Yerel aktif işgücü piyasası politikası beş koşulun sağlanmasına dayanmaktadır. Bunlar; kullanılan ölçütlerle yerel uzun süreli işsizliğin gerçek nedenlerinin belirlenmesi; etkili olacağı düşünülen programların kullanılması; ulusal ve yerel deneyimlerden alınacak dersler; hedef grupların ihtiyaçlarının karşılanması için

tasarlanmış olan stratejik ve tutarlı bir çerçeve kapsamında yerel eylemin gerçekleştirilmesi; politika başarısını en üst seviyeye çıkaracak olan koşulların sağlanması için eylemin fiili olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenler uzun süreli işsizler ile açık işler arasında köprü kurmak için yerel aktif işgücü piyasası politikası gereklidir.

Yürütülen yerel ekonomik gelişme programlarının uzun dönemli işsizliği ve bölgeden işgücü göçünü engelleyici bir özelliği bulunmaktadır. Bu programlar diğer programlarla birlikte eşgüdümlü olarak yürütüldüğünde yatırım yapacak firmaları o bölgeye çekebilir, küçük işletmelerin gelişmesini sağlayabilir ve bölgedeki pasif işgücü piyasası politikalarının etkisini azaltabilir. Yerel ekonomik gelişme programlarını sağlıklı bir şekilde geliştirmeden ve bu temel üzerinde bölgesel işgücü piyasası enformasyon sistemini oluşturmadan, küçük işletme destekleme programlarını yürütmek, işverenlere iş yatırımı konusunda danışmanlık hizmetleri vermek, ihtiyaç duyulacak alanlarda mesleki eğitim programlarını sağlıklı ve verimli bir şekilde yürütmek oldukça zordur (Varçın, 2004: 54–55).

Aktif işgücü politikalarından genel olarak bahsettikten sonra, bundan sonraki bölümde Türkiye’de uygulanan aktif işgücü politikalarından bahsedeceğiz. Türkiye’de aktif işgücü programları bir kamu istihdam kurumu olan İŞKUR tarafından yürütülmektedir. Bu politikalardan genel olarak bahsetmemizin sebebi Türkiye’deki AİPP uygulamalarının kapsamını belirtmek açısından ve yerel yönetimlerin uyguladığı politikaların genişliğini ve etkinliğini anlamamız açısından önemlidir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI UYGULAMALARI

I. TÜRKİYE'DE İSTİHDAM VE İŞSİZLİĞİN YAPISI

Bu bölümde Türkiye'de uygulanan aktif politikalara yer verilecektir. Ancak bu bilgilerin anlamlı kılınabilmesi, çalışmanın gerçekleştirildiği zaman dilimi içerisinde işgücü piyasasının temel özelliklerinin ve yapısının sunulması ile mümkün olacaktır. Bu nedenle öncelikle Türkiye'deki çalışma yaşamına yönelik veriler sunulacaktır. Ancak çalışmamız işsizliğin önlenmesi ile ilgili olduğundan dolayı istihdamın yapısına kısaca değinilecek özellikle işsizlik üzerinde daha fazla durulacaktır.

Çalışmanın takip eden kısmında Türkiye'de uygulanan aktif işgücü politikalarına yer verilecektir. Çalışmanın odağını yerel yönetimlerin yürütmekte olduğu mesleki eğitim programları oluşturmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin uyguladığı aktif işgücü programlarına yer vermeden önce Türkiye'de uygulanan aktif işgücü politika uygulamalarına yer vermek çalışmamızın anlaşılabilirliği açısından önemlidir. Uygulanan AİPP uygulamaları, kurumsal işgücü piyasası ve tüm makroekonomik yapıdan ayrılmaksızın, bütüncül olarak kurgulandığı takdirde daha başarılı sonuçlar vermektedir. Bu bağlamda bu programların sürekli izlenip, değerlendirilmesi ve politika yapımında kullanılacak çıktılarının üretilmesi gerekmektedir.

A. İstihdamın Yapısı

İstihdamın yapısı bize ekonominin istihdam yaratma kapasitesi ve yaratılan işlerin niteliği konusunda ipuçları vermektedir Türkiye’de Hane Halkı İşgücü İstatistiklerinin 2007 yılı Nisan Döneminde istihdam edilen kişi sayısı 21 milyon 398 bin kişidir. Bu dönemde toplam istihdamın yüzde 39,0’ı kentsel yerlerde, yüzde 44,6’sı kırsal yerlerde bulunmaktadır. Bu dağılıma baktığımızda Türkiye’de tarımın hala ağırlıkta olduğu göze çarpmaktadır. Şimdi istihdam hakkında kısaca bilgiler verelim.

Tablo 1. İstihdamın Sektörel Dağılımı

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmetler
1989	47.4	15.6	37.0
1995	44.1	16.0	39.9
2000	36.0	17.7	46.3
2005	30	19	46
2007*	26.7	19.5	48.3

*2007 I. Dönem

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi (HİA) sonuçlarından hesaplanmıştır.

Tablo 1’e baktığımızda, Türkiye’de 1989 yılında tarımın istihdamdaki payı yüzde 47,4, sanayinin yüzde 15,6 ve hizmetlerin payı ise yüzde 37,0’dır. 2007 yılı Şubat Dönemine gelindiğinde tarım sektöründe istihdam edilenlerin oranı yüzde 26,7, sanayi sektöründe yüzde 19,5, inşaat sektöründe yüzde 5,5, hizmetler sektörü yüzde 48,3 olarak gerçekleşmiştir. Tarımın istihdamdaki payında yaşanan azalmaya rağmen bu oran gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında hala yüksektir. Aynı zamanda hizmetler sektöründe artış devam etmektedir. İstihdamın sektörel dağılımı, ekonominin istihdam yaratma kapasitesinin değerlendirilmesi açısından önemlidir.

1980’lerin başında dışa kapalı ithal ikameci sanayi stratejisinden, dış rekabete ve karşılaştırmalı üstünlüğe dayanan dışa açık sanayileşme stratejisine geçilmiştir. Bu dönemde sanayi ve ihracatı teşvik politikaları ve ekonomiyi daha liberal hale getirmeyi amaçlayan düzenlemelerin etkisi ile toplu konut, turizm ve telekomünikasyon alanında sağlanan gelişmeler sonucunda özellikle hizmetler sektörünün toplam istihdamdaki payı artmıştır (Gürsel vd., 2002: 126).

1980'lerden itibaren tarıma yapılan desteklerin azaltılmasının da etkisi ile tarım sektörünün toplam istihdamdaki payı 2007 yılı 1. Döneminde yüzde 26,7'lere düşmüştür. Fakat bu oran gelişmiş ülkeler ile kıyaslandığında hala yüksek bir orandır. Bu sektördeki işgücünün kentsel alanlarda ve hizmet sektöründe yer alan marjinal işlere geçiş yaptığı tahmin edilmektedir. Tarımsal istihdamın azalması istenen bir sonuç olmakla beraber gerekli tedbirler alınmadığı takdirde istihdamdaki bu yapısal dönüşümün ciddi sorunları beraberinde getireceği unutulmamalıdır. Bu açıdan bakıldığında tarım sektöründe çalışan işgücüne uygun aktif işgücü politikaları uygulandığı takdirde bu kişilere meslek kazandırmak mümkün olacaktır.

Sanayi sektöründe istihdamın ortalama büyüme hızı 1989–2002 döneminde yüzde 2,2'dir (Özşuca, 2003: 51). İnşaat, 2000 yılından sonra krizden en fazla etkilenen ve önemli istihdam kayıplarının olduğu bir sektör olmuştur. İnşaat sektöründe 2001 yılında bir önceki yıla göre 15,5, 2002 yılında ise yüzde 13,7 oranlarında istihdam düşüşleri gözlenmiştir. Sanayi sektöründe istihdamın büyüme oranı 1994 krizi hariç, hizmet sektöründen daha düşük olmuştur. Sanayide ise imalat sektörünün, lokomotif rolü oynaması gerekirken, istihdam payı düşüktür (1998 yılında %15,5) (Ansal vd., 2000: 34). Bu durumda istihdam politikası açısından ciddi bir sorundur.

Türkiye'de istihdamın yapısı hakkında bir fikir edinebilmek için istihdamın yaşa ve cinsiyete göre dağılımına da bakmak gerekmektedir. TÜİK, (Türkiye İstatistik Kurumu) 2007 1. Dönem (Şubat Dönemi) Hanehalkı İşgücü İstatistiklerine baktığımızda, erkeklerde istihdamın en fazla yoğunlaştığı yaş grubu 35–54 yaş grubu olurken bunu, 25–34 yaş grubu takip etmektedir. Kadınlar için de aynı şekilde istihdamın en fazla yoğunlaştığı yaş grubu 35–54 yaş grubu olurken, bunu 25–34 arası yaş grubu takip etmiştir. Bu yaş grubundakilerin istihdama katılması beklenen bir durumdur. Çünkü gerek 15–19 ve gerekse 20–24 yaş grubundaki işgücü eğitim nedeniyle istihdama katılamamaktadır. Yine 55 yaşın üzerindeki grupta emeklilik ve sağlık sorunları nedeniyle istihdama katılamamaktadır. Kadınlarda 20 yaşın altındakilerin toplam istihdamdaki payı Hanehalkı İşgücü İstatistiklerine göre 1989 yılında 18,6 iken bu oran 2007 yılı 1. Dönemde 12,0'a gerilemiş, 20–54 yaş grubu istihdamı yüzde 70,0'dan 2007'de yüzde 82,9'a yükselmiştir

(<http://www.tuik.gov.tr>). Kadın istihdamında görülen bu olumlu gelişmelere karşın, Türkiye'nin çalışma çağındaki kadın nüfusundan yeterince yararlanamadığını göstermektedir. Bu göstergeler bize istihdama katılanların genç nüfus olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda doğru aktif işgücü politikaları uygulandığı takdirde bu kişilerin istihdam edilmeleri kolaylaşabilecektir.

Türkiye'de istihdamın işteki durumu, istihdamın özelliği ve mevcut işlerin niteliği konusunda bilgi vermektedir. Ülkemizde işgücü piyasasında ücretsiz istihdamın önemli bir boyutta olduğu gözlenmektedir. İşteki durumuna göre istihdamda kendi hesabına çalışanlar ile ücretsiz aile işçileri önemli bir paya sahiptir. Hanehalkı İşgücü İstatistiklerine göre, 1989 yılında kendi hesabına çalışanlar yüzde 26,7 iken, ücretsiz aile işçilerinin oranı yüzde 31,4'tür. 2007 yılı Şubat Döneminde kendi hesabına çalışanlar yüzde 24,0, ücretsiz aile işçilerinin oranı ise yüzde 12,9'dur. 2007 Şubat Döneminde çalışanların yüzde 52,2'si ücretli ve yevmiyeli, yüzde 29,3'ü kendi hesabına ve işveren olarak çalışmaktadır. Tarım dışı istihdam edilenlerin yüzde 63,7'sini ücretliler oluşturmaktadır. İstihdamın işteki durumuna göre dağılımına baktığımızda kadınların büyük bir kısmının ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığını görmekteyiz. 2007 yılı (1.Dönem) itibari ile istihdam edilen kadınların yüzde 34,7'si ücretsiz aile işçisi durumundayken aynı oran erkeklerde yüzde 5,4'tür. Kadınların ücretli ve maaşlı çalışan kısmı 1989'dan bu yana artış göstermiştir. 1989'da bu oran yüzde 17,3 iken 2007 yılında (1. Dönem) 46,6 olarak gerçekleşmiştir. Erkeklerde ise ücretli ve maaşlı olarak çalışan kesim sürekli artış gösterirken, ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilenlerin oranında azalma görülmektedir. Bu oranlara sırasıyla bakacak olursak 1989 yılında ücretli ve maaşlı olanların payı yüzde 38,5 iken, 2007 yılında bu oran yüzde 54,1'e yükselmiştir. Ücretsiz aile işçisi olarak istihdam edilenlerin 1989 yılındaki payı yüzde 13,3 iken, 2007 yılı Şubat Döneminde yüzde 5,4 olarak gerçekleşmiştir(<http://www.tuik.gov.tr>).

İstihdam edilen kişilerin niteliklerinin temel göstergesi almış oldukları eğitim düzeyidir. Eğitim alanındaki gelişmelerle işgücünün niteliksel gelişimi arasında bir bağlantı vardır; fakat kişilerin niteliğini sadece biçimsel eğitimle paralel tutmamak gerekmektedir. Bu bağlamda alınan biçimsel eğitimin dışındaki unsurlar, diğer bir deyişle kişinin diplomasıyla açıklanamayan beceriler de önem kazanmaktadır.

Mesela, iş başında eğitimin, kullanılan teknoloji ve kazanılan tecrübelerin, işgücünün niteliğine katkısı yadsınamaz. Bununla birlikte, işgücünün niteliğinin ölçülmesinde, sahip olunan eğitim düzeyi en kolay başvurulana ve en yaygın kullanılan kaynaktır (Metin, 2004: 84).

Türkiye’de istihdamın eğitim düzeyine göre dağılımı incelendiğinde, işgücünün nitelik açısından düşük bir yapıya sahip olduğu gözle çarpılmaktadır. Özellikle yeni ekonomik düzen içinde işgücünün eğitim, beceri ve nitelik düzeyinin önemli derecede artış göstermiş olması, bunun yanında Türkiye’deki işgücünün bu kriterlerden uzak olması ciddi sorunların yaşanacağını göstergesidir. Türkiye’de Hanehalkı İşgücü İstatistiklerinin 2007 Şubat Döneminde istihdam edilenlerin yüzde 60,4’ü lise altı eğitim düzeyinde bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında eğitim düzeyinin yetersizliği nedeniyle bu kişiler işportacılık gibi kayıt dışı sektörlere yönelmektedir. Oysa verilecek doğru bir mesleki eğitimle bu kişileri sanayinin ihtiyaç duyduğu alanlarda istihdam etmek mümkün olacaktır.

Türkiye’de istihdamın eğitim düzeyine göre dağılımı, 1988- 2007 döneminde toplam istihdam içinde okuryazar olmayanların payının önemli ölçüde gerilediği, tüm eğitim düzeyleri içinde bir artışın olduğunu görülmektedir. Hanehalkı İşgücü İstatistiklerine göre okuma bilmeyenlerin payı 1988 yılında yüzde 17,5’den 2007 yılında (1. Dönem) yüzde 4,7’ye gerilemiştir. İlkokul mezunları toplam istihdamın yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Lise mezunlarının payı yüzde 5,7’den 2007 yılında yüzde 11,2’ye, lise dengi meslek okulu bitirenlerin payı yüzde 3,3’den yüzde 10,2’ye, yüksek öğretim görenlerin payı yüzde 4,9’dan yüzde 13,8’e yükselmiştir (TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır). Okul mezunlarının toplam istihdam içindeki payında görülen artışa rağmen, istihdamın eğitim düzeyinin düşük ve istihdamın büyük ölçüde vasıfsızlardan oluşması nedeniyle, işgücünün niteliklerini yükseltecek politikaların geliştirilmesinin gerekliliğini göstermektedir.

Erkeklerin eğitim düzeylerine göre istihdam oranlarına baktığımızda 2007 yılı 1. Döneminde ilkokul mezunlarının oranının yüzde 43,0 ile en yüksek oran olduğu

görülmektedir. Bu oranı yüzde 12,4 ile ortaokul mezunları takip etmektedir. Eğitim arttıkça erkeklerin işgücüne katılımları da artmaktadır.1988 yılında yüzde 5,2 oran yüksek öğretim mezunlarının oranı 2007 1. Döneminde yüzde 12,1'e yükselmiştir. Kadınların eğitim düzeyi yükseldikçe işgücüne katılmaları da artmaktadır. Daha başka bir deyişle kadınların daha yüksek gelir elde edebilmeleri olasılıkları arttıkça, işgücüne katılma oranları da artmaktadır. Yüksek öğretim mezunu kadınların oranı yüzde 4,1'den 2007 yılı itibari ile yüzde 18,6'ya yükselmiştir([http:// www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) 'den hesaplanmıştır).

İstihdamın yapısını tam olarak kavrayabilmek için eksik istihdamın durumuna da bakmamız gerekmektedir. Eksik istihdam kavramı genelde üç durumu işaret etmektedir. Bunlar: Daha uzun sürelerde çalışmaya uygun oldukları halde haftada 40 saatten az çalışanlar, mesleği dışında başka işlerde çalışanlar ve çalıştığı halde işinden memnun olmayanları kapsamaktadır. Türkiye'de 1988 yılında yüzde 6,5 olan eksik istihdam oranı 1991, 1994 ve 1999 ekonomik kriz yıllarında yükselme ve daha sonrasında dalgalanmalar göstermiştir. 1994 krizinde yüzde 8,5 ve 1999'da yüzde 8,9 oranıyla en yüksek düzeyine çıkmıştır. Kriz dönemlerinde ve bu dönemleri izleyen yıllarda eksik istihdam oranlarındaki artışlar işten çıkarılma ve uzun dönem iş bulamama riskinin arttığı dönemlerde, niteliğine ve ücretlerin düşüklüğüne bakılmaksızın kişilerin bulduklara işe girdiklerini göstermektedir.1994 krizinin ardından eksik istihdam oranında 1.4 puanlık artış ile işsizlik oranındaki artışın çok üzerinde olmuştur (Ansal vd., 2000:121). Aynı zamanda bu kriz koşullarında işten atılanlar ve işgücüne yeni katılanlar özellikle enformel sektörde iş bulmaya yönelmişlerdir. Bu sebeple işsizliğin yanı sıra eksik istihdamın boyutunun da incelenmesi gerekmektedir.

Tablo 2: Eksik İstihdam Oranları

Yıllar	Türkiye			Kent			Kır		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
1991	7,2	9,3	2,4	7,6	7,9	5,9	6,9	10,7	1,3
1995	7,0	8,3	3,7	7,5	7,9	5,6	6,6	8,9	2,8
2000	6,9	8,3	2,9	7,4	8,0	5,0	6,5	9,1	1,5
2005	3,8	4,0	1,9	3,0	3,2	2,4	4,0	5,3	1,4
2006	4,0	4,7	2,0	3,6	3,8	2,8	4,5	6,1	1,4
2007*	3,8	4,6	1,9	3,5	3,8	2,4	4,6	6,2	1,3

* 2007 I. Dönem

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır.

Türkiye genelinde erkek eksik istihdam oranı kadın istihdam oranının yaklaşık iki katıdır. Bu farklılık kentsel yerlerde azalırken kırsal kesimde daha da büyümektedir. 2007 yılı (I.Dönem) itibari ile kentlerde erkek eksik istihdam oranı yüzde 3,8 iken bu oran kadınlarda yüzde 2,4, kırsal kesimde erkek eksik istihdam oranı yüzde 6,2 iken bu oran kadınlarda yüzde 1,3'tür.

B. İşsizliğin Yapısı

Türkiye hızla artan genç bir nüfusa sahiptir. Fakat ekonomik alanda nüfus artışı ile orantılı istihdam artışının sağlanamayışı, her gün işgücüne eklenen yeni kişilerle genişleyen işgücü arzı karşısında sınırlı işgücü talebi uzun süren yapısal işsizliğe ortam hazırlamaktadır. Türkiye işsizliğin bütün türlerine açık olmakla birlikte, görülen en önemli işsizlik türü yapısal işsizliktir. Zaten sınırlı olan işgücü talebi karşısında nitelik olarak da uyuşmayan işgücü arzı, yapısal işsizliği daha da artırmaktadır. Türkiye'de işsizlik kentsel bir sorun olarak ele alındığında, işsizliğin hayli yüksek seyrettiği anlaşılmaktadır. Türkiye'de istihdamın 2007 yılı itibari ile yaklaşık % 30'unun kendi hesabına çalışmanın ve ücretsiz aile işçisinin yaygın olduğu tarım sektöründe yer aldığı düşünüldüğünde, işsizlik sorununun olduğundan daha da hafif yansıdığını söyleyebiliriz.

Türkiye’de işgücüne katılma oranlarının düşük olması, işsizlik oranlarının da düşük görülmesinin bir nedenidir. Türkiye’de işgücüne katılma oranları OECD ortalamasının oldukça altındadır. OECD ülkelerinde ortalama işgücüne katılma oranı yüzde 68–70 iken, bu oran Türkiye’de giderek düşmekte ve 1994–2005 dönemi ortalaması yaklaşık yüzde 51 olmaktadır.

1960’lı yıllarda yaklaşık olarak yüzde 3,5 civarında seyreden işsizlik, ithal ikameci sanayileşme döneminden bu yana önemi gittikçe artan ekonomik ve sosyal bir sorundur. 1980’lerin başında ve daha sonra 1990’ların başında gerçekleşen kısmi bir azalma dışında, işsizlik 1960’lardan bu yana sürekli artmaktadır. Nüfusun ve işgücünün artış hızına paralel ülkenin istihdam yaratamaması işsizliğin olmasında önemli bir etkidir. 1960’lı yıllarda yaklaşık olarak yüzde 3,5 civarında seyreden işsizlik oranı, 1969 yılında yüzde 5,8’e yükselerek artışını sürdürmüştür. 1970’lerin sonundaki ekonomik kriz ile birlikte işsizlik oranları daha da artmıştır. 1976 yılında işsizlik yüzde 9 düzeyine çıkmıştır. 1978 yılında işsizlik oranı daha da artmış ve yüzde 10,1 düzeyine çıkmıştır. 1980 yılında uygulanmaya başlayan IMF destekli istikrar programı ile emek piyasası yeniden yapılanmaya girmiştir. Bu politikaların etkisi ile işsizlik sınırlı da olsa azalma göstermiş, 1982 yılında işsizlik yüzde 7,0’a gerilemiştir. 1990’lara kadar işsizlik oranı tekrar artma eğilimine girmiştir. Bu dönemde, hükümet politikalarındaki değişime bağlı olarak tarım fiyatlarında ortaya çıkan düşüşle birlikte daha da hızlanan iç göç oranı, kentsel alandaki işsizlik oranındaki artışı daha da çarpıcı boyutlara ulaştırmıştır (Uygur, 1990). 1990’ların başında işsizlik oranlarında kısmi bir düşüş yaşanmış fakat 1994 krizi ile birlikte bu durum tersine dönmüş, işsizlik oranları 1993’teki yüzde 7,8’lik seviyesinden 1994’te yüzde 8,1’e yükselmiştir. 1995–2000 döneminde işsizlik azalma eğilimine girerek yüzde 7 civarına gerilemiş fakat 2000’lerde yaşanan krizle birlikte işsizlik oranı tekrar artış eğilimine girmiştir.

Tablo 3: Seçilmiş Yıllara ve Cinsiyete Göre İşsizlik Oranları (Türkiye-Kent-Kır)

Yıllar	Türkiye			Kent			Kır		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
1989	8,6	8,2	9,5	13,1	10,1	26,2	5,3	6,2	3,9
1995	7,6	7,8	7,3	10,8	9,0	18,3	4,8	6,3	2,4
2000	6,5	6,6	6,3	8,8	7,8	13,0	3,9	4,9	2,0
2005	10,3	10,3	10,3	12,7	11,6	17,0	6,8	8,1	4,1
2006	9,9	9,7	10,3	12,1	10,9	16,4	6,5	16,4	4,3
2007*	11,4	11,5	11,1	13,0	12,1	16,2	8,8	10,5	5,0

* 2007 I. Dönem

Kaynak:TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır.

1990'lı yıllarda OECD ülkeleri arasında görece olarak düşük kabul edilecek bir işsizlik düzeyine sahip olan Türkiye'nin 2000 yıllarda bu konumunu kaybettiği görülmektedir. 2001 yılında OECD ülkeleri işsizlik ortalaması yüzde 6,5 düzeyindedir. Türkiye'de istihdamın yaklaşık yüzde 35'inin tarımda bulunduğu göz önüne alındığında,istihdamının yüzde 5'i tarımda olan ülkelerle karşılaştırma yapmak pek sağlıklı görünmemektedir (Ansal vd., 2000: 105). İşsizlik, Türkiye'de kentsel bir sorundur. Kentsel alanlarda işsizlik oranları yüksek düzeyde seyretmektedir. Kentsel yerlerde 2001 yılında yüzde 11,6 olan işsizlik oranı 2007 yılı Şubat Döneminde yüzde 12,1'e yükselmiştir. Diğer taraftan, Türkiye'de uzun süreli işsizlik önemini korumaktadır. Ayrıca işsizlikten en fazla etkilenen genellikle gençler ve kadınlar olmaktadır. Aynı zamanda bölgeler itibariyle de işsizlik oranları farklılık göstermektedir (Murat, 2000: 335).

İşgücü piyasasını düzenleyen önlemlerden biri olan aktif istihdam politikalarıyla kastedilen işsizliğe neden olan faktörlerin ortadan kaldırılmasını hedefleyen araçlar olmasıdır. Kullanılan bu araçlar ülkeden ülkeye ve işsizliğin nedenlerine bağlı olarak değişmektedir. Uygun aktif politikalar yürütmek için işsizliğin nedenlerinin bilinmesi gerekmektedir. Bu nedenle işgücü enformasyon sistemi önemlidir. Geçici işsizlikle mücadele araçları farklı, yapısal işsizlikle mücadele de kullanılan araçlar farklı ve istihdam yaratma politikalarında kullanılan araçlar farklıdır. Örneğin, işsizliğin nedeni olarak işgücü arz ve talebinin eşleşmemesinden kaynaklanan bir durum varsa, etkin bir istihdam ve danışmanlık

hizmetleri ya da yoğun iş arama hizmetleri gibi programları yürürlüğe koymak gerekmektedir. Eğer işsizliğin nedeni işsizlerin niteliklerinden kaynaklanıyorsa ve eşleştirme işgücü arzının niteliklerinden dolayı yapılamıyorsa uygulanacak programlar daha farklı olacaktır. Bu durumda uygulanacak program işgücü yetiştirme kursları, işbaşı eğitim, mesleğe yöneltme vb. programlar olacaktır. Bu şekilde işsizlerin niteliklerinde değişiklik yaparak onları istihdama dâhil etmek mümkün olacaktır.

Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin en önemli sorunlarından biri olan işsizliğin analizi, işsizliği önleyici politikaların geliştirilmesinde bize ışık tutacaktır. Bu açıdan işsizliğin yaş, cinsiyet, eğitim, süre ve coğrafi bölgelere göre özelliklerini ortaya çıkarmak konumuz açısından önemlidir.

1. Eğitim Durumuna Göre İşsizliğin Yapısı

Nitelikli işgücü talebine işgücü arzının uyum sağlayamayışı, yapısal işsizliğin ana sebeplerinden biridir. Eğitim ve İşsizlik arasındaki ilişkinin araştırılması önem arz etmektedir. Son dönemlerde yapılan çeşitli teorik ve ampirik çalışmalarda, eğitimin istihdam üzerindeki olumlu etkisi vurgulanmaktadır. Teorik beklentiye göre eğitim yükseldikçe işsizlik azalmaktadır. Fakat Türkiye'de bunun tam tersi gözlenmektedir yani eğitim düzeyi yükseldikçe işsizlik oranları artmaktadır. İşsizliğin gençler arasında yüksek olmasının nedenlerinden biri ve en önemlisi işgücünün nitelik sorunudur. Teknolojideki gelişmeler üretim yapısında ve dolayısıyla da işgücünün niteliğinde değişimlere neden olmuştur. Hızlı nüfus artışı ve her yıl işgücüne dâhil olan genç nüfus, işgücü piyasasının aradığı niteliklere sahip olmaması nedeniyle piyasada işsiz olarak yerini almaktadır.

Yapısal işsizliğe maruz kalan kişilere uygulanacak mesleki eğitim programları yolu ile bu kişilerin istihdama katılımı sağlanabilecektir. Kamu ve özel sektör tarafından uygulanan meslek edindirme kursları ile ekonominin ihtiyaç duyduğu iş ve meslek dallarında işsizler için ya da hala çalışmakta olanların kendilerini yenileyebilmeleri için beceri kazandırma ve geliştirme hedeflenmiştir. Bu

tür kurslar, teknolojik değişime ayak uyduramadığı için işsiz kalanları belirli bir süre eğitime tabi tutarak, işgücü piyasasında istihdam imkânı olan sektörlere geçmelerini sağlayacaktır. Bu tür eğitim programları aynı zamanda genel liseden mezun olup da spesifik beceri ve uzmanlığa sahip olmayan kişileri de eğiterek, iş bulma ihtimallerini artırabilmektedir (Biçerli, 2005a: 461).

Eğitim ve işsizlik arasındaki ilişkinin belirlenmesi, eğitimin işgücünün niteliğinin sinyali olması nedeniyle önemlidir. Bu çerçevede ekonomik teori, eğitim seviyesi arttıkça işsizliğin azalacağını belirtmektedir (Gürsel ve Ulusoy, 1999: 115). Türkiye’de eğitim düzeyine göre işsizlikteki gelişmelerin teorik beklentilere uyum göstermediği görülmektedir. Türkiye’de eğitim düzeyi yükseldikçe, işsizlikte beklenen azalma ortaya çıkmamaktadır.

Türkiye’de lise seviyesine kadar eğitim arttıkça işsizlik oranı da artmaktadır. Liseden sonra ise bir düşüş gözlenmektedir. İşsizlik oranının en yüksek olduğu grup lise mezunlarıdır. Bu durumda verilen eğitimin piyasanın beklentileri ile örtüşmediğini göstermektedir. Verilecek uygun mesleki eğitim ile bu kişilerin nitelikleri yükseltilerek, iş bulmaları kolaylaştırılabilecektir. Bu bağlamda aktif işgücü politikalarından olan mesleki eğitimin programlarının bu kişilere nitelik kazandırarak iş bulmalarını kolaylaştırmak mümkün olacaktır. 2000 yılında Türkiye genelinde işsizlik oranı ilköğretimde yüzde 11,1, lise düzeyinde yüzde 10,4 olup, liseden sonra işsizlik oranı yüzde 6,9’a düşmektedir. Eğitim düzeyi yükseldikçe işsizlik oranının düşmemesi, Türkiye’deki lise eğitiminin yeterli iş vasfi kazandırmamasına bağlanabilir (Ansal vd., 2000: 113). Ayrıca lise mezunlarının ücret ve kalite beklentilerinin görece yüksekliği nedeniyle iş bulmaları güçleşmektedir. İlkokul mezunlarında işsizlik oranının yüzde 5,4 düzeyinden daha düşük olması ise ekonomide yaratılan işlerin düşük kaliteli ve niteliksiz işgücü gerektiren işlerden oluşması ile açıklanabilir. Bu durumda düşük eğitim düzeyine sahip olan kişilerin iş bulmaları daha kolay gözükmektedir. Yine gelişmiş ülkelerin aksine Türkiye’de asgari ücretin düşük ve istihdam edilenleri koruyucu kurumsal yapının zayıf olmasından dolayı düşük eğitimli kesimde iş bulma olasılıklarını artırmaktadır.

Tablo 4: Eğitim Düzeyine Göre İşsizliğin Dağılımı (Toplam)

Yıllar	Okur yazar olmayan	Okur yazar okul Bitirmeyen	İlkokul	İlköğre.	Orta ve Orta dengi meslek okulu	Lise	Lise dengi meslek okulu	Yüksek öğretim
1989	9,4	6,1	50,3	-	10,4	14,7	5,1	4,0
1995	3,7	2,8	47,0	-	13,8	20,2	7,3	5,3
2000	4,6	2,9	41,4	1,1	12,6	18,0	10,0	9,4
2005	2,4	3,8	37,9	3,6	12,8	15,9	12,1	11,4
2006	2,2	3,9	36,7	4,8	12,2	16,3	11,8	12,0
2007*	2,2	4,5	37,6	6,5	10,4	15,8	12,9	10,1

* 2007 I. Dönem

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır.

Yukarıdaki tabloyu incelediğimizde işsizlikten en çok ilkokul mezunlarının etkilendiğini görmekteyiz. İşsizler içinde ilkokul mezunlarının oranı 1989 yılında yüzde 50,3 iken bu oran 2007 yılında (I. Dönem) yüzde 37,6'dır. İşsizler içinde ikinci sırayı lise mezunları almaktadır. 1989 yılında lise mezunu işsizlerin payı yüzde 14,7 iken, lise dengi meslek okulundan mezun olanların payı yüzde 5,1'dir. Aynı oranlar 2007 yılı için sırasıyla yüzde 15,8 ve 12,9'dur. Yüksek öğrenim görmüş olanların payına bakacak olursak, 1989'dan 2007 yılına bir artış olduğu görülmektedir. Yüksek öğretim mezunlarının işsizler içindeki payı 1989 yılında yüzde 4,0 iken bu oran 2007 yılında yüzde 10,1 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle son yıllarda, üniversite mezunu işsizlerin payının artması insan kaynaklarının planlanması bakımından üzerinde durulması gereken bir noktadır.

Tablo 5: Eğitim Düzeyine Göre İşsizliğin Dağılımı (Erkek)

Yıllar	Okuryazar olmayan	Okuryazar Okul Bitirmeyen	İlkokul	İlköğre.	Orta ve Orta dengi meslek okulu	Lise	Lise dengi meslek okulu	Yüksek Öğretim
1989	8,2	5,9	55,3	-	10,5	11,6	5,1	3,7
1995	3,3	3,3	51,1	-	14,9	16,7	6,6	4,5
2000	3,6	3,0	47,0	1,3	13,9	15,4	8,9	7,1
2005	2,2	4,4	42,6	3,8	14,5	13,4	10,8	8,1
2006	2,4	4,4	41,4	5,0	13,7	13,9	10,3	8,8
2007*	2,3	5,1	43,0	7,0	11,9	12,5	11,1	6,9

*2007 I. Dönem

Kaynak:TÜİK,Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarından hesaplanmıştır.

Tablo 6: Eğitim Düzeyine Göre İşsizliğin Dağılımı (Kadın)

Yıllar	Okuryazar olmayan	Okuryazar okul Bitirmeyen	İlkokul	İlköğre.	Orta ve Orta dengi meslek okulu	Lise	Lise dengi meslek okulu	Yüksek öğretim
1989	12,0	6,6	41,1	-	10,3	20,7	5,1	4,5
1995	5,0	1,6	36,1	-	11,5	29,8	9,0	7,4
2000	7,5	2,7	26,4	0,8	9,1	25,6	13,1	15,7
2005	2,8	2,3	24,4	2,9	8,0	23,1	16,1	20,7
2006	1,8	2,5	24,5	4,2	8,2	22,7	15,7	19,7
2007*	1,7	2,5	21,1	5,0	5,7	25,6	18,3	19,8

* 2007 I. Dönem

Kaynak: TÜİK,Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır.

Türkiye’de eğitim durumuna göre işsizliğe cinsiyet ayrımı yaparak baktığımız taktirde, kadınların ilköğretim düzeyi üstündeki tüm eğitim düzeylerinde işsizlik oranlarını erkeklerin işsizlik oranlarının yaklaşık olarak iki katına ulaştırmaktadır. Kadınların için işsizliğin eğitim düzeyine göre dağılımına baktığımızda, işsizlerin yaklaşık olarak yarısının lise ve üstü eğitim görenlerden oluştuğunu görmekteyiz. 1996–1998 döneminde kadın işsizler içindeki lise mezunlarının payını arttırdığı görülmekte ve 1999 sonra bu oranda düşme gözlenmektedir. Bunun yanında lise dengi meslek okulu ve yüksek öğretim mezunlarının payının arttığı gözlenmektedir. 2007 yılında (I. Dönem) lise mezunlarının payı yüzde 25,6, lise dengi meslek okullarının payı yüzde 18,3, yüksek öğretim mezunlarının payı ise yüzde 19,8’dir. Aynı duruma erkekler için bakıldığında lise mezunu erkek işsizlerin yüzde 12,5, lise dengi meslek okulu mezunları yüzde 11,1, yüksek öğretim mezunları ise yüzde

6,9'unu oluşturmaktadır. Yüksek okul mezunu kadınların büyük bir kısmı işgücüne katılmakta fakat bu kadınlar aynı eğitim düzeyindeki erkeklere göre daha zor iş bulabilmektedir.

2.Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Oranları

Türkiye’de farklı yaş grupları içinde okul çağındaki genç yaş grubunda (15-24) en yüksek işsizlik oranına sahiptir. Naci Gündoğan “Genç İşsizliği” adlı çalışmasında da genç işsizliğinin yalnızca Türkiye’ye özgü bir durum olmadığına, tüm dünya ülkelerinde yaşanan bir sorun olduğuna dikkat çekmektedir.

Türkiye geneline bakıldığında 1990 yılında yüzde 16,0 olan genç nüfus işsizlik oranı, 2007 yılı 1. Döneminde yüzde 19,5’e yükselmiştir. Bu yaş grubundaki erkeklerde işsizlik oranı 2007 1. Dönemi Hanehalkı İşgücü Anket sonuçlarına göre yüzde 21,5 olup, genç kadınlarda yüzde 21,9 düzeyindedir. Kent ve kırsal ayrımı yaptığımızda işsizlik oranları kadın ve erkek arasında önemli ölçüde farklılaşmaktadır. 2007 1. Döneminde kentsel yerlerde genç erkekler için işsizlik oranı yüzde 20,8 iken genç kadınlar için bu oran yüzde 21,9 ile erkeklerden daha fazla seyretmektedir. Diğer yaş gruplarının işsizlik oranlarının yüzde 10’un altında kalması bize işsizlik riskinin en yüksek işgücü piyasasına yeni dâhil olanlarda görüldüğünü göstermektedir.

Tablo 7: İşsizliğin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Yıllar	Toplam			Erkek			Kadın		
	15-24	25-54	55+	15-24	25-54	55+	15-24	25-54	55+
1989	53,5	41,3	5,3	50,5	42,3	6,5	59,1	39,6	1,3
1995	52,5	44,9	2,9	50,3	46,0	3,2	58,2	41,3	0,5
2000	47,3	50,3	2,4	44,0	52,7	2,9	56,4	43,1	0,5
2005	36,1	61,8	2,1	32,5	64,8	2,7	46,5	53,2	0,4
2006	35,1	62,5	2,3	31,3	65,6	3,1	45,2	54,3	0,5
2007*	34,0	63,4	2,5	30,0	66,8	3,1	46,3	53,0	0,4

*2007 I. Dönem

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır.

Yukarıdaki tabloyu incelediğimizde, 1989 yılında işsizliğin yüzde 53,5 ile en çok 15–24 yaş grubunda yoğunlaştığı görülmektedir. Bu oranı yüzde 41,3 ile 25–54 yaş grubu izlemektedir. 2007 yılına gelindiğinde 25–54 yaş grubunun yüzde 63,4 ile en yüksek oranda olduğu gözlenmektedir. Bunu yüzde 34,0 ile 15–24 yaş grubu takip etmektedir. Belediyeler tarafından düzenlenen meslek kurslarına katılanların Ankara ilindeki yaş dağılımına baktığımızda bunların 21–30 yaş grubundaki kişiler olduğu göze çarpmaktadır. Bu durumda bize işgücüne yeni dâhil olanlar ile işverenlerin işgücünden talepleri arasındaki vasıf farklılığını göstermektedir. İlk defa işgücü piyasasına girecek olup uzun süredir iş bulamayanlar, işgücü piyasasının talep ettiği vasıflara ulaşabilmek için bu kurslara başvurmaktadır.

3. İş Arama Süresine Göre İşsizliğin Yapısı

İşsizlik sorunun önemini kavramak açısından işsiz kalınan sürenin değerlendirilmesi önemlidir. Çünkü işsiz kalınan sürelerin artması ile işsizliğin yaygın ve kalıcı hale gelmesi arasında doğrudan bir ilişki vardır (Serter, 1998: 47). Uzun süreli işsiz kavramı, bir yıl ve daha uzun süreli işsiz olanlar için kullanılmaktadır (TÜSİAD, 2004: 157–158). İşsizlik süreklilik kazandığı zaman bu sorunla mücadele etmek zorlaşmaktadır. Toplam işsizler içinde uzun dönemli işsizlerin payının artmasında etkili olan faktörleri şöyle kısaca açıklayabiliriz: Özellikleri, yaşları ve nitelikleri itibari ile işgücü talepleri zayıf olan kişilerin işlerini kaybetmeleri durumunda, bu kişilerin iş bulabilme süreleri uzayabilmektedir. Bu sürenin uzamasıyla birlikte, bu kişiler bir yandan niteliklerini kaybetmeye devam ederken, diğer yandan işverenler bu kişilerin iş görme yetilerinin kaybedebilecekleri ihtimalini göz önünde bulundurarak işe alınma önceliğinde geri planda bırakılabilmektedirler. Nitekim ekonomik durgunluk dönemlerinde yeni işlerin büyük bir kısmı bu nedenlerden dolayı uzun dönemli işsizliğe aday grubuna girerler ve bu kişilerin önemli bir kısmı da uzun dönemli işsiz haline gelir.

Tablo 8: İş Arama Süresine Göre İşsizlik Oranları (%)

Yıllar	1-2 Ay	3-5 Ay	6-8 Ay	9-11 Ay	1 yıl ve fazlası 2 yıldan Az	2 yıl ve fazlası 3 yıldan Az	3 yıl ve daha Fazla	İş bulmuş başlamayı bekleyen	Toplam
1989	13.1	16.4	19.9	8.4	20.0	12.6	7.5	2.0	100
1995	14.4	23.8	18.2	5.4	17.4	9.2	9.1	2.3	100
2000	35.4	26.2	10.9	3.3	12.8	4.9	3.0	3.4	100
2005	21.1	22.0	12.0	3.8	18.0	10.9	10.3	1.8	100
2006	24.0	23.0	11.7	3.5	17.6	9,4	8.4	2.3	100
2007*	23,8	28,6	12,2	3,0	16,7	6,5	6,3	2,8	100

* 2007 I. Dönem

Kaynak: TÜİK,Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçlarından hesaplanmıştır.

Yukarıdaki tabloda uzun dönemli işsizlerin (bir yıldan ve daha uzun süreli işsizler) ve kısmen uzun dönemli işsizliğin bir göstergesi olarak kabul edebileceğimiz altı ay ve daha fazla süreden beri işsiz olanların payları görülmektedir. Buna göre; 1989 yılında bir yıl ve daha uzun süreden beri iş aramakta olanların toplam işsizler içindeki payı yüzde 49,6'dır. Altı ay ve daha uzun süreden beri iş arayanların oranı ise yüzde 71,8'dir. 1999 yılında uzun dönemli işsizlerin payı yüzde 28,4'e, 2000'li yıllarda ise yüzde 21'e gerilemiştir. Uzun süreli işsizlerin yaklaşık yarısını ilk defa iş arayanlar oluşturmaktadır. İlk kez iş arayanların uzun süreli işsizlikte bu denli büyük bir paya sahip olmaları, vasıf uyumsuzluğunun uzun süreli işsizlikte önemli bir rol oynadığını işaret etmektedir (Gürsel vd., 2002: 130). İşgücü piyasasının talep ettiği vasıflarla işgücünün var olan vasıflarının uymamasından kaynaklanan işsizliğin önüne geçmek için verilecek doğru mesleki eğitim programları ile uzun dönemli işsizlere vasıf kazandırarak bu kişileri tekrar istihdama katmak mümkün olacaktır.

4. Coğrafi Bölgelere Göre İşsizlik

İşgücü piyasasındaki farklılıkları belirlemek açısından ve işsizliğin özelliklerini ortaya koymada önemli bir diğer gösterge, işsizliğin coğrafi bölgelere göre dağılımıdır. Türkiye'de bölgesel işsizliğin temelini oluşturan coğrafi dezavantajlar, yatırım önceliklerine ilişkin politikadaki eksiklikler, kesintisiz

enerji kaynağı, nitelikli işgücü vb. sanayinin yer seçiminin temel belirleyicilerinden pazara yakınlık ya da güvenli ulaşılabilirlik gibi etkenlerin yanında, yatırıma dönüşülebilen sermayenin yetersiz birikimi şeklinde tarihsel olarak bölgeler arasında dengesiz gelişme sorununu gündeme getirmiştir (Akalın, 2006: 74).

Türkiye gibi coğrafi açıdan büyük bir ülkede bölgeler arasındaki farkları ortaya koymak uygulanacak aktif işgücü politikaları açısından önemlidir. Yerel yönetimler tarafından uygulanan mesleki eğitim programlarında bu farklılıklar önemlidir. Her bölgede aynı mesleki eğitim programları uygulanmamaktadır. Çünkü her bölgenin ihtiyacı da farklı olduğundan, uygulanacak projeler bölgenin işgücü piyasalarının talebine ve yapısına uygun olmalı, projenin hazırlanması aşamasında bölgedeki işçi ve işveren kesimlerinin görüşleri dikkate alınmalıdır. İstihdamın en fazla azalma gösterdiği bölgeler Ege ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi iken, bölgesel işsizlik oranları bölgeler arasında büyük farklılıklar göstermemektedir. En düşük işsizlik oranı Karadeniz bölgesindedir. Akdeniz, Ege ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi ise işsizlik oranının en yüksek seyrettiği bölgeler arasındadır. Bu tablo tarım dışı işsizlik oranlarını göstermektedir.

Tablo 9: Bölgelere Göre İşsizlik Oranları ve İstihdam (2000-2003)

Bölgeler	2000		2001		2002		2003	
	%	Bin Kişi	%	Bin Kişi	%	Bin Kişi	%	Bin Kişi
Akdeniz	11.9	1.684	14.5	1.756	16.0	1.784	14.7	1.767
G.Doğu Anadolu	10.5	935	13.7	897	16.9	865	21.8	827
Ege	10.0	2.086	13.3	1.942	15.0	1.795	14.6	1.705
Marmara	8.8	4.819	12.0	4.585	15.3	4.861	13.3	5.015
İç Anadolu	8.3	2.159	11.7	2.189	12.6	2.359	12.3	2.488
Karadeniz	8.3	1.428	8.4	1.350	11.4	1.389	11.3	1.409
Doğu Anadolu	7.3	715	15.6	722	13.1	790	12.4	774

Kaynak: TÜSİAD,2004:187

Yukarıdaki tabloya göre, Güneydoğu Anadolu bölgesinde istihdam 2000 yılında 935 iken bu oran 2003 yılında 827'ye düşmüştür. Ayrıca işsizlik oranları diğer bölgelerde düşmesine rağmen bu bölgede artış göstermiştir.

Bölgelere göre işsizlik, kent-kır ve kadın-erkek olarak ele alındığında, kentlerde erkekler arası işsizlik oranının ülke ortalamasına yakın ya da ondan daha yüksek olduğu bölgeler, iç göçlerin büyük bir kısmının çeken gelişmiş bölgelere (Marmara, Ege ve Akdeniz) ile ülkenin en yoksul bölgesi olan Güneydoğu Anadolu olduğu görülmektedir. Ekonomik durgunluk bütün bölgelerde kentsel erkek nüfusu etkilemiştir; ancak bu etki Karadeniz Bölgesinde daha azdır. Kırsal alanlar söz konusu olduğunda, en ağır etkilenen bölge Doğu Anadolu bölgesidir. Bu bölgeyi Akdeniz bölgesi takip etmektedir (Tunalı, 2004: 71).

Kentlerde yaşayan kadınlar arasındaki işsizlik oranının coğrafi bölgelere göre dağılımına baktığımızda, genel olarak erkekler ile benzerlikler göze çarpmaktadır. Burada da ülke ortalaması civarında ya da üzerinde işsizlik oranların, bir yanda ülkenin gelişmiş Marmara, Ege ve Akdeniz diğer yanda da az gelişmiş Güneydoğu Anadolu bölgesinde görülmektedir. Kırsal kesimde yaşayan kadınlarla ilgili durum, ülke genelindeki durum ile benzerdir. Yani, ortalamanın üzerindeki oranlar Marmara, Ege ve Akdeniz bölgelerinde görülmektedir (Tunalı, 2004: 67–68). Belediyeler tarafından uygulanan aktif işgücü politikalarından olan meslek kurslarının özellikle Marmara bölgesinde yoğunlaştığını görmekteyiz. Bu bölgede nüfusun büyük bir kısmını kapsayan İstanbul ilinde Büyükşehir belediyesinin ve ilçe belediyelerinin düzenlediği kurslara katılım yüksek oranda olmaktadır. Bu bölgede ayrıca Bursa Belediyesinin düzenlediği meslek kursları da bulunmaktadır. Ancak özellikle Doğu Anadolu bölgesinde bu kursların çok cılız olduğu göze çarpmaktadır. Bunun yanında İç Anadolu, Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu'nun gelişmiş illerinden olan Gaziantep ilinde bu kurslara yer verildiği görülmektedir.

II. TÜRKİYE'DE UYGULANAN AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

İşsizlik, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizin de en önemli sorunlarından biridir. Türkiye'de her geçen gün ağırlaşan istihdam ve işsizlik sorununun; yüksek enflasyon, yatırım yetersizliği, hızlı nüfus artışı, bölgelerarası gelişmişlik farkları,

kentleşme, yetersiz gelir, eğitim politikalarının zayıflığı gibi diğer ekonomik ve sosyal sorunlarla iç içe geçtiği gözlenmektedir (TISK, 2000: 96).

Sürdürülebilir ekonomik büyüme işsizliğin çözümünde belirleyicidir. Ancak ülkemiz gerçeğinde görüldüğü gibi ekonomik büyüme tek başına yeterli değildir bunun yanında başka enstrümanlara da ihtiyaç vardır. Bu durumda, aktif istihdam politikalarını da içeren bir Ulusal İstihdam Stratejisinin oluşturulmasının ve uygulanmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Türkiye işgücü piyasasında pasif politikalar pahalıya mal olmuş diğer taraftan düşük istihdam oranları göz önüne alındığında aktif politikalar için geniş bir hareket alanı söz konusu olmuştur.

Türkiye’de işsizlik sorununun çözümü yönünde politikalar üretilmesi çalışmaları kalkınma planlarıyla birlikte başlamıştır. Ancak bu planların ortak özelliği işsizlik sorununu kabul etmek ve genel içerikli temenniler ve projeler sunmaktan öteye gidememiştir.

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde işgücü piyasasına ilişkin duyarlılık artmıştır. Türkiye’de aktif işgücü piyasası politikaları uygulamaları son on yıl içinde gelişme gösterirken, pasif işgücü piyasası politikaları daha önceki yıllara dayanmaktadır. En eski ve kapsamlı pasif işgücü piyasası politikası, işten çıkarılan kişilere işverenler tarafından ödenen kıdem tazminatı ve ihbar tazminatı uygulamalarıdır. Yine 1999 yılında kurulan işsizlik sigorta sistemi ve özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesi ile ilgili 4046 sayılı Kanun, diğer pasif işgücü piyasası politikası uygulamalarındandır. İŞKUR tarafından uygulanan pasif işgücü programları şunlardır; İşsizlik sigortası, işsizlik sigortası fonu, ücret garanti fonu, kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği, özelleştirme nedeniyle işini kaybedenlere yönelik hizmetlerdir. Pasif işgücü programları uygulanırken işini kaybedenleri istihdama tekrar kazandırmak için aktif işgücü programlarından olan mesleki eğitim kursları da verilmektedir.

Türkiye’de problemin büyük bir kısmı işgücü piyasasının yapısında ve işleyişinden kaynaklanmaktadır. Eğitim seviyesinin ve işgücü piyasasının yetersizliği, özellikle kadınlarda görülen düşük istihdam ve işgücüne katılım oranı; genç nüfustaki yüksek işsizlik oranı; çalışma çağına gelmiş nüfusun artış oranının

toplam nüfus artış oranından daha fazla olması, tarım istihdamının AB ortalamasının çok üzerinde olması ve kayıtdışı istihdamın yaygın olarak görülmesi en önemli sorunlardır. Tüm bu sorunlara ek olarak iş piyasasının esnek olmaması, eğitim ve istihdam arasında bir köprünün kurulamaması, yaşam boyu öğrenmeye gereken önemin verilmeyişi, arz ve talep arasındaki dengenin bozulmasına ve dolaylı olarak işsizliğe neden olmaktadır.

Türkiye’de uygulanan aktif işgücü piyasası programları, OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan programlar ile karşılaştırıldığında oldukça sınırlıdır. Türkiye’de aktif ve pasif programlarının uygulanmasından yetkili olan kurum İŞKUR’dur. Ülkemizde de iş ve işçi bulma faaliyeti amacıyla 1946 yılında kurulmuş olan Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu, 2003 yılında Türkiye İş Kurumu olarak yeniden yapılandırılmıştır. Ülkemizde yaşanan ekonomik ve sosyal sıkıntılar istihdam piyasasının şekillenmesinde önemli bir role sahiptir. Ekonomik gelişmişlik düzeyi, kültürel yaklaşımlar, bölgesel etmenler, eğitim politikaları, iç ve dış piyasa dinamikleri istihdam piyasasını etkileyen başlıca faktörlerdendir. İstihdam piyasasının bu çok değişkenli yapısı kamusal bir müdahale mekanizmasını zorunlu kılmıştır. Yapılan son yasal düzenlemelerle aktif ve pasif işgücü politikalarını düzenlemek ve takip etmekle yükümlü kılınan İŞKUR bu faaliyetlerini etkin bir şekilde yürütebilmek amacıyla çeşitli programlar geliştirmiştir. Bu çerçevede gerçekleştirilen aktif işgücü programları arasında meslek araştırma geliştirme çalışmaları, iş ve meslek danışmanlığı çalışmaları, işgücü yetiştirme kursları, özelleştirme sosyal destek projesi, işyeri eğitimi çalışmaları, özel istihdam bürolarına yönelik çalışmalar, yurtdışı işe yerleştirme çalışmaları ve dezavantajlı gruplara yönelik sürdürülen istihdam çalışmalarını saymak mümkündür. Pasif işgücü programları ise; işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği, iş kaybı tazminatı ve diğer hizmetler olarak sıralanabilir.

İşsizliğin ekonomik büyümeye rağmen azalmadığı bu süreçte Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu olarak kadınlar, özürlüler, uzun süre işsiz kalanlar ve genç nüfus için Ulusal İstihdam Stratejisi geliştirmek üzere çalışmalar başlatılmıştır. AB’nin Türkiye’de 40 milyon avroluk kaynak tahsis etmesi işsizlikteki kalıcılık sorununun aktif istihdam politikaları ile çözülüp çözülmeyeceği sorusunu gündeme

getirmektedir. Bu çalışmaların amacı, tam üyeliğe geçiş sürecinde işgücü piyasasının etkinliğini artırmaktır. Bu çalışmalar çerçevesinde, projenin kapasite artırımı ile ilgili olan bölümünün odak noktası, İŞKUR'un pilot ve model ofisleridir. Yapılacak yardımlarla, bu ofislerdeki kapasite artırımının düzenlenmesini; ilgili kişi, kurum ve kuruluşlarla yerel istihdam politikalarının uygulanmasını ve takibini; işverenler ve iş arayanlara daha iyi bir mesleki yerleştirme hizmetinin sağlanmasını; yerel düzeydeki özel sektör, akademik kurumlar ve özel istihdam ofisleri ile ilişkilerinin geliştirilmesini hedeflemektedir. Ayrıca, Türkiye İş Kurumu, 22 Ekim 2003 tarihinde Avrupa Birliği destekli, Aktif İşgücü Programları Projesini uygulamaya başlamıştır. Bu projeler ile İŞKUR'un bu alanda gerçekleştirdiği programların etkinliğinin artması beklenmektedir. Bu proje Türkiye'de hem kapsam hem de nitelik açısından en önemli projelerden biridir. Uygulanmakta olan bu projenin amacı, Avrupa İstihdam Stratejisi (EES) çerçevesinde İŞKUR'a etkin istihdam tedbirlerini ve hizmetlerini hazırlamada, geliştirmede ve uygulamada yardımcı olmaktır. Bu proje kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşların desteğinde sürmektedir. Hem kamu sektörü hem sivil toplum kuruluşlarıyla çalışan programın başlıca dört bileşeni bulunmaktadır. Bunlar: Politika Geliştirme (Model Ofisler aracılığıyla Kurumsal Gelişim), Kurumsal Yapılanma, Personel Gelişimi ve Eğitimi ile Aktif İş Piyasası Tedbirleri Hibe Planı'dır.

Bu proje kapsamında, 245 projeye 32 milyon avro kaynak aktarılmıştır. Bu projeye 50 bin kişinin işgücü piyasasına dâhil olması ve bunların önemli bir kısmının istihdam edilmesi beklenmektedir. İŞKUR yeniden yapılanma süreciyle birlikte aktif işgücü programlarına daha fazla ağırlık vermeye başlamıştır. Bu anlamda ülkemizde Avrupa istihdam Stratejisi temelinde oluşturulacak ulusal istihdam politikası oldukça yüksek düzeylere ulaşmış ve durağanlık kazanmış işsizlik sorunuyla mücadele için model sunması bakımından önemlidir (Ataman, 2003: 37).

Avrupa Komisyonu'nun aktif istihdam tedbirlerini ve kapasite artırımına verdiği destek 2006 yılı mali programlaması başta olmak üzere önümüzdeki yıllarda da devam edecektir. 2006 programlaması kapsamında ihtiyaç analizi yapmak üzere çerçeve sözleşmesi imzalanmıştır. İmzalanan bu çerçeve anlaşmasının amacı, katılım öncesinde İŞKUR'un uzmanlık alanını ve yetkilerini etkin bir şekilde desteklemek,

2006 programlaması kapsamında desteklenecek aktif istihdam tedbirlerinin tanımlanması konusunda İŞKUR'a yardımcı olmak ve Avrupa Birliği tarafından finanse edilen projeler ve sektör programlarının uygulanmasında İŞKUR'un etkin ve aktif bir rol oynamasını sağlamaktır.

Türkiye'de uygulanan aktif işgücü programlarından genel olarak bahsettikten sonra, daha sonraki bölümde yerel yönetimlerin uyguladığı aktif işgücü programlarından bahsedeceğiz.

A. Eğitim Programları

Son dönemlerde bilim ve teknoloji alanında yaşanan baş döndürücü gelişmelerin de etkisi ile öğrenme ve çalışma biçimleri hızla değişmektedir. Tüm bu değişimlerden kişileri hayata hazırlama misyonunu yüklenen eğitim sistemlerinin değişmeden aynı kalmaları mümkün değildir. Bireylerin, oldukça dinamik ve değişken bir iş gücü piyasasında rekabet edebilmeleri ve ekonomik seviyelerini koruyabilmeleri için "istihdam edilebilme" niteliklerini kazanmaya ve bu nitelikleri sürekli olarak geliştirmeye ve yenilemeye ihtiyaçları vardır. Bireylerin yaşamları boyunca devam eden ve her geçen gün daha da önem kazanan bu ihtiyaçlarının "yaşam boyu öğrenme" yaklaşımının doğmasına ve yaygınlaşmasına neden olduğu düşünülmektedir.

Türkiye'de 1980'li yılların ortalarına kadar yaygın eğitim, ağırlıklı olarak toplum kalkınmasının araçlarından biri olarak kullanılmıştır. Küreselleşme ve bilgi toplumundaki gerekliliklerine bağlı olarak 1990'lı yıllardan itibaren yaygın eğitim yoluyla meslek kazandırma çalışmalarına ağırlık verilmiş, bu konuda ulusal ve uluslararası projeler uygulamaya koyulmuştur. Milli Eğitim sistemi içerisinde yer alan mesleki eğitim yanında hemen hemen bütün bakanlıklar ile birçok kamu kurum ve kuruluşunun örgütlenmesine ilişkin kanunlarda sunacakları yaygın mesleki ve teknik öğretim hizmetlerine yer verilmektedir. Bu faaliyetler arasında, İŞKUR'un İstihdam Garantili İş Gücü Yetiştirme Kursları, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi

Destekleme İdaresi Başkanlığının (KOSGEB), KOBİ'lere yönelik eğitim çalışmaları, üniversitelerin, belediyelerin ve gönüllü kuruluşların yaygın mesleki eğitim faaliyetlerini sayabilmek mümkündür.

Son dönemdeki gelişmelerin etkisi ile önem kazanan aktif işgücü piyasası politikalarının da temel unsurlarından birini mesleki eğitim oluşturmaktadır. Türkiye'de özel sektör ve ilgili meslek kuruluşlarının mesleki eğitime olan ilgileri ve katkıları 1980'li yılların başlarından itibaren arttığı söylenebilir. Bu gelişmede iki faktör etkili olmuştur. Birincisi, mevcut sistemin iş yaşamının ihtiyaç duyduğu nitelikte eleman yetiştirmede yetersiz kalması ve başta Milli Eğitim Bakanlığı olmak üzere, devlet kesiminin daha katılımcı ve iş birliğine dayalı bir çalışma yöntemini benimsemesidir. Gerek özel sektör gerekse devlet kesimi tarafından ortaya konan bu karşılıklı işbirliği iradesi, Türkiye'de başta mesleki eğitim olmak üzere, hemen her alanda işçi-işveren-devlet çalışma kültürünün doğmasını sağlamıştır. Türkiye'de mesleki eğitim ile ilgili çalışmalara 1988 yılında işgücü eğitimi konusunda yürürlüğe konan yönetmelikle başlanmış ve Türkiye İş Kurumu bu konuda etkin bir rol oynamayı amaçlamıştır (Metin, 2004:133).

1990'larda İŞKUR, Dünya Bankası'ndan sağlanan krediler ile aktif işgücü piyasası programlarının yürütülmesinde daha etkin bir rol oynamaya başlamıştır. Mesleki eğitim sisteminin, kamusal ve özel eğitim kurumları, İŞKUR, belediyeler, vakıflar, sivil toplum örgütleri ve işletmeler tarafından uygulanan sürekli eğitim ve yaşam boyu öğrenim gibi bileşenleri bulunmaktadır. Gençlere yönelik verilen çıraklık eğitim programları, ülkemizde bu çerçevede yürütülen en kapsamlı eğitim etkinliğidir. Bu programlarla ilgili temel sorumluluk MEB'e (Milli Eğitim Bakanlığı) ait olmakla birlikte, meslek kuruluşları da MEB'in kapsadığı alan dışındaki mesleki alanlarda eğitim vermektedir.

Küreselleşme, hızla değişen teknoloji, bilgi ekonomisi, artan uluslararası rekabet, işgücü piyasasında eğitilmiş, becerili, nitelikli işgücüne olan gereksinimi arttırmıştır. Bu nedenle işgücünün yalnızca tek bir alanda eğitimi yeterli olmamakta,

bunun yerine değişen işgücü piyasasının gereklerine kısa sürede uyum sağlayabilecek niteliklere sahip işgücünün yaşam boyu eğitimi öngörülmektedir. Bireyin sürekli istihdamda kalması, yaşam boyu eğitim alması ile mümkün hale gelmiştir. Çünkü istihdam ve eğitim arasında karşılıklı bir ilişki bulunmaktadır. Eğitim, istihdamda artışa ve yeni iş kollarına uyum sağlarken, günün koşullarına göre istihdam yapısında meydana gelen değişmelerde eğitim politikalarına yön vermektedir. Ayrıca işgücünün daha eğitilmiş hale getirilmesi verimliliği de artırmaktadır.

İŞKUR, işgücü piyasası ihtiyaçları üzerine yapılan değerlendirmeler sonucuna göre eğitim faaliyetlerini yürütmektedir. İŞKUR'un hedef kitlesi, gençler, kadınlar, işlerini yitirenler, işsizlik yardımı alanlar, özürlüler ve eski hükümlülerdir. Eğitim kurslarının kapsamı, sayısı ve hedef grupları kamu kesimi ile özel kesimden katılan temsilcilerin oluşturdukları İl İstihdam Kurulları tarafından belirlenmektedir. Türkiye'de İşsizlik Sigortası'nın uygulanmaya başlaması ve özelleştirmelerin etkisi ile İŞKUR'un öncelikle işini kaybedenleri yeniden istihdama katmaya yönelik çalışmaları önem kazanmıştır. Bu gelişmelerin de etkisi ile İŞKUR'un mesleki eğitim programları daha da önem kazanmıştır. Tüm bunların etkisi ile İŞKUR, 2002 yılında, Özelleştirme Sosyal Destek Projesi çerçevesinde, özelleştirme nedeniyle işsiz kalanlara, iş yaşamına katılmakta güçlük çekenleri ve diğer işsizleri kapsayacak mesleki eğitim hizmetlerine başlamıştır.

İŞKUR tarafından, istihdamın geliştirilerek, işsizliğin önlenmesine yardımcı olmak ve işgücünün niteliğini yükseltmek amacıyla, kuruma kayıtlı işsizlere yönelik olarak ihtiyaç duyulan alanlarda meslek kursları düzenlenmektedir. Bu kurslar istihdam garantili meslek kursları, kendi işini kuracaklara yönelik meslek kursları, iş kurma-girişimcilik eğitimi ve iş kurma danışmanlığı, meslek geliştirme, özürlü ve hükümlülere yönelik olarak açılan meslek kursları ve ısmarlama eğitim(Quick start) programlarıdır.

Tablo 10:Türlerine Göre Düzenlenen İşgücü Yetiştirme Kursları

KURS TÜRÜ	KURS SAYISI			KURSIYER SAYISI		
	2003	2004	2005*	2003	2004	2005*
İstihdam Garantili Kurslar	22	10	6	374	191	116
Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Kurslar	18	33	29	351	574	453
Özürllülere Yönelik Kurslar	23	20	24	231	288	551
Hükümlülere Yönelik Kurslar	21	23	39	358	402	668
ÖSDP Kapsamında Açılan Kurslar	334	206	224	12.558	7.297	5.982
İşsizlik sigortası Kapsamında Düzenlenen Kurslar	9	11	72	167	168	1.094
Toplam	427	303	394	14.039	8.920	8.864

* Ocak- Eylül

Kaynak: İŞKUR internet veri tabanı

2003 yılında çeşitli mesleklerde düzenlenen 427 meslek kursuna toplam 14.039 kişi katılmıştır. 2004 yılında 303, 2005 Eylül ayı itibari ile 394 meslek kursu açılmıştır. Kursiyer sayısı 2004 yılında 8 bin 920 2005 Eylül ayı itibari ile 8 bin 864'tür. Meslek kursları ağırlıklı olarak Edirne, Konya, Hakkâri, Hatay, Kilis ve Rize illerinde açılmıştır. Bu illerde açılan kurslar, toplam kursların % 44'ünü oluşturmaktadır.

Mesleki eğitime yönelik olarak İŞKUR altı tür eğitim programı yürütmektedir. Bu programlardan başlıcaları; İstihdam Garantili Meslek Kursları ve Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Kurslardır. İstihdam Garantili Kursların içeriği, kamu kesimi ile özel kesim ya da sivil toplum örgütleri tarafından birlikte belirlenmektedir. İstihdam garantili kursların kuruma kayıtlı herhangi bir mesleği ya da iş piyasasında geçerli bir mesleği olmayan işsizlerin, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilerek istihdam edilmelerini amaçlayan kurslardır (İŞKUR, 2005). Bu kurslara İŞKUR'a kayıtlı işsizler katılmaktadır. Anlaşma çerçevesinde, bu kurslara katılan kişilerin en az yüzde 60'ının birlikte çalışılan kuruluş tarafından istihdam edilmesi gerekmektedir. Bu kursların süresi 3 ila 6 ay arasında değişmektedir. 2000–2005 Eylül ayı sonu itibari ile 231 İstihdam Garantili Kurs açılmış olup, 3 bin 859 kişi bu kursa katılmıştır. Kurs süresinin tamamı derslikte geçebileceği gibi bazen kursun teorik kısmı derslikte, uygulama kısmı ise işyerinde verilmektedir. Bazı durumlarda ise kursun tamamı işyerinde verilmektedir. İşyerinde uygulanan kurslar, aslında işbaşı eğitimi kursları ya da ücretlerin sübvans

edildiği kurslar olarak da algılanabilir (Varçın, 2004:104). İşbaşı kurslarında kurs sonrasında kursiyerin istihdam edileceği kuruluştaki geçtiği ve kurs boyunca kursiyerin ücretinin işverene kurs ücreti olarak ödenmesinden dolayı bu kurslar ücretlerin sübvansede edildiği kurslar olarak tanımlanabilir.

Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Kurslar, çok sınırlı sayıda ve bazı bölgelerde uygulanmaktadır. Bu kurslara İŞKUR'a kayıtlı işsizlerden herhangi bir mesleki bilgi ve becerisi bulunmayan kişilerin, kendilerine gelir getirici bir faaliyette bulunmalarını sağlamak amacıyla düzenlenen kurslardır. Bu kurslar, kursun yapılacağı yörenin özellikleri ve gereksinimleri göz önünde bulundurularak planlanmaktadır. Bu program kapsamında 1993–1999 döneminde 869 kurs açılmış ve 14.475 kişi bu kurslardan faydalanmıştır. Bu kursların yanında İŞKUR tarafından, meslek geliştirme kursları, özürllülere yönelik meslek geliştirme kursları, hükümlülere yönelik işgücü yetiştirme kursları, işsizlik sigortası kapsamında düzenlenen işgücü yetiştirme kursları ve iş kurma eğitimi de verilmektedir.

Günümüz dünyasında en önemli rekabet unsuru insan kaynağının etkin kullanımınıdır. Rekabet üstünlüğünün sağlanabilmesi, çalışanların teknolojik yeniliklere paralel olarak bilgi ve beceri düzeylerini arttırmaları yoluyla mümkün olmaktadır. En önemli aktif istihdam politikalarından biri olarak kabul edilen mesleki ve teknik eğitimin geliştirilmesi günümüzde önemlidir. Özellikle eğitim ve istihdam arasında işlevsel bir ilişkinin kurulması büyük önem arz etmektedir. Bu gerçekleşmediği takdirde, eğitilmiş ancak iş yaşamının gereklerine hitap etmeyen işgücünün oranı artacaktır. Uzun yıllardır yaşanan yüksek oranlı işsizliğin ve ekonomik kalkınma için gerekli nitelikli işgücü sorununun temelinde eğitim istihdam ilişkisinin kurulamaması olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

B. Toplum Yararına Çalışma Programları

Yapısal işsizlikle mücadele ve geçici istihdam yaratmada önemli bir aktif işgücü piyasası politikasıdır. Toplum Yararına Çalışma Programlarının amacı, yaşanan birtakım sarsıcı durumların (doğal felaketler, ekonomik krizler, özelleştirme

nedeniyle işten olma vb.) istihdam üzerinde yol açtığı olumsuz sonuçların, belirli bir hedef grubu oluşturan insanlara geçici istihdam (en fazla 6 ay süre ile) sağlanarak hafifletilmesidir (Tunalı, 2003: 96). Program tarafından sağlanan işler, söz konusu sarsıcı durumdan etkilenenlere yardımcı olacak işlerdir. Bu programlar İŞKUR tarafından yönlendirilmektedir.

İŞKUR tarafından geçici istihdama yönelik yapılan ilk program, özelleştirme sonucunda işsiz kalan kesimi hedeflemiştir. Bu program, 36 proje aracılığı ile 846 kişiyi kapsamıştır. Bu program, İşgücü Uyum Projesi bütçesi tarafından finanse edilmiştir. İstihdam ve Eğitim Projesi bütçesinden finanse edilen ikinci program, 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremlerinden en çok etkilenen Bolu, Düzce, Yalova, Kocaeli ve Sakarya illerinde uygulanmıştır. Bu çerçevede uygulanan proje sayısı 140, kapsanan kişi sayısı ise 4.605'tir (Tunalı, 2003: 96). Bunların yanında Özelleştirme Sosyal Destek Projesi çerçevesinde de toplum yararına çalışma programları düzenlenmektedir. Bu proje kapsamında, toplum yararına çalışma programının sonucunda, bu hizmeti verenlerin, katılımcıların asgari yüzde 10'unu işe yerleştirmeyi garanti etmesi gerekmektedir. 2002 yılında düzenlenen 47 program ağırlıklı olarak eğitim programlarından oluşmakta olup toplam 2512 kursiyer katılmıştır. Sonuçlanan 64 projeden 6'sı toplum yararına çalışma programı kapsamında olup 61 kursiyer yararlanmıştır (Özşuca, 2003: 158).

C. Sübvansiyonlu İstihdam Programları

İstihdamı teşvik etmek amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Olağanüstü Hal İlan Edilen Bölgeler (Doğu ve Güneydoğu) ile Bakanlar Kurulu'nun belirleyeceği Kalkınmada Öncelikli İllerde uygulanan 1998 tarihli 4325 sayılı Kanun ile işverenlerin payına düşen sosyal sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesini öngörmüştür. Yalnızca 2001 yılında işverenler 906.546 çalışan için bu destekten yararlanmak için başvurulmuştur. Bu uygulama işverenlere işçi ücretlerinde yüzde 28'e varan bir tasarruf sağlama imkânı sağlamaktadır. Buna karşılık, gerek toplumsal hâsıla gerekse kişi başına gelir açısından diğer bölgelerden geri kalmış bu bölgelerde,

üstelik derin ekonomik durgunluğun yaşandığı dönemde bu kadar yeni iş yaratıldığına inanmak güçtür (Tunalı, 2003: 97).¹

1998 tarih ve 4382 sayılı Kanun ile 50 ve daha fazla sayıda işçi çalıştıran işletmelere, her yüz çalışan için 3 özürlü ve eski hükümlü çalıştırma yükümlülüğü getirmektedir. Bu Kanun ile bu asgari sınırın üstünde kişi çalıştıran işletmelerin, sosyal sigorta primlerindeki işveren payının devlet tarafından ödenmesini hükmetmiştir. 2001 yılında 2520 eski hükümlü ve özürlü bu programdan yararlanmıştı (Tunalı, 2003: 97).

2002 tarihli 4747 sayılı Kanun ile işe alınan her yeni ilave işçi için işverenin sosyal sigorta prim katkısının bir yıl süreyle ertelenmesi hükmedilmiştir. Yine 2002 yılı Bütçe Kanunu ile işsizlik sigortasına işverenin yüzde 3, işçi ve devletin yüzde 2 olarak ödedikleri prim oranlarından tüm taraflar için birer puan düşürülmüş ve bu uygulama 2003 yılında da sürmüştür.

D. Küçük İşletmelere ve Kendi Hesabına Çalışanlara Yönelik Programlar

KOSGEB, küçük sanayi işletmelerine yönelik, derslik, laboratuvar ve iş başında olmak üzere eğitim hizmetleri vermektedir. KOSGEB'in hedef kitlesi işlerini kurmak üzere olan ya da işini kurmuş olan kişilerdir. Ülkemizde kendi hesabına çalışanlarla 10 kişiden daha az işçinin çalıştığı küçük işletmelerde çalışanlar işgücünün önemli bir kısmını oluşturmaktadır. KOSGEB bünyesinde bulunan Girişimciliği Geliştirme Enstitüsü bu durumu göz önünde bulundurarak küçük işletmelere yönelik bir dizi program yürütmektedir. Bu programlar çerçevesinde verilen eğitim programları ile girişimci adaylarına yeni iş kurulurken gerekli olan konularda bilgi verilmektedir (fizibilite çalışması ve iş planı hazırlanması gibi). Tek tek girişimcilere yönelik verilen danışmanlık hizmetleri ile iş planlarını ortaya çıkaracak ön araştırmalarda, durum araştırmalarında ve analizlerde girişimcilere

¹ HİA'nın 2001 verilerine göre ücretli ve maaşlıların toplamı 10.2 milyondur.

yardımcı olunmaktadır. Bu destek işlevlerinin finansmanı Dünya Bankası Fonları ve KOSGEB bütçesinden karşılanmaktadır. Bu fonlar, hedef grubu işsizler olan İş Geliştirme Merkezleri içinde kullanılmaktadır. Bu merkezlerde, büro, sekreterlik desteği, ortak donanıma erişim ve danışmanlık hizmetleri gibi olanaklar sağlanmaktadır. KOSGEB tarafından bu fonlar kullanılarak Zonguldak'ta bir İş Geliştirme Merkezi kurulmuş ve bu merkez dışında Türkiye'nin farklı illerinde 10 Teknoloji Geliştirme Merkezi kurulmuştur. Yine KOSGEB tarafından üniversite öğrencilerini kendi işlerini kurmaya yönlendirmek amaçlayan genç girişimci yetiştirme programlarıyla üniversitelerde bir girişimcilik kültürü oluşturmak istenmektedir. Bu program çerçevesinde, eğitim ve danışmanlık toplantıları, çalıştayları, iş başı eğitimi ve işletme panelleri düzenlenmektedir. KOSGEB 1999-2001 döneminde farklı üniversitelerden oluşan gruplara toplam 18.500 kişi/saat eğitim vermiştir (Tunalı, 2003: 97).

Özelleştirme Sosyal Destek Projesi özelleştirme nedeniyle işlerinden çıkarılmış kişiler ile Ekonomik Reform Programından dolayı işsiz olan ya da bu programdan dolayı işgücüne katılmakta güçlük çeken ve işsizlik kaydını yaptırmış kişileri kapsamaktadır. Özelleştirme Sosyal Destek Projesi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı koordinasyonunda İŞKUR ve KOSGEB tarafından yürütülmektedir. Bu proje çerçevesinde KOSGEB, küçük işletmelere danışmanlık ve teşvik hizmetleri vermektedir (Metin, 2004: 136). Projenin başladığı tarihten itibaren bugüne kadar 19.185 kişi yeniden işe yerleştirme hizmetlerinden faydalanmış ya da faydalanmaktadır. Bu hizmetler için 15.065.801 USD kullanılmıştır.

E. İstihdam ve Danışmanlık Hizmetleri

İşgücü piyasalarının iyi işlemesi ve açık işlerle iş arayanların etkin bir şekilde eşleştirilmesi için önemli hizmetlerden birisi de danışmanlık hizmetleridir. Kişilerin özellikleri ile mesleklerin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak bireylerin niteliklerine en uygun meslekleri seçmeleri ve işlere yerleştirilmeleri mesleki danışmanlığın temel amacıdır (İŞKUR, 2005: 34).İŞKUR bu anlamda 43 il/şube

müdürlüğünde iş ve meslek danışmanlığı hizmetinde bulunmaktadır. Bu hizmetten; meslek eğitimine başlayacak olan öğrenciler (ilköğretim ve lise son sınıf öğrencileri), veliler, öğretmenler, işverenler, meslek seçme aşamasında olanlar, ilk kez çalışma hayatına atılacak olanlar, uzun süredir işsiz olanlar, işsizlik sigortası ödeneği alan işsizler, mesleki becerilerini geliştirmek isteyen gençler ve yetişkinler yararlanmaktadır.

İŞKUR meslek danışma merkezlerinde meslekleri tanıtıcı dosyalar, meslek bilgi özetleri, mesleki eğitim veren liseleri ve başvuru koşullarını tanıtan doküman ve bilgisayar destekli meslek rehberlik programı gibi araçlarla danışmanlık hizmetleri verilmektedir. Bunun yanında bu hizmetler seminerler şeklinde verilebileceği gibi, yüz yüze görüşmeler şeklinde de yapılabilmektedir.

Türkiye’de işe yerleştirme hizmetleri 19 Şubat 2004 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliğine kadar kamu tekelinde bulunmaktaydı. İşe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri 2004 yılına kadar İŞKUR’un tekelindeyken, 2004 yılı itibari ile artık özel istihdam büroları devreye girmiş ve bu hizmetleri özel istihdam büroları ile birlikte yapmaya başlamıştır (Biçerli, 2004: 192). Yine de istihdam hizmetleri daha çok İŞKUR tarafından gerçekleştirilmektedir.

Tablo 11: İŞKUR’ un 1999–2006* Yılı İstihdam Hizmetleri

YILLAR	KAYITLI BAŞVURU	AÇIK İŞ	İŞE YERLEŞTİRME		KAYITLI İŞSİZ
			KAMU	ÖZEL	
1999	435.195	224.444	122.942	79.000	487.525
2000	768.386	195.672	108.624	76.968	730.496
2001	327.417	226.899	143.890	70.108	718.665
2002	324.760	139.275	100.589	24.482	464.228
2003	557.092	129.258	39.459	25.939	587.479
2004	646.182	109.678	42.753	33.504	811.948
2005	516.703	113.827	32.753	48.932	881.261
2006*	284.730	76.550	15.389	35.379	938.271
TOPLAM	3.860.465	1.215.603	606.399	394.304	5.619.873

* Ocak- Haziran

Kaynak: <http://www.iskur.gov.tr/index4.html>.

Tabloyu incelediğimizde İŞKUR'un işe yerleştirme başarısının açık iş sayısı ile orantılı olduğu göze çarpmaktadır. Örneğin 1999'dan 2000'e açık iş sayısının düşmesi işe yerleştirme oranını da düşürürken, 2000'den 2001'e açık iş sayısının artması işe yerleştirme oranını yükseltmiştir.

İŞKUR'un işe yerleştirmeleri daha çok kamu sektöründe gerçekleştirdiği görülmektedir. Ancak 2005 ve 2006 yıllarında özel sektörde daha fazla işe yerleştirme yapıldığı görülmektedir. Özel sektörde işe yerleştirmenin en yüksek olduğu yıl 2006, en düşük olduğu yıl ise 2002 yılı olmuştur. Bu da kamu istihdam alanlarının giderek daralmasından kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de aktif istihdam politikaları, 1990'lı yıllardan beri önemi giderek artan bir fenomen olmakla birlikte oldukça yetersiz düzeyde uygulanmıştır. İşsizlik sorununun ekonominin büyümesi ile azaltılamayacağı gerçeği sadece yakın zamanlarda fark edilmiş fakat aktif politikalara yeterli kaynak ayrılamamıştır. Çoğunluğunu İŞKUR'un yaptığı AİPP uygulamaları sayı bakımından yetersiz olmasının yanı sıra, hedef kitlenin seçimi, programların izlenmesi, aksayan noktalarda değişikliklerin yapılması ve programların değerlendirilmesi gibi aşamaları ya hiç içermeyen ya da çok yüzeysel bir şekilde içeren uygulamalar olmuştur. Kısacası düzenlenen az sayıda programa kaç kişinin katıldığı dışında ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır.

Ancak son dönemlerde AİPP uygulamaları konusunda ümitlenmemizi sağlayacak önemli bir gelişme olmuştur. Bu gelişme Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde AB'nin 2002 yılında Türkiye'ye İŞKUR'un modernizasyonu ve AİPP için önemli büyüklükte kaynak aktarmasıdır. Ayrıca İŞKUR tek başına bu politikaları yürütmekte yeterli olamamaktadır. Bu açıdan birçok sivil toplum örgütü ve belediyelerle birlikte ortak olarak birçok program uygulamaktadır. Günümüzde hemen her devletin yönetsel yapılanmasında önemli bir yer tutan yerel yönetim örgütlerinin, yerel halkın gereksinim ve beklentilerine daha uygun ve daha etkili bir düzeyde yanıt verebilme özellikleri bulunmaktadır. Bu bağlamda aktif işgücü politikalarının uygulanmasında yerel yönetimlerin yeri yadsınamaz. Özellikle yerel halkın gereksinimlerini, sıkıntılarını daha yakından bildikleri ve halkın içinden seçimle geldikleri için problemleri çözmeye daha başarılı olabilmektedirler. Bu çerçevede aktif işgücü politikası uygulamalarında yerel yönetimlerin öneminden bahsedelim.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Küreselleşme süreci, yerel yönetim olgusu ve yerel yönetim modeli üzerinde de kendi düşünsel temellerine uygun olan değişimi gerçekleştirme yönünde büyük etkisi olmuştur. Bu açıdan ilk olarak küreselleşme sürecinin yerel yönetimler üzerinde olan etkilerinden bahsedildikten sonra Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin genel yapısından bahsedeceğiz. Çalışmamızın ana konusu olan Türkiye'de yerel yönetimlerin AİPP uygulamalarından olan meslek kurslarından örnekler verilecektir. Türkiye'de belediyeler tarafından uygulanan bu kurslar işsizlik sorununu çözebilecek boyutta mı? Açılan bu kurslar bölgenin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak boyutta mı?

I. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞEN KONUMU

Küreselleşme süreciyle birlikte geleneksel yönetim yaklaşımları, ulusal egemenlik ve demokrasi anlayışını kökten değiştirmekte; ulus-devletin yapısını dönüştürürken, yerel yönetimler içinde önemli açılımlar sağlamaktadır. Küreselleşmeyle paralel bir gelişme gösteren yerelleşme olgusu, yerel yönetimlerin yapılarında, işlevlerinde ve statülerinde farklılaşmayı kaçınılmaz kılmaktadır (Köse, 2004: 32). Yerellik, yerel topluluklar ya da halkın günlük çalışma ve çalışma dışı hayatlarının tümünü geçirdikleri, kimliklerini geliştirip yaşadıkları ve siyasal eylemlerini yürüttükleri yerlerdir. Bu tür mekânlar, ortaya çıkmakta olan dünyanın yeni ekonomik ve toplumsal yapısının ana referans noktaları ve temel öğelerini oluşturmaya başlamıştır (Köse, 2004: 34).

Küreselleşme olgusu, bir yandan mesafeleri, sınırları anlamsız kılıp dünyayı bir “küresel köy” konumuna indirirken, diğer taraftan yaygın iletişim ağı aracılığı ile evrensel olan değerleri dünyanın hemen her köşesine ulaştırmakta, giderek daha homojen bir dünya toplumunun şekillenmesine öncülük etmektedir. Küreselleşme karşısında yerelleşme teziyle, mikro ölçekteki sosyal ve ekonomik gelişmelerin teşvik edildiği ve benimsendiği günümüzde; bölgeler ve/veya alt bölgeler ile kentler adeta yeniden keşfedilmeye ve onlara yeni önemli anlamlar yüklenmeye başlanmıştır (DPT, 2000:106). Küreselleşme eğiliminin etkisi ile geleneksel ulus-devlet kavramı ve ulus-devletlerarasındaki uluslararası ilişkilerin yapısını dönüştürmekte; buna karşılık yerelleşme süreci küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi yapılanmaya karşı, tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunmaktadır.

Yerel yönetimlere özgürlük, katılım ve etkinlik değerlerini yükleyen liberal yaklaşımlar, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini esas alır. Neo-liberalizmde kişisel özgürlüğün artırılması ve yönetimin (Hükümet etmeninin) sınırlandırılması çerçevesinde adem-i merkeziyetçi bir yapılanmayı savunmaktadır. Bu yapılanmayla birlikte, bir yandan yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetime kaydırılması amaçlanırken, diğer yandan da hem merkezi hem de yerel yönetimler düzeyinde kamusal rol ve sorumlulukların özel girişimciliğe ve sivil topluma devredilmesi öngörülmektedir (Aktel, 2003: 68-69).

Küreselleşme süreciyle birlikte gelişme gösteren yerelleşme süreci, demokratik gelişmenin de etkisiyle kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması ilkesinin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmaktadır. Bu çerçevede kamusal hizmet sunumunda desantralizasyon politikalarının bir gereği olarak işlevleri genişleyen yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerin sunulmasında da yine işlevsel ve coğrafi desantralizasyon yoluna başvurarak alternatif hizmetler sunma yöntemlerine yönelmeleri ve değişken hizmet sunma yapı ve süreçlerini geliştirmeleri önemli bir politika haline gelmiştir (Köse, 2004: 37). Ayrıca günümüzde yerel yönetimi öne çıkaran sosyal faktörlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Kentleşme süreci ile birlikte, kentsel nüfusun hızlı artışının

yanında, bu nüfusun niteliği ve bileşimini de sürekli değişime uğramakta, özellikle büyük kentsel alanların değişen demografik yapısı, yerel gereksinimleri ve bunlara hızlı ve etkin yanıt verecek örgütsel yapılanmayı da derinden etkilemektedir.

Günümüzde artan kentleşme olgusu yüzyılımızın en önemli toplumsal değişim hareketi olarak nitelenebilir. Kentleşme; teknolojik gelişmenin, ekonomik ve sosyal yapılarıdaki değişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmakta ve belli bir ivme kazandıktan sonra, ekonomik, sosyal, siyasal yapıların değişim sürecinde etkili olmaktadır. Kentleşme sonucunda ortaya çıkan dönüşümler yerel toplulukların yaşam tarzını da önemli ölçüde etkilemektedir. Ulaştırma, iletişim teknolojisi ve sanayileşme sürecinde görülen gelişmeler yerel yönetimlerin hizmet alanını genişletmiştir. Kentleşme sürecinin de etkisi ile işsizlikte artış olmaktadır. Özellikle kırdan kente olan göç ile birlikte, kırdan işgücü içinde yer alan kadınlar kentte işgücü dışında yer almaktadır. Bu bağlamda işgücü piyasasının istediği niteliklere sahip olmayan kişilerin niteliklerini yükseltmek için uygulanan aktif işgücü programları önem arz etmektedir. Özellikle halkın ihtiyaçlarını daha iyi tespit etmesi ve halka yakınlığından dolayı yerel yönetimler içinde ağırlıklı bir paya sahip olan belediyelerin uyguladığı mesleki eğitim kursları birçok kişiye işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelikleri kazandırmaktadır. Ancak yinede bu politikalar tek başına işsizliği çözmede yeterli görülmemektedir.

Özellikle ticaret ve sanayi sermayesinin yoğunlaştığı metropol alanlarda yerel sorunların merkezden çözümü gün geçtikçe zorlaşmakta, sorunların yerinden çözümü zorunluluk taşımaktadır. Halkın yönetime katılımının önem kazanması, merkezi yönetimler aralarındaki belirgin işbölümünde hareket alanı daha çok sosyal ve kültürel hizmetlerle ve bir ölçüde imar faaliyetleri çerçevesinde kalan yerel yönetimlere kentlerin gelişmesinde yeni işlevler yüklenmesi gibi durumlar yerel yönetimlerin gücünün ve işlevlerinin arttırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Küreselleşme süreci geleneksel yönetim yaklaşımlarında da değişimlere neden olmaktadır. Kamu sektöründeki yeni yönetim anlayışında, performans hedefleri, hizmetlerin niteliği, etkinliği, verimliliği, müşteri odaklı hizmet anlayışı ve daha da önemlisi piyasa sisteminin özellikleri önemli hale gelmektedir (Azrak, 2004:

229; Sallan Gül, 1999: 70). Bu yönetim anlayışının temel unsurlarından birisi olan devletin faaliyet alanının küçültülmesi politikası, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması politikaları ile uygulanmaya konulmuştur.

Bu yeni yönetim düşüncesinin yerel yönetimlerde meydana getirdiği değişiklikler; adem-i merkeziyetçilik ve hizmetlerde yerellik, piyasa sisteminin ilkelerinden artan oranda yararlanma, hemşerileri, vatandaşları müşteriler olarak görme, esnek örgütlenme biçimleri ve girişimci ve işletmeci ruha sahip yönetici tipidir (Eryılmaz, 1999: 25). Özellikle bu gelişmeler AİPP uygulamalarında da kendini göstermeye başlamıştır. Birçok ülkede AİPP uygulamalarında adem-i merkeziyetçiliğin arttığı görülmektedir.

Son dönemlere damgasını vuran yeni teknolojik gelişmeler, kentleşme ve küreselleşme süreçleri bir yandan ulus-devleti aşındırarak küresel ölçekte bir egemenlik zemini güçlendirirken, diğer yandan ulus-devletin egemenlik kısılacından kurtulan yerelin “özgürleşmesi” ile yerel yönetimlerin güçlenmesi gündeme gelmektedir. Sanayileşme toplumunun merkeziyetçi yapısı küreselleşme süreci ile birlikte hızla dönüşmekte ve yerelleşme kavramı önem kazanmaya başlamaktadır. Böylece merkeziyetçi, model ve anlayışların artık popülerliğini yitirmiş olması küreselleşme sürecinin en önemli sonuçlarından birisidir (Ökmen, 2003: 29). Gitgide artan işsizliğe çözüm olarak ileri sürülen aktif işgücü piyasası politikaları uygulamasında yerel yönetimler değişen yönetim yaklaşımlarının da etkisi ile daha fazla yer almaktadır. Bu sebeple hizmetlerin yerinden karşılanması için oluşturulan yerel yönetimlerin, bir belde ya da kentte yaşayan halka en yakın yönetimler olarak yerel ortak ihtiyaçları en iyi şekilde belirleyebilmeleri ve bunları en hızlı, dengeli ve verimli şekilde karşılamaları, merkezi yönetime göre çok daha olanaklıdır. Yerel yönetimler kendi çevrelerinde bulunan işgücü piyasasının ihtiyaçlarını, sorunlarını daha yakından tespit edebilmelerinden dolayı buna çözüm olacak uygulamaları da merkezi yönetime göre daha kolay uygulayabileceklerdir.

Yerel yönetimler fonksiyonları ile refah düzeyinin yükselmesine katkıda bulunabilirler. Ayrıca uygulayacakları aktif işgücü politikaları ile de yöre halkının işsizlik sorununa çözüm bulabileceklerdir. Öyle ki, küçük yerel birimlerde

yaşayanlar tercihlerine en uygun kamu hizmeti ile vergi karışımını seçebilecekleri gibi, yerel yönetimler merkezi idareye göre, mahalli ihtiyaç ve tercihlerdeki coğrafi farklılıklara çok daha kolay uyum sağlayabilirler (Ersöz, 2000: 107). Çünkü yerel ve kolektif nitelik taşıyan kamusal mal ve hizmetler yöre sakinleri tarafından ve kendi içlerinden seçilen organlar aracılığı ile yönetileceği için gerçek ihtiyaç ve taleplere daha duyarlı olacaktır. Bu birimler hizmetlere ilişkin eylem kararlarını anında uygulamaya koyabilecekler ve böylece bürokrasi, kırtasiyecilik ve hiyerarşik denetimin yol açabileceği kaynak ve zaman israfı en alt düzeye indirilebilecektir. Gelişmiş ülkelerde özellikle sosyal refah devleti uygulamalarının yerel yönetimleri güçlendiren temel bir güç olarak işlev gördüğü bilinmektedir.

Avrupa Birliği (AB), vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. AB fonlarının önemli bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi çalışabilmesi için ayrılmıştır. AB’de tek bir yerel yönetim sistemi yoktur. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunamaz; bu nedenle üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar bulunmaktadır. Fakat AB sınırları içinde yerel yönetimler için ortak bir yönetişim kavramı geliştirilmektedir. Bu anlayışın en temel özelliği demokratik ve katılımcı bir yönetimin desteklenmesidir. Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı tanımaktadır. Bu şart Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanmıştır. AB’nin benimsediği “yerindenlik” ilkesi (subsidiarity) yerel yönetimlerin yetkilerinin büyük ölçüde genişlemesine yol açmıştır.

Yerindenlik, kamu projelerinin ölçeklerine ve yapılarına göre, onlara en uygun yerel ve merkezi, otorite tarafından tasarlanıp, uygulanması demektir. Aynı şekilde, “katılımcılık/ortaklık prensibi” de AB fonlarının, yararlanacak kişilere mümkün olan en yakın yönetim birimince programlanma ve uygulanmasını öngörmektedir. Bu çerçevede, AB’de de belediyeler geleneksel hizmetler yanında eğitim, kültür, sanat ve sporun geliştirilmesi konusunda daha geniş yetkilere sahiptir.

Sosyal refahı sağlamaya yönelik merkezi yaklaşımlar yerel yönetimlere devredilmiştir. Örneğin işsizlikle mücadele ve ekonominin canlandırılması gibi yetkiler belediyeye aittir.

Bu süreçte yerel yönetimlerin genel yetki ve sorumluluklarının bölünmesi de söz konusu olmaktadır. Seçilmiş yerel yönetimler, gerek hizmet sunumlarını ve gerekse düzenleyici stratejik sorumluluklarını giderek artan bir oranda diğer kurum ve kuruluşlarla paylaşmak durumundadır.

Diğer bir özellikte, günümüzde yerel yönetim ulusal dinamiklerle birlikte küresel dinamiklerde hesaba katılarak şekillenmektedir. Uluslararası örgütler, uluslararası ekonomik, siyasal v.b. ilişkiler, küresel güç dinamikleri, yerel yönetim yapılanmasının çerçevesini ve seyrine de değiştirmekte, uluslararası belgeler giderek artan ölçüde yerel yönetimleri de ilgi alanına almakta ve içerdiği düzenlemelerle ulusal yerel yönetimlerin şekillenmesinde belirleyici rol oynayabilmektedir (Köse, 2004: 37).

Sonuç olarak, yaşanan teknolojik gelişmeler ve hızlı kentleşme süreci yerel yönetimlerin hizmet alanının genişlemesine ve yerel yönetimlerden beklenen hizmet sunumunun artmasına neden olmuştur. Bu gelişmelerin etkileri Türk yerel yönetim sisteminde de kendisini göstermiştir.

II. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİNİN GENEL YAPISINA BİR BAKIŞ

Türk idare sisteminin en belirgin özelliği aşırı merkeziyetçiliktir. Yerel yönetimler tarafından daha verimli sağlanabilecek pek çok yerel hizmet, merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. Hatta ülkemizdeki kamu yönetim sisteminin, kaynaklandığı Fransız yönetim modelinden daha merkeziyetçi bir niteliğe sahip olduğunu iddia eden yazarlarda vardır (Sönmez, 2003:1). Ancak kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı, 5393 sayılı Belediye Yasası, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 İl Özel İdaresi Kanunu ile merkezden yerele güç aktarımı

yapılmıştır. Bu yasalarla, merkezi yönetimin sırtındaki yükün azaltılması gibi bir hareket noktasından yola çıkarak, kamu görevlerinin çok büyük bir bölümü il özel yönetimleriyle, belediyelere dağıtılmıştır.

Türk kamu yönetimi Anayasada ifade edildiği gibi merkezden ve yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin görevlerine bakıldığında merkezi yönetime ait görevlerle donatıldığı görülür. Değişik bakanlıkların ilgi alanına giren pek çok hizmet yerel yönetimlere de verilmiş bulunmaktadır. Bunlar; sağlık, eğitim, bayındırlık, sosyal hizmet ve yardımlar, iktisadi faaliyetler, çevre, kültür ve spor gibi geniş bir alanı ilgilendirmektedir (Keleş, 2006). Yerel yönetimler, halkla iç içe olmasından dolayı halkın katılımının sağlanması, bürokrasinin azaltılması, yerel imkânlardan faydalanma ve halkın denetiminde olması gibi yönlerden merkezi yönetime göre daha etkilidirler.

Türkiye gibi coğrafi açıdan büyük ve bölgeler arası sosyo-ekonomik sorun ve ihtiyaçların oldukça çeşitli olduğu bir ülkede tüm kamu hizmetlerinin sadece merkezi yönetim eliyle yürütülmesi hem mümkün hem de akılcı gözükmemektedir. Bu nedenle merkezden yerel yönetimlere doğru bir yetki, görev ve kaynak aktarımı ile ilgili çeşitli reform niteliğinde düzenlemelerin yapılması gerekliliği birçok platformda vurgulanmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler, gayri safi milli hasıla içinde % 3, konsolide bütçe gelirleri içinde %15 büyüklüğünde yer tutmaktadır. Yerel yönetimlerin kamu bütünü içindeki payı 1980’li yıllardan bu yana giderek artmaktadır. 1980 ve 1990’lı yıllar boyunca hükümet politikaları, yerel yönetimlere daha fazla kaynak ve yetki aktarma tercihi doğrultusunda olmuştur. 2000’li yıllarda da bu eğilim sürmüştür. Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı, bu eğilim doğrultusunda hazırlanmış bulunmaktadır. Bu tasarı hem belediyelerin, hem il özel idarelerinin genel olarak kamu yönetimi sistemi içersindeki yerini genişletme doğrultusunda hükümler içermektedir. Yerel yönetim sistemi içersinde değerlendirildiğinde ağırlık belediyelerde bulunmaktadır. Bu açıdan belediyelerin uyguladığı aktif işgücü programlarından olan mesleki eğitim programları önemlidir.

Türkiye’de yerel yönetim sistemi il, kent, köy ve bu üç birim arasında işlevsel ortaklıklar anlamına gelen birliklerden oluşur. Birinci kademedeki, kentlerin yönetim

birimi olan belediyeler ile kırsal yerleşmelerin yönetim birimi olan köy muhtarlıkları vardır. İkinci kademede il temelinde il özel idaresi yer alır. Ülke genelinde 81 il özel idaresi, 3220 civarında belediye,16 Büyükşehir belediyesi, 35.000 köy ve 1079 (bu sayı kesin değildir) yerel yönetim birliği etkinlik göstermektedir (Arslan,2006). İl özel idarelerinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, belediyelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile birlikte örgütsel yapılanmalarının genel çizgilerini belirlemektedir.

Yerel yönetim sistemi içinde en ağırlıklı tür, belediyelerdir.1960'lı yıllarda ağırlık kazanan kentleşme süreci özellikle belediyelerin güncelliğini artırmıştır. Bu açıdan yerel yönetim denince akla öncelikle belediyeler gelmektedir. Konsolide bütçe içersinde değerlendirildiğinde, belediyeler geliri itibari ile konsolide bütçenin %12'si gibi bir kaynağa sahiptir. Dolayısıyla yerel yönetim sistemi içersinde asıl ağırlık belediye dediğimiz, kentlerin yönetimini üstlenmiş birimlerdedir. Farklı sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine sahip bölgelerde bulunan, farklı üretim temeline ve farklı nüfus büyüklüklerine sahip çok sayıda yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bu bölgelerde bulunan belediyelerin bölgenin ihtiyaçlarını daha kolay tespit etmelerinden dolayı, o bölgede bulunan işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda uygulayacağı aktif işgücü programlarından olan mesleki eğitim hizmetleri, bölgede bulunan işsizliğe çözüm olabilecektir.

Günlük hayatımızı yakından etkileyen hizmetleri yerine getiren kuruluşlar genelde, yerel yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetim kuruluşları, kendilerine sağlanan yasal, mali ve teknik olanaklarla bu hizmetleri yerine getirmeye çalışırlar. Demokrasi anlayışının gelişimi ve demokrasi bilincinin kökleşmesiyle yerel yönetimlerin önemi artmıştır. Ülkemizde 5393 ve 5216 sayılı yasalar ile Büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelere verilen eğitim ve kültür hizmetleri ile ilgili görevler, kent halkının ihtiyaçlarını belli düzeylerde karşılamak üzere devam etmektedir. Bu hizmetler genel olarak üç ana başlıkta toplanmaktadır: Halk Eğitimi Hizmetleri, Kültür ve Sanat Alanındaki Hizmetler ve Örgün Eğitim ve Öğretime Yönelik Hizmetler. Ancak söz konusu hizmetlerin yeterli bir şekilde yürütüldüğünü söylemek de pek mümkün değildir. Bunun en önemli nedeni merkezi yönetimin yerel

yönetimlere karşı gerek yetki, gerekse kaynak aktarımı konusunda yaşanan sorunlardır. Yerel yönetimler anayasa gereğince özerk yönetim birimleridir. Merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değil, vesayet denetimi altında iş görürler. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkide politika geliştirme-planlama-eşgüdüm-rehberlik eksenini oluşturur. Ülke düzeyinde dağılmış çok sayıda yerel yönetim biriminin hukuka uygun, bir örnek dengeli, eşit ve verimli kamu hizmeti sunmasını sağlamak, merkezi yönetimin başlıca görevlerinden biridir. Türk kamu yönetiminde merkeziyetçi yapı sürdükçe kamu hizmetlerinin yetersizliği, verimsizliği ve etkisizliği sorununu aşmak olanaksız görünmektedir.

Yönetimler arası ilişkinin önemli bir alanını, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır. Yönetimler arası hizmet bölüşümü deyiminden anlaşılması gereken kamusal ve yarı kamusal nitelikteki hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasındaki dağılımıdır.

İl özel idarelerinde kararlar her ilde ilçeleri temsil etmek üzere beş yıl için seçilmiş üyelerden oluşan il genel meclisi tarafından alınmakta, kararların yürütülmesi il özel idaresinin başı olan il valisi tarafından gerçekleştirilmektedir. İlin, belediyeler dışında kalan kırsal alanlarına dönük hizmet veren bu birimlerin, yerel yönetim sistemi içinde ağırlıklı bir paya sahip olduğu söylemek güçtür. Bir ölçü olmak üzere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamında yerel yönetimlere ayrılan payları kullanırsak, 2000 mali yılı sonunda, bu payların %15'i özel idarelere % 85'i belediyelere aktarılmıştır.

Köyler, 19 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı "Köy Yasası" ile yönetilmektedir. 15 milyon civarında yurttaşın yönetimini gerçekleştiren kırsal yerleşme yönetimleridir. Köylerde hemen her türlü kamu hizmeti asıl olarak merkezi kurum ve kuruluşları tarafından görülmekte, köy muhtarlıkları kendilerine ait yapılaşmış bürokratik bünyelere sahip olmaktan uzak bulunmaktadır. Köye verilen görevlere baktığımızda, kültür ve eğitim görevlerinin bulunduğunu görmekteyiz. Ancak bu görevleri yerine getirecek mali kaynaklardan köyler yoksun bulunmaktadır (Keleş, 2006). Bu bağlamda bizim çalışmamızda yerel yönetim sistemi içinde en ağırlıklı

paya sahip olan belediyelerden ve onların gelişiminden bahsedildikten sonra, istihdamı artırmayı amaçlayan hizmetlerinden olan meslek kurslarına değineceğiz.

A. Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi

Türkiye cumhuriyetinin ilk kurulduğu yıllar, Ankara’nın başkent olmasından dolayı, bu kentte, belediyecilik alanına yönelik olarak düzenlemelerde etkisini göstererek olan uygulamaların denendiği yıllar olmuştur. Ankara deneyiminde elde edilen veriler doğrultusunda, 1930’lu yıllar boyunca belediyecilik alanına yönelik bir takım yasalar çıkarılmıştır. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediyeler yasası, aynı tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha kanunu (Genel Sağlığı Koruma Kanunu) belediyecilik alanına ilişkin temel düzenlemeleri öngören kanunlardır.

1950’li yıllara kadar, nüfus artış hızının az olması ve kırdan kente göç olgusunun henüz çok olmaması nedeniyle belediye sayısındaki artış kayda değer bir gelişme gösterememiştir. Ancak 1950’li yıllardan itibaren nüfus artış hızının artması, tarımda mekanizasyon ve buna bağlı olarak oluşan işgücü fazlalığının kırsal alandan kentlere göç etmesi sonucunda ortaya çıkan kentleşme olgusu belediye sayılarında hızlı bir artışa neden olmuştur. 1920–1945 yılları arasında yılda ortalama olarak 6–7 belediye kuruluyorken bu sayı, 1960–1975 yılları arasında yılda ortalama 50 belediyeye kadar yükselmiştir (Güler, 1998: 175). 1960 ve 1970’li yıllar boyunca, kentleşme ve buna bağlı olarak belediyeleşme alanında yaşanan gelişim bölgelere göre değişen bir hızla da olsa tüm ülkede gözlenen bir gelişmedir.

Türkiye’de 1980’li yıllara kadar olan belediyecilik deneyimlerine baktığımızda, belediyelere yüklenen misyonun, dönemlerin siyasal, ekonomik ve toplumsal yapısından kaynaklı özelliklere göre değiştiği gözlenmektedir. Örneğin, 1930’lu yıllarda, döneme özgü koşulların etkisiyle uygulanan devletçi iktisat politikalarının belediyecilik alanına yansması, belediyelerin birçok kamusal nitelikteki hizmeti kendilerinin üretmesi ve sunumu şeklinde olmuştur (Tekeli, 1978). 1930’lu yıllar boyunca, belediye harcamaları içinde sağlık ve sosyal yardım işlevlerine yüzde 10-15’lik paylar ayrılırken, 1950’li yıllardan itibaren sağlık ve

sosyal yardım işlevlerine ayrılan payın binde dörtlere düştüğü, bu yıllarda belediye etkinliklerinin ağırlıklı olarak imar ve alt yapı yatırımları ile ticari yaşamın canlandırılmasına yönelik düzenlemelere kaydırıldığını, belediyelerin toplumsal tüketim nitelikli görevlerinin son derece azaldığı görülmektedir (Gökbayrak, 2003: 77). Özellikle belediyelerin 1990'dan sonra ağırlık verdiği AİPP uygulamalarından olan meslek kurslarına baktığımızda, bu kursların daha çok Büyükşehir belediyesi ve o bölgedeki ilçe belediyeleri tarafından açıldığını görmekteyiz. Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu da açılan kurslar ya çok az ya da yetersiz düzeydedir.

1960 ve 1970'li yıllar boyunca, kentleşmenin hız kazanması, nüfusun daha çok büyük kentlerde toplanması ve bu eğilimin süreceğinin açık olmasına karşılık, belediyelerin hem gelir hem de görevler bakımından giderek küçültüldüğü görülmektedir. Belediye gelirlerinin genel bütçe içindeki payı, 1950'de yüzde 10,5 iken 1960'da yüzde 11, 1970'de yüzde 6,2 ve 1975'de ise yüzde 4,8 olmuştur(Keleş, 1998). Belediye gelirlerinin genel bütçe içindeki payının sürekli düşmesinin doğal sonucu olarak, belediye gelirleri ile giderleri arasında büyük açıklar meydana gelmiştir. Gözlemlenen bir başka gelişme ise, belediye gelirlerinin yapısına ilişkin olmuştur. Merkezi yönetimden belediyelere aktarılan kaynaklar giderek daralmış, belediyeler kendi öz gelirlerine dayanmak zorunda kalmıştır.

1970'li yıllarda, sosyal demokratların halkçı belediye kavramı, yatırımcı, kaynak yaratıcı belediye kavramı olarak kabul edilmiş ve belediyeler hizmetlerin sunumunu özel sektöre devreden ihale yöntemi yerine, hizmet sunumunu bizzat kendileri üstlenmiştir (Ersöz, 2001: 44). 1980'li yıllara gelinceye kadar olan sürece baktığımızda, kentlerin mevcut yapısı ile kırdan kente artan göç sonucu, ortaya çıkan kentsel gereksinimlerin yeterli düzeyde karşılanmadığı ve sonuç olarak çarpık kentleşme ve gecekondulaşmanın özellikle büyük kentlere damgasını vurduğu, gelir-gider dengesi açısından zaten güç durumda olan belediyelerin ise artan gereksinimleri karşılamakta zorluk çektiklerini ve gelir-gider dengelerinin daha da kötüleştiğini söylemek mümkündür.

Yerel yönetimlerin kamu bütünü içindeki payı 1980'li yıllardan bu yana giderek artmaktadır. 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca hükümet politikaları, yerel

yönetimlere daha fazla kaynak ve yetki aktarma tercihi doğrultusunda olmuştur. 2000'li yıllarda da bu eğilim sürmüştür. Özellikle 1960'lı yılların başından beri yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi gereksinimi olduğu açıkça duyumsanıyordu. Çünkü Türkiye hızlı bir şekilde kentleşmekte ve kentlerin ekonomik ve sosyal yaşamdaki rolünün artması, siyasal yaşamdaki önemini de artırmaktaydı. Ayrıca yerel yönetimlerle ilgili yasalar eskimiş, demokratikleşmeye koşut olarak hepsinin günün değişen gereksinimlerine yanıt vermek üzere değişiklik yapmak zorunluluğu doğmuştur. Aşırı merkeziyetçi, yetkiler ve gelir kaynakları bakımından devlete büyük ölçüde bağımlılık ve üzerlerindeki aşırı denetim ve gözetimi akla uygun ölçülere indirme zorunluluğu bulunmaktaydı. Bu iç nedenlere ek olarak yerel yönetimleri yeniden düzenlemeye yönelik dış etmenlerde bulunmaktaydı. AB ile ilişkiler, Batının yerel demokrasi ölçüleriyle ülkemizdekiler arasında bir benzerlik sağlamaya ilişkin çalışmalar yapılmasını gündeme getirmiştir. Küreselleşme ve liberalleşme çağında, devletin değişen rolü, Türkiye'de de devlet yapısında bir takım değişikliklere gidilmesini zorunlu kılmıştır. Bağlı olduğu uluslararası finans kuruluşları ile olan ilişkiler, bu yöndeki baskıları artırmıştır. Tüm bu koşulların etkisi ile küçülen ve etkinlik alanı daralan devletin yerini, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yolu ile sağlanmaya çalışılmıştır (Keleş, 2006). Bu bağlamda AKP hükümeti bu yönde birçok yasa çıkartmıştır. 5227 sayılı Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı, İl özel idarelerinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, belediyelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile birlikte örgütsel yapılanmalarının genel çizgilerini belirlemektedir. Böylece yerelleşme yönünde önemli adımlar atılmıştır.

B. Büyükşehir Belediyeleri ve Diğer Belediyelerin Görevleri Arasında Eğitim Hizmetinin Yeri

Büyükşehir belediyelerinin eğitim hizmetleri ile ilgili görevleri eski 3030 sayılı yasanın 6. maddesinde belirtilmişti. Şu ana kadar kurulan meslek kursları bu yasaya dayanılarak açılmıştır. Bu yasaya dayanarak açılan ve kapsamı en geniş olan kurslar İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 1996 yılında faaliyete geçirdiği İSMEK

kurslarıdır. Bu kursları 1999 yılında Akara Büyükşehir Belediyesinin açmış olduğu BELTEK ve BELMEK kursları izlemiştir. 23 Temmuz 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Yasasının 7. maddesinde Büyükşehir belediyelerinin gerçekleştireceği eğitim hizmetleri belirtilmiştir. Bu madde de Büyükşehir belediyelerinin eğitim hizmetleri ile ilgili görevleri şu şekilde sıralanmıştır.

a) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

Yasaya göre, Büyükşehir belediyesinin görev alanı dışında kalan hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilmiştir.

Büyükşehir belediyesi, 7. maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak Büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe ya da ilk kademe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, Büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat Büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir. Görüldüğü gibi yasalar ile belediyelere pek çok görev yanında sosyal ve kültürel hizmetler ile ilgili görevler verilmiştir. Ancak bu hizmetlerden tümünün söz konusu belediyelerce sağlıklı bir şekilde yerine getirebileceklerini düşünmek zor görünmektedir. Çünkü belediyelerinin teknik

olanakları, özellikle de finansal kaynakları yeterli düzeyde bir hizmeti mümkün kılmamaktadır.

Oysa yerel yönetimlere “görevleri ile orantılı gelir kaynakları” sağlanacağı 1982 Anayasası’nın 127. maddesi ile öngörülmüştür. Bu hükme rağmen belediyeler, hizmetleri için gerekli gelir kaynaklarından yoksun bulunmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki egemen konumunu sürdürme çabası ve onları ekonomik bakımdan kendilerine bağımlı halde tutma arzusu bu yoksunluğu oluşturan nedenler arasında yer almaktadır.

C. Yerel Yönetimlerin Yürüttüğü Eğitim Hizmetlerinin Yasal Dayanağı

Türkiye’de mesleki eğitim iş piyasasının istek ve ihtiyaçlarından kopuktur. İş piyasasının dinamizmi eğitime gerektiği gibi yansıtılamamaktadır. Bu açıdan bakıldığında belediyelerin uyguladığı meslek kursları sınırlı da olsa, bir anlamda işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda eğitim vererek işgücünün niteliğini yükseltecektir. Genelde eğitim ve kültür hizmetlerinde Büyükşehir belediyelerinin ve diğer belediyelerin çalışma alanları paralellik göstermektedir. Ancak, eğitimin Türkiye’de büyük şehirlerde ön plana çıktığı düşünülürse Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu ve hızlı-yoğun bir kentleşmenin yaşandığı yerlerde yapılan çalışmalar göz önünde tutularak mevzuat ve hizmet incelemesi yapılacaktır.

*** 2005 Tarihli ve 5393 sayılı “ Belediye Kanunu”**

1580 sayılı eski yasa belediyelerin görevlerini 15. maddesinde ayrı ayrı belirtmiştir. Oysa yeni 5393 sayılı yasa ile hizmetlerin ayrıntılı listesi biçiminde değil, başlıca hizmet alanlarının, görev kümeleri olarak yasa da yer aldığı görülmektedir. Bu görevlerden eğitimle ilgili olanları tüm görevlerin belirtildiği 14. maddenin birinci ve ikinci fıkrasında gösterilmektedir.

- a) Belediyeler, kültür ve sanat; meslek ve beceri kazandırma hizmetlerini yapar ve yaptırır.
- b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir. Ancak, belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabilmesine olanak veren bu madde Anayasa Mahkemesi tarafından yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir.

1580 sayılı eski Belediye Yasası, belediyelerin görevleri arasında zorunlu ve isteğe bağlı ayrımını yapıyor ve önemine göre kimi görevleri yalnızca geliri belli bir düzeyin üzerinde bulunan belediyeler için zorunlu sayıyordu. Kimi görevler ise tüm belediyeler için zorunluydu. Yeni belediye yasası ise belediyelerin gelir durumunu dikkate alarak yapılan bu sınıflamaya son vermiştir. Bunun yanında, 5393 sayılı yeni Belediye Yasası'nın 14. maddesi, yukarıda sayılan görevleri, belediyelerin yapacağını ya da yaptıracağını öngörürken, 2. fıkrada yer alan ve yukarıda neler olduğu belirtilen görevleri “yapabilecekleri ya da yaptırabilecekleri” görevler olarak düzenlemiştir. Bu duruma bakarak, zorunlu ve isteğe bağlı görev ayrımının, yeni yasada da, fiilen yer almış olduğunu belirtmek yanlış olmaz (Keleş, 2006).

Ayrıca, 222 sayılı “İlköğretim ve Eğitim Kanunu” ile yerel yönetimlere eğitim konusunda bazı görevler de yüklenmektedir. Bu kanuna göre yerel yönetimler de; yetiştirici ve tamamlayıcı sınıflar ve kurslar ve okul öncesi kurumları açabilir denmektedir.

*** 2004 Tarihli ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**

Büyükşehir belediyelerini konu alan 5216 sayılı yasa da bu belediyelere eğitim ve kültürle ilgili görevler vermektedir. Eski 3030 sayılı yasada eğitim ve kültürle ilgili görevlerde pek detaya girilmemiştir. Söz konusu yasanın 6. maddesindeki "a" fıkrasının “f” bendinde eğitim ve kültürle ilgili olarak yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, spor, eğlence ve dinlenme yerleri kurmak gibi görevler arasında "toplumsal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek" gibi dolaylı olarak bir değinme yapmakla yetinilmiştir. Ancak yeni 5216 sayılı yasanın 7. maddesinde

Büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin görevleri tek tek sıralanmış ve bu görevler arasında eğitim ve kültürle ilgili maddelerde bulunmaktadır.

- a) Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak (7/n)
- b) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak. (7/v)

Ayrıca ilçe belediyelerin de eğitim ile ilgili hizmetleri yasada belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesinin görev alanı dışında kalan hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüer, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilmiştir.

D. İl Özel İdareleri

5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası 4 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı yasanın 6. maddesinde İl Özel Yönetimlerinin görevleri sıralanmıştır. Bu görevlerin genel niteliği, “yerel ve ortak” bir özelliğe sahip olmalarıdır.

- a) İl Özel Yönetimlerinin il sınırları içinde yerine getirmeleri söz konusu olan görevleri şunlardır: Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre

düzeni plâni, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara küçük çapta krediler verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerdir.

- b) İl Özel İdarelerinden belediye sınırları dışında beklenen görevler ise şunlardır: İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmakla görevli ve yetkilidir.

İl Özel Yönetimleri, Anayasa'nın 127. maddesinde adı geçen üç tür yerel yönetimden biridir. Köy halkının gereksinimlerine köy yönetimleri, kent ve kasaba halkının gereksinimlerine belediyeler karşılık vermek zorunda oldukları halde, İl Özel Yönetimleri, il halkına dönük hizmetleri sağlamakla görevlidirler. Bu durum gösteriyor ki, İl Özel Yönetimlerinin sundukları hizmetlerin hem kırsal, hem de kentsel nitelikli olmasında bir engel yoktur. Çünkü il sınırları içinde hem belediyeler, hem de köyler bulunur (Keleş, 2006: 145). Ancak bu üç yerel yönetim birimi içinde ağırlıklı pay belediyelere aittir. Bu bağlamda belediyelerin yürüttüğü AİPP uygulamalarından olan mesleki eğitim programlarına yer verelim.

III. TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN YÜRÜTTÜĞÜ MESLEKİ EĞİTİM PROGRAMLARI

Günümüzde dünyada hem küreselleşme hem de yerelleşme bağlamında bir süreç yaşanmakta; bu nedenle de yerel dinamikler, inisiyatifler ve bölgesel değerler ön plana çıkmaktadır. Türkiye'de merkezîyetçi yapılanmanın geldiği noktada yaşanan tıkanıklık ve çözümsüzlükler yerel yönetimlerin ön plana çıkmasını hızlandırmaktadır. Batıda Belediyelerin yürüttüğü istihdam politikaları denilince daha çok kamunun doğrudan istihdam yaratma programları anlaşılmaktadır. Gerçi

belediyeler zaman zaman mesleki eğitim kursları açmaktadırlar fakat batıdaki belediyelerin uygulamaları daha çok PUJ ve SUJ denilen Publicly Useful Jobs-Socially Useful Jobs yani sosyal açıdan faydalı işlerde geçici süreler ile istihdam edilmeleri şeklinde olmaktadır (Biçerli, M.Kemal, kişisel iletişim, 13 Mart 2007). Slovakya’da 1991 yılında ekonomik sistemin değişmesiyle birlikte, bu ülkede işsizlik yüzde 12’ye yükselmiştir. Bu nedenle işsizlikle mücadele etmek için PUJ programı uygulanmaya başlanmıştır. Bu program ile nitelik düzeyi düşük işgücü için kamu sektöründe açılan toplumsal işlerden faydalanılmıştır. Bu programda işçilere istihdamın yanı sıra 4–19 hafta arasında yeniden eğitim verilmiştir (Biçerli, 2004). Türkiye’de ise belediyeler daha çok mesleki eğitim programlarına ağırlık vermektedirler. Belediye yetkililerinin aktif işgücü piyasası politikalarını uygulamaya başlamaları günümüzde gittikçe önem kazanmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin bu politikaları uygulaması üzerine olan akademik araştırmaları sınırlı ve dağınıktır. Akademik araştırmalar daha çok kamu istihdam servisi ve bölgesel işgücü piyasası otoriteleri üzerine yoğunlaşmaktadır.

Türkiye’de belediyeler, hemşerilerinin kent kültürünü benimsemelerini sağlamak, kültür ve sanat alanındaki ihtiyaçlarını karşılamak, istihdam sorunlarına çözüm bulmak, yerel demokrasi kültürünü geliştirmek ve yerel halkın eğitim düzeylerini arttırmak gibi amaçlara yönelik olarak çeşitli hizmetler yürütmektedir. Bu hizmetleri dört ana başlıkta toplamak mümkündür:

1. Halk Eğitimi Hizmetleri,
2. Kültür ve Sanat Alanındaki Hizmetler,
3. Örgün Eğitim ve Öğretime Yönelik Hizmetler,
4. Personele Verilen Hizmet İçi Eğitim.

Belediyelerin asıl hizmeti olarak yol, su, kanalizasyon v.b çalışmalar görülmektedir. Oysa belediyelerin asıl görevi halkı şehir yaşamına hazırlamaktır. Küreselleşmenin ivme kazandığı bir dönemde yaşamaktayız ve bu dönemde bilgi ve bilginin kullanımı önem kazanmaktadır. Özellikle kentleşmenin artması ve köyden kente göç olgusunun da etkisiyle karmaşıklaşan şehir yaşamında işsizlik, eğitim, sağlık ve trafik gibi sorunlar artmaktadır. Bu nedenle bu sorunların, bir program

çerçevesinde çözülmesi önem kazanmaktadır. Diğer bir deyişle yetişkinlerin eğitimi önemlidir. İşsizlik sorununa çözüm olmak amacı ve halkın eğitiminin artırılması amacıyla birçok ilde Büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerin mesleki ve teknik eğitim kursları düzenledikleri görülmektedir. Bu kursların neticesinde birçok işsiz meslek sahibi olurken, ev hanımlarını da meslek sahibi yaparak istihdama katılmalarını arttırmaktadır. Ayrıca belediyelerin uyguladığı mesleki ve teknik eğitimin etkisi ile işgücünün ihtiyaç duyduğu “ara eleman” ihtiyacı da karşılanabilmektedir. Özellikle tek bir merkezden aktif işgücü politikalarının tümünü yürütmenin zorluğu göz önüne alındığında İŞKUR’un yanında belediye gibi diğer sivil toplum kuruluşlarının da bu alanda gösterdiği faaliyetler önemlidir.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde başlayarak bilim ve teknoloji alanında yaşanan baş döndürücü gelişmeler, gelişmişlik seviyesi ne olursa olsun tüm toplumları etkilemiştir. Bu değişim ve gelişim, bilginin hızla yayılmasına, ülkeler arasındaki sınırların kalkmasına, malların ve hizmetlerin yanında sermayenin kolaylıkla yer değiştirmesine neden olmuştur. Tüm bu yaşananlar, başta endüstri ilişkileri sistemi olmak üzere, üretim teknolojisi, yönetim, işletmecilik anlayışı, pazarlama, insan kaynakları yönetimi, eğitim ve istihdam gibi pek çok alanda hızlı bir değişimi ortaya çıkarmıştır. Tüm bu gelişmelerin ışığında eğitime verilen önem de artmıştır. Küreselleşme ve bilgi toplumunun gereklerine bağlı olarak eğitim yoluyla meslek kazandırma çalışmalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır.

Halk eğitimi, genel olarak örgün eğitim olanağından yoksun kalan kişilere (çiftçiler, işçiler, küçük esnaf vb.) hem kendi işlerinde hem de ulusal kalkınmada yararlı olabilecek bilgi ve becerileri kazandırma işi olarak tanımlanmaktadır. Bununla beraber kimi eğitimcilere göre halk eğitimi, örgün eğitim alma olanağı bulunmayanlara verilen eğitimden, üniversite mezunlarına kadar bütün yetişkinlere en yeni bilgi ve becerileri kazandırmak için girişilen her türlü çalışmayı kapsamaktadır. Yerel yönetimler tarafından uygulanan eğitim programlarının yerel işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre hazırlanması kolay olmamaktadır. Program kişilere, işgücü piyasasının en altında bir istihdam sağlamayı öngörüyorsa, iş deneyimi önem taşımaktadır. Ancak program daha kalifiye işlerde istihdamı hedefliyorsa, iş deneyimi ve eğitim birlikte önem kazanmaktadır. Şayet program

mevcut ya da gelecekteki mesleki becerileri kapsamına almış ise, söz konusu mesleki ilerleme projesi, gelişen ya da gelişmeyi planlayan sanayi kolunu yeterince kavramış olmalıdır.

Kırsal alandan gelerek kent hayatına başlayan kişilerin kentsel yaşama uyum sağlamada karşılaştıkları sorunların çözümüne yönelik olarak Büyükşehir belediyelerinin ve bu şehirlerin merkez belediyelerinin yürüttüğü eğitim hizmetlerinin en önemlisi halk eğitimi hizmetleridir. Bu kişilerin kentsel mesleklere yöneltilmeleri, eğitilmeleri, istihdam olanaklarının geliştirilmesi, kentle bütünleştirilmeleri, köylülükten kentliliğe geçiş yapabilmeleri, kısaca kent kültürünü benimsemeleri, özümsemeleri ve yaşama geçirmeleri için halk eğitimi etkinliklerine zorunluluk bulunmaktadır.

Kısa adı "IULA" olan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, çeşitli ülkeleri kapsayan bir araştırmada, halk eğitiminin yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren bir etkinlik alanı olduğunu vurgulamıştır. Halk eğitiminin yerel toplumların ihtiyaçlarına dayalı olarak yürütülmesi gerektiğine göre yerel yönetimlere bu konuda önemli görevler düşmektedir. Gerçekten de yerel nitelikli eğitim sorunlarıyla ilgili en doğru ve en yerinde kararları alabilecek kuruluş oradaki yerel yönetim birimidir. Yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından çıkarılan yasaların belirlediği sınırlar çerçevesinde halk eğitimi etkinliklerinde bulunabilmektedirler. Bununla beraber halk eğitimi sadece yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmış değildir. Merkezi yönetimin de, hükümet dışı gönüllü kuruluşların da bu konuda yürüteceği çeşitli halk eğitimi etkinlikleri bulunmaktadır. Burada önemli olan, yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin halk eğitim kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile uyumlu bir işbirliği sağlamada eşgüdüm görevi yüklenmesidir.

Türkiye'de belediyelerin istihdama yönelik olarak düzenlediği meslek kursları bulunmaktadır. Çalışmamız kapsamında tüm belediyelerin düzenlediği meslek kurslarına yer vermemiz mümkün olmadığından Türkiye'de bulunan belediyelerden ulaşabildiğimiz belediyelerin istihdama yönelik olarak düzenlediği mesleki eğitim kurslarına yer vereceğiz.

A. Türkiye’de Belediyelerin Uyguladığı Mesleki Eğitim Programlarının İncelenmesi

AB ülkelerinde, özellikle yerelleşme bağlamında yaşanan gelişmelerin etkisi ile işsizlikle mücadele ve ekonominin canlandırılması gibi yetkiler belediyelere ait bulunmaktadır. Oysa Türkiye’deki belediyelerin işsizlikle mücadele konusundaki uygulamaları mesleki eğitim programlarıdır. Batıdaki belediyeler aktif işgücü piyasası politikası araçlarından mesleki eğitim programlarının yanında diğer AİPP araçlarına da yer vermektedirler. AİPP uygulamalarından özellikle kamu yararına çalışma programlarına daha fazla ağırlık vermektedirler. Bu politikalar ile istihdam imkânı sınırlı ve yeterli niteliğe sahip olmayan işgücünü kamuya ait işlerde istihdam etmektedirler.

Türkiye’de belediyelerin bölgedeki işgücünün niteliğini yükseltmeye yönelik olarak uyguladığı mesleki ve teknik eğitim programları bulunmaktadır. Bu programların sanayinin gelişmiş olduğu Marmara bölgesinde yoğunlaştığını görmekteyiz. Sanayinin özellikle yoğun olarak bulunduğu bu bölgede uygulanan bu kurslar, buradaki işgücünün niteliğini yükselterek, bu kişilerin istihdam edilebilirliğine katkısı bulunmaktadır. Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki kursların ise daha cılız olduğu görülmektedir. Aynı zamanda bu kursların uygulanabilmesi belediyelerin gelirleri ile de orantılıdır. Özellikle Büyükşehir belediyeleri ve gelir açısından daha iyi olan gelişmiş bölgelerdeki belediyelerin bu programlara daha fazla kaynak aktardığı görülmektedir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir belediyesinin düzenlediği İSMEK kursları, Ankara Büyükşehir Belediyesinin düzenlediği BELTEK ve BELMEK kursları bunlardan birkaçıdır. Türkiye’de belediyeler tarafından uygulanan kursların en yaygınının İstanbul Büyükşehir Belediyesinin düzenlemiş olduğu meslek kursları olduğunu görmekteyiz. İstanbul’un nüfusunun fazla olması ve aynı zamanda da sanayi ve ticaret sermayesinin yoğun olmasından dolayı bu ildeki kursların daha yaygın olarak uygulandığını görmekteyiz. İSMEK, 2005–2006 öğretim döneminde İstanbul’un 30 ilçesinde 170 kurs merkezinde, 97 ayrı branşta 120 bin kursiyere eğitim verilmiştir (<http://www.ismek.ibb.gov.tr>). 1996 yılında kurulan İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları (İSMEK)'dan bugüne kadar 217.870 kişi faydalanmıştır.

Bu programların başarı ile uygulanabilmesi için ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde etkin bir işbirliğinin bulunması gerekmektedir. Bunun nedeni hedef gruplarının çeşitli olması ve bu grupların ihtiyaçlarının farklılığından kaynaklanmaktadır. Türkiye'de belediyelerin uyguladığı mesleki eğitim programlarına baktığımızda Ankara Büyükşehir Belediyesinin düzenlediği kurslar Gazi Üniversite işbirliği içinde yürütülmektedir. Üniversitenin laboratuvarlarında ve dersliklerinde bu dallarda eğitim görmüş uzman öğretim üyelerince dersler verilmektedir. Antalya Büyükşehir Belediyesi, (ASMEK kursları) Milli Eğitim Müdürlüğü işbirliği ile bu kursları düzenlemektedir. Ayrıca Aliğa Belediyesinin düzenlediği kurslar da Aliğa Ticaret Odası Mesleki ve Teknik Eğitim Merkezi öncülüğünde yürütülmektedir. Bu örneklerden de anlaşılacağı gibi uygulanan bu kurslarda sürdürülebilir bir işbirliğinin olması programların başarısında etkili olacaktır.

Yürütülen bu programların başarılı olabilmesi için o bölgenin işverenlerinin katılımı önemlidir. Bu işbirliğinin faydası açık işlerin neler olduğunun ve aynı zamanda işsiz kişiler için hangi alanlarda eğitim verileceğinin tespitinin yapılmasında katkı sağlayacaktır. Ancak İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Antalya Büyükşehir Belediyesi gibi Büyükşehir belediyelerin uyguladığı programlarda belediyelerin işverenlerle olan ilişkileri ya çok sınırlı ya da olmamaktadır. Gazi Belediyesi, Aliğa Belediyesi gibi daha küçük belediyelerin uygulamalarına baktığımızda, gerek açılan kurslar, gerekse bu programların sonunda işletmelerle görüşülerek bu programı başarıyla bitirenlere istihdam garantisi verilmektedir.

Aktif işgücü piyasası politikası uygulamalarının amaçlarının başında sosyal sermayenin ekonomik büyümeye yardımcı olacak şekilde geliştirilerek, ekonomide meydana gelecek yapısal değişimlere uyumunun sağlanmasını kolaylaştırmaktır. Böylece işgücünün istihdam edilebilirliği arttırmak hedeflenmektedir. Türkiye

1980'lerin başında dışa kapalı ithal ikameci sanayi stratejisinden, dış rekabete ve karşılaştırmalı üstünlüğe dayanan dışa açık sanayileşme stratejisine geçmiştir. Küreselleşme, teknolojik gelişme ve bilgi toplumuna geçiş üretim biçimlerini, istihdamı ve işgücü piyasalarını doğrudan etkilemektedir (Kenar, 2001: 21). Tüm bu gelişmelerin etkisi ve bilgi ekonomisine geçiş ile birlikte nitelikli insan sermayesi fiziksel sermayenin önüne geçmeye başlamıştır. Ekonomik yapıda meydana gelen bu değişikliklere işgücü uyum sağlamadığı takdirde işsizlik daha fazla artacaktır. Özellikle eğitim arttıkça işsizliğin azalması gerekmektedir. Ancak ülkemiz gerçeğinde görüldüğü gibi eğitim arttıkça işsizlik azalmamakta ve artmaktadır. Bu durumda bize verilen eğitimin işgücü piyasasının gerçekleriyle örtüşmediğini göstermektedir. Türkiye'de belediyeler tarafından uygulanan aktif işgücü politikalarında ağırlık mesleki ve teknik eğitim programlarına verilmektedir.

Belediyeler tarafından açılan kursların neler olduğunu baktığımızda çok geniş bir branş yelpazesinin olduğunu görmekteyiz. Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından açılan BELTEK kurslarda elektrik bölümü, elektronik bilgisayar bölümü, yapı bölümü, metal- model bölümü, mobilya dekorasyon bölümü, matbaa bölümü, makine bölümü gibi mesleki eğitime yönelik branşlar bulunmaktadır. Bu branşlardan en çok ilgiyi elektronik, bilgisayar, makine ve koordinatörlük gibi bölümlerin gördüğünü görmekteyiz. Mesleki eğitime yönelik açılan bu kurslardan mobilya dekorasyon bölümü, Siteler esnafının ihtiyaç duyduğu ara eleman ihtiyacını karşılamak için açılmıştır. Bu kurslar 3'er aylık dönemler halinde verilmektedir. Ancak yoğun talep olması nedeniyle bilgisayar işletmenliği, bilgisayar donanımı ve bakım onarımı ve web sayfa tasarımı kursu 2 aylık hızlandırılmış kurslar halinde verilmektedir. Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesinin düzenlediği BELMEK adı altında sadece kadınlara yönelik kursları da bulunmaktadır. Bu kurslarda bulunan branşlar, makine nakışı, el nakışı, giyim, mefruşat, patchwork, el sanatları, rölyef, ipek pentur, sim sırma, ahşap boyama, folklorik bebek tezhip, şiş dantel, mozaik, çini, minyatür, trikotaj, ev ekonomisi, kilim, ebru, yorganlama, takı tasarım gibi mesleki eğitim den daha çok, hobi içerikli branşlar da bulunmaktadır (<http://www.ankara.bel.tr>). Bu kurslar da ücretsizdir. Ancak kullanılan malzemeler kursiyerler tarafından karşılanmaktadır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin düzenlediği kurslara baktığımızda (GAMEK) yabancı dil, temel bilgisayar, bilgisayar işletmenliği, bilgisayarla desen hazırlama (halı desinatörlüğü) gitar, ney, bağlama, ahşap boyama, Arapça, bilgisayarlı muhasebe, dış ticaret, takı tasarımı, makine nakışı, el nakışı, kumaş boyama, fotoğrafçılık, diksiyon, mefruşat, alüminyum kabartma(rölyef), kuaförlük, web tasarımı, okuma-yazma ve eğitici annelik kurslarıdır (<http://www.gamek.org>). Ayrıca halıcılık ve aşçılık, Gaziantep Ticaret Odası ile işbirliği içinde de mozaik kursları açılacaktır. Böylece halıcılık, aşçılık ve mozaik ustalığı konusunda geniş bir kültürel mirasa sahip olan kentin bu konudaki eğitim eksikliği giderilmiş olacak ve gençlerin meslek sahibi olmaları sağlanacaktır. Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin düzenlediği bu kurslar, mesleki eğitim dışında da birçok branş bulunmaktadır. Bu açıdan sadece amaçlanan işgücünü nitelikli hale getirip bu kişilerin istihdam edilebilirliğini arttırmak değil, toplumun geniş kesimine hitap edebilen bir branş yelpazesi ile belediyelerin bu uygulamalarına dikkat çekmektir.

Ayrıca Antalya Büyükşehir Belediyesi, Antalya'nın turistik bir yer olmasından dolayı bu bölgeye yönelik olarak açılan İngilizce kursu, Almanca kursu, Rusça kursu, Çince kursu, Japonca kursu, Yunanca kursu gibi yabancı dil kurslarının yanında, gitar, bağlama kursu, bilgisayar operatörlüğü kursu, bilgisayarlı muhasebe kursu, bilgisayar destekli çizim (Autocad), grafik-bilgisayarda grafik tasarımı kursu, bilgisayar okuryazarlığı, fotoğrafçılık kursu, Hüs-ü Hat, satış elemanı yetiştirme kursu, eğitici anne-çocuk bakıcılığı kursu, cilt bakımı, pastacılık, ahşap boyama, ev mefruşatı – kırkpare, makine nakışı - Türk işi, makine nakışı - Maraş işi, Türk halk oyunları kursu, okuma-yazma kursu, bilgisayar teknik servis elemanı, kompanzasyon ve kuvvet panosu eğitimi, güvenlik ve alarm sistemleri teknik servis eğitimi, elektrik tesisat ve elektrik makineleri tamir bakım eğt., elektronik teknik servis elemanlığı kursudur (<http://www.antalya.bel.tr>).

Bu kurslar özellikle yeterli niteliği sahip olmayan işgücüne yeni vasıflar kazandırarak bölgenin işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda eğitim vererek bu kişilerin istihdam edilebilirliğini artırabilmektedir. Ancak bu kurslarda hedeflenen

mesleki eğitim dışında, hobi içerikli, birçok branşın olması bize belediyelerin sadece mesleki eğitimi hedeflemediğini göstermektedir. Bu kurslardan en çok talep edilen kurslar bilgisayar, İngilizce, grafik tasarım, grafik çizim (otocad), bilgisayarlı muhasebe, Almanca, resim, aşçılık, Rusça, kuaförlük ve bağlama kurslarıdır. Belediyeler tarafından uygulanan bu kursların maliyeti, yine belediyeler tarafından karşılanmaktadır. Ulaşabildiğimiz belediyelerin programlarına yönelik bir değerlendirme yapmamız gerekirse, belediyelerin sadece mesleki eğitimi hedeflemediği halkın, bilgi ve beceri sahibi yapmak, kentsel bütünleşmeyi sağlamak gibi amaçlarının da olduğunu görmekteyiz.

AİPP uygulamalarının ikinci amacı toplumda çeşitli nedenlerle iş bulmakta güçlük çeken dezavantajlı kesimlerin (uzun süreli, genç, kadın, göçmen ve özürlü işsizler v.b.) işgücü piyasasına katılımını sağlayarak toplumda eşitliğin sağlanmasını gerçekleştirmektir. Ancak Türkiye’de belediyelerin uyguladığı mesleki eğitim programlarına baktığımızda hedef kitlenin geniş tutulduğunu görmekteyiz. Belediyelerin düzenlediği kurslara katılabilmek için 16 yaşında olmak ve okuryazar olmak yeterli olmaktadır. Üst yaş sınırı bulunmamaktadır. Hedef kitlenin geniş tutulmasının bir nedeni de bu programların sadece mesleki ve teknik eğitimi kapsamaması, branş yelpazesinin çok geniş tutulmasının da etkisi bulunmaktadır.

Hedef kitlenin çok geniş tutulmasından dolayı bu programların etkinliği konusunda bir şey söylemek zordur. Özellikle yerel birimlerin ön plana çıktığı programlarda belirli programlar hedeflendiği takdirde programların başarısı artabilmektedir. Ancak Türkiye’de belediyelerin uyguladığı programların hedef kitlenin geniş tutulmasından dolayı, bu durumun programların etkinliğini sınırladığı söylenebilir. Aynı zamanda uygulanan bu mesleki ve teknik eğitim programlarında o bölgenin işgücü piyasası ihtiyacı olan alanların dışında hobi içerikli ve el becerilerini geliştirmeye yönelik el sanatları eğitimi, geleneksel Türk el sanatları eğitimi, çağın gereklerinden olan bilgisayar ve dil eğitimleri, sağlıklı yaşam için spor eğitimleri, müzik eğitimi ve süreli eğitim gibi oldukça geniş branş yelpazesine sahip bulunmaktadır. Özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Antalya Büyükşehir Belediyesinin düzenlediği kurslar geniş branş

yelpazesine sahiptir. Ancak İzmir'in Aliğa Belediyesi, Samsun'un Gazi Belediyesi gibi sadece o bölgenin işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda mesleki eğitim kursları da açılmaktadır. Samsun'un sektörel eğilimleri göz önünde bulundurularak doğalgaz ve tersaneye yönelik kaynakçı yetiştirme kursu, doğalgaz iç tesisatçılık kursu, bilgisayar işletmenliği kursu, bilgisayarlı muhasebe kursu, konfeksiyon kursu ve kuaförlük kursu gibi branşlarda kurslar açılmıştır. Açılan bu kurslar işgünü nitelikli hale getirerek bu kişilerin istihdam edilebilirliğini artırmayı hedeflemektedir. Bu kurslar açılmadan önce yapılan araştırmada, Gazi Belediyesinde 22 bin işsiz olduğu ve işsizlerin yüzde 64'ünün bir vasfının bulunmadığı tespit edilmiştir (<http://www.medyakaradeniz.com/habergoster.asp?id=363>). Aynı zamanda bu kişiler lise düzeyinde eğitim görmüş olup ancak mesleki alanda bir eğitim almamış kişilerdir. Özellikle bu politikaların başarılı olabilmesi için işgücü piyasasında işgücü talebinin bulunması gerekmektedir. Samsun'un Gazi Belediyesinde işgücü talebi tespit edilmiş olup, ancak bu talebi karşılayacak nitelikli bir işgücü arzının olmamasından dolayı bu programlara öncelik verilmiştir.

Aktif işgücü politikalarının üçüncü amacı işgücü piyasasında işgücünün niteliğine uygun işlerle uyumlu şekilde eşleştirilmesinin gerçekleştirilmesi, iş piyasası hakkında gerçekçi bilgilere sahip olunmasını sağlamaktır. Aktif istihdam politikalarının yerel birimler tarafından uygulanmasının faydası yerel birimlerin daha iyi bilgiye sahip olmasıdır. Yerel birimler, yöredeki işsizlik probleminin boyutu ve yapısını merkezi birimlerden daha iyi bileceklerinden, politikaların nasıl tasarlanması gerektiği konusunda daha başarılı olabileceklerdir. Türkiye'de istihdam ve danışmanlık hizmetlerini yürüten kuruluş İŞKUR'dur. İşgücü piyasası içinde işçi ve işverenin eşleştirilmesini bir kamu istihdam kumru olan İŞKUR yürütmektedir. Belediyelerin bu alana yönelik bir çalışması bulunmamaktadır. Ancak belediyelerin İŞKUR ile birlikte ortaklaşa çalıştığı programlarda, eğitim verdiği işgücünü işletmelerle bağlantı kurarak istihdam edebilmektedir. Aynı şekilde, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin İYMEK (İstihdama Yönelik Meslek Edindirme Kursları) bulunmaktadır. Bu kurslar; Milli Eğitim Bakanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İstanbul Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği ve İstanbul Bilim Madeni Eşya Sanatkarları Odaları Birliği arasında yapılan protokole dayanarak, lise mezunu gençlere aşağıdaki 13 meslek kolunda gerekli eğitimler verilmiştir. 2005

yılında başlatılan bu uygulama ile ilk mezunlarından olan 423 kişiye sertifikaları verilmiştir. İYMEK'ten mezun olanların bir yıllık sigorta ve vergileri Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmakta, ancak buna rağmen müracaatların yetersiz olmasından yakınılmaktadır (İYMEK'in İlk Mezunları, Yeni Şafak, 2 Haziran 2005, <http://www.yenisafak.com.tr/arsiv/2005/haziran/02/g05.html>). Ayrıca bu kursları bitirenlere 3 yıl iş garantisi verilmektedir. Kursiyerler daha önce belirlenen iş yerlerinde çalışacaklardır. Açılan branşlar şunlardır:

- Sihhi Tesisatçılık
- Elektrik Proje Çizimi
- Soğutma ve İklimlendirme
- Kaynakçılık
- Bilgisayar Destekli Çizim
- CAT – CAM
- Makine Ressamlığı
- CNC
- Stüdyo Eğitimi
- Mobilya Döşemeciliği
- PVC Doğrama
- Elektrik Tesisatçılığı
- Dokumacılık

Bu branşlar özellikle bölgenin işgücü piyasasının ihtiyaçları göz önünde bulundurularak açılmakta ve aynı zamanda işletmelerle kurulan bağlantılar sonucunda istihdam garantisi verilmektedir. Yine Samsun'un Gazi Belediyesi ve İzmir Aliağa Belediyesi gibi daha küçük belediyelerinde verdiği mesleki eğitim programları sonucunda istihdam garantisi verilmektedir. Böylece bu programlarla işçi ve işverenin buluşturulması sağlanmaktadır. Mesleki eğitim programını alan bu kişiler işletmelerin ihtiyaç duyduğu alanlarda istihdam edilebilmektedir.

B. Belediyelerin Uyguladığı Mesleki Eğitim Programlarının Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Türkiye'de belediyeler tarafından uygulanan eğitim programlarında, insanların genel eğitim ihtiyaçlarına cevap verebilecek, mesleki becerilerini geliştirecek, iş gücü piyasasının talep ettiği nitelikli iş gücünü karşılayacak elemanların yetiştirilmesi yönünde, insanların özellikle ev hanımlarını tüketici

olmaktan çıkarıp üretici konuma sokmak ve bu doğrultuda aile bütçesine katkıda bulunmak amacıyla çeşitli programlar uygulanmaktadır. Bu kursların bir amacı da küreselleşmenin de etkisi ile değişen işgücü piyasasındaki işlere uyum sağlayabilmek için kursiyerlerin niteliklerini yükseltmeye dönük olmalarıdır. AB süreciyle birlikte Türkiye'nin yaşadığı sosyo-ekonomik dönüşümün bir sonucu olarak gelişen ekonomik yapıyla birlikte istihdam alanları genişlemiş, özellikle teknik alanda nitelikli işgücü ihtiyacı artmıştır. Mesleki eğitimde kalite ve etkinliğin artırılması, teknik eleman yetiştirilmesi hedefine yönelik açılan bu kurslar ile işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelikli eleman yetiştirilmesi hedeflenmektedir. Belediyeler tarafından uygulanan bu programların, sonuçlarını değerlendirdiğimizde, bu programlara katılanlar, açılan kursların neler olduğu dışında elimizde yeterli veri bulunmamaktadır. Bu uygulamalar, programların izlenmesi, aksayan noktalarda değişiklik yapılması ve programların değerlendirilmesi gibi aşamaları ya hiç içermeyen ya da çok yüzeysel bir şekilde içeren uygulamalar olmuştur.

Belediyeler tarafından uygulanan bu programların sadece mesleki eğitimi hedeflemediğini bunun yanında hobi içerikli, el sanatları gibi çok geniş bir branş yelpazesine sahip olduğunu görmekteyiz. Bu sebeple bu programların sadece meslek edindirmeye yönelik olduğu söylenemez. Aynı zamanda bu programların diğer bir sınırlılığı da hedef kitlenin çok geniş tutulmuş olmasıdır. Oysa belirli sektör ve hedef gruplar hedeflenerek yapılan programların daha başarılı olduğu görülmektedir. İşgücü piyasasında tüm işsizler iş bulma şansı açısından eşit özelliklere ve avantajlara sahip değildir. Uzun süreli işsizler ve gençlerin iş bulma şansları daha düşüktür. Bu bağlamda bu programların uygulanmasında işsizler arasında bir ayrım gözetmeden tüm işsizlere bu programları uygulamak etkinlik kaybına neden olacaktır.

Bu kurslara katılan kişilerin özelliklerine baktığımızda bunların üniversite mezunlarının ve lise mezunlarının çoğunlukta olduğunu görmekteyiz. Ankara Büyükşehir Belediyesinin düzenlediği kurslara katılan kursiyerlerin eğitim durumuna baktığımızda Ocak 2006 tarihine kadar kursa katılanların yüzde 47'sinin üniversite mezunu olduğu görülmektedir. Bunu yüzde 43 ile lise mezunları, yüzde 9 ile ilköğretim mezunları almaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından

düzenlenen İSMEK kurslarına, 2006 yılında katılanlar içinde lisans eğitimi almış olanlar yüzde 11'lik orana sahipken 2007 yılında bu oran yüzde 12'ye çıkmıştır. Yüzde 1'lik orana sahip 2 yıllık yüksekokul mezunlarının oranı da yüzde 4'e yükselmiştir (İş Bulamayan Üniversite Mezununun Son Umudu Meslek Kursları Oldu,ZamanGazetesi,13.02.2007,<http://zaman.com.tr/webappt/haber.do?haberno:499637&keyfield>). Bu duruma baktığımızda bu kurslara katılanların daha çok lise ve üstü eğitim düzeyine sahip olan kişiler oluşturmaktadır. Bu durumda gösterdiği üzere, Türkiye'de lise ve üniversite düzeyinde verilen eğitimin işgücü piyasasının gerçekleriyle örtüşmediğini görülmektedir. Aynı zamanda üniversite mezunu gençler İngilizce, bilgisayar gibi branşları tercih ederek niteliklerini yükseltmeye çalışmakta ve bunun sonucunda istihdam edilebilirliklerini arttırmaktadırlar.

Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesinin düzenlediği bu kurslara katılanların yaş dağılımına baktığımızda 10–20 yaş arasının yüzde 5, 21–30 yaş arasının yüzde 61, 31–40 yaş arasının yüzde 25, 41–50 yaş arasının yüzde 9, 51–60 yaş arasının yüzde 3 ve 60 yaş üzerinin yüzde 1'lik bir paya sahip olduğu görülmektedir (<http://www.ankara.bel.tr>). 21–30 yaş arasında katılımın daha çok olduğu görülmektedir. Bu duruma o yaşlarda eğitimini tamamlayan gençlerin iş hayatına atılmak durumunda kalmaları önemli bir etkidir. Kursiyerlerin çalışma durumuna bakıldığında yüzde 50'sini işsiz, yüzde 16'sının özel sektörde çalışıyor olduğu, yüzde 11'nin öğrenci ve yüzde 4'ünün kendi işini yaptığı görülmektedir. Bu dağılımı değerlendirdiğimizde kursa katılanların daha çok çalışmayan kesim olduğu görülmektedir. Bu kişilere verilecek mesleki eğitimle işgücüne katılmaları kolaylaşacaktır.

Özellikle belediyeler tarafından uygulanan bu programların sonucunda istihdam garantisi verilmemektedir (istihdam garantisi veren programları hariç). Aynı zamanda programın sonunda başarı belgesi alan kursiyerlerin istihdam edilip edilmediği yönünde bir çalışma olmamasından dolayı bu programların etkinliği konusunda bir şey söylemek zordur. Ancak Samsun'un Gazi Belediyesi ve İzmir'in Alağa Belediyesi gibi daha küçük belediyelerde işverenlerle ortak hareket edilerek, programlar sonunda istihdam garantisi verilmesinden dolayı daha başarılı olduğu söylenebilir. Samsun'un Gazi Belediyesinin düzenlediği GAMEK bünyesinde

bulunan kaynakçılık kursundan şimdiye kadar 330 kursiyer mezun olmuştur. 50 kursiyerde eğitim görmeye devam etmektedir. Bu kursiyerlerden 276'sı MEB sertifikalı ve 187'si de Türk Loydu sertifikası bulunmaktadır. Gazi belediyesi kurs bitiminde, Samsun içersinde kaynakçı arayan firmalarla yapılan bağlantılar, gerekse şehir dışı kurulan istihdam bağlantıları vasıtasıyla bu kişileri istihdama katmaya çalışmaktadır. Samsun'un sektörel olarak yöneldiği bu iki iş kolunda kaynakçılıkta 330, doğalgazda 200 kişi olmak üzere toplam 530 kişi bu kurslarda eğitilmiş olup bu kurslarda başarılı olan 422 kişi işe yerleştirilmiştir (http://www.halkgazetesi.com.tr/news_detail.php?id=3606).

İlk mezunlarını veren İzmir'in Aliağa Belediyesinin düzenlediği BELMEK kursları ile yaklaşık 3 ay süren ve 112 kişi ile başlayıp 80 kişi ile devam eden kursta, 76 kişi sınava girmiş ve bunların 64'ü sertifikalarını almıştır. Kursların 2,5 aylık süresi METEM'de gerçekleştirilmiş ve kursiyerler daha sonra anlaşmalı sanayi kuruluşlarında 15 günlük staja tabi tutulmuşlardır. Argon Kaynakçılığı, SNC Torna Kursu ve Endüstriyel Elektrik dallarında açılan ve başarı gösteren 64 kişi projeye destek veren çeşitli sanayi kuruluşlarında işe yerleştirileceklerdir. Ayrıca yine sınavda başarısız olan kişilerinde istihdam edileceği belirtilmektedir. Her biri iş kazalarına karşı sigortalı olacak kursiyerlere 250 YTL civarında da maaş verilecektir (<http://www.aliaga-bld.gov.tr/detay.asp?id=67>).

Yerel olarak tasarlanan programların hedefe daha iyi odaklanmış ve daha esnek olduğu görülmektedir. Oysa Türkiye'de belediyeler tarafından uygulanan programlarda bölgelere göre farklılıklar göstermekle birlikte, bu programlarda hedefe odaklanma söz konusu değildir. Özellikle o bölgenin hangi alanlarda işgücüne ihtiyaç olduğu araştırılarak yapılan çalışmaların daha başarılı olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye'de belediyelerin öncelikli görevleri altyapı ve imar faaliyetleri olarak görülmektedir. Bu bağlamda gerçekleştirilen eğitim ve kültür hizmetleri gerek yerel halk gerekse diğer kesimler tarafından gereksiz bir yatırım olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan belediye yöneticileri bu eleştirilerle de uğraşmaktadır. Ayrıca belediye yöneticilerinin eğitim ve kültür konusuna bakış açıları ve yaklaşımları temel bir eğitim ve kültür politikasına bağlanmış değildir. Bu durumda her yönetim değişikliğinde eğitim ve kültür hizmetleri içerik ve verilen

önem bakımından farklılıklar göstermektedir. Ayrıca belediyelerin eğitim ve kültür hizmetlerine ayırdığı paylar oldukça düşük düzeydedir. Çoğu belediye temel görevlerini bile yerine getirmekte zorlanırken eğitim hizmetlerine verilen önem daha alt düzeylerde kalmaktadır. Daha çok Büyükşehir belediyelerinin bu faaliyetlere daha fazla önem verdiğini görmekteyiz. Daha küçük belediyeler temel görevlerini bile yapmakta zorlanırken eğitim ve kültür faaliyetlerine yeterli kaynak aktaramamaktadır.

C. İŞKUR ve Belediyelerin Ortaklaşa Yürüttüğü Uygulamalar

İŞKUR, Türkiye'nin Avrupa İstihdam Politikası'na uygun olarak etkin istihdam politikaları yaratma, geliştirme ve uygulamasına yardımcı olmak amacıyla, Avrupa Birliği tarafından desteklenen, Aktif İşgücü Programları (AİP) projesini oluşturmuştur. Yeni Fırsatlar Programı çerçevesinde Aktif İşgücü Projeleri, bölgesel düzeyde artan işsizliği azaltmak ve değişen iş piyasasının ihtiyaçlarını gidermek amacıyla işsiz insanların yeteneklerinin yeniden yapılandırılmasının finansmanını sağlar. Yeni Fırsatlar Programının temel amacı, bölgesel işgücü ihtiyaçları, olanakları ve çözüm yolları göz önünde bulundurularak, mesleki eğitim ve diğer aktif istihdam tedbirleri yoluyla hem işsizler hem de çalışanların istihdam edilebilirliklerini artırmak, iş bulma olanaklarını yükseltmektir. Bu program çerçevesinde İŞKUR, belediyeler ve diğer kuruluşlarla birlikte birçok ortak çalışma yürütmektedir. Bu çalışmalardan bazıları aşağıda gösterilmiştir.

- Kadıköy Belediyesi, Türkiye sakatlar Derneği, Engelliler Eğitim Enstitüsü Derneği ve Spor Kulübü öncülüğünde “ Engelsiz İş ve İstihdam Projesi” başlatılmıştır. Bu bir istihdam projesidir. Bu proje Avrupa Komisyonu tarafından finansal olarak desteklenmekte ve İŞKUR tarafından yürütülmekte olan aktif işgücü programları kapsamında gerçekleştirilmektedir. Proje bittikten sonra da engellilerin istihdam alanında danışma hizmeti alacakları bir kurum olmaya devam edecektir. Bu proje ile hedeflenen, ayrımcılığa uğramış kesimlerin verimli ve doğru

istihdamı yolunda eşit iş koşulları yaratılması için girişimlerde bulunmak, verilen eğitimlerle projenin hedef kitlesinde kapasite gelişimi sağlamak, işbirliği içinde çalışmaya davet edilen kurumlar arasında birlikte çalışma kanallarının geliştirilmesini sağlamak, hedef kitlenin doğru istihdam için yönlendirilmesi gereken istihdam açığı olan ilgili meslek alanlarının tespitini sağlamak, Avrupa deneyimleri ile işbirliği geliştirmek ve internet yolu ile de faydalanılan bir danışma merkezi oluşturmaktır. Proje süresince hedef gruba aşağıdaki başlıklarda eğitimler verilecek: İş başvurusu nasıl yapılır, iletişim teknikleri, meslek seçimi, işyerinde verimlilik sosyal uyum, temel haklar ve hakları savunma kanalları ve yöntemlerinin neler olduğu konusunda eğitim verilecektir (<http://www.kadikoy.bel.tr>).

- “AB komisyonu Yeni Fırsatlar Programı çerçevesinde Aktif İşgücü Projeleri 1. Teklif Çağrısı” kapsamı içinde Çini, Seramik ve Süstaşı Üzerine Gümüş İşlemeciliği Eğitimi Projesi, (ÇİSESGİM) Kütahya belediyesi, Dumlupınar Üniversitesi, Kütahya Çiniciler Odası işbirliği ile yapılmakta, Kütahya Belediyesi tarafından uygulanmaktadır. Hazırlanan proje ile Kütahya Merkez İlçede bazı dezavantajlı kitlelerin bilgi ve beceriler edinmelerini sağlayarak, yerel ve bölgesel istihdam oranlarının arttırılmasının yanında, bu dezavantajlı gurupların topluma entegrasyonunu sağlamak amaçlanmaktadır. Bu dezavantajlı guruplar; Kütahya Merkez İlçede ikamet eden örgün eğitim alamamış kadınlar, eski suçlular, özürülüler, uzun süreli işsizler, kırdan kente göçenler, işini kaybetmek üzere olanlar ve ağır iş koşullarında çalışanlardır. Bu eğitim projesinin seçilmesinin sebebi bilindiği gibi çiniler diyarı Kütahya bu güne kadar hep çini ve seramik ile gündeme gelmiştir. Ancak değerli gümüş madeni ve süstaşı yatakları genellikle arka planda kalmıştır. Bu proje ile Kütahya iline ait bu üç değerli öğeyi bir araya getirerek farklı bir tasarım oluşturmanın yanı sıra, bu oluşum içerisinde işsiz kişilere istihdam sağlamak amaçlanmıştır. Bu dezavantajlı guruplara, gümüş, seramik, çini ve yarı değerli taşlar hakkında bazı teknik bilgiler verildikten sonra, bu materyallerin birleşimiyle takı ve dekorasyon gibi

sektörlerde çalışma imkânı verecek el kabiliyeti kazandırılacaktır (<http://www.kutahya.bel.tr>).

- Konya Büyükşehir Belediyesi İŞKUR ile eğitim protokolü imzalayarak kendi işini kuracaklara yönelik olarak kurslar vermektedir. Bu kurslara yeni branşlar da eklenecektir ancak şu anda Eğitici Anne Yetiştirme Kursu verilmektedir. Kurslar 2,5 ay sürecek ve 400 saatte tamamlanacaktır. Kursiyerlerde ilköğretim mezunu olma, yaş ve meslek gibi uygunluk şartları aranmaktadır. Kursiyerlere İŞKUR aracılığı ile günlük 6.50 YTL ödenek katkı sağlanacaktır. Kursiyerler mezuniyet sonrası kendi işini kendileri kuracaktır. Kurs yeri, Konya Büyükşehir Belediyesi KOMERK merkez olacaktır (<http://www.konya.bel.tr>).
- Avrupa Birliği Aktif İşgücü Programı Meslek Edindirme Projesi kapsamında İŞKUR tarafından desteklenen Mersin Üniversitesi ile Toroslar Belediyesi tarafından ortaklaşa yürütülen Aşçılık ve Klimacılık kursları düzenlenmiştir. 3. dönem kursiyerlerine sertifikaları verilmiştir. 3'er aylık ve 3 dönem halinde düzenlenen ve 60 aşçılık, 60 iklimlendirme ve soğutma branşında olmak üzere, AB normlarında eğitim gören toplam 120 kursiyer mezun olmuştur. 1. ve 2. dönem Meslek Edindirme Kursları'ndan mezun olan 30 kursiyer çeşitli kurum ve kuruluşlarda işe yerleştirilmiştir. Kurs sırasında günlük 8 Euro verilmektedir (http://www.toroslar.bld.gov.tr/haberler_index.php?=&id=2254).
- Görme Engelli bireylerin topluma kazandırılması ve istihdam edilmesi amacıyla Çankaya Belediyesi, Uygur Görme Engelliler Derneği ve İŞKUR işbirliği ile "GÖRENBİL Eğitim Projesi" 24 Şubatta hayata geçirilmiştir. 20'şerli iki grup halinde toplam 40 görme engelli kişinin eğitim alacağı bilgisayar kursunun 160 saatlik bir eğitim sonucunda, kursu başarıyla bitirenlere İŞKUR onaylı başarı sertifikası verilerek istihdamları sağlanacaktır. Yine Çankaya Belediyesi, Bedensel Engelliler Derneği ve İŞKUR işbirliği ile "Bedensel Engelliler İçin Bilgisayar Temel Eğitim Kursu" düzenlenmiştir. 2'şer aylık 3 dönem olarak planlanan ve toplam 150 bedensel engelli kişinin bilgisayar eğitimi alacağı kursların ilk etabında 47 kişilik ilk mezunları belli olr

Engelli gençlere yönelik gerçekleştirilen kursta, temel bilgisayar eğitiminin yanı sıra Java programı eğitimi de verilmiştir. Kurs sonunda 150 engelliye sertifika verilip bu kişiler, kamu ve özel sektörde istihdam edilebilecektir (<http://www.cankaya-bld.gov.tr/show.asp?k=A&h=14>).

- Kadıköy Belediyesi engellilerin istihdamına yönelik olarak “Eksik Değil Farklı” adlı, 14 Martta yeni bir proje hayata geçirmiştir. Bu proje, Metal Sanayicileri Sendikası (MESS) Eğitim Vakfı öncülüğünde, İŞKUR İstanbul İl Müdürlüğü, Kadıköy ve Beşiktaş Belediyesi İşbirliği ile gerçekleştirilmektedir. Bu projeden, İstanbul ili Beşiktaş ve Kadıköy ilçelerinde ikamet eden, İŞKUR’a kayıtlı, hafif görme engelli, ortopedik ve kronik engeli bulunan, toplam 40 engelli yararlanacaktır. Uygulamaya Kadıköy’de başlanan bu istihdam projesinden şu anda 20 kişi faydalanmaktadır. Bu gruplara, bilgisayar kullanımı, büro yönetimi, kurum kültürü, takım çalışması, iletişim, verimlilik, kalite, iş hukuku gibi konularda toplam 41’er günlük eğitim verilecektir. Eğitim sonunda engellilere iş garantisi verilecektir. Yine Kadıköy Belediyesinin engelli istihdamı için özellikle zihinsel özürülülerin katıldığı 30 kişilik galoş atölyelerinde galoş üretimi gerçekleştirilmektedir. Bu galoşlar Kadıköy Belediyesinin kendi bünyesinde de sağlık kuruluşları ve hastanelere satılmaktadır (Önce Kurs Sonra İş, 01.04.2007, Kadıköy Gazetesi http://kadikoygazetesi.com/index.php?month=4&day=&year=2007&sort_title).
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi ile İŞKUR Kayseri İl Müdürlüğü arasında eğitimde işbirliği protokolü imzalanmıştır. Bu protokol kapsamında, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereği işsizlik ödeneği almış, almakta olan ve almaya hak kazanan 12 bin 764 kişiye meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimi verilecektir. İŞKUR tarafından verilen mesleki eğitim sonunda MEB onaylı sertifika verilecek ve bu kişilerin istihdamı sağlanacaktır. Bu proje kapsamında 6 kurs merkezinde ücretsiz olarak mesleki eğitim kursları açılacaktır. Bu amaçla ilk etapta bilgisayar işletmenliği, bilgisayar bakım-onarım, web tasarım, sanayi tipi dikiş makinesi operatörlüğü, aşçılık ve yönetici asistanlığı kursları verilecektir.

Daha sonra hangi iş kollarında ne tür kursa ihtiyaç varsa belediye tarafından o yönde kurslar açılacaktır. Bu proje ile amaçlanan işsizlik maaşı alan bu kişilere meslek kazandırarak istihdama katılmalarını sağlamaktır. Ayrıca kursiyerlere her gün 10 YTL ücret ödenecektir (<http://www.kayseri-bld.gov.tr>).

İŞKUR ve belediyelerin uyguladığı bu programlara baktığımızda daha çok dezavantajlı kesimlerin hedeflendiğini görmekteyiz. Bununla birlikte aynı zamanda işsizlik sigortasından faydalanan kesime de tekrar işgücü piyasasına katılımını sağlamak için mesleki eğitim programları ve danışmanlık hizmetleri verilmektedir. Bu programların Avrupa Birliği tarafından destekli olduğunu görmekteyiz. Aynı zamanda bu programlara toplumun çeşitli kesimleri ile işbirliği içinde gerçekleştirildiğini görmekteyiz. Sürdürülebilir bir işbirliğinin olması programların başarısında etkili olmaktadır. Çünkü dezavantajlı grupların birçok boyutunun olmasından dolayı bu işbirliği önemlidir.

Aynı zamanda bu programlar ile hedeflenen diğer bir amaçta o bölgenin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yönelik olarak uygulamaların yapılmasıdır. Kütahya ilinde açılan bu kurslarda gümüş madeni ve süstaşı yataklarından faydalanmaya yönelik kurslar açılmıştır. Özellikle bölgenin ihtiyaçları göz önüne alınarak açılan kursların işsizlerin istihdam edilebilirliğini artırdığı söylenebilir. Özellikle özürülere yönelik açılan mesleki eğitim kurslarında, bilgisayar, bilgisayar işletmenliği, gibi çağın gereklerinden olan kurslara daha fazla ağırlık verildiği görülmektedir.

SONUÇ

İşsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak için 1960'lı yılların başından beri tüm gelişmiş ülkelerde aktif işgücü politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Özellikle 1970'li yıllarda baş gösteren yapısal işsizlikle beraber bu politikaların önemi de artmıştır. Günümüzde bu politikalar işsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla mesleğe yöneltme hizmetinin verildiği; meslek eğitiminin kazandırıldığı; iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu; iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde yaşadığımız ekonomik ve toplumsal gelişmeler, merkezi planlamayı zorlaştırmaktadır. Yerel düzeydeki inisiyatifler ve kaynakların yerel düzeyde toplanması ve yürütülmesi daha etkili olabilmektedir. Bu bağlamda uygulanan yerel aktif işgücü politikaları, belirli yerlerde uzun süreli işsizliğe odaklanması ve bölgeler arasındaki eşit olmayan gelişmişlik düzeyleri nedeniyle hem işgücü piyasasını dengeleme işlevi görmekte hem de işgücü piyasasındaki en dezavantajlı kesimi yeniden işgücü piyasasına kazandırmayı hedeflemektedir.

Türkiye hızla artan genç bir nüfusa sahiptir. Ancak ekonomik alanda nüfus artışı ile orantılı bir istihdam artışının sağlanamayışı ve her gün işgücüne eklenen yeni kişilerle genişleyen işgücü arzı karşısında sınırlı işgücü talebi uzun süren yapısal işsizliğe ortam hazırlamaktadır. Türkiye'de işsizlik 1960'lardan beri sürekli artmaktadır. Sürdürülebilir ekonomik büyümenin Türkiye'de işsizliği tek başına çözmediği görülmüş ve bunun yanında başka enstrümanlara da ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Bu durumda aktif işgücü politikalarına daha fazla ağırlık verilmeye başlanmıştır. Türkiye'de uygulanan aktif işgücü piyasası politikaları OECD ve Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslandığında oldukça düşük düzeydedir. Türkiye'de uygulanan AİPP işsizlik sorununu tek başına çözmeye yeterli olmasa da önemli bir girişimdir. Türkiye'de aktif ve pasif işgücü programlarının uygulanmasından yetkili kurum İŞKUR'dur. İŞKUR bir kamu istihdam kurumudur ancak İŞKUR tek başına işsizlik sorunun çözümünde ve bu politikaların yürütülmesinde yeterli olmamaktadır. Bu bağlamda diğer kurumlarla gerçekleştirdiği işbirliği önem arz etmektedir. İŞKUR'un belediyelerle ve diğer kuruluşlarla birlikte yürüttüğü birçok istihdam programları bulunmaktadır. Ayrıca birçok Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından

o bölgedeki işsizlik sorununu bir nebze olsun engellemek ve kişilere meslek kazandırmak amacıyla birlikte yürütülen mesleki eğitim programları bulunmaktadır. Bu programlar genellikle istihdam garantisi vermektedir. Ancak yine de bu ortaklaşa yürütülen programlar işsizliği tek başına çözmede yeterli değildir.

Küreselleşme süreci ile birlikte önem kazanan yerelleşme süreci, demokratik gelişmenin etkisiyle kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanmasını ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmaktadır. Ayrıca yerel yönetim sistemlerini öne çıkaran sosyal faktörlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Kentleşme süreci bu sosyal faktörlerin en önemlilerindedir. Çünkü ticaret ve sanayi sermayesinin yoğunlaştığı metropol alanlarda yerel sorunların merkezden çözümü gün geçtikçe zorlaşmakta, sorunların yerinden çözümü önem kazanmaktadır. Özellikle yerel halkın ihtiyaçlarını daha iyi tespit etmesi ve halka yakınlığından dolayı uygulanacak aktif işgücü politikalarının etkinliği daha fazla olacaktır.

Türkiye yerel yönetim sistemi içerisinde belediyeler, il özel idareleri ve köy muhtarlıkları bulunmaktadır. Yerel yönetim sistemi içerisinde ağırlıklı pay belediyelere aittir. Özellikle 1960'lı yıllarda ağırlık kazanan kentleşme süreci belediyelerin güncelliğini artırmıştır. Belediyelerin asıl hizmeti yol, su, kanalizasyon vb. çalışmalar olarak görülmektedir. Oysa belediyelerin asıl görevi halkı şehir yaşamına hazırlamaktır. Küreselleşmenin ivme kazandığı bir dönemde yaşamaktayız ve bu dönemde bilgi ve bilginin kullanımı önem kazanmaktadır. Özellikle kentleşmenin artması ve köyden kente göç olgusunun da etkisi ile kentlerde işsizlik, eğitim gibi sorunlarda artmaktadır. İşsizlik sorununa çözüm bulmak amacı ve halkın eğitiminin artırılması için birçok ilde Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin mesleki ve teknik eğitim kursları düzenledikleri görülmektedir. Bu kurslar sayesinde birçok işsiz meslek sahibi olurken, ev hanımları da meslek sahibi olarak istihdama katılabilmektedir. Ayrıca belediyelerin uyguladığı mesleki ve teknik eğitimin etkisi ile işgücünün ihtiyaç duyduğu "ara eleman" ihtiyacı da karşılanabilmektedir.

Türkiye'de belediyelerin yürüttüğü mesleki eğitim faaliyetleri yeterli düzeyde değildir. Altyapı ve imar hizmetlerine daha fazla ilgi gösteren belediyeler eğitim hizmetlerine pek öncelik tanımamaktadır. Bu durum hizmetlerin yeterli miktarda ve

kalitede sunulmasını engellemektedir. Bunda belediye bütçelerinde eğitime ayrılan payların düşük olması, yöre halkının ve belediye başkanlarının eğitim ve kültür hizmetlerine bakışı bu hizmetlerin uygulanmasını etkilemektedir. Ancak yinede belediyelerin yürüttüğü bu çalışmalar (özellikle ilçe belediyelerinin) bölgedeki işverenlerle ortak hareket edildiğinde ve bölgenin ihtiyaçları doğrultusunda eğitim verildiğinde birçok işsiz gencin niteliğini yükselterek istihdam edilebilirliğini artırmaktadır.

Mesleki ve teknik eğitimin teknolojik gelişmelere uygun bir nitelik taşıması gerekmektedir. Türkiye’de verilen mesleki eğitimin iş piyasasının taleplerine cevap vermekten uzak olduğu bilinen bir gerçektir. İstihdam öncesi eğitim ve istihdamın talep ettiği vasıflar arasındaki çatışmayı ortadan kaldırmak amacıyla mesleki ve teknik eğitim programlarının endüstri ve teknoloji alanındaki gelişmeler dikkate alınarak içeriğinin belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca yaşanan değişimin süreklilik içermesi, eğitim programlarının sürekli yenilenmesi, bilim ve teknoloji ağırlıklı eğitimin yapılmasını da zorunlu hale getirecektir. Bu açıdan belediyeler tarafından açılan kurslara baktığımızda İstanbul ve Ankara gibi Büyükşehirlerde bilgisayar, İngilizce gibi son dönemlerde önem kazanan kursların açıldığı ve en çok ilgiyi de bu kursların gördüğünü söyleyebiliriz. Özellikle bu kurslara üniversite eğitimini tamamlamış kişiler daha fazla ilgi göstermektedir. Ancak Samsun’un Gazi Belediyesinin ve İzmir’in Aliğa Belediyesi gibi daha küçük belediyelerde daha çok o bölgenin ihtiyaç duyduğu alanlarda kurslar açıldığı ve işverenler ile görüşülerek kurs bitiminde kursiyerlere istihdam garantisi verildiği görülmektedir. Ancak belediyeler tarafından gerçekleştirilen bu faaliyetlerin tek başına o bölgedeki işsizliği çözmeye yetmediği, ayrıca yapılan bu çalışmalar sonucunda gerekli bir genel değerlendirme çalışması yapılmadığı görülmektedir. Özellikle İstanbul, Ankara gibi Büyükşehir belediyeleri tarafından gerçekleştirilen bu programlarda hedef kitle çok geniş tutulduğu için etkinlik açısından bir şey söylemek zordur. Ayrıca bu kurslara katılanlar, kurs sonunda bir iş sahibi olup olmadıkları yönünde takip edilmemektedirler.

Samsun Gazi Belediyesi ya da İzmir Aliğa Belediyesi gibi daha küçük bölgelerde bulunan belediyelerin yaptığı çalışmalarda istihdam garantisi de verildiği

için daha faydalı olduğu gör÷lmektedir. Özellikle o bölgenin hangi alanlarda işgücüne ihtiyaç olduğunu araştırarak yapılan çalışmaların başarı şansı daha fazla olmaktadır. Ayrıca Türkiye’de belediyelerin öncelikli görevleri altyapı ve imar faaliyetleri olarak gör÷lmektedir. Bu bağlamda gerçekleştirilen eğitim ve kültür hizmetleri gerek yerel halk gerekse diğer kesimler tarafından gereksiz bir yatırım olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan belediye yöneticileri bu eleştirilerle de uğraşmaktadır. Ayrıca belediye yöneticilerinin eğitim ve kültür konusuna bakış açıları ve yaklaşımları temel bir eğitim ve kültür politikasına bağlanmış değildir. Bu durumda her yönetim değişikliğinde eğitim ve kültür hizmetleri içerik ve verilen önem bakımından farklılıklar göstermektedir. Ayrıca belediyelerin eğitim ve kültür hizmetlerine ayırdığı paylar oldukça düşük düzeydedir. Çoğu belediye temel görevlerini bile yerine getirmekte zorlanırken eğitim hizmetlerine verilen önem daha alt düzeylerde kalmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akalın, M.(2006), *Yoksulluk, Sosyal Dışlanma İşsizlik Sarmalı*, Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Eskişehir.
- Aktel, M. ve Memişoğlu D. (2005) “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri” *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- I, Reform içinde*, H. Özgür ve M. KÖSECİK (Der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s:21–38.
- Ansal, H.,S.Küçükçiftçi, Ö. Onaran ve B.Z. Orbay (2000) *Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal tarih Vakfı, İstanbul.
- Arslan, C.(2006), *Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişmeler ve Türkiye’de Belediye gelirleri ve Harcama Politikaları 1982–2004*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Ankara.
- Ataman, B. C., (2003) “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin AB İstihdam Stratejisine Uyumu”, *TİSK İşveren Dergisi*, Cilt 42,Sayı:1, s:34–37.
- Azrak, Ü. (2004) “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, *Hukuk ve Adalet*, Sayı:2,s:223–235.
- Biçerli, Mustafa K. (2004) *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No.84, Eskişehir.
- Biçerli, Mustafa K. (2005a) *Çalışma Ekonomisi*, 3.baskı, İstanbul: Beta Basım A.Ş.
- Biçerli, Mustafa K.(2005b) “Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı” *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt 19, Sayı 6, s:6–15.
- Calmfors, L., Forslund, A and Hemström, M., (2002) “ Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From The Swedish Experiences” IFAU, *Institute for Labour Market Policy Evaluation*, Working Paper p: 4–20.
- Campbell, M.(2000) “Reconnecting the Long Term Unemployed to Labour Market Opportunity; The Case for a ‘Local Active Labour Market Policy’”, *Regional Studies* Vol.34, Issue:7, Cambridge, p:655–668.

- Davies A. (1995) *Local Economies and Globalization*, LEED, Notebook No:20, OECD, Paris.
- DPT (2000) *Küreselleşme Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Ankara.
- EC (1997) *Employment Observatory: Policies*, No.58, İnforMİSEP, Berlin.
- Ersöz, Halis Y. (2000) *Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, 1 Türkiye Örneği)*, İ.Ü.Sosyal.Bil.Enst., İstanbul.
- Ersöz, H, Y. (2001) “ Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve yaygınlık Derecesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 10, Sayı: 2, s:31–50.
- Eryılmaz, B.(1999) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”*Kent Yönetimi İnsan ve Çevre Sempozyumu 99*, (ed.İzzet Öztürk-Mustafa Aykaç-Ahmet Ekerin) İstanbul Büyükşehir Belediyesi İstoç Genel Müdürlüğü, Cilt.2,17–19 Şubat 1999.
- Fraser, N.(1999)”How Strong is the Case for Targeting Active Labour Market Policies?”*International Journal of Manpower*, Vol.20, No:3/4,p:151–164.
- Gökbayrak, Ş.(2003) *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları No: 28, Ankara.
- Görücü, İ.(2006) *Türkiye’de İşgücü Piyasası Yönetimi ve Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Malatya.
- Güler, B. A. (1998) *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım*, İkinci Basım, TODAİ Yayın No:280, Ankara.
- Gündoğan, N.(2003) *Yoksullukla Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü ve Önemi Yoksulluk*, Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, İstanbul.
- Gürsel, S., Ulusoy, V.(1999) *Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam*, YKY, İstanbul.
- Hecman, James J. and Jeffrey A. Smith,(1997) “ The Sensitivity of Experimental Impact Estimates : Evidence from the National JTPA Study”, *NBER Working Paper* No:6105, p:1–39.

İŞKUR (2005) 3. Genel Kurul Raporu, Ankara.

Janoski T.(1996) “Explaining State İntervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institution on Active Labor Market Policy Expenditures in 18 Countries”, eds. G. Schmid, J. o’ Reilly ve K. Schömann, *İnternational Handbook of Labor Market Policy and Evaluation* içinde, Cheltenham U.K.: Edward Elgar, p:697–724.

Keleş, R. (1998) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş Üçüncü Baskı Cem yayınevi, İstanbul.

Keleş, R. (2006) *Yerinden Yönetim ve siyaset*, Genişletilmiş Beşinci Baskı, CemYayınevi, İstanbul.

Kenar, N. (2001) “Dünyada ve Türkiye’de İşsizlik”, *Tes-iş Dergisi*, No. 4 İstanbul, Ağustos- Eylül 2001.s.20–26.

Koray, M. (2005) *Sosyal Politika*, 2. baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

Köse, Dr.Ö.(2004) “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, s:3–42.

Lönnroth, J.(2000) “Aktive Labour Market Policies: Continuity and Change, Policies Towards Full Employment”, *OECD*, Paris, p:175–190.

Lundin, M. and Per Skedinger (2000) “ Decentralisation of Active Labor Market Policy: The Case of Swedish Local Employment Service Committees” *IFAU* (Office of Labor Market Policy Evaluation) Working Paper, p:1–41.

Martin, P.John (2000) “What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence From OECD Countries Experiences”, *OECD Economic Studies*, No.30, Paris, p:79–113.

Metin, B. (2004) *Türkiye’de Aktif İşgücü Politikaları ve Özel İstihdam Büroları*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Murat, S. (2000) Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan, *TÜHİS* (Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası) *Yayını*, Yayın No: 38, Ankara.

- Nickell, S. & Layard, R. (1999) Labour Market Institutions and Economic Performance, in O. Ashenfelter & D. Card, eds, *Handbook of Labor Economics Vol. 3C*, Amsterdam:Elsevier Science B.V., .
- OECD, (1994), *Jobs Study:Facts, Analyses,Strategies*, OECD, Paris.
- Ökmen, M. (2003)“ Globalleşme- Yerelleşme dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar”,*Yerel ve Kentsel Politikalar* (Editörler:M.Akif Çukurçayır-Ayşe Tekel), Çizgi Kitabevi, Konya.
- Özşuca, Şerife T. (1995) “Teknolojik Gelişme ve İstihdam” *İş ve İşçi Bulma Kurumu İstihdam Dergisi*, Sayı 18: s: 19–23.
- Özşuca, Şerife T. (2003) *Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Pierre, G. (1999) “ A Framework for Active Labour Market Policy Evaluation” Department of Economics University of Warwick, *ILO Employment and Training Papers*, No.49.Geneva, p.1-36.
- Robinson, P. (1995) “The Limits of Active Labour Market Policies” *Economic Report*, Employment Policy Institute Vol.9, No. 6, p.1–15.
- Sallan Gül, S. (1999) “Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri,” *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi*, 21–22 Ekim 1999, TODAİ, ,s.69-84.
- Serter, N. (1998) “1998’e Girerken İşsizlik ve Eğitim İlişkisi”*MESS Mercek Dergisi*, İstanbul, s:40-52.
- Sönmez, M. (2003) *Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye – Fransa Örneği)*, KONT-DER, Ankara.
- Şenkal, A. (2005) *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti, İstanbul.
- Tekeli, İ. (1978) “ Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi* içinde, ed: E. Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi I. Kitap,Türk İdareciler Derneği, Ankara s: 25–115.

- Temiz, Hasan E. (2004) *Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri*, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayını, Ankara.
- TİSK (2000) *İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları*, TİSK Yayınları, No:196, Nurol Matbaacılık ve Ambalaj San. A.Ş, Ankara.
- TİSK (1994) *OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye*, TİSK İnceleme Yayın No:7, TİSK Yayın No:131, Ankara.
- Tunalı, İ., ve diğerleri (2004) *Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması*, Türkiye İş Kurumu İstihdam Durum Raporu, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- TÜİK (2007) *Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları*, Ankara
- Türkiye İş Kurumu (2005) *III. Genel Kurulu Çalışma Raporu*, Ankara.
- TÜSİAD (2004) *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik*, Yayın No:TÜSİAD-T/2004-11/381, İstanbul.
- Uygur, E. (1990) *Policy, Productivity, Growth and Employment in Turkey; 1960-89, and Prospects for the 1990s*, MIES Documents 90/4, ILO.
- Varçın, R. (2004) *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Yalınpala, J. (2002) “Küreselleşmenin Emek Piyasası ve İstihdam Üzerindeki Etkileri”, *Küreselleşme* (içinde), Der. Alkan Soyak, OM Yayınevi, İstanbul, s:287–296.
- Yeldan, E. (2001) *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm Birikim ve Büyüme*, İletişim Yayınları, İstanbul.

İNTERNET KAYNAKLARI

Fay, Robert G. (1996) “ Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries”, *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.18, [http://www.oecd.org/GD\(96\)111](http://www.oecd.org/GD(96)111). Erişim Tarihi 5 Mayıs 2006.

İş Bulamayan Üniversite Mezununun Son Umudu Meslek Kursları Oldu, *ZamanGazetesi*,13.02.2007,<http://zaman.com.tr/webappttr/haber.do?haberno:499637&keyfield>, Erişim:02.01.2007.

İşsizlik Oranı Azaldı İşgücüne Katılım Arttı, *Sabah*, 27.09.2005, <http://www.sabah.com.tr>, Erişim: 20 Mayıs 2006.

İYMEK’in İlk Mezunları, *Yeni Şafak*, 2 Haziran 2005, <http://www.yenisafak.com.tr/arsiv/2005/haziran/02/g05.html>.Erişim: 03.02.2007.

Körpe, H. (2003) Avrupa Birliği Ülkelerinde Aktif İşgücü Politikaları ve İsveç Uygulama Sonuçları, <http://www.isguc.org.tr>., Erişim: 5 Şubat 2006.

Önce Kurs Sonra İş, *Kadıköy Gazetesi*, 01.04.2007, http://kadikoygazetesi.com/index.php?month=4&day=&year=2007&sort_title, Erişim: 15.01.2007.

Uçkan, B.(2001), Küreselleşme ve Devletin İş Piyasasındaki Rolü, <http.www.tekstilveren.org.tr>, Erişim Tarihi:24 Temmuz 2006.

Tunalı,İ.(2003), *Türkiye’de işgücü piyasası ve istihdam Araştırması*, Avrupa Komisyonu İçin Hazırlanan Rapor, Ankara. <http://www.iskur.gov.tr>, Erişim Tarihi:5 Mayıs 2006.

<http://www.ankara.bel.tr>, Erişim: 02.01.2006.

<http://www.antalya.bel.tr>, Erişim: 05.04.2007.

<http://www.aliaga.bld.gov.tr / detay.asp?id=67>, Erişim: 10.06.2007.

<http://www.balcova.bel.tr>, Erişim: 02.04.2007.

<http://www.cankaya-bld.gov.tr/show.asp?k=A&h=1421>, Erişim: 01.03.2007.

<http://www.die.gov.tr>.,Erişim: 02.03.2007.

<http://www.gamek.org>, Erişim: 03.05.2007.

<http://www.gazi-bld.gov.tr>, Erişim: 02.02.2007.

http://www.halk_gazetesi.com.tr/news-detail.php?id=3606, Erişim: 05.02.2007.

<http://www.ibb.gov.tr>, Erişim: 07.02.2007.

<http://www.ilkadim.bel.tr>, Erişim: 07.02.2007.

<http://www.iskur.gov.tr>, Erişim: 06.07.2006.

<http://www.ismek.ibb.gov.tr>, Erişim: 10.03.2006.

<http://www.kadikoy.bel.tr>, Erişim: 16.02.2007.

<http://www.kayseri-bld.gov.tr>, Erişim: 17.01.2007.

<http://www.konya.bel.tr>, Erişim: 17.01.2007.

<http://www.kutahya.bel.tr>, Erişim: 25.01.2007.

http://www.medya_karadeniz.com/habergoster.asp?id=363, Erişim: 05.02.2007

<http://www.tatvan.net/haberarsiv>, Erişim: 06.03.2007.

http://www.toroslar.bld.gov.tr/haberler_indexphp?id=2254, Erişim: 12.02.2007.

<http://www.tuik.gov.tr>, Erişim: 20.08.2006.

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, işsizliğin önemli bir sorun olduğu günümüzde Türkiye’de yerel yönetimlerin uyguladığı aktif işgücü politikalarından olan mesleki eğitim programlarının neler olduğuna yer vermek ve bu uygulamaların işsizliği önlemedeki etkisinin ne olduğunu ortaya koymaktır. Günümüzde küreselleşme süreci ile birlikte hızla artan işsizlik karşısında birçok ülke işgücü piyasasına müdahale etmektedir. Türkiye’de aktif ve pasif işgücü programlarını yürütmekle yetkili kuruluş İŞKUR’dur. Ancak İŞKUR tek başına bu soruna çözmeye yetmemektedir. Bu anlamda geniş bir işbirliğine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de belediyeler o bölgedeki işsizlik sorununa çözüm bulabilmek için birçok çalışma yürütmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde aktif işgücü politikalarının gelişiminden, işsizliği önlemedeki etkisinden ve bu politikaların genel olarak neler olduğundan bahsedildikten sonra günümüzde giderek önemi artan adem-i merkeziyetçi uygulamaların aktif işgücü politikalarını nasıl etkilediğinden ve yerel aktif işgücü politikalarına neden ihtiyaç duyulduğundan ve bunların öneminden bahsettik.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’deki istihdamın ve ağırlıklı olarak işsizliğin yapısı hakkında genel bilgi verildikten sonra Türkiye’de uygulanan aktif işgücü politikalarının neler olduğundan bahsedildi. Özellikle Türkiye’de uygulanan AİPP uygulamalarına yer veremizin nedeni bu uygulamaların kapsamını ortaya koymaktır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde, Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin genel yapısı hakkında bilgi verildikten sonra, Türkiye’de belediyelerin uyguladığı aktif işgücü politikalarından olan mesleki eğitim programlarından örnekler verilerek, bu programların işsizliği önlemedeki etkisini ve kapsamını ortaya koymaya çalıştık.

SUMMARY

The aim of this study is accommodating what the occupational training programs that's municipalities' policy of active labour that's important daily problem of unemployment and what the effectiveness of these applications at the prevent of unemployment. Nowadays many countries are interfering the labour market at the front of increasing unemployment with the period of globalism. The authorized establishment is ISKUR to execute the active and passive labour programs in Turkey. But ISKUR is not enough to solve this problem as alone. In this case that's needed a huge collaboration. In this context; the municipalities in Turkey are executing many studies to find solution to unemployment problem where in that location.

At the first section of study; we have mentioned that's about how affected of active labour policies from centralized applications in nowadays that's increasing importance in day by day and why to be needed to active labour policies and its importance; after have mentioned that development of active labour policies, its effect at the prevent to unemployment and what these policies as generally.

At the second section of study; has been mentioned about what the applying active labour policies in Turkey; after giving general information about employment and especially the structure of unemployment in Turkey. The reason of accommodate to applying AIPP applications especially in Turkey is manifesting the coverage of these applications.

At the third and the last section of study; we try to manifest to coverage and effect at the prevent to unemployment of these programs with exemplified by occupational training programs that's applying active labour policies of municipalities in Turkey; after has been giving information about general structure of local municipal system in Turkey.