



İşbaşı Eğitim Programlarının İşgücü Piyasası Açısından Değerlendirilmesi

Evaluation of In-service Training Programs in Terms of Labor Market

Özlem Demir^{a*}, Duygu Özyılmaz Misican^b

^aGaziosmanpaşa University, Tokat, Turkey

^bSinop University, Sinop, Turkey

Öz

Günümüzde dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de işsizliğin artması, yapısal bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkeden ülkeye farklılık olmakla birlikte işsizliğin azaltılmasına yönelik çeşitli istihdam politikaları geliştirilmektedir. Genel olarak istihdam politikaları; “pasif istihdam politikaları” ve “aktif istihdam politikaları” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Son yıllarda ülkelerin işsizlikle mücadelede aktif istihdam politikalarına yöneldiği görülmektedir. Çalışmada aktif istihdam politikaları kapsamında olan ve mesleki eğitim ile kişilerin istihdam edilebilirliklerini artırmayı amaçlayan “işbaşı eğitim programları” incelenmektedir. Çalışmada mesleki eğitimin bir parçası olarak, mesleki tecrübesi olmayan kişilere iş tecrübesi kazandırıp istihdam edilebilirliklerini artırmayı hedefleyen işbaşı eğitim programlarının kapsamı, yararlanma koşulları, süresi ve programın istihdam katkısı değerlendirilmektedir. Ayrıca işbaşı eğitim programının işgücü piyasasında özellikle ara işgücünü karşılayabilecek potansiyeli ve işgücü piyasasına olası etkilerinin ortaya konulması çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bu kapsamda işbaşı eğitim programları, işgücü ve istihdam piyasalarında canlandırıcı bir etki yaratsa da bu etkinin kısa vade de olumlu bir yansıma yarattığı ancak; uzun vade de işsizliği çözmeye tek başına yeterli bir argüman sağlamadığı görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: İstihdam politikaları, işsizlik, İşbaşı Eğitim Programı.

Abstract

The increase in unemployment in our country just as it is throughout the world is a structural problem. Various employment policies that differ across countries are being developed to reduce unemployment, which can be divided into two: “Passive employment policies” and “Active employment policies”. Recently countries tend to adopt active employment policies in struggle against unemployment. In this study, in the context of active employment policies, “In-service training programs” aiming to increase the employability of graduates of vocational schools were examined. As part of vocational training in work, the scope, terms of use, time and employment contribution of in-service training programs are evaluated. It also investigates the potential to meet the labor force needs of the occupational training program, especially the intermediate labor force, and its potential impact on the labor market. In this context, although in-service training programs have a stimulating effect on the labor force and employment markets, it is observed that this effect is positive on the short term, but it does not provide a sufficient argument for resolving unemployment in the long term.

Keywords: Employment policy, unemployment, On-the-Job Training Program.

© 2018 Başkent University Press, Başkent University Journal of Education. All rights reserved.

*ADDRESS FOR CORRESPONDENCE: Özlem Demir, Department of Labor Economics and Industrial Relations, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Gaziosmanpaşa University, Tokat, Turkey. E-mail address: ozlem.demir@gop.edu.tr / Tel: +90(356) 252 1616/2425
ORCID ID: 0000-0002-8974-3825.

Duygu Özyılmaz Misican, Department of Accounting and Tax Applications Program, Vocational School, Sinop University, Turkey. E-mail address: dozyilmaz@sinop.edu.tr / Tel: +90(368) 271 5742/6685. ORCID ID: 0000-0002-3577-7288.

Received Date: December 12th, 2017. Acceptance Date: June 27th, 2018.

1. Giriş

İşgücü piyasalarında küreselleşme ile başlayan değişimin etkileri ‘çalışma’ kavramının kendisinde ve işgücünde bir dönüşüm başlatmaktadır. İşgücü piyasalarındaki esneklik ve yapısal dönüşümler sonucu çalışma hayatında yaşanan değişime adapte olamayan işgücü için işsizlik büyük bir tehdit yaratmaktadır. İstihdam ve işsizlik her ülkede farklı ekonomik ve sosyal etkileriyle ortaya çıkan ortak sorunlardır. Her ülke kendi yapısına uygun olarak bu soruna farklı yollarla müdahale politikaları geliştirmektedir. Aktif istihdam politikaları da en önemli müdahale yöntemlerinden biri olarak işsizliğe karşı etkin bir çözüm önerisidir. Bu politikalar sadece ekonomik faktörlerle değil, aynı zamanda sosyal, kültürel, politik ve psikolojik etkenlerle de yakından ilgilidir. Çünkü işsizlik sadece ekonomik kayıp değil aynı zamanda psikolojik bir örselenmeyi de içermektedir (Sümer, Solak ve Harma, 2013). Bu yüzden politikaların özü, geniş sürdürülebilir kalkınma stratejisi oluşturarak işgücü piyasalarına etkinlik ve refah kazandırıcı çabalar olarak ifade edilmektedir.

Gelişmekte olan ve hatta gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye’nin en önemli sosyo-ekonomik sorunlardan biri işsizliktir. Nüfusun genç ve dinamik bir yapıya sahip olması özellikle emek arzının fazlalığı kapsamında, işgücü piyasasında sorunları derinleştirmekte ve istihdama yönelik politikaların geliştirmesini zorunlu kılmaktadır.

İşsizliğin önlenmesi, istihdamın korunması ve geliştirilmesi ancak çeşitli politikaların uygulamaya konması ile mümkün olabilecektir. Bu kapsamda uygulanmakta olan politikalar aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Pasif istihdam politikaları; işsizliğin meydana getirdiği olumsuz sonuçları telafi edici birtakım politikaları içerirken (Sanal, 2013), aktif istihdam politikaları ise genel olarak istihdamı koruma ve geliştirmeye yönelik tedbirleri içeren politikalardan oluşmaktadır.

Aktif istihdam politikaları, işgücü verimliliğini artırmak ve istihdam edilebilirliklerinde fırsat eşitliğini geliştirmek için tasarlanmış önlemler bütünüdür. Aktif istihdam politikalarının sınıflandırılmasında kesin bir ayırım yapılamasa da politikalar; istihdam hizmetleri, iş yaratma programları ve mesleki eğitim programları şeklinde üçlü bir sınıflandırmaya tabi olmaktadır. İşbaşı eğitim programları da mesleki eğitim programlarının altında işlerlik kazanmaktadır. İşbaşı eğitim programlarının amacı, katılımcılara mesleki deneyim ve iş tecrübesi kazandırarak, katılımcıların istihdam edilebilirliklerini arttırmaktır. Programın özünde, günümüz şartlarında işgücü piyasalarına giriş için aranan nitelik olan iş deneyimi şartını kazandırma güdüsü yatmaktadır. Böylece iş arayan ancak iş tecrübesi olmadığı için iş bulamayan kişiler, deneyim şartını sağlamakta; işverenler ise aradıkları işgücünü kendileri yetiştirerek doğru işçiyi istihdam etme şansı yakalamaktadır.

Program için gerekli şartları sağlayanlar, günde en az beş en fazla sekiz saat olmak üzere ve haftada altı günü aşmamak kaydıyla haftalık kırk beş saati geçmeyecek şekilde çalışma hayatına başlamaktadırlar. En fazla üç yüz yirmi fiili gün devam eden programda katılımcılara günlük bir gider verilerek iş kazası ve meslek hastalığı ve genel sağlık sigortası primleri İşkur (Türkiye İş Kurumu) tarafından karşılanmaktadır. İşverenlere ise, işverenin sektörüne, katılımcıların yaş ve cinsiyetlerine göre değişen ay sürelerinde işveren sigorta primi İşkur tarafından verilmektedir. Ayrıca, işveren tarafından yapılan ve aylık brüt asgari ücretin yarısını geçmeyen fiili ödemelerin gelir vergisi kanunu gereğince vergi matrahından indirilmesi imkânı getirilmektedir (İşkur, İşbaşı Eğitim Programı Bilgi Notu).

Bu çalışma aktif istihdam politikası kapsamında işbaşı eğitim programlarını irdeleyen kavramsal bir çalışmadır. Literatürde işgücü piyasalarını aktif istihdam politikaları başlıklarıyla analiz eden çok sayıda çalışma mevcut olsa da bu çalışma da programın istihdama katkısı eleştirel bakış açısıyla ele alınmaktadır. İşgücü üzerinde doğurduğu hak kayıplarından, işgücü piyasalarında yarattığı suiistimale açık etkileri analiz edilerek konu incelenmektedir. Bu bakış açısıyla bu çalışmanın amacı işbaşı eğitim programlarının işsizlik sorununun çözümüne ilişkin etkisini değerlendirmektir. Türkiye’de uygulanmakta olan işbaşı eğitim programlarının sayısal analizleriyle de detaylandırılan çalışmada, işbaşı eğitim programlarının etkinliğine ilişkin bir sorgulatmayı amaçlamaktadır. Yapılacak diğer çalışmalarda işgücü, işgücü piyasaları ve işsizlik üzerindeki etkilerini daha geniş perspektiflerde tartışabilecek ve daha etkili programların kurulabilmesi için çözüm yönleri önerebilecek çalışmalara ışık tutmasını temenni etmektedir.

2. İstihdam Politikalarının İlkeleri

İstihdam yaratmaya yönelik politikalar “aktif politika ve önlemler” ile işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik “pasif politika ve önlemler” olarak ayrılmaktadır. Bu politikalarda iki amaç üzerinde durulmuştur. İlki, uzun dönemli işsizliğin önlenmesi ya da yeniden eğitim yoluyla emek mobilitesinin kolaylaştırılması yollarıyla işsiz kalma süresinin kısaltılmasıdır. İkincisi ise, farklı stratejilerle yeni yatırım alanları ve istihdam ortamı oluşturabilmektir (Duruel, 2007).

İstihdam politikalarının sosyal karlılık, kalkınma kutbu ve işgücünün katılımı olarak üç temel ilkesi vardır (İldırar, 2004). Sosyal karlılık ilkesinde; kısıtlı üretim kaynaklarının alternatif kullanım alanları arasında dağıtım kararı verilmektedir. Bölgeler arası ekonomik ve sosyal gelişme farklılıklarını minimize etmek amacıyla ekonomik karlılığı düşük, ancak sosyal karlılığı yüksek olan bu yatırımların kamu tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu noktada yapılan yatırımlar kısa vadede verimli olmasa bile uzun vadede sosyal karlılığı yüksek ekonomik değerler

doğurabilmektedir. Bu ilkeye dayalı geliştirilen istihdam politikasında, devletin geri kalmış bölgelere gerek altyapı yatırımlarını gerekse bu bölgelere canlılık kazandıracak üretken yatırımları götürmesi zorunluluk arz etmektedir (Comford ve Lagendijk, 2000).

Kalkınma kutbu ilkesinde ise; her ülke kendi ülkesinin kaynaklarına ve açık sektörlerle göre analizler yaparak istihdamını özellikle bölgesel bazda hareketlendirmeye çalışmaktadır. Seçilen bölgelerde yeni endüstri merkezleri oluşturularak, istihdam sorununa çözümler üretmektedir. Bu bağlamda oluşturulan yeni endüstrilerde yapılan ekonomik faaliyetler, çarpan etkisiyle diğer bölgeleri de harekete geçireceğinden istihdama yeni bir soluk getirmektedir (Comford ve Lagendijk, 2000).

İşgücünün katılımı ilkesinde ise istihdam politikaları devlet kurumları aracılığıyla işgücünün verimliliğini arttırmayı, istihdam yapısına uygun bir profil oluşturmayı ve işsizliği azaltmayı hedef alan bir politika zinciri kurmayı hedeflemektedir. Ülkenin özünde mesleki eğitim, bilgilendirme, istihdam garantili kurslar gibi eğitim kanadı olan bir yapı oluşturmaktadır (İldırar, 2004). Bu kapsamda devlet eliyle istihdam yaratan yeni yatırım alanları açılmakta, yeni endüstri merkezleri oluşturulmakta ve bunlarla eşgüdümlü olarak işgücü yapısı bu paralelde eğitilmekte ve yönlendirilmektedir. Bu yüzden istihdam politikaları büyüme, istikrarlı, dengeleme ve eşitleme amacı gütmektedir (Comford ve Lagendijk, 2000).

1970 yıllar dünya genelinde yaşanan kriz sonrasındaki gelişmelere paralel olarak, istihdam politikalarında önemli bir dönüm noktasıdır. Bu dönemde yaşanan ekonomik bunalımın aşılması, üretim, birikim ve bunlara yönelik düzenlemelere ilişkin olarak yeni bir politika sistemini gerekli kılmıştır. Küreselleşmenin artması, teknolojik ilerlemelerle hız kazanan değişim süreci, esnekleşen çalışma hayatı, sendikalaşmada güç kaybı, kuralsızlaştırma gibi uygulamaların artmasıyla beraber işgücü piyasalarının ve işgücünün dönüşüm geçirmesi istihdam politikalarının da içeriğini zorunlu olarak dönüştürmektedir. Tablo-1'de istihdam politikalarında yaşanan değişim süreci yıllar itibarıyla ifade edilerek, politikaların odaklandığı temel taşlar görülmektedir (Feiock, 2006).

Tablo 1

İstihdam Politikası Konseptleri

Dönem	İstihdam Politikası Konseptleri
1950	Büyümenin ön koşulu olarak altyapı yatırımları görülmektedir.
1960	Dışa dönük ekonomik faaliyetlerin çekiciliği: Bu bağlamda geliştirilen kalkınma kutupları ve ihracat sektörünün ön plana çıkarılışı söz konusudur.
1970	İçsel Kalkınma: KOBİ'ler ve yerel yetkinlikler
1980	Yenilik, teknolojik yayılma.Yenilikçi çevre
1990	Bilgiye dayalı kalkınma anlayışı; beşeri sermaye ve bilgi gibi soyut faktörlerin ön plana çıkarılışı, yerel kültür
2000'li Yıllar	İlişkisel sermaye, kolektif öğrenme, karşılıklı bağımlılık ve internet çalışması (internet working)

Kaynak: Feiock, R. (2006). "The Effects of Economics Development Policy on Local Economic Growth, PolicyStudiesJournal, 35(3), 660.

2000'li yıllarla birlikte artık bilgiyi merkeze alan, beşeri sermayeyi güçlendirmeye yönelik politikaların önem kazandığı görülmektedir. Bu yüzden istihdam politikalarında da işgücünün eğitimi hedef alınarak bilgiyi ve beşeri sermayeyi geliştirmeyi amaçlayan programlar yaygınlaşmaktadır.

3. Aktif İstihdam Politikaları

Aktif işgücü piyasası politikaları çok sayıda ve birbirinden farklı programların oluşturduğu bir bütünü ifade etmek üzere kullanılan bir kavramdır (Ferrera, Hemerijck ve Rhodes, 2001). Devlet tarafından uygulamaya konan ve işsizlerin emek piyasasına girişlerini veya emek piyasasında kalışlarını kolaylaştıracak her türlü sosyal politika önlemi aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında değerlendirilmektedir. Temel ilkesi, işsizlerin iş bulma zorluklarını gidermek, yeni istihdam alanları açmak, emek arz ve talebini kurumsal yapılanmalar sayesinde bir araya getirerek işgücü piyasasına girişi kolaylaştırmadır. Aktif işgücü piyasası politikaları, geniş anlamda; işsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla, iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırmasının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitiminin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünü olarak tanımlanmaktadır (Günaydın ve Yıldız, 2016). Amaçlarının başında beşeri kaynakları geliştirmek ve ekonomik büyümeyi teşvik ederek işgücünün yapısal değişimlere uyum sağlamasını kolaylaştırmak gelmektedir (Uşen, 2007).

İstihdam ve emek piyasası politikalarının bir alt kümesi olan aktif işgücü piyasası politikalarının temel amacı, risk altında bulunan bireyleri işsizliğe karşı korumak ya da eğer işsiz kalmışlarsa onları yeniden işgücü piyasalarına entegre etmek amacıyla desteklemektir (Robinson, 2000). İşsizliğin azaltılması ve çalışanların gelirlerinin artırılmasını

hedefleyen aktif istihdam politikaları, emek piyasasının çalışmış olduğu ortamın verimliliğinin artırılması ve emek piyasasına girişte fırsat eşitliğinin sağlanmasına yönelik olarak tasarlanmış programlardan oluşmaktadır. Bu noktada söz konusu programların işgücü piyasasına aktif bir müdahale olduğunun altı çizilmektedir (Dar ve Tzannatos, 1999).

Politikaların bir başka amacı da ekonomik konjonktürün duraklama dönemlerinde istihdamı istikrarlı kılp, genişleme dönemlerinde ise emek piyasaları ile ilgili darboğazları gidermektir. Ayrıca aktif istihdam politikaları ile emeğin farklı alt piyasalar arasında yeniden dağılımını sağlamak ve bireylerin iş deneyimlerini geliştirerek istihdam edilebilirlikleri hususundaki belirsizlikleri ortadan kaldırmak da amaçlanmaktadır (Robinson, 2000).

Aktif istihdam politikaları işgücü piyasasında olumlu değişiklikler yaratmaktadır. En önemli etkisi, işsizliğin azaltılması yönündedir. Bu kapsamda istihdam edilen işçiler üzerinde rekabet yönleri yönünden üç tür etki yarattığı görülmektedir. Birincisi, bu tür programların katılımcıların verimliliklerini yükseltmesidir. İkincisi, programlar işsizlerin daha aktif bir şekilde iş aramalarını teşvik etmektedir. Üçüncüsü ise, programlar iş deneyimini ikame ederek işverenlerin katılımcıları elemelerini engelleyebilmektedir. İşsizler programlara katılmakla istihdam edilebilirliklerine ilişkin belirsizliği ortadan kaldırarak istihdam edilebilirliklerini güçlendirmektedirler. Ayrıca dezavantajlı işgücü ile uzun süredir işsiz olan kişilerin piyasaya güvenip çekilmelerini de engellemektedir.

İstihdam programlarının bir diğer etkisi bireylerin nitelik düzeylerini yükseltmesi ile ilgilidir. Programlar; katılımcılar çalışıyor iseler onların gelecekteki işsiz kalma riskini düşürmekte; işsiz iseler işsizlik sürelerinin uzamasına engel olmaktadır. Her iki durumda da kişilerin maruz kalabilecekleri refah kayıpları azaltılmış olmaktadır.

Aktif istihdam programlarının çok sayıda sosyal ve makro-ekonomik etkilerinin de olduğu söylenebilir. Aktif istihdam politikaları işsizliği azaltarak işsizliğin neden olduğu sosyal problemlerin de engellenmesine yardım edebilmektedir. Çalışanları emek piyasalarında tutarak oluşması muhtemel bir pasiflik kültürünü ortadan kaldırmaktadır. İstihdamı arttırarak, vergi tabanını genişletmekte gerek aktif politikaların gerekse işsizlik sigortası gibi pasif politikaların toplam maliyetini azaltabilmektedir. Kendi işini kuranlara yardım programları gibi bazı aktif istihdam programlarının sadece katılımcılara değil aynı zamanda katılmayanlara da iş imkânı sağlayarak istihdam rakamlarını daha da arttırmaktadır (Fay, 1996).

İşsizliği sadece tazmin etmeye yönelik pasif politikaların aksine, aktif politikaların emek piyasalarının yapısal problemleri ile savaşması ve özellikle uzun dönemli işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırması, hükümetlerin daha çok aktif politika uygulamaları gerektiği yönündeki tartışmaların odağı olmuştur.

Aktif emek piyasası politikalarının bileşenlerini oluşturan programlar çok ve çeşitlidir. Bununla birlikte; bu programların bir kısmı işgücü piyasasının emek talebini düzenlerken; bir kısmı da arz yönünü düzenlemektedir. Nitekim politikaların çoğunluğunu oluşturan talep yönlü programlar, doğrudan veya dolaylı yoldan iş yaratmayı amaçlamaktadır. Arz yönlü programlar ise; iş yaratmaya yönelik bir işlev üstlenmemekte, işgücü piyasasında var olan işlere işsizleri yerleştirmede etkili olmaktadır. Talep yönlü programlarda doğrudan veya dolaylı olarak iş yaratma amacı belirginken; arz yönlü programlarda; iş yaratmak yerine, işsizleri var olan işlere yönlendirmek; çalışan ve işsizler arasında farklılık yaratarak özel grupların istihdamını kolaylaştırmak amaçlanmaktadır. Diğer taraftan son yıllarda arz yönlü politikaların giderek ağırlık kazandığı görülmektedir. İş yaratarak işsizleri aktif hale getirmeye yönelik talep yönlü programların, arz yönlü programların karşısında eski önemini yitirmeye başladığı ileri sürülmektedir (Varçın, 2004).

Aktif istihdam politikalarının sınıflandırılmasında kesin çizgilerle bir ayırım yapılamamaktadır. Çok sayıdaki aktif istihdam programlarının istihdam hizmetleri, iş yaratma programları ve mesleki eğitim programları şeklinde üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulması yaygın bir yöntemdir (Betcherman, Olivas ve Dar, 2004). OECD ise, aktif istihdam politikalarını “emek piyasasını ve çalışanların işle ilgili niteliklerini geliştirmeye ve daha etkin bir emek piyasasını teşvik etmeye yönelik önlemler olarak tanımlayarak; işsizlikle mücadelede izlenen politikaları yedi grup altında toplamaktadır. Bunlar; (1) kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, (2) işbaşı eğitim programları, (3) sübvansede edilmiş istihdam, (4) gençlere yönelik politikalar, (5) engellilere yönelik politikalar, (6) işsizlik sigortası ve (7) erken emekliliktir. OECD’ye göre bu politikalar (1–5) arasında kalanlar aktif politikalar (Kapar, 2005).

4. İşbaşı Eğitim Programları

Ülkemizde aktif ve pasif istihdam politikalar İşkur tarafından uygulanmaktadır. İşkur, istihdamın korunmasına ve arttırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere aktif işgücü hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları “Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği” ile düzenlemiştir (Türk-Metal Sen., 2017).

2009 yılında uygulamaya konulan işbaşı eğitim programı, kuruma kayıtlı işsizlerin yine kuruma kayıtlı işyerlerinde sahip oldukları mesleki bilgilerini uygulama yaparak pekiştirmelerini, iş ve üretim süreçlerini bizzat görebilerek öğrenmelerini sağlamayı amaçlayan bir işi, işbaşında öğrenme programıdır (İşkur, İşbaşı Eğitim Programı Bilgi Notu). Program, işsizlerin işbaşında yetiştirilerek daha kolay işe yerleştirilmelerini hedeflemektedir. Nitelikli işgücü temin etmekte zorlanan işverenlere işe alacakları kişileri işyerinde belli bir süre gözlemleyerek ve eğitim vererek kişiler hakkında ayrıntılı bilgi sahibi olma ve işe alma konusunda isabetli bir karar verme imkânı sunmaktadır.

İlgili Yönetmelik gereğince katılımcısının mesleki deneyim kazanmasını sağlamak üzere hangi mesleklerde program düzenleneceğine İşkur İl Müdürlükleri karar verebilmektedir. Programa kimlerin katılabileceği de ilgili yönetmelikle düzenlenmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu veya 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4/a. maddesine tabi olarak en az iki sigortalı çalışmanı bulunan kuruma kayıtlı işverenler, dernekler, vakıflar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, meslek birlikleri, sendikalar, ticaret ve sanayi odaları, noterler, kamunun payının % 50'nin altında olduğu iktisadi teşekküller, v.b. işverenler programdan yararlanabilmektedir. İşveren tarafının kaç tane sigortalı çalıştırdığı programın katılımcı sayısı için önem arz etmektedir. İlgili yönetmeliğin 50. maddesine göre işyerlerinde iki ila on arasında çalışmanı bulunan işyerleri bir, on bir ve üzerinde çalışmanı bulunan işyerleri ise fiili çalışan sigortalı sayısının onda biri kadar katılımcı talep edebilmektedir. Yeni katılımcı talebinde bulunan işverenin talebinin kabul edilmesi ise yönetmeliğin 51. maddesine göre, başvuru tarihinden geriye doğru son bir yılda işbaşı eğitim programını tamamlayan katılımcılardan en az yüzde yirmisini kendi işyerinde veya başka işyerinde aynı meslekte en az altmış gün istihdam etmiş olması veya istihdam edeceğine dair taahhüt vermesine bağlanmıştır.

Programa katılacak kişilerde aranacak özellikler ise on beş yaşını doldurmak, kuruma kayıtlı olmak ve işsiz olmaktır. İşveren birinci veya ikinci derece kan hısımları veya eşi olanlar, programın başlama tarihinden önceki üç aylık dönemde programı düzenleyecek olan işverenin çalışmanı olan kişiler ise bu işveren ile düzenlenecek olan işbaşı eğitim programına katılamamaktadırlar. Programa şartları sağlayan her öğrenci ise katılabilmektedir. Hatta öğrencilerin program süresince burs ve kredileri de kesilmeden devam etmektedir.

Programa katılmak isteyen işsizler, işbaşı eğitimi yapacağı işyerini kendileri bulabileceği gibi, İşkur'dan da kendilerine uygun işyeri bulunmasını talep edebilmektedir. Program düzenlemek isteyen işveren ise, programa katılacak kişileri doğrudan kendisi seçerek program düzenleyebilir. Eğer işverenler tarafından program düzenlenecek kişi bulunamamışsa, İşkur aracılığı ile şartları sağlayan adaylar arasından işveren istediğini seçerek de program düzenleyebilir (Şentürk, 2017).

Programın süresi başlangıçta altı aylık olarak tasarlanırsa da yapılan değişiklik ile bir yıla çıkarılmıştır. Buna göre (yönetmelik 53. madde) programın süresi, günlük en az beş en fazla sekiz saat olmak üzere, haftalık kırk beş saatten, en fazla altı günden ve toplam 320 günden fazla olamaz (Gün, 2017).

Program 'çalışma statüsü' olarak değerlendirilmediğinden katılımcıya yapılacak ödemeler ücret olarak nitelendirilmemektedir. Programda katılımcıya yapılacak olan ödemeler 'gider' olarak değerlendirilmektedir. Bu giderler işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır. Günlük 54 TL zaruri gider ödemesi İşkur tarafından yapılmaktadır. Ayrıca katılımcı sadece iş kazası, meslek hastalığı ve genel sağlık sigortası hükümlerinden yararlandırılmaktadır. Diğer bir deyişle bu programa dâhil olanlar uzun dönem sigorta kollarından yararlandırılmamaktadır (Gün, 2017; Şentürk, 2017).

Programa katılan kişilerin istihdam edilmesi durumunda sağlanan teşvikler ise katılımcının yaşına ve işverenin yer aldığı sektöre ve durumuna göre değişmektedir. 31.12.2016 tarihine kadar başlayan işbaşı eğitim programını tamamlayan; 18 yaşından büyük, 29 yaşından küçük olanlardan program sonrasında üç ay içinde işe alınması durumunda işe alan işverenler imalat sanayi sektöründe faaliyet gösteriyorsa 42 ay boyunca SGK işveren primi İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. Eğer bu işveren diğer sektörlerde faaliyet gösteriyorsa bu süre 30 ay olmaktadır. Bu süreler eğer işverenler 30/06/2015 tarihine kadar başlayan işbaşı eğitim programlarına katılan kişileri işe almış iseler daha da uzamaktadır. Bu durumda süreler 42 aydan 48 aya; 30 aydan 36 aya uzamaktadır. 30 yaşından büyüklerin istihdam edilmesi durumunda ise, katılımcının cinsiyetine göre 6 aydan 30 aya kadar işveren sigorta primi İşkur tarafından karşılanmaktadır. Bir diğer teşvik ise işverenlerin bu kapsamda yapılan ve aylık brüt asgari ücretin yarısını geçmeyen fiili ödemelerin gelir vergisi kanunu gereğince vergi matrahından indirilmesi imkânı da söz konusudur (Türkiye İş Kurumu İşbaşı Eğitim Programı Bilgi Notu).

5. Aktif İşgücü Politikaları Kapsamında İşbaşı Eğitim Programına İlişkin Eleştiren Noktalar

Aktif istihdam politikaları işsizliğin azaltılması ve işgücü niteliğinin kalitesini iyileştirerek, istihdam edilebilirliklerini arttırmak gibi bir vaat taşısa da günümüzde uygulanan politikaları değerlendirdiğimizde bu vaatlerin olumsuz yönlerinin de olduğu görülmektedir. Programlar belirli olumlu etkiler yaratsa da, işgücü piyasasının genel koşullarına çok önemli ve olumlu katkılar yapmadığı belirtilmektedir (Kapar, 2005). Programların işsizlik ve istihdam düzeyinde olumlu bir artış yaratmadan sadece işsizleri ve istihdam edilenleri düzenlemeye yaradığı tartışılmaktadır.

Genel olarak aktif istihdam politikalarının olumsuz etkileri; kilitleme etkisi, damgalama etkisi, işten çıkarılma etkisi, etkinlik kaybı etkisi ve ikame etkisi olarak ifade edilmektedir (Biçerli, 2005). Kilitleme etkisine göre, aktif istihdam politikaları uygulanmadığında bölgeyi terk edebilecek durumda olan işçiler, program nedeniyle işsizliğin fazla olduğu bölgelerde kalmaktadırlar. Bu durumda başka bir bölgede işe girebilecek durumdayken bu programlara dâhil olan kişilerin işsizlik sürelerini uzattığı belirtilmektedir. Etkinlik kaybı etkisi, program uygulanmasa bile piyasanın kendi işleyişi ile zaten istihdam edilebilecek gruplar için ayrıca harcamada bulunulması, kaynakların gereksizce harcanmasını ifade etmektedir (Fredriksson, Forslund, ve Vikström, 2011). İkame etkisinde ise, programlar kapsamında işverenlere uygulanan teşvikler yüzünden işverenlerin bu kapsamda bir kişiyi istihdam etmelerinden

kaynaklı bir eşitsizlik oluşturduğuna ilişkindir. Bu gibi durumlarda aktif istihdam politikaları ile sağlanmak istenen işsizliğin genel anlamda azaltılması hedefinden uzaklaşarak işsizliğin çeşitli gruplar arasında dağılımı eşitsiz hale getirilmektedir (Marshall, 2004). Özellikle istihdam sübvansiyonu programı işverene rekabet edebilme avantajı sağlayacağı için, işverenler eski işçileri çıkartıp bunun yerine program dahilindeki işsizleri işe alabilmektedir. Bu durum ikame etkisi olarak ifade edilmektedir (Bone ve Ours, 2004). Yani mevcut işçiler işten çıkarılıp, yerlerine program kapsamında işsizler ikame edilebilecektir. Son olumsuz etki ise damgalama etkisidir. Bu etkiye göre, işverenler bu programlardan yararlanan kişileri istihdam için yetersiz göyerek damgalamaktadırlar (Bone ve Ours, 2004).

Bu etkiler kapsamında işbaşı eğitim programlarını değerlendirdiğimizde ilk eleştiri noktası açılan programların içeriğine yöneliktir. İşkur 8. Genel Kurul Çalışma Raporu'na göre (2015) uygulamaya bağlı olarak en fazla işbaşı eğitim programı düzenlenen ilk on meslek şöyledir: satış elamanı, büro elamanı, satış danışmanı, ön muhasebeci, garson (servis elamanı), çağrı merkezi müşteri temsilcisi, sekreter, reyon görevlisi, makineci (dikiş). Açılan programları değerlendirdiğimizde etkinlik kaybı etkisi olduğu düşünülebilir. Program özel bir vasıf yaratmadığından kaynakların gereksiz bir kullanımı söz konudur. Programların iş yaratma kapasitesi sınırlı olmakta ve sadece deneyim kazandırdığı için kişilerin iş kuyruğundaki yerlerini değiştirebilmektedir. Açılan programların çoğunun gerektirdiği beceri düzeyi düşüktür. Bu nedenle uzun dönemli işsizler ya da işgücü piyasasına yeni girecekler için uzun vade de bu programlar bu kişilere istihdam edilebilirliklerini artırıcı vasıflar sunamamaktadır (Sohlman ve Turnham, 2004). Ayrıca bu program işverenlerin suiistimaline açıktır. İşverenler prim ve vergi muafiyeti gibi teşviklerden yararlanacakları için ikame etkisi ya da işten çıkarılma etkisi oluşturabilir. Teşvik süresi bittiğinde işverenin program dâhilindeki işçiyi işten çıkarıp yerine yeniden teşvik kapsamında bir işçiyi çalıştırabileceğini denetleyen bir sistem yoktur. Programın amacı mesleki deneyimi veya iş tecrübesi olmayan kişilere mesleki deneyim ve iş tecrübesi kazandırmak olsa da programın tipik bir çalışma olarak nitelendirilmeyip ücret yerine gider adı altında işçilere sağlanan günlük ödemeler bir hak kaybı doğurmaktadır. Programı ücret ve istihdam sübvansiyonları kapsamında değerlendirdiğimizde uygulamanın genel sonuçlarının çok parlak olmadığı söylenebilir. Nitekim incelenen programların çoğu ya damgalanma etkisi sebebiyle hedeflenen kitlelerin istihdamını arttırmada başarılı olamamış veya bu grupların istihdamını arttırsa bile önemli ölçüde etkinlik kaybı, ikâme ve işten çıkarılma etkilerine neden olduğu gözlenmektedir. Ancak; programların belirtilen bu olumsuz etkileri analiz edilemediğinden, bu programların aslında ne ölçüde başarılı oldukları tam olarak kestirilememektedir (Robinson, 2000).

6. İşbaşı Eğitim Programlarının Türkiye İşgücü Piyasası Görünümü

Türkiye'de işgücü piyasasının genel görünümüne bakıldığında; istihdam edilenler ile işsizlerin toplamını oluşturan işgücü, 2017 yılı Ağustos döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre 1 milyon 266 bin kişi artarak 32 milyon 233 bin kişi, işgücüne katılma oranı ise 1,1 puan artarak %53,7 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Aynı dönemler için yapılan kıyaslamalara göre; erkeklerde işgücüne katılma oranı 0,9 puanlık artışla %73,5, kadınlarda ise 1,2 puanlık artışla %34,3 olarak gerçekleşmiştir. İstihdam edilenlerin sayısı 2017 yılı Ağustos döneminde, bir önceki yılın aynı dönemine göre 1 milyon 355 bin kişi artarak 28 milyon 828 bin kişi, istihdam oranı ise 1,3 puanlık artış ile %48 olmuştur. Bu dönemde, tarım sektöründe çalışan sayısı 193 bin, tarım dışı sektörlerde çalışan sayısı 1 milyon 163 bin kişi artmıştır. İstihdam edilenlerin %20,7'si tarım, %18,9'u sanayi, %7,9'u inşaat, %52,6'sı ise hizmetler sektöründe yer almaktadır. Türkiye genelinde 15 ve daha yukarı yaştakilerde işsiz sayısı 2017 yılı Ağustos döneminde geçen yılın aynı dönemine göre 89 bin kişi azalarak 3 milyon 404 bin kişi olmuş, işsizlik oranı ise 0,7 puanlık azalış ile %10,6 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ancak genç nüfusta (15-24 yaş) işsizlik oranı 0,7 puanlık artış ile %20,6 olurken, 15-64 yaş grubunda bu oran 0,7 puanlık azalış ile %10,8 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, Ağustos-2017 Haber Bülteni). Yaş gruplarına göre ayrımda işsizlik olgusundan en çok gençler (15-24 yaş) etkilendiği görülmektedir. Genç işsizliği birçok gelişmekte olan ülkenin olduğu gibi Türkiye'nin tedbirler geliştirmesi gereken önemli sorunlarından biridir. Kayıt dışı istihdam oranlarının yüksek (%35,1 ile) olması da ayrı bir sorunu yansıtmaktadır. Ayrıca işsizlik ile eğitim arasındaki ilişkiye bakıldığında eğitim-istihdam arasındaki sorunlar dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır. Bu nedenle eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesinde mesleki eğitim, önem arz konuların başında gelmektedir.

2016 yılı Türkiye İşgücü Piyasası Araştırması sonuçlarına göre açık iş oranı %2,7 gibi yüksek sayılabilecek bir oranda hesaplanmıştır. Ayrıca işgücü piyasasında genellikle nitelik ve beceri gerektiren mesleklerde çalışacak kişi bulunmasında zorluk çekildiği tespit edilmiştir. Bu mesleklerin yanında ara işgücü açığı da dikkat çekicidir. Çalışma sonuçlarına göre, her beş işyerinden birinin işgücü temin ederken güçlük çekmesi işgücü piyasasında arz ve talep arasındaki uyumsuzluk olduğunu göstermektedir. Bu nedenle uygulanacak olan aktif işgücü programlarının araştırma sonuçlarına göre ihtiyaç duyulan mesleklerde yapılması da ayrıca önem arz etmektedir (İşkur, 2016-İPA).

Mesleki eğitim politika ve programlarında temel amaç, bireyleri beceri yönünden geliştirip, özellikle ülkenin sanayisinin istediği tarzda istihdam edilebilirlikleri artırmak olarak ifade edilse de günümüzde bireylerin beceri ve niteliklerini artırmanın istihdam yaratıcı etkisinin sınırlı kaldığı görülmektedir. Bu nedenle istihdamı arttırmada beceri geliştirme ile birlikte maddi desteklerin, sübvansiyonların verilmesi ve dolayısıyla işverenler üzerindeki istihdam

yükünün hafifletilmesi politikalarının daha fazla etkili olduğu savunulmaktadır (Çevik, 2015). İşbaşı eğitim programlarının diğer aktif istihdam programları içinde önemli bir yer tutması ve yıllar içinde büyüyen bir eğilim göstermesinde, işverenlere verilen sübvansiyon ve teşviklerin önemi yadsınamaz.

Ülkemizde de yeniden yapılandırılan İşkur tarafından istihdam politikaları yürütülmektedir. İşkur, istihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere aktif işgücü hizmetleri kapsamında mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları, girişimcilik eğitim programları, toplum yararına programlar ve diğer kurs, program, proje ve özel uygulamalar düzenlemektedir (Yazıcı, 2015). İşkur'a kayıtlı işsiz sayısının cinsiyet ve yıllara göre dağılımı Tablo-2'de verilmektedir.

Tablo 2

İşkur'a kayıtlı işsizler ve cinsiyete göre ayırım

YILLAR	Kayıtlı İşsizler (İŞKUR)			Kayıtlı İşsizler %	
	Toplam	Erkek	Kadın	Erkek Oranı (%)	Kadın Oranı (%)
2000	768.386	586.540	181.846	76	24
2005	881.261	656.218	225.043	74	26
2010	1.414.541	999.569	414.972	71	29
2011	1.844.965	1.141.925	702.037	62	38
2012	2.372.262	1.433.621	938.641	60	40
2013	2.610.969	1.561.203	1.049.766	60	40
2014	2.747.978	1.633.255	1.114.723	59	41
2015	2.128.495	1.124.811	1.003.684	53	47
2016	2.372.038	1.236.571	1.135.467	52	48
2017*	2.611.932	1.336.130	1.275.802	51	49

Kaynak: İŞKUR yıllık istatistik bültenlerinden derlenmiştir. www.iskur.gov.tr 10 Ekim 2017 İŞKUR- Aylık İstatistik Bülteninden alınmıştır.*

Tablo-2'de görüldüğü üzere İşkur'un sunmuş olduğu hizmetlerden yararlanmak için İşkur'a kayıtlı işsiz sayısı yıllar itibariyle artış göstermesi dikkat çekicidir. Ayrıca kadınların oranı da her geçen yıl artmış ve erkeklerle neredeyse eşit seviyeye ulaşmıştır. 2000 yılında İşkur'a kayıtlı işsizlerin %76'sı erkek iken, %24'ü kadınlardan oluşmaktaydı. Ancak 2017 Ekim verilerine göre erkeklerin oranı %51 iken, kadınların oranı %49 düzeyine geldiği görülmektedir.

Ayrıca İşkur'a başvuranlar eğitim düzeyi itibariyle incelendiğinde; başvuranların %2,7'si okuma-yazma bilmeyenler oluşturmaktadır. Bunun yanında %3'ünü okur-yazar olanlar, %51'i ilköğretim mezunları, %25,9'unu ortaöğretim mezunları, %7,8'ini önlisans mezunları ve %0,3'ünü yüksek lisans ve doktora mezunları oluşturmaktadır. Yani İşkur'a başvuran her 10 kişiden 8'i lise ve altı eğitim düzeyine sahiptir (İşkur, 2016-İPA).

Aktif istihdam politikaları kapsamında düzenlenen bu programlardan faydalanan kişi sayıları (2010-2017) Tablo-3'de verilmektedir.

Tablo 3

Aktif istihdam politikalarından faydalanan kişi sayısı (2010-2017)

Yıllar	Aktif istihdam politikalarından faydalanan kişi sayısı
2010	211.627
2011	250.016
2012	459.246
2013	440.150
2014	416.827
2015	799.618
2016	593.633
2017* (Ocak-Ekim)	429.778

Kaynak: İŞKUR yıllık istatistik bültenlerinden derlenmiştir. www.iskur.gov.tr 10 Ekim 2017 İŞKUR- Aylık İstatistik Bülteninden alınmıştır.*

İşkur'un en önemli özelliklerinden biri aktif istihdam politikaları kapsamında mesleki eğitimlerde yol gösterici yönüdür. Bu nedenle aktif istihdam politikaları kapsamında en çok önem verilen uygulamalardan biri, işbaşı eğitim programlarıdır. İşkur tarafından uygulanan işbaşı eğitim programının temel amacı;

- Mesleki deneyimi veya iş tecrübesi olmayanlara deneyim ve tecrübe kazandırırken,

- Mesleki bilgileri olanlara ise uygulama yoluyla mesleki bilgilerinin pekişmesini sağlayarak istihdam edilebilirliklerini artırmaktır.

Tablo 4

İşbaşı Eğitiminden Faydalanan Kişi Sayısı (cinsiyete göre ayırım 2012-2017)

	İşbaşı Eğitiminden Faydalanan Kişi Sayısı					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017* (Ocak-Ekim)
Program Sayısı	11.407	24.379	26.283	76.962	103.852	94.962
Kadın	9.510	30.243	29.428	77.246	107.205	130.677
Erkek	9.060	33.417	30.028	81.830	131.000	127.467
Toplam	18.570	63.660	59.456	159.076	238.205	258.144

Kaynak: İŞKUR yıllık istatistik bültenlerinden derlenmiştir. www.iskur.gov.tr* 10 Ekim 2017 İŞKUR- Aylık İstatistik Bülteninden alınmıştır.

Tablo-4 incelendiğinde işbaşı eğitim programlarının sayısı yıllar itibariyle ciddi bir artış göstermiş ve 2012- 2016 verileri incelendiğinde dokuz kat artış gösterdiği ve 2017 yılı sonuna kadar artış oranının devam edeceği görülmektedir. Ayrıca kadın ve erkeklerin oranlarının birbirine yakın olduğu görülmekle birlikte programdan yararlanan kişi sayısının 2012 yılından itibaren 5 yıl içinde 12 kat arttığı da izlenmektedir.

7. Sonuç ve Tartışma

İşsizlik gibi önemli bir sosyo-ekonomik sorunun çözümüne ilişkin politika üretmek ve bu politikaların uygulanmasını sağlamak, ülkelerin son yıllarda üzerinde durduğu önemli konulardan biridir. Ülkemizde de yeniden yapılandırılan Türkiye İş Kurumu (İşkur) tarafından istihdam politikaları yürütülmektedir. Özellikle eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, genç nüfustaki işsizliğin azaltılması, kadınların işgücüne katılma oranlarının ve istihdam oranlarının artırılarak işgücü piyasasına girişlerinin sağlanması anlamında bu politikaların etkinliğini sağlayarak sürdürülebilir hale getirilmek istenmektedir.

Aktif istihdam politikaları kapsamında işbaşı eğitimi programı eğitim ile işgücü piyasasındaki ilişkiyi kuvvetlendirmesi yönüyle önem taşımaktadır. Program işgücü piyasasına girmek isteyen katılımcı için mesleki eğitim ve iş deneyimi şansı yaratırken; işverene de kendisinin yetiştirdiği, işi öğrettiği katılımcıyla yola devam etme şansı vermektedir. İşkur tarafından yürütülen programda gerek katılımcıya sağlanan haklar gerekse işverene sağlanan teşvikler bakımından istihdamı artırmaya yönelik programlar olarak değerlendirilmektedir. İşgücü üzerinde çalışma hayatı farkındalığı oluşturulması amacını taşımaktadır. Mesleki eğitim ve iş deneyimi kazanan işgücü için çalışma hayatı kapılarının daha rahat açılmasını sağlamakta, zamanla deneyim kazanan işgücü için uzun vadede istihdam edilebilirliklerine olumlu bir katkı sağlaması beklenmektedir.

Türkiye’de işbaşı eğitim programlarının mevcut veriler üzerinden görünümüne bakıldığında; aktif istihdam politikalarından yıllar itibariyle faydalanan kişi sayısının artmasına paralel olarak özellikle işbaşı eğitim programları kapsamında açılan program sayısının beş yıl içinde dokuz kat arttığı ve faydalanan kişi sayısının ise on iki kat arttığı görülmektedir. Ayrıca, aktif istihdam politikalarının dezavantajlı grup kapsamında yer alan kadınlar için de (işgücüne katılım oranlarını ve dolayısı ile istihdamlarını attıran bir unsur olarak) olumlu katkısının olduğunu da söylemek mümkündür. Bu bağlamda 2000 yılında İşkur’a kayıtlı işsizlerin sadece %24’ünü kadınlar oluştururken, 2017 yılında bu oranın %49’a yükselmesi dikkat çekicidir.

İşbaşı eğitim programları yıllar itibariyle açılan kurs sayıları, katılımcıların durumları itibariye olumlu yansımaları görüle de tartışılan yönleri de söz konusudur. Bu tartışma noktalarından biri öncelikle açılan işbaşı eğitim programlarının düzenlendiği mesleklere ilişkindir. İşkur Çalışma raporuna göre en çok programın düzenlendiği on mesleğin vasıf niteliğinin düşük olması ve istihdam artışı yaratmaması eleştirilmektedir. Bu doğrultuda yönlendirilen eleştirilerde sübvansiyon uygulaması ile desteklenen programda işin mevcut işlere ilave edilmiş yeni bir iş olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu yüzden programda etkinlik kaybı etkisi olduğunu düşündürmektedir. Diğer eleştiriler 12 Şubat 2016 yılında yürürlüğe giren ve programın süresini 160 günden 320 güne çıkaran değişik ile ilgilidir. 160 günden 320 güne çıkaran değişikliğin asgari ücret artışını izleyen tarihlerde gerçekleşmesi, işverenlere verilen bir taviz olup olmadığı sorusunu akla getirmektedir. İşverenlere sağlanan teşviklerde suiistimal kısımlarının altı çizilmektedir. İşverenlerin bu kapsamda verilen teşvikleri almak adına teşvik kapsamı dışında olan işçilerini çıkarıp onların yerine teşvik kapsamındaki işçileri alma girişimlerinin denetlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca, işverenlerin İşkur’un dışında ellerini taşın altına sokmamaları, katılımcıların ulaşım, yemek gibi masrafları karşılamamaları yapılan eleştirileri haklılaştırmaktadır. Diğer bir eleştiri noktası katılımcıların uzun vadeli sigorta kollarına ait primlerinin

ödenmemesine ilişkindir. Bu durum katılımcı için bir hak kaybını doğurmaktadır. ILO raporunda da belirtildiği üzere (2001) programların işgücü için insana yakışır bir iş ve çalışma şartlarına sahip olma yönündeki etkisi atlanmamalıdır.

İşbaşı eğitim programlarının ifade edilmeye çalışılan bu yönlerinden dolayı küreselleşme sürecinin çalışma hayatı ve işgücü piyasalarındaki dönüşüm sürecinin kılıfı olduğunu düşündürmektedir. İş hukukunun dışına çıkılarak hukuki yöntemlerle çalışma hayatının emek tarafında delikler açan bir yapı, meşru zemine oturtulmaktadır. Emek piyasasının bir tarafında sigortalı, yasal haklara sahip bir işgücü varken; diğer tarafında mesleki eğitim ve iş deneyimi vaatleri altında sigortasız ve geçici işlerde çalıştırılan işgücü yaratılmaktadır. Programlar yeni bir iş alanı yaratmadan istihdam vaatleriyle ekonomik politika aracı olarak kullanılmaktadır. Bu doğrultuda programları ele aldığımızda, meşrulaştırmaya çalışılan hukuki zeminlerle, emek aleyhine çalışma ilişkilerinde yaşanan köklü değişim düşüncelerini haklılaştırmaktadır. İşbaşı eğitim programı formülü ile çalışma hayatında stratejik bir boşluk yaratılmak istenmektedir.

Aktif istihdam politikalarının işsizlik sigortası fonuna getirdiği yük yıldan yıla giderek artarak, işsizlik sigortası ödeneğinin önemli bir oranının aktif istihdam politikaları giderlerinde kullanılması ve bunun karşılığının tam anlamıyla alınıp alınmadığı da ayrıca düşündürücüdür. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 48. Maddesine göre; sigortalı işsizler ile kuruma kayıtlı diğer işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilir ve işgücü piyasası araştırmaları yapılır. Bu kapsamda yapılacak giderler İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. Bu giderlerin yıllık miktarı, işsizlik sigortası primi olarak bir önceki yıl içinde Fona aktarılan işsizlik sigortası primlerinin %30'unu geçemez. Ayrıca bu oranı %50'ye kadar çıkarma ya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Aktif işgücü program giderleri için; 2011 yılında Fon'un 2010 yılı toplam prim gelirlerinin %7'si, 2012 yılında Fon'un 2011 yılı toplam gelirlerinin %21'i, 2013 yılında Fon'un 2012 gelirlerinin %18'i, 2014 yılında Fon'un 2013 yılı toplam gelirlerinin %18'i ve 2015 yılında Fon'un 2014 yılı toplam gelirlerinin %34'ü kullanılmıştır (İşkur, 2015). Bu kadar büyük oranda bütçe ayrılan aktif istihdam politikaları için nicel veriler sürekli artmış olsa da (açılan kurs sayısı, yararlanan kişi sayısı..vb) bu programlara katılan katılımcıların fikirlerine, sahip olduğu haklara, maruz bırakıldığı zorunlu durumlara ilişkin derinlemesine ipuçlarına ihtiyaç olduğu göz ardı edilmemelidir.

İşbaşı eğitim programlarının istihdam etkisini tartışırken, açılan program sayısından çok bu programa katılan katılımcıların katılımcı bilgileriyle beraber program sonrasındaki çalışma grafiklerinin de incelenmesi ve katılımcıların sahip olduğu hakların analizi gerekmektedir. Çalışmada, bu sorgulamaya dikkat çekilmekte ve daha sonra yapılacak olan çalışmalara bu konuda ışık tutulması temenni edilmektedir. Özellikle katılımcı yaşı ile program sonrası, istihdam hayatı arasında bağlantı kurarak değerlendirme yapacak ileriki çalışmalar konunun aydınlatılmasına yardımcı olacaktır.

Bu sorgulama amacı ışığında, aktif istihdam politikaları beceri geliştirme, yeniden istihdam ve diğer politikaları teşvik ederek düzenlenmelidir. Açılacak programların denetlemelerinin düzenli ve etkin bir şekilde yapılması sağlanmalıdır. İstihdam artışı yaratan yeni iş alanları ortaya çıkaracak şekilde kurgulanmalıdır. Programın uygulandığı işyerlerinde gerek mevcut çalışanları olumsuz etkileyebilecek durumlara karşı gerekse program katılımcılarına yönelik doğabilecek hak kayıplarını önlemek adına yeni etkin denetim sistemleri kurulmalıdır. ILO'nun direktifleri doğrultusunda insan onuruna yakışır iş altyapısıyla katılımcıların her yönden haklarının sağlanması, çalışanların örgütlenmesi, sendikali faaliyetlere katılmaları ve toplu pazarlık haklarının sağlanması için gerekli zeminler oluşturulmalıdır. Aktif istihdam politikalarının her ne kadar işgücü arzı ve işgücü talebini dengeleyip ekonomiyi canlandırıcı etkisi olsa da işsizliği çözmeye tek başına yeterli olamayacağı unutulmamalıdır.

Kaynakça

- Betcherman, G., Olivas K. ve Dar, A. (2004). *Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*. Washington D.C.: World Bank Social Protection Discussion Paper Series.
- Biçerli, M. (2005). Aktif İstihdam politikaları işsizliği azaltır mı? *Çimento İşveren*, 6(19), 1-15.
- Bone, J. ve Ours J.C. V. (2004). Effective active labor market policies. *IZA Discussion Paper* No:1335, 1-40.
- Conford, J. ve Lagendijk, A. (2000). Tracking regional institutions and knowledge new forms of regional development policy. *Geoforum*, (31), 209-218.
- Çevik, Ö. C. (2015) Güney Kore kalkınmasında mesleki eğitimin rolü, *İş ve Hayat Dergisi*. 1(2), 69-92.
- Dar, A. ve Tzannatos, Z. (1999). *Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations*. Social Protection Discussion Paper Series, Washington D.C.: World Bank Social Protection Discussion Paper.
- Duruel, M. (2007). Avrupa Birliği'nde uzun dönemli işsizliğe karşı uygulanan istihdam politikaları, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. 53(2), 395-397.
- Fay, R.G. (1996). Enhancing the effectiveness of active labor market policies: evidence from program evaluations in OECD Countries. *OECD Labor Market and Social Policy Occasional Papers* No: 18.
- Feiock, R. (2006). The effects of economic development policy on local economic growth. *Policy Studies Journal*, 35 (3). Erişim Tarihi: 05.02.2016.

- Ferrera, M.; Hemerijck, A. ve Rhodes, M. (2001). The future of the European 'social model' in the global economy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3(2), 163-190.
- Fredriksson, P., Forslund, A. ve Vikström, J. (2001). What active labor market policy works in a recession? (1) 171-201. <https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2011/wp11-02-what-active-labor-market-policy-works-in-a-recession.pdf> Erişim Tarihi: 05.09.2017.
- Gün, S. (2017). Aktif işgücü piyasası politikaları bağlamında yerleşik emek rejiminin dönüşümü (Sahadan Notlar). *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 8 (1), 62-77.
- Günaydın, İ. ve Yıldız, B. (2016). Aktif istihdam politikalarının etkililiği. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (17), 264-300.
- İŞKUR, (2016) Türkiye İş Kurumu, İşgücü piyasası araştırma raporları (İPA) www.iskur.gov.tr Erişim Tarihi: 24.10.2017.
- İŞKUR, Türkiye İş Kurumu, Yıllık istatistik bültenleri, www.iskur.gov.tr Erişim Tarihi: 12.10.2017.
- İŞKUR, (2015) Türkiye İş Kurumu, İşsizlik Sigortası Fonu-Aktüeryal Değerlendirme Raporu, www.iskur.gov.tr Erişim Tarihi: 03.10.2017.
- İŞKUR BİLGİ NOTU, Türkiye İş kurumu, İşbaşı Eğitim Programı Bilgi Notu, http://www.iskur.gov.tr/Portals/0/Duyurular/10_soruda_isbasi_egitim_programi.pdf Erişim Tarihi: 04.06.2017.
- Ildırar, M. (2004). *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme*. Ankara: Nobel Yayınları.
- ILO (2000). Income Security and Social Protection in a Changing World, World Labour Report 2000, International Labour Office, Geneva.
- Kapar, R. (2005). *Aktif işgücü piyasası politikaları*. Toker Dereli'ye Armağan, İstanbul: Üniversitesi Yayınları.
- Marshall, A. (2004). *Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: programmes and impacts*. ILO Employment Strategy Papers 13.
- Robinson, P. (2000). Active labour market policies: a case of evidence based policy-making? *Oxford Review of Economic Policy*, 16 (1), 13-26.
- Sanal, M. E. (2013). Aktif istihdam politikaları. *Toprak-İşveren Dergisi* (99), 13-19.
- Sohlman, A. ve Turnham, D. (2004). What can developing countries learn from OECD labour market programmes and policies? *OECD Development Center Technical Paper No:93*, 1-107.
- Sümer, N., Solak, N. ve Harma M. (2013). *İşsiz yaşam*. İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları.
- Şentürk, E. (2017). *İşsizlikle mücadelede aktif istihdam politikaları: Türkiye örneği*. Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Edirne.
- TÜİK, (2017) Türkiye İstatistik Kurumu, Ağustos-2017 Haber Bülteni, www.tuik.gov.tr
- Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi, (2017) *Aktif İşgücü Hizmetleri İlgili Mevzuat*, Ankara: Karatahta Yayınları.
- Uşen, S. (2007). Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye'de aktif emek piyasası politikaları. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 13 (2), 65-94.
- Varçın, R. (2004). *İstihdam ve işgücü piyasası politikaları*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Yazıcı, N. (2015) İşbaşı eğitim programları ve teşvikler, *İş ve Hayat Dergisi*, 1(2), 197-203.