T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI KAPSAMINDA KUPON (VOUCHERS) SİSTEMİ

Can ALKAN
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2014

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI KAPSAMINDA KUPON (VOUCHERS) SİSTEMİ

(Uzmanlık Tezi)

Can ALKAN
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Hüseyin GÖKMEN
İstihdam Uzmanı

Ankara 2014

KABUL SAYFASI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Can ALKAN'a ait, "Aktif İşgücü Piyasası Programları Kapsamında Kupon (Vouchers) Sistemi"adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmzası
Başkan :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			

Tez savunma tarihi : ..…/……/20…..

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Can ALKAN tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Can ALKAN
İstihdam Uzman Y.
..…/……/20…..
İmza

ÖNSÖZ

Aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında kupon sistemi, Türkiye İş Kurumunun düzenlediği mesleki eğitim kurslarının bireysel ihtiyaçları göz önünde bulundurarak, işgücü piyasasının etkinliğini ve dezavantajlı bireylerin istihdam edilebilirliğini arttırması ve aktif işgücü programlarının daha esnek bir şekilde kurgulanması amacıyla incelenmiş ve modellendirmiştir.

Uzun saatler sonunda ortaya çıkan bu çalışmanın Kurum tarafından aktif işgücü programları kapsamında düzenlenen kurs ve programların etkinliğine katacağı en ufak artı bir değerin, verilen emeğin heba olmadığının kanıtı olarak, yaşanan bu yoğun sürecin tüm yorgunluğunu gidereceğine inanmaktayım. Uzmanlık tezimi yazma aşamasında gerekli kolaylığı gösteren Daire Başkanım Sayın Mehmet ASLAN'a, tez danışmanım Sayın Hüseyin GÖKMEN'e, çalışma azmini örnek aldığım Sayın Ferudun KAYA'ya, benimle tez yazma sürecinde sıkıntılarıma ortak ve derdime derman olan promosyon arkadaşlarıma en içten teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... **İ**

İÇİNDEKİLER ..... **İİ**

TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **İV**

KISALTMALAR ..... **V**

GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI VE AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMALARI

1.1. GENEL OLARAK İŞSİZLİK VE İŞGÜCÜ PİYASASINA BAKIŞ **4**
1.2. PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI **6**
1.3. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI **8**
1.4. İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ **11**
1.5. AVRUPA BİRLİĞİNDE İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI **13**
1.5.1. Amsterdam Süreci **14**
1.5.2. Lüksemburg Süreci **14**
1.5.3. Lizbon Süreci **15**
1.5.4. Avrupa 2020 Stratejisi **17**
1.5.5. Üyelik Sürecinde Türkiye'nin İstihdam Politikaları **18**

İKİNCİ BÖLÜM

AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARININ FİNANSMANI

2.1. KAMU FİNASMANI **23**
2.1.1. Giderlerin Kamu Kaynaklarıyla Karşılandığı Eğitimler **23**
2.1.2. Giderlerin Kamu/İşveren/Çalışan Kaynaklarıyla Karşılandığı Eğitimler **24**
2.2. ÖZEL FİNANSMAN **25**
2.3. AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ **25**
2.3.1. Vergi Finansmanı **27**
2.3.2. Tasarruf Hesapları **28**
2.3.3. Eğitim Kredileri **28**
2.3.4. Eğitim İzni **29**
2.3.5. Geri Ödeme Şartı **30**
2.3.6. Bireysel Öğrenim Hesapları **30**
2.3.7. Kuponlar/Eğitim Çekleri **32**

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARINDA KUPON SİSTEMİ

3.1. GENEL ÇERÇEVE **33**
3.1.1. Tarihsel Süreç **35**
3.1.2. Hizmet Sağlayıcılar **36**
3.1.3. Akreditasyon **39**
3.1.3.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Akreditasyon Süreci 40
3.1.3.2. İç Kontrol/Değerlendirme Süreci 42
3.1.3.3. Akreditasyon Sürecinde Ülke Uygulamaları 42

3.1.3.3.1. Almanya ... *42*
3.1.3.3.2. İtalya ... *44*
3.1.3.3.3. İsveç ... *45*
3.1.3.3.4. Amerika Birleşik Devletleri ... *45*
3.1.4. Katılımcı Özellikleri ve Tercihleri ... 46
3.1.5. Rehberlik ve Danışmanlık ... 48
3.1.6. İzleme ve Denetim ... 49
3.2. KUPONUN ÖZELLİKLERİ ... 50
3.2.1. Kuponun Fiziksel Özelliği ve Kullanım Süreci ... 50
3.2.2. Kuponun Değeri ... 51
3.3. KUPON SİSTEMİNİN FAYDALARI ... 52
3.4. KUPON SİSTEMİNİN RİSKLERİ ... 54

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÜLKE UYGULAMALARINDA KUPON SİSTEMİ

4.1. ALMANYA ... 58
4.2. LETONYA ... 68
4.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ... 70
4.4. BELÇİKA ... 73
4.5. AVUSTURYA ... 75
4.6. İTALYA ... 77
4.7. AVUSTRALYA ... 78

BEŞİNCİ BÖLÜM

MESLEKİ EĞİTİM KAPSAMINDA KUPON SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ

5.1. PLANLAMA ... 79
5.2. HİZMET SAĞLAYICILARIN AKREDİTASYONU ... 80
5.3. VERİTABANI KURULUMU ... 82
5.4. KUPONLARIN DAĞITIMI VE DANIŞMANLIK HİZMETİ ... 84
5.4.1. Kuponların Kişiye Uygun Mesleklere Göre Verilmesi ... 84
5.4.2. Kuponların Herhangi Bir Kriter Olmaksızın Verilmesi ... 85
5.5. KUPONLARIN DEĞERİNİN BELİRLENMESİ VE ÖDEMELER ... 87
5.6. EĞİTİM VE BELGELENDİRME ... 90
5.7. İZLEME VE DEĞERLENDİRME ... 90

SONUÇ VE ÖNERİLER ... 93

EKLER ... 97

KAYNAKÇA ... 98

TERİMLER SÖZLÜĞÜ ... 102

ÖZGEÇMİŞ ... 103

TABLOLAR ve ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablolar

Tablo 1: Mesleki Eğitim Kurslarının Kısa ve Uzun Vadeli Kazanımları 11
Tablo 2: Seçili AB ülkelerinde 20-64 Yaş Aralığındaki Nüfusun İstihdam Oranları 18
Tablo 3: AB ile İstihdam Alanında Düzenlenen Ortak Projeler 19
Tablo 4: Farklı Ülkelerde Mesleki Eğitim Kurs Politikaları 26
Tablo 5: Almanya'da Yıllara Göre MEK Katılımcı Sayısı 67
Tablo 6: Almanya'da MEK Katılımcılarının İstihdam Edilebilirlik Oranları 68

Şekiller

Şekil 1: AB Ülkeleri Genelinde Akreditasyon Süreci 41
Şekil 2: Portalda Yer Alacak Hizmet Sağlayıcılar ve Kurslara Ait Göstergeler 83
Şekil 3: Kuponun Meslek Bazlı Olarak Katılımcıya Verilmesi 85
Şekil 4: Eğitim Öncesi İdari Süreç 87
Şekil 5: Hizmet Sağlayıcıya Eğitim ve İstihdam Sürecinde Yapılacak Ödemeler 89
Şekil 6: Kupon Sisteminde Denetim Süreci 92

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİP	: Aktif İşgücü Programları
AİPP	: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
AK	: Avrupa Komisyonu
Ar-Ge	: Araştırma ve Geliştirme
BÖH	: Bireysel Öğrenim Hesapları
CQAF	: Ortak Kalite Güvencesi Çerçevesi
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EUR	: Euro (Avrupa Birliği ortak para birimi)
EQAVET	: Avrupa Mesleki Eğitim Kursları Kalite Güvencesi Referans Çerçevesi
FİK	: (Alman) Federal İstihdam Kurumu
GEP	: Girişimcilik Eğitim Programı
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HBÖ	: Hayat Boyu Öğrenme
HBÖGM	: Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü
HEM	: Halk Eğitim Merkezi
HS	: Hizmet Sağlayıcı(lar)
İİMEK	: İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu

İMD : İş ve Meslek Danışmanı

İPTA : İşgücü Piyasası Talep Araştırmaları

İŞKUR : Türkiye İş Kurumu

KÇÖ : Kısa Çalışma Ödeneği

KİK : Kamu İstihdam Kurumu

KOBİ : Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme

KS : Kupon Sistemi

MEB : Milli Eğitim Bakanlığı

MEK : Mesleki Eğitim Kursları

MYK : Mesleki Yeterlilik Kurumu

ÖİB : Özel İstihdam Büroları

PİPP : Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

STK : Sivil Toplum Kuruluşu

TÜRKAK : Türk Akreditasyon Kurumu

UİS : Ulusal İstihdam Stratejisi

UMEM : Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri

ÜGF : Ücret Garanti Fonu

GİRİŞ

"Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Kupon (Vouchers) Sistemi" adlı bu çalışmada, Avrupa Birliği ülkelerinde ve Amerika Birleşik Devletleri'nde aktif işgücü programlarının maliyet paylaşım yöntemlerinden biri olarak kullanılmakta olan kupon sisteminin geçmişi, günümüzdeki uygulamaları, uygulama süreçleri, finansman yöntemleri diğer maliyet paylaşım yöntemleriyle birlikte irdelenmiş, yorumlanmış ve bunun sonucunda Türkiye İş Kurumu tarafından uygulanmak üzere bir model önerisi ortaya konulmuştur. Bu çalışma ülkemizde aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında Kurumun sunduğu hizmetlerde vatandaşı merkeze alarak bireysel tercihlerin, sunulan hizmetleri şekillendirmesi ve etkinliğini arttırmasını sağlayabilecek farklı uygulamaların tanıtılması amacıyla gerçekleştirilmiştir. Kamu hizmetlerinin bireysel tercihlerin göz önünde bulundurularak bu bağlamda sunulması, ülkemiz için yeni bir kavramdır.

Türkiye'de vatandaş-devlet arasındaki ilişki, *-demokrasiye geç geçilmesi, bireysel hak ve özgürlüklerin toplum bilincine yerleşmesinin düşük olması vb. etkisiyle-* bir takım katı kurallar dahilinde ve devlet otoritesine saygı çerçevesinde oluşmuştur. Devletin, özellikle sosyal alanlarda *-bu hizmetlerin verilmesinde tekel olduğu için-* vatandaşa sunduğu hizmetlerin kalitesini arttırmasına ya da en iyi hizmeti vermesini teşvik edecek unsurlar azdır. Sistemin merkezinde devlet, çevresinde ise vatandaş bulunmaktadır. Vatandaşın verilen hizmete yönelik geribildirimleri, sistemin aksayan yönlerinin sadece küçük bir kısmının düzeltilmesine önayak olabilmektedir. Bu yapıda yapılan köklü değişiklikler Avrupa Birliği uyum yasaları gibi dış faktörler ya da sistemin devam edemeyecek duruma gelmesi gibi iç faktörler nedeniyle yapılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin insan odaklı olması 80'li yıllardan itibaren batılı ülkelerde görülmeye başlanan bir olgudur. Peki bu ülkelerde kamu hizmetleri neden insan odaklı olmuştur? Bu durumun sadece hizmetlerin özelleştirilmesiyle açıklanması yeterli olmaz. Asıl önemli faktör hizmetin insan odaklı olmasının bireyleri "daha iyisini" istemeye yöneltmesi ve böylelikle devlet-vatandaş arasındaki ilişkinin zaman içerisinde tabandan tavana doğru değişmeye başlamasıdır. Böylece kamu hizmetleri daha etkin ve daha verimli olma yönünde kendini geliştirmek durumunda kalır.

İŞKUR'un düzenlemiş olduğu mesleki eğitim kurslarının teoride işveren talepleri doğrultusunda açılması gerekirken, birçok durumda hizmet sağlayıcının isteklerine göre açıldığı, bazı durumlarda da hizmet sağlayıcıların istihdam

yükümlülüklerin farklı şekillerde yerine getirdikleri bilinmektedir. Kupon sisteminde ise katılımcı, alacağı eğitimi, açılması önceden planlanmış belirli mesleki eğitimlere yönlendirilmek yerine; kendi özellikleri doğrultusunda uygun bulduğu eğitimi, piyasadaki herhangi bir hizmet sağlayıcıdan (üniversiteler, meslek liseleri, özel öğretim kurumları, STK'lar işyerleri vb. kurum/kuruluşlar) kendisi seçmektedir. Sistem, hizmet sağlayıcıların, kuponun kendi kurum/kuruluşu bünyesinde kullanılması için diğer hizmet sağlayıcılarla rekabet etmesini, bu süreçte hizmet kalitesini arttırmasını ve bunu sürekli olarak belirli bir seviyenin üstünde tutmasını gerektirmektedir. Bir yerde hizmet alımını "kamu" değil, hizmetin bizzat sunulacağı "birey" yapmakta ve süreçteki devlet otoritesi aradan çekilmektedir. Kupon sisteminin uygulandığı ülkelerde kamu istihdam kurumları, aktif işgücü programlarının düzenlenmesi sürecinde sadece izleme ve gerektiği yerlerde müdahale etme görevini yerine getirmektedir. Böylelikle işgücü piyasası daha dinamik bir yapıya kavuşmaktadır.

Bu çalışmanın yapılma nedeni Kurumun aktif işgücü programları kapsamında düzenlemiş olduğu kursların niteliğininin arttırılması, bürokratik ve mevzuatsal süreçlerin basitleştirilmesi ve kısaltılması, dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğini arttıracak yöntemlerin geliştirilmesi gerekliliğidir. Bu doğrultuda kurgulanan model önerisinin, sistemin gelecekte uygulanmasına karar verildiği takdirde Kuruma ışık tutacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın geneli için altı çizilmesi gereken önemli bir husus, kupon sistemi de dahil olmak üzere diğer maliyet paylaşım yöntemleriyle düzenlenen aktif işgücü programlarının yurt dışındaki ana hedef kitlesinin çalışan kesim; Türkiye İş Kurumunun hedef kitlesinin ise Kuruma kayıtlı işsizler olmasıdır. Çalışma, bu unsur göz önünde bulundurularak yapılmış ve model önerisi buna göre kurgulanmıştır.

Çalışma, basılı ve internet ortamında yayınlanmış olan eserlerden, makalelerden, tablolardan ve sayısal verilerden, mevzuat metinlerinden kaynak taraması yöntemiyle yapılmıştır.

Çalışma beş ana bölümden ve değerlendirme ile önerilerin yer aldığı Sonuç bölümünden oluşmaktadır.

Birinci Bölümde, İşgücü piyasası genel terimleri açıklanarak işsizlik sorununun ve etkilerinin neler olduğu aktarılmış, bu kapsamda pasif ve aktif işgücü politika türleri

ayrı ayrı verilmiş ve makro bir bakış açısıyla aktif ve pasif politikalar değerlendirilmiştir. Sonrasında Avrupa Birliğinin istihdam politikalarının neler olduğu ve bunların hangi tarihsel süreçler sonunda oluştuğu, Türkiye'nin istihdam alanında AB ortaklığıyla hangi projeleri gerçekleştirdiği sunulmuş ve Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu'ndan İŞKUR ile ilgili bölümler ve faaliyet alanlarıyla ilgili bölümler verilerek yorumlanmıştır.

İkinci Bölümde, finansman kaynağına göre aktif işgücü programları kamu-özel sektör bağlamında incelenmiş ve kamusal finansman ile karma finansman yöntemlerinin genel özellikleri sıralanmıştır. Daha sonra aktif işgücü programlarının finansman yöntemleri tek tek aktarılarak değerlendirilmiştir.

Üçüncü Bölümde, kupon sistemi anlatılmaktadır. İlk olarak sistemin felsefesine ve tarihsel sürecine yer verilmiştir. Sistem dahilinde eğitim vermeye gönüllü olan hizmet sağlayıcılar ve bunların yetkilendirme sürecinin Avrupa Birliği ülkelerine ait örnekleri aktarılmış, kuponun hangi profildeki bireylere verildiği ve nasıl kullanıldığı, bu süreçte gerçekleştirilen danışmanlık hizmetleri ile izleme ve değerlendirme süreçlerinin nasıl olduğu aktarılmıştır. Son olarak sistemin faydaları ve riskleri değerlendirilmiştir.

Dördüncü Bölümde, kupon sisteminin farklı ülkelerdeki (Almanya, Letonya, ABD, Belçika, Avusturya, İtalya ve Avustralya) uygulamaları tarihsel süreç, farklı uygulama yöntemleri, benzeyen ve farklılaşan yönleriyle aktarılmaktadır.

Beşinci Bölümde, ülke uygulamaları dahil olmak üzere çalışmanın tamamı göz önünde bulundurularak Türkiye işgücü piyasası gerçekleri dahilinde bir model ortaya konulmuştur.

Sonuç ve Öneriler Bölümünde, önerilen model değerlendirilerek sistemin uygulanması halinde getirileri tartışılmış ve Türkiye İş Kurumu faaliyetleri kapsamında önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI ve AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMALARI

1.1. GENEL OLARAK İŞSİZLİK VE İŞGÜCÜ PİYASASINA BAKIŞ

Çalışma isteği olan ve iş aradığı halde bulamayan yetişkin bireylere işsiz, kıt üretim faktörü olan emeğin atıl tutularak potansiyel üretim gücünün değerlendirilmemesine işsizlik* denilmektedir. Referans dönemi içinde ekonomik mal ve hizmetlerin üretimi için emek arzında bulunan çalışma çağındaki nüfusu kapsayan, çalışanlar ile işsizlerin toplamı ise işgücü olarak adlandırılmaktadır.[1] İşgücü, çalışma hayatının içinde olan aktif nüfustur ancak işsiz olduğu halde iş aramayan kişiler bu kümeye dahil edilmemektedir. İşsizlik oranının yüksek olması aynı zamanda ekonomik durgunluğun ve istikrarsızlığın bir göstergesidir.[2] İşsizliğin uzun süre yüksek oranlarda seyretmesi sosyal ve toplumsal bir takım huzursuzlukların yaşanmasına neden olmakta, toplumsal barışı tehdit etmektedir. İşsizlik ülkemizde olduğu gibi dünyada da önemli ulusal sorunlardan biri olarak görülmekte ve bununla mücadele için hükümetler özel politikalar uygulamaktadır. 20. yüzyılda özellikle Avrupa'da demokratik rejimlerin gerilemesi ve daha totaliter yönetim şekillerinin kurulması işsizlik ve buna bağlı olarak artan yoksullukla doğrudan ilgilidir. 2000'li yıllarda Avrupa'daki göçmenlerin şiddet eylemleri ve Ortadağu'da yaşanan halk ayaklanmalarının nedenlerinden biri, yine işsizliğin neden olduğu yoksulluktur.

Avrupa'da 19. Yüzyıldaki sanayi devrimi sonucu tarımsal üretimin makineleşmesi, tarım sektöründe işgücü arz fazlalığı yaratmış, kırsalda yaşanan işsizlik tarımda çözülmeyi ve kırsaldaki nüfusun yaşam alanlarını terkedip şehirlere göç

---

* Detay: http://sosyalpolitikainfo.files.wordpress.com/2010/06/issizlik.pdf

[1] TÜİK; "Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti 2011", http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html; (12.04.2014)

[2] Biçerli, Mustafa Kemal**; İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, 1.Baskı, Eskişehir 2004, s.6

etmesini tetiklemiştir. Bu durum kentlerdeki vasıfsız işgücünü arttırmıştır. İşgücüne katılma oranlarının yüksekliği ücretlerin düşmesine neden olarak işverenlerin üretim maliyetlerini azaltmıştır. Bunun bir etkisi yüksek kalkınma hızı ile birlikte yatırımların artması ve böylece işsizlik sürelerinin kısalmasıdır. Bu açıdan bakıldığında sanayi devrimi döneminde işgücü piyasasında işsizlik sorunundan çok; çalışma koşullarının kötülüğü, özlük haklarının yetersizliği, sendikal hareketler vb. çalışma hayatına yönelik sorunlar bulunmaktaydı.

Küresel boyutuyla işsizlik, ilk defa 1929 yılında ABD'de başlayan ancak bütün dünyayı etkileyen Dünya Ekonomik Bunalımı sırasında görülmüştür. ABD'de ekonomik krizle birlikte artan işsizlikle mücadele etmek amacıyla Başkan Roosevelt tarafından 1930'lu yıllarda Keynesci politikalar[*] uygulanmıştır. Çalışma saatlerinin düşürülmesi işsizliği azaltmış, bununla birlikte kamu harcamaları arttırılarak piyasaya hareketlilik sağlanmış, vergilerin düşürülmesiyle de üretim beslenmiş ve yatırımlar teşvik edilmiştir.

İkinci Dünya savaşının sona ermesiyle birlikte savaşın ekonomik yaralarını sarmak için batılı ülkelerde Keynesci politikaların uygulanmasına devam edilmiş ve bunun sonucunda 1970'li yılların ilk yarısındaki Petrol Krizine[**] kadar tam istihdam dönemi (işsizlik oranlarının düşük, istihdama geçiş sürelerinin çok kısa olduğu istihdam türü) yaşanmış, hatta Batı Avrupa ülkerinde ciddi işgücü açığı görülmüştür. Ancak Petrol Krizi ile birlikte işsizlik ve enflasyon oranları artmış, bunun bir sonucu olarak 1970'lerin sonu ile 1980'li yıllarda arza dayalı ekonomik ve para politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Ekonomik durgunlukla mücadelede bu politikalar, enflasyonu düşürmeyi hedef aldığından, yüksek işsizlik oranları özellikle Avrupa'da kronik bir hale gelmiştir. Bireylerin işsizliğin sosyal ve ekonomik etkilerinden korunması amacıyla 19. Yüzyıldan beri kullanılmakta olan Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının (PİPP) dışında, işsizlikle mücadele etmek ve işsizlik oranlarını düşürmek

---

[*] detay için Bkz.: Blinder, S.Alan; "Keynesian Economics", http://www.econlib.org/library/Enc/KeynesianEconomics.html

[**] detay için Bkz.: OPEC ve Petrol Krizi, http://www.tuicakademi.org/index.php/kategoriler/diger/516-opec-ve-petrol-krizi

in batılı ülkeler tarafından Aktif İşgücü Piyasası Politikaları hem maddi olarak hem de siyasal olarak daha fazla desteklenmeye başlanmıştır.[3]

1.2. PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

PİPP'ler kaynağı çalışan/işveren/kamunun prim ödemeleri olan, işsiz kalması veya işin durması halinde çalışana geçici gelir desteği sağlamak üzere oluşturulmuş maddi yardıma dayalı bir sosyal güvenlik/koruma sistemidir. Bazı kaynaklarda muhtaç kimselere de yapılan yardımlar da (prim ödemesi olmaksızın) pasif politikalardan sayılmaktadır. PİPP'ler ilk olarak 19. yüzyılda işçilerin hak mücadelesinde işini kaybetmesi durumunda üyelerine maddi olarak destek olmak amacıyla sendikalar tarafından kurgulanmıştır. Sonrasında bu örgütlerin desteklediği siyasi partilerin iktidarlara gelmesiyle ve 1929 Büyük Buhran sürecinde ekonomik krizin etkilerini, sosyal huzursuzluk ve çatışma riskini azaltmak için kamusal bir hizmet olarak vatandaşlara sunulmaya başlanmıştır. PİPP'lerin ortak noktası hak kazanılması için işveren veya çalışan tarafından ayrı bir fona belirli bir miktar maddi kaynağın aktarılmış olması gerekliliğidir.

Pasif işgücü piyasası politika türleri şunlardır:

a) İşsizlik sigortası hizmetleri: İşsizliğin neden olduğu gelir kaybını karşılamak ve çalışanın tekrar istihdama girişine kadar ona destek olmak amaçlıdır.[4] İşsizlik sigortası bir işyerinde çalışırken çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortadır.[5] Geçici bir süreyle uygulanan bu hizmetin kaynağı İşsizlik Sigortası Fonu'dur. Türkiye'de sigortalı işsizlerinin hizmet akdinin sona erdiği tarihten itibaren, en az 600 gün çalışmış sigortalılar 180 gün, 900 gün çalışmış sigortalılar 240 gün, 1080 gün çalışmış sigortalılar 300 gün süre ile faydalanabilmektedir. İşsizlik sigortası işsizlik riskini tazmin etme, zorunlu katılım,

---

[3] Ceylan-Ataman, Berrin (Ed.); **Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası,** Siyasal Kitabevi, Genişetilmiş Yeni Baskı, Ankara 2010, s.89
[4] Sapancalı, Faruk; "Türkiye'de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar", http://www.tuhis.org.tr/dergi/cilt21_sayi2-3/cilt21_sayi2-3_bolum2.pdf, (25.11.2013)
[5] **4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu,** RG. 8.9.1999-23810

katılımın gereği olarak prim ödeme, devlet tarafından kontrol edilme ve iş arama faaliyetlerine destek olma özelliklerine sahiptir.

b) Ücret garanti fonu ödemeleri: 08.09.2014 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 1. maddesi uyarınca işverenin; konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde çalışanlarının hizmet akdinden kaynaklanan ve ödenmeyen üç aylık ücret alacaklarının ödenmesidir. İşverene yönelik olarak düzenlenmiş olan bu hizmetin kaynağı ücret garanti fonudur (ÜGF).[6] ÜGF uygulamasına yönelik ilk değişiklik 2008 yılında Fonun İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmasıdır. Fonun gelirleri; işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin işveren payının yıllık toplamının yüzde biri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazançlardan oluşmaktadır.[7] ÜGF'nin giderleri işçilere yapılan ödemeler ve İŞKUR Yönetim Kurulu kararı ile ÜGF'ye ilişkin olarak İŞKUR tarafından yapılan ödemelerden oluşmaktadır.[8]

c) Kısa çalışma ödemeleri: 08.09.2014 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 2. maddesi gereğince, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde çalışılmayan süreler için çalışanlara üç ayı geçmemek üzere kısa çalışma ödeneği (KÇÖ) ödenmesidir.[9] İşçinin KÇÖ'den yararlanabilmesi için, İŞKUR tarafından işçinin kısa çalışma talebinin kabul edilmesi, hizmet akdinin feshi hariç işsizlik sigortası hak etme koşullarını sağlaması gerekmektedir. İşçinin KÇÖ'den yararlandığı süre zarfında Genel Sağlık Sigortası primleri de İşsizlik Sigortası Fonu'ndan ödenmektedir. 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanununun 65. Maddesi kapsamında uygulamaya geçirilen ve başvuru sayısı oldukça düşük olan KÇÖ'den, küresel krizin etkilerinin ülkemize yansıdığı 2009 yılında 5 binin üzerindeki firma yararlanmıştır.[10]

---

[6] Türkiye İş Kurumu, **İşsizlik Sigortası Bülteni**, Kasım 2013
[7] Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği, RG.28.6.2009-27272
[8] Fındık, Erhan; "Ücret Garanti Fonu", **İstihdamda 3İ,** 1308-528X, 6.sayı, Ankara 2012, s.52
[9] **İşsizlik Sigortası Bülteni**
[10] Küpeli, Özlem; "Kısa Çalışma Ödeneği", **İstihdamda 3İ,** 1308-528X, 6.sayı, Ankara 2012, s.54

d) İşsizlik yardımı: İşsizliğin ortaya çıkardığı sosyo-ekonomik risklerin önlenmesi ve bireylere işsiz kaldıkları süre içerisinde sınırlı da olsa bir gelir desteği sağlamaya yönelik olarak, genellikle işsizlik sigortasından yararlanma imkanı bulunmayan veya işsizlik sigortasının yararlanma sürelerini tüketmiş kişiler için kurgulanmıştır.[11]

Bir asırın üzerinde geçmişiyle PİPP'ler, insanların sosyal güvenlik ihtiyaçlarına cevap vermektedir. Bu politikaların gerekliliği tartışma götürmese bile özellikle 80'li ve 90'lı yıllarda Batılı ülkelerde yükselen işsizlik oranları, sistemin üzerine ciddi bir yük getirmiştir. Böylesi bir güvencenin varlığına yönelik en önemli eleştiri işsizlik sigortası uygulamalarının, faydalanıcıların iş arama azmini düşürdüğü ve işsizlikten istihdama geçiş sürelerini uzattığı yönündedir. Bu eleştirileri gidermek için PİPP'ler için ayrılmış olan kaynağın, işsizlik sigortası faydalanıcılarının bir an önce istihdama girmelerine yardımcı olmak amacıyla aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) kanalıyla kullanılmasına başlandığı görülmektedir.

1.3. AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

İşgücü piyasasında "aktif politikalar" tabiri, ilk kez 1950'lerde İsveçli ekonomist ve teorisyenler Gösta Rehn ve Rudolph Meidner tarafından geliştirilen Rehn–Meidner modelinde kullanılmıştır. Bu modelde sosyal demokrat bir yaklaşımla enflasyonu kontrol altında tutmayı ve tam istihdamı hedefleyen işgücü piyasası politikaları kurgulanmaktadır.[12]

Birbirinden çok farklı türleri olsa da her birinin, bir diğerinin tamamlayıcısı olduğu aktif işgücü piyasası politikaları (active labour market policies – ALMP), bireylerin işgücü piyasasına girişlerini ve piyasada kalışlarını mümkün kılacak her türlü sosyal politika uygulamasıdır.[13] İşsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak için, iş arama ve işe yönlendirme ile mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin sunulmasıdır. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne (OECD) göre AİPP'ler, işsizlerin çalışma hayatına (tekrar) girebilmesi için uygulanan işe yerleştirme, mesleki

---

[11] Işık, Volkan; Bülbül, Okan Güray; "Dünyada İşsizlik Sigartası Ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları", **İstihdamda 3İ,** 1308-528X, 6.sayı, Ankara 2012, s.62

[12] Ekholm, Edvin; "The Swedish Model And The Rehn-Meidner Model", http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:326616/FULLTEXT01.pdf, (11.12.2013)

[13] Uşen, Şelale; "Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları" http://www.calismatoplum.org/sayi13/Usen.pdf (25.11.2013)

eğitim kursları (MEK) ve girişimcilik faaliyetlerini de kapsamaktadır.[14] İnsan kaynağının niteliğini geliştirmek, işgücünün yapısal değişimlere daha kolay adapte olmasını sağlamak, dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğini arttırmak, ekonomik duraklama dönemlerinde istihdamı korumak[15] büyüme döneminde ise nitelikli işgücü talebini karşılamak gibi amaçları vardır.

Aktif işgücü piyasası politika türleri şunlardır:

a) Rehberlik ve danışmanlık hizmetleri: Bireylerin veya grupların kendi özelliklerini ve iş dünyasınının gereksinimlerini tanımalarını sağlayarak iş hayatının başından sonuna kadar olan dönemlerinde gerekli olan iş ve mesleklerin tanıtılması, seçilmesi ve değiştirilmesi, kariyerinde yükselmek, mesleki tatmin ve kendini geliştirme gibi konularda yardımcı olmak ve yol gösterme faaliyetleridir. Kariyer veya beceri gelişim planlarının oluşturulmasında profesyonel destek olmaktır.[16]

b) İş arama yardımı: İş arayanların piyasadaki açık işler hakkında bilgilendirilmeleri, istihdama geçişi hızlandırmaktadır. Maliyetler açısından diğer aktif politika türlerine göre daha ekonomiktir ve daha hedef odaklıdır. Fakat bireylerin işe yerleşme şansını arttırmamakta veya elde edilecek ücrete doğrudan bir etkisi bulunmamaktadır.[17]

c) İstihdam sübvansiyonları: İşe yerleştirilen işsizin ücretinin bir kısmının kamu finansmanıyla karşılanmasını ifade eden talep bazlı aktif işgücü piyasası politikalardır. Aynı zamanda işverenin ödemekle yükümlü olduğu sigorta prim ödemelerinden belirli bir orandan muafiyet söz konusudur. Böylelikle işgücü maliyeti azaltılarak, ürünün toplam maliyetinin de düşmesi ve üretimin ve böylelikle ek istihdamın teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.[18]

d) Mikro girişim desteği: Teknik ve kredi yardımlarıyla küçük ölçekli yeni işletmeler ve istihdam alanlarının yaratılması ve desteklenmesidir. Genellikle AİPP'ler için ayrılan

---

[14] Active Labour Market Policies And Activation Strategies, http://www.oecd.org/employment/emp/activelabourmarketpoliciesandactivationstrategies.htm, (25.11.2013)
[15] Biçerli, **a.g.e.,** s.47
[16] Atay, Salim (Ed.); **İş Ve Meslek Danışmanlığı,** İş ve Meslek Danışmanları Derneği Yayınları, 1.Baskı, 2011 Ankara, s.5
[17] Dar, Amit; Tzannatos, Zafiris; "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations" http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/9901.pdf, (03.12.2013)
[18] Biçerli; **a.g.e.,** s.74

kaynağın küçük bir bölümü bu amaçla kullanılmaktadır. Belirli bir hedef kitlesi yoktur. Birçok durumda krediyle birlikte iş kurma danışmanlığı hizmeti de verilmektedir. Dara kaybı* olasılığı yüksektir.[19]

e) Doğrudan kamu istihdamı: Daha çok dezavantajlı gruplara yönelik (yaşlı, uzun süreli işsiz, sorunlu bölgelerde yaşayanlar vb.) yoksullukla mücadele veya sosyal amaçlı programlardır. Kalıcı işsizlikle mücadelede etkisi düşük bir araçtır. Katılımcılar genellikle devlet desteği olmayan işlerde çalışma şansı az olan, emeğini daha düşük bir ücret karşılığı arz eden bireylerdir.[20] İşsizliği değil yoksulluğu düşürdüğü savunulmaktadır. Ülkemizde Toplum Yararına Programlar (TYP) adı altında İŞKUR tarafından yürütülmektedir.

f) Staj/işbaşı eğitim programları: İşsizlerin işgücü piyasasına girmelerini kolaylaştırmak ve mesleki tecrübelerini arttırmak veya teorik bilgilerini pratik eğitimle pekiştirmek amacıyla işyerlerinde düzenlenmektedir. İstihdama katkısı görece daha yüksek olan programlardır.

g) İşletme içi eğitim: İşletmelerin üretim etkinliğinin ve çalışma verimliliğinin arttırılması amacıyla çalışanlarına verdirdiği eğitimlerdir. Bu eğitimler işyerinin faaliyet gösterdiği meslekte olabileceği gibi, çalışanların motivasyonunu veya birbirleriyle olan iletişimlerini arttıracak şekilde de olabilmektedir.

ğ) Mesleki eğitim kursları: Mesleki eğitim kursları (MEK), işgücü piyasasında bir takım yeterliliklerin gerektiği mesleklerde bireyleri teknik bilgi (know-how), beceri ve bilgi ile donatmayı hedefleyen kurs ve eğitimlerdir.[21] Özellikle büyüyen ekonomilerde iş arayanlara yönelik olarak kurgulandığında başarılı olduğu gözlemlenmiştir. Maliyet etkinliği düşük olduğu halde en geniş kapsamlı kullanılan aktif işgücü programlarından (AİP) biridir.

---

* Bkz: Bölüm 3.4

[19] http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/9901.pdf

[20] http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/9901.pdf

[21] CEDEFOP; **Sharing The Costs Of Vocational Education And Training-An Analysis Of Schemes In The Newer EU Member States,** 1.Basım, European Union 2009a, s.31

Tablo 1: Mesleki Eğitim Kurslarının Kısa ve Uzun Vadeli Kazanımları

	BİREYLER	İŞVERENLER	TOPLUM
KISA VADELİ KAZANIMLAR	- İşe yerleşme şansı -Gelir seviyesinin artması -İş tatminin artması -Kurstan ayrılmanın, genel kurslara kıyasla daha az olması	-İyi eğitimli işgücünden yüksek verim almak -Şirket dışından yetişmiş eleman alma maliyetlerinden kurtulmak (entegrasyon süresi ve şirketi tanımayan bir kimseyi çalıştırma)	-Masraflardan kısarak sosyal yardımlara kaynak ayırma (eğitimden iş hayatına geçişte başarısızlığın bir sonucu olarak işsizlik)
UZUN VADELİ KAZANIMLAR	-Esneklik ve işgücü hareketliliği (mobility) -Hayat boyu öğrenme (yaşamın ilerideki dönemlerini de kapsayan mesleki eğitim ve beceri gelişimi)	-Arz faydası (Kurumsal imajın yükselmesi) -Daha az çalışanın işe alınıp çıkarılması (yeni çalışanların eğitime alınmasına gerek kalmaması)	-Daha iyi eğitilmiş personelle üretimin artması ve bunun topluma olumlu yansımaları -Gelir artışına bağlı olarak vergi gelirinin artması

Kaynak: Hoeckel, Kathrin, "Costs and Benefits in Vocational Education and Training-OECD", http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41538706.pdf (15.10.2013)

1.4. İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Soğuk savaş sonrasında farklı küresel ekonomilerin birer güç olarak ortaya çıkması, bunun sonucunda yapısal ekonomik değişimin getirdiği baskı, teknolojik ilerleme ve artan küresel rekabet, ülkeleri beşeri kaynaklara yatırım yapmaya mecbur bırakmıştır. Bu çerçevede MEK'lere daha fazla yatırım yapmanın bireylere olduğu kadar şirketlere ve ülkelere ekonomik, sosyal ve toplumsal açıdan getirileri fazladır. Bu bağlamda bireyin beceri açısından mesleki eğitimlerle gelişmesi ücret bakımından daha fazla kazanmasına, çalıştığı işyerinin aynı birim maliyetle daha verimli ve daha çok üretim yapmasına dolayısıyla hükümetlerin daha fazla vergi geliri elde etmesini mümkün kılmaktadır. Bunun ekonomik açıdan getirileri olduğu gibi bireyin işgücü piyasasındaki -*istihdam edilebilirlik açısından*- işten işe geçiş sürelerinin kısalması ve emeğini daha yüksek bedele arz etme fırsatı gibi getirileri de vardır. Hükümetler ve işletmeler MEK'in getirilerinin uzun vadede olumlu olduğunun bilincinde olup bu alandaki yatırımların arttırılmasını desteklemektedirler.

İşsizlikle mücadele amacıyla aktif işgücü programlarının kamusal kaynaklarla düzenlenmesi, serbest piyasa ekonomistlerine göre işgücü piyasasının dengelerine devlet tarafından müdahale olarak görülmektedir. Bu görüşe göre piyasa, beceri ihtiyacını yine piyasadan temin etmelidir. Fakat işsizliğin sosyal ve politik açıdan önem taşımasından ötürü liberal piyasa ekonomisine sahip ülkelerin hükümetlerinin de işsizlikle mücadelede siyasi ve ekonomik açıdan AİP'leri desteklediği görülmektedir. Ancak işsizlikle mücadelede AİP'ler tek başına bir çözüm değildir. AİP katılımcılarının mesleki beceri kazanımları, istihdam sürecinde onları sadece belirli bir noktaya getirir. İş disiplini, çalışma azmi, iletişim becerileri gibi karakteristik özelliklerde bireyin istihdam edilebilirliğini etkileyen diğer faktörlerdir.

AİPP'lerin uygulanması sonucunda başarılı sonuçlar elde edilmesi, ülkenin ekonomik durumuyla yakından ilgilidir. Yeni istihdam alanları yaratılmadığından işgücü talebi oluşmuyorsa veya işletmeler işgücü ihtiyacını çalışanlarına ücretsiz fazla mesai yaptırarak gideriyorsa; AİP'ler toplam işsiz sayısını değiştirmeyecek, sadece işsiz vatandaşlara yetkinlik kazandırmış olacaktır.[22] Farklı ülke uygulamalarına bu açıdan bakıldığında AİP'lerin istihdam yaratan, yüksek büyüme oranlarına sahip ve işgücü piyasasındaki çalışan haklarının yasalarca güvence altına alındığı ekonomilerde etkili olduğu görülmektedir.

Ülkemizde AİP'ler, *-dünyada olduğu gibi-* özellikle işgücü piyasasının talep ettiği beceri düzeyinden yoksun bireylerin ve mesleği olmayan bireylerin kısa sürelerle eğitimi ve istihdama kazandırılması açısından son derece önemlidir. Ayrıca örgün eğitim alamamış veya eğitimini yarıda bırakmış bireylerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaları için bir fırsat kapısı olarak değerlendirilmektedir. Örgün öğretim ve yükseköğretim ile kıyaslandığında MEK'lerin potansiyeli, işletmelerin ve ülkelerin yenilik yaratma, büyüme politikaları ve rekabet edebilirlik gibi farklı yönlerine olan katkısı göz ardı edildiği görülmektedir. Avusturya, Danimarka, Almanya ve Hollanda'da MEK'ler ve yükseköğretim birbirinin tamamlayıcısı ve destekleyicisi olarak görülmektedir.[23]

---

[22] Biçerli; **a.g.e.,** s.143

[23] Commission Staff Working Document; "Vocational Education And Training For Better Skills, Growth And Jobs", http://ec.europa.eu/education/news/rethinking/sw375_en.pdf, , (21.02.2013)

Müşteri pozisyonunda olan katılımcıların beklentileri kısa vadeli olsa da; hizmet için ödeme yapmakta olan ve çıktılarından doğrudan sorumlu olan hükümetler için bu, uzun vadeli ve sosyal hedefleri olan beklentilerdir. Mesleki eğitimler düzeyinde bu hedefler, katılımcıların işgücü piyasasına (yeniden) girmeleri ve istihdam edildikleri işyerlerinde uzun süreler çalışmalarıdır.[24] Kamu İstihdam Kurumları (KİK), işgücü piyasasındaki aktif politikaları belirlediklerinden, uyguladıklarından ve bunların çıktılarını takip ettiğinden ötürü MEK'lerin başarısından sorumludurlar. Bu sorumluluk kursiyerlerin haklarını bir takım düzenlemelerle koruma altına almasını ve MEK'lerin bir takım hedefleri yakalaması için gerekli iş ve işlemleri yapmasını gerektirmektedir.

İşgücü piyasalarında talep edilen mesleki eğitim ihtiyaçlarının net olmaması, güncelliğini kaybetmiş mevzuatlar, uygun olmayan eğitim mekanları, eğiticilerin bilgi seviyesinin güncel olmaması, özel sektörün mesleki eğitimlere gereken önemi vermemesi, eğitim ve beceri seviyesi yüksek bireylerin iş bulmakta zorluk çekmesi, finansal sorunlar, cinsiyete dayalı önyargılar, işveren talepleri ve verilen mesleki eğitimlerin örtüşmemesi, verilen mesleki eğitimin karışık ve gereğinden fazla olması, yetersiz planlama ve son olarak HBÖ'nün slogan olarak kalması vb. yapısal sorunlar işgücü piyasasının etkinliğini azaltmaktadır.[25] Bu sorunların dünyada olduğu gibi ülkemizde de giderilmesi için gerekli düzenlemeleri ve politikaları KİK'ler gerçekleştirmektedir. Bu amaçla 2003 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumunun yerine kurulan Türkiye İş Kurumu, son yıllarda geliştirdiği hizmetleri ve uygulamakta olduğu politikalarla işgücü piyasasının dengeli ve etkin bir biçimde faaliyet göstermesini sağlamaktadır.

1.5. AVRUPA BİRLİĞİNDE İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Avrupa ülkelerinin işsizliği düşürmek ve işgücüne katılım oranını yükseltmek amacıyla pasif işgücü piyasası politikalarından AİPP'lere yöneldiği gözlemlenmektedir. İşçi haklarını korumaya yönelik düzenlemeler ve işsizlik yardımlarının tamamlayıcısı olarak AİPP'ler, iş arayanı işgücü piyasasında aktif hale getirecek uygulamaları ve

---

[24] Hipp, Magdalena; Warner, Mildred E.; "Market Forces for the Unemployed? Training Vouchers in Germany and the U.S.", http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf , (30.01.2013)

[25] Gier, Erik de; "Training vouchers and active labour market policy:An easy or uneasy marriage?", https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy , (30.01.2013)

mevzuatsal önlemleri içermektedir. İşgücü piyasası politikalarının etkinleştirilmesi OECD'nin "İş Stratejisi Belgesi" ile AB'nin "Avrupa İstihdam Stratejisi"nin temelinde yatan ana düşüncedir.[26]

1.5.1. Amsterdam Süreci

1990'lı yıllara gelindiğinde AB'nin, istihdam ile ilgili olarak üye ülkeleri bağlayıcı bir takım düzenlemeler yapması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bunun nedeni, ABD ve Japonya'ya göre istihdama katılım oranının düşük seyretmesi ve işsizliğin 1980'lerden beri yüksek olmasıydı. Bununla birlikte Avrupa Komisyonu (AK), Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonraki süreçte Avrupa ülkelerinin bütünleştirilmesi için siyasal etkinliğinin artması gerektiğini düşünmekte, bunun için de Birliğin norm ve tebliğler yayınlayan bürokratik bir kuruluş olduğu algısını yıkmanın gerekliliğini savunmaktaydı.[27] AB'nin üye ülkelere merkezden istihdama yönelik politika hedefleri ve yükümlükler belirlemesi üye ülkeler tarafından uzun yıllarca kabul görmemiştir. Bunun nedeni merkezden belirlenen politikaların üye ülkelerin işgücü piyasalarının işleyişine cevap vermekten uzak olduğu ve en iyi uygulamaların farklı üye ülkelerdeki farklı uygulamalar sonucunda ortaya çıkacağı görüşünün hakim olmasıdır.

Tartışmalar 2 Ekim 1997'de imzalanan Amsterdam Antlaşmasıyla son bulmuş, "koordineli bir istihdam stratejisinin geliştirilmesi", bu mutabakatla sağlanmıştır.[28] Amsterdam Antlaşmasıyla "istihdam" ve "işsizlik" Birliğin ortak meselesi haline gelmiştir.[29]

1.5.2. Lüksemburg Süreci

Amsterdam Antlaşmasından hemen sonra 20-21 Kasım 1997'de Lüksemburg'da tüm üye ülke temsilcilerinin katıldığı bir zirve toplanmıştır. Zirve sonunda üye ülkelerin istihdam ve sosyal politika alanında gerçekleştirmesi gereken yasal düzenlemelerin yer aldığı "Avrupa İstihdam Stratejisi" (AİS) belgesi kamuoyuna duyurulmuştur.

---

[26] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy
[27] TİSK; **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonları Yayını, 1.Baskı, Ankara 2008, s.185
[28] TİSK; **a.g.e.,** s.186
[29] Ceylan-Ataman; **a.g.e.,** s.91

AİS* dört ana unsur üzerine temellendirilmiştir:

a) Girişimcilik: Girişimciliğin özendirilmesi, iş kurmanın ve sürdürülebilirliğin kolaylaştırılması için idari ve mali düzenlemelerin yapılması.

b) İstihdam edilebilirlik: Uzun süreli işsizler ve gençlere yönelik mesleki ve örgün öğretime katılmalarını kolaylaştıracak düzenlemelerin yapılması.

c) Eşit fırsatlar: Kadınlar ve engelli bireylerin işgücüne katılmalarını destekleyici politikaların uygulanması.

d) Uyum yeterliliği: Teknolojik gelişmelerin sonucu açığa çıkan beceri seviyesi ve yüksek nitelikli işgücü ihtiyacının AİP'ler ile kapatılmaya çalışılmasıdır.

1.5.3. Lizbon Süreci

2000'li yıllarda AB ülkelerinde uygulanan istihdam politikaları, 23-24 Mart 2000'de Lizbon'da yapılan AB zirvesiyle şekillenmiştir. 2010 yılında ulaşılması beklenen hedeflerin belirlendiği zirvenin Başkanlık Sonuç Bildirgesinde; işsizliğin Birlik düzeyinde yüksek, özellikle yaşlı ve kadınların istihdama katılım oranlarının düşük olduğu, Birliğin bazı bölgelerinde uzun süreli yapısal işsizliğin yaygın seyrettiği, bilgi teknolojilerinde önemli oranda işgücü açığının bulunduğu vurgulanmıştır. Bu bilgiler ışığında 2010 yılında AB genelinde tam istihdam ve daha rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisine dönüşüm hedeflenmiş, bunun için istihdam ortalamasının yüzde 61'den yüzde 70'e, kadınların istihdama katılım ortalamasının da yüzde 52'den yüzde 60'a çıkarılması kararı alınmıştır.[30] AİS'in kurumsal bir yapıya büründüğü zirvede Avrupa Sosyal Fonu'nun (European Social Fund) bu kapsamda nasıl harcanacağının da sınırları çizilmiştir. Ancak bu hedefin tutturulması gerçek dışıydı zira, 2000 yılındaki üye ülkelerin çalışabilir nüfusu göz önünde bulundurulduğunda 2010 yılında "tam

---

* detay için Bkz: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11318_en.htm

[30] Presidency Conclusions, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm, (25.12.2013)

istihdam"ın sağlanabilmesi için on yıllık süreçte 22 milyon kişilik ek istihdam yaratılması gerekmekteydi.[31]

Stockholm (2001) ve Barcelona (2002) Zirvelerinde AİS hedefleri güncellenmiştir. 2002 yılında Komisyon tarafından AİS'in son beş yılık değerlendirilmesi kamuoyu ile paylaşılmıştır. Buna göre birbiriyle kesişen hedefler ve mevzuatsal yoğunluğun, idari anlamda çalışmaları karmaşık bir hale getirmesi olumsuz bir etken olarak belirtilmiş ve 2003 yılından itibaren daha basit bir yapılanma öngörülmüştür. Ayrıca esneklik ve güvenlik arasındaki dengenin sağlanması, eğitim ve öğretim arasındaki mesafenin artma riskine karşın önlemler geliştirilmesi, aktif politikaların etkinliğinin arttırılması gibi konularda yeteri kadar ilerleme sağlanamadığı da değerlendirmede yer almıştır.[32]

AK tarafından 2004 yılında bağımsız uzmanlardan oluşan bir araştırma grubuna, Mart 2005'teki orta vadeli gözden geçirme raporunda sunulmak üzere bir değerlendirme çalışması hazırlatılmıştır. AİS ve 2010 hedeflerinin değerlendirildiği bu raporda siyasi kararlılığın yeteri kadar olmaması, çalışma gündeminin yoğunluğu, zayıf kordinasyon ve çatışan önceliklerden ötürü 2010 hedeflerinin yakalanmasının güç olduğu ortaya çıkmıştır.[33] Bunun üzerine AK, 2005 yılında Lizbon kararlarını üye ülkeler arasındaki iletişimi daha aktif hale getirecek şekilde yeniden oluşturmuş, hedef olarak "büyüme" ve "istihdam"ı asli unsurlar olarak belirlemiştir.[34] Yeni süreçle birlikte üye ülkeler işgücü piyasası politikalarının AİS çerçevesinde yıllık eylem planlarını hazırlamakla yükümlü hale gelmiştir. AK tarafından, üye ülkelerden alınan ulusal eylem planlarını incelenmesi ve yılsonunda bunların raporlaştırılması ve gerekirse tavsiyelerde bulunması karara bağlanmıştır. Böylelikle üye ülkelerin işgücü piyasalarının daha sıkı bir şekilde gözlemlenmesi ve eylem planları çerçevesinde gerekli düzenlemelerin yapılması ve uygulanması bağlayıcı bir yapıya kavuşmuştur.[35]

AK, 2008 küresel ekonomik krizinde üye ülkelere daha etkin ekonomik bir güç

---

[31] Biçerli; **a.g.e.**, s.296
[32] Takıng Stock Of Fıve Years Of The European Employment Strategy, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0416:FIN:EN:PDF, (05.10.2013)
[33] The European Union's Lisbon Strategy, http://www.etuc.org/a/652, (03.11.2013)
[34] Working Together For Growth And Jobs: A New Start For The Lisbon Strategy, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0024en01.pdf, (24.11.2013)
[35] Biçerli, **a.g.e.**, s.297

olmak ve krizin etkilerininin işgücü piyasalarına olan yansımalarını asgari düzeylere çekmek için; ötelemekte oldukları yapısal düzenlemeleri hayata geçirmelerini, beşeri sermayeye yatırım yapmalarını ve istihdamın teşvik edilmesi için vergi oranlarını düşürmelerini önermiştir.[36]

1.5.4. Avrupa 2020 Stratejisi

AK Başkanı Jose Manuel Barroso tarafından 3 Mart 2010 tarihinde açıklanan Avrupa 2020 Stratejisi, AB'nin akıllı, sürdürülebilir, kapsayıcı bir büyümeyi içeren on yıllık strateji planlamasıdır. AB'nin ortalama büyüme hızının yavaşlamış olması, AB istihdam ortalamalarının ve çalışma saatlerinin Japonya ve ABD'ye kıyasla hala düşük seyretmesi ve yaşlanan nüfus nedeniyle 2014 yılından itibaren çalışabilir işgücünün azalmaya başlayacağının öngörülmesi gibi konular ön plana çıkmaktadır. AB'nin, bu zorluklarla etkin bir şekilde mücadele edebilmesi için Ar-Ge ve bilgi teknolojilerine daha fazla yatırım yapmasının gerekliliği savunulmuş, bilgiye dayalı ve çevreye duyarlı büyümenin önemi vurgulanmıştır.[37] 2020 Stratejisinin işgücü piyasalarındaki hedeflerine bakıldığında ekonomik büyümenin önemli unsurlarından biri olan rekabetin, işçi maliyetlerinin kısılmasından ziyade; inavasyon ve bilgiye olan yatırımların arttırılmasıyla gelişeceği öngörülmektedir.[38]

2020 stratejisinde sosyo-ekonomik hedefler arasında yer alan 20-64 yaş arasındaki nüfusun istihdam edilme oranı yüzde 75 olarak belirlenmiştir. Bu hedefe ulaşmak için izlenecek politikalar arasında uluslarası eğitim olanaklarını desteklemek, AB genelinde işgücü piyasalarını geliştirecek ve işgücünün niteliğini arttıracak düzenlemeler yapmak, mesleki yeterliliği istihdamın önemli bir unsuru haline getirmek sayılabilir.[39] Ancak 2012 yılında AB ülkelerinin istihdam gerçekleşmeleri, hedeflerinin altında kalmıştır (Bkz: Tablo 2).

Avrupa 2020 stratejisi, Lizbon sürecinden önemli çıkarımlar ışığında hazırlanmıştır. Olumlu çıkarım büyümenin stratejinin odağında yer almasıdır. Olumsuz

---

[36] Formulation Of The European Employment Strategy For The Post-Lisbon Period İn The Context Of Economic Crisis, http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/EESPostLisbon-Weiler.pdf, (24.11.2013)
[37] EUROPE 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm, (03.12.2013)
[38] Ceylan-Ataman**; a.g.e.,** s.95
[39] EUROPE 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm, (03.12.2013)

çıkarım ise zayıf uygulamalar ve üye ülkeler arasındaki kordinasyon eksikliğinden dolayı reform süreçlerinin uzamasıdır. İşgücü piyasası politikaları açısından 2020 stratejisi ve Lizbon süreci arasındaki farklar akılcı, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir büyümenin sağlanması için beceri seviyelerinin yükseltilmesi ve HBÖ'ye daha fazla önem verilmesi olarak özetlenebilir.[40]

Tablo 2: Seçili AB ülkelerinde 20-64 Yaş Aralığındaki Nüfusun İstihdam Oranları

ÜLKE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Hedef'20
AB (28 ülke)	:	66,6	67	67,4	67,9	68,9	69,8	70,3	68,9	68,5	68,5	68,4	75
Bulgaristan	54,8	55,8	58	60,1	61,9	65,1	68,4	70,7	68,8	65,4	62,9	63	76
Danimarka	78,3	77,7	77,3	77,6	78	79,4	79	79,7	77,5	75,8	75,7	75,4	80
Almanya	69,1	68,8	68,4	68,8	69,4	71,1	72,9	74	74,2	74,9	76,3	76,7	77
İrlanda	71,1	70,7	70,6	71,5	72,6	73,4	73,8	72,3	66,9	64,6	63,8	63,7	69
Yunanistan	61,5	62,5	63,6	64	64,6	65,7	66	66,5	65,8	64	59,9	55,3	70
İspanya	62,1	62,7	64	65,2	67,2	68,7	69,5	68,3	63,7	62,5	61,6	59,3	74
Fransa	68,5	68,7	69,7	69,5	69,4	69,3	69,8	70,4	69,4	69,2	69,2	69,3	75
Hırvatistan	:	58,4	58,3	59,6	60	60,6	62,3	62,9	61,7	58,7	57	55,4	59
Litvanya	65,1	67	68,9	69,3	70,3	73,5	75,2	75,8	67,1	65	66,3	68,1	73
Hollanda	75,4	75,8	75,2	74,9	75,1	76,3	77,8	78,9	78,8	76,8	77	77,2	80
Avusturya	71,5	71,8	72	70,8	71,7	73,2	74,4	75,1	74,7	74,9	75,2	75,6	77
Polonya	59,4	57,4	57,1	57,3	58,3	60,1	62,7	65	64,9	64,3	64,5	64,7	71
Portakiz	73,9	73,6	72,9	72,6	72,3	72,7	72,6	73,1	71,2	70,5	69,1	66,5	75
Romanya	68,3	63,3	63,7	63,5	63,6	64,8	64,4	64,4	63,5	63,3	62,8	63,8	70
İngiltere	74,4	74,5	74,7	75	75,2	75,2	75,2	75,2	73,9	73,6	73,6	74,2	:
Türkiye	:	:	:	:	:	48,2	48,2	48,4	47,8	50	52,2	52,8	:

Kaynak:Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators, (03.12.2013)

1.5.5. Üyelik Sürecinde Türkiye'nin İstihdam Politikaları

AB'ye girme sürecinde, Türkiye işgücü piyasasının önündeki en büyük engel yapısal sorunlardır. Ekonomik büyümenin yatırım kaynaklı değil; sıcak para kaynaklı olması nedeniyle, her yıl işgücüne katılan 300 binin üzerindeki (2012 Ağustos-2013 Ağustos farkı 361 bin kişi)[41] işsizi istihdam etmeye yetecek kadar yüksek olamamakta, işsizlik önemli bir ulusal sorun olmaya devam etmektedir. İşsizliğin diğer nedenleri

[40] Frequently asked questions, http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm, (03.12.2013)
[41] TÜİK; "Hanehalkı İşgücü İstatistikleri Ağustos 2013", http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13628, (03.12.2013)

nüfus artış hızının yüksek olması ve buna bağlı olarak işgücü arzının yüksek seyretmesi, kadınların iş hayatına daha fazla katılması, tarımdan çözülmenin büyük kentlerdeki işsiz oranını arttırması vb. olarak sıralanabilir.

AB üyeliği sürecinde 1999 Helsinki Zirvesi'nden günümüze pek çok yapısal düzenleme yapılmıştır/yapılmaya devam etmektedir. 17 Aralık 2004 Brüksel Zirvesinde, 2005 yılında başlamak üzere Türkiye'ye müzakere tarihi verilmiştir. Mart 2006'da Brüksel'de gerçekleşen toplantıda AB ile Türkiye arasında tarama sürecindeki 19 numaralı "Sosyal Politika ve İstihdam" faslının *Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumlu Bir İstihdam Planının Oluşturulması, Bireysel ve Toplu İş Hukuku, İş Sağlığı ve Güvenliği, Sosyal Diyalog, Kadın-Erkek Eşitliği, Ayrımcılığın Önlenmesi Sosyal Koruma ve Sosyal Katılımın Gerçekleştirilmesi, Kayıtdışı İstihdamla Mücadele* ile 2 numaralı "İşçilerin Serbest Dolaşımı Faslı"nın tarama süreci tamamlanmış ve bunların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) sorumluluğunda yürütülmesi kararlaştırılmıştır.[42]

Tablo 3: AB ile İstihdam Alanında Düzenlenen Ortak Projeler

Proje Adı	**Uygulama Yılları**	**Katılımcı Kurum**
Aktif İşgücü Piyasası Stratejisine Destek Sağlanması (2002 Yılı Mali İşbirliği Programlaması)	2003-2005	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı - Türkiye İş Kurumu
Aktif İstihdam Tedbirleri ve Türkiye İş Kurumuna Yerel Düzeyde Destek Sağlanması (2006 Yılı Mali İşbirliği Programlaması)	2007-2009	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı -Türkiye İş Kurumu
Türkiye İş Kurumunun Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi, Engelliler için İstihdam Stratejisinin ve Mesleki Rehabilitasyonun Geliştirilmesi (2006 MATRA)	2007-2008	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı - Türkiye İş Kurumu

Kaynak: (Fasıl 19) Sosyal Politika ve İstihdam http://www.ab.gov.tr/index.php?p=84&l=1 , (03.12.2013)

[42] 2006-0201 Türkiye-AB Tarama Süreci- Sosyal Politika ve İstihdam, http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=40602 , (19.12.2013)

16 Ekim 2013 tarihinde Avrupa Komisyonu "Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu"nu yayımlanmıştır. Raporda çalışma hayatına yönelik (kıdem tazminatı, kayıtdışı çalışma, ücretsiz fazla mesai, gerekçesiz işten çıkarmalar, çocuk işgücü ve sendikal haklar, engelli istihdamı, ücretsiz aile işçiliği vs.) konularda eleştiriler yer almakta, Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS)'nin hala çıkarılmadığı belirtilmektedir. İŞKUR'un görev ve faaliyet alanıyla ile ilgili bölümlerde ise şu ifadeler yer almaktadır:

> *"…Türkiye İş Kurumunda personel sayısının artması kurumsal kapasiteyi ve hizmet sunumunu artırmıştır. Üçte biri kadın olmak üzere işe yerleştirmeler artmıştır. Aktif iş piyasası tedbirleri ile ilgili mevzuat yayımlanmıştır (eğitim kursları, kamu yararına çalışma ve işe yerleştirme hizmetleri). Bu tedbirlerin uygulanmasıyla ilgili artık daha fazla sayısal bilgi toplanmakla birlikte, bunların istihdam üzerindeki etkisine dair değerlendirilmelerin güçlendirilmesi gerekmektedir."*[43]

2012 yılında Kurum bünyesine katılan dört bin iş ve meslek danışmanı (İMD) ile birlikte Kurum faaliyetlerinde nitel ve nicel anlamda gözle görülür bir gelişme kaydedilmiştir. Bu araştırmalar ilk kez 2013 yılı Mayıs-Haziran aylarında standart bir formda ve yaklaşık 87 bin işvereni kapsayacak şekilde tüm Türkiye'de yapılmıştır. Böylelikle işyerlerinin çalışan sayıları, açık işler, temininde güçlük çekilen meslekler ile geçmiş ve gelecek dönem istihdam eğilimlerine dair bilgiler doğrudan işverenlerden temin edilerek yerelde uygulanacak AİPP'ler için önemli bir veri kaynağı elde edilmiştir. 12.03.2013 tarih ve 28585 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğiyle AİP'ler kapsamında düzenlenen faaliyetlerin daha etkin ve istihdam boyutunun daha ön planda olması amaçlanmış ve bu kapsamda kadınlar başta olmak üzere özel politika uygulanmasını gerektiren gruplara yönelik proje bazlı kurs ve programların düzenlenmesi için usül ve esaslar belirlenmiştir.

---

[43] Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf, (03.12.2013)

İKİNCİ BÖLÜM

AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARININ FİNANSMANI

Bireylerin beceri ve mesleki bilgilerini arttırımaya yönelik olarak düzenlenen eğitimler, AİPP'nin maliyeti yüksek bir unsurudur. MEK maliyet-paylaşım sistemleri ile (VET cost-sharing mechanism) MEK katılımcılarına yönelik hangi finasman kaynaklarının uygun olacağına dair metod ve kaynaklar belirlenmektedir. Maliyet-paylaşım sistemleri müşterek finasman düzenlemelerini (işçi ve/veya işveren ve/veya sosyal ortakların/devletin maliyetleri paylaştıkları) ve kamu-özel sektör maliyet paylaşımını içermektedir.[44]

Sosyal yardımların ve kamusal kaynakların bireylere nasıl dağıtılacağı ve bunun istihdam ile olan bağlantısının nasıl sağlanacağı konusunda ülkeler arasında politika birliği görülmemektedir. AİPP'ler açısından bakıldığında Almanya ve İskandinav ülkelerinin önderlik ettiği sosyal Pazar ülkeleri ile İngiltere ve ABD'nin temsil ettiği liberal pazar ülkeleri arasında AİP'lerin maddi anlamda nasıl desteklendiği ve giderlerin nasıl, ne oranda ve hangi paydaş tarafından karşılandığına dair uygulama ve anlayış farklılıkları bulunmaktadır. Kıta Avrupası'nda genel eğilim kamu kaynakların daha adil bir şekilde, ihtiyacı olana hak ettiği ölçüde paylaştırılması iken; Anglo-Sakson[*] ülkelerinde bireylerin, mesleki eğitimi hak ettiği veya finansal anlamda katkıda bulunduğu durumlarda kamu kaynaklarının harekete geçirilmesi yönündedir. ABD ve İngiltere'de öncelik işe yerleştirme, sonrasında işbaşı eğitimlerle bireylerin eğitilmesi yönündedir.[45] Bununla birlikte iki farklı yaklaşımın birleştiği nokta, finansal açıdan MEK'lerin tamamının kamu tarafından finanse edilmesinin sürdürülebilir olmadığıdır.

---

[44] CEDEFOP; **2009a**, s.31

[*] Anglo-Sakson: İngilizce konuşan serbest piyasa ekonomilerine verilen genel isimdir (ABD, İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada, İskoçya, İrlanda).

[45] Bruttel, Oliver, "Delivering Active Labour Market Policy Through Vouchers Experiences With Training Vouchers İn Germany", http://ras.sagepub.com/content/71/3/391.full.pdf+html,(07.08.2013)

1980'li yıllardan itibaren işgücü piyasasında pasif programlardan aktif programlara doğru kayan eğilimle birlikte, finansal ve sosyal anlamda desteğe ihtiyacı olan düşük becerili çalışanlar ya da mesleği olmayan bireyler için farklı yöntemlerin uygulanması gerekliliği oluşmuştur.[46] Bu gibi durumlarda kamusal kaynakların maliyet paylaşımı yöntemleriyle MEK giderlerinin karşılanmasında kullanıldığı görülmektedir. Düşük becerili ya da mesleksiz bireylerin becerilerini geliştirmek, kupon başta olmak üzere diğer finansman sistemleriyle doğru kurgulandığında olumlu sonuçlar vermektedir. Bazı gelişmiş ülkelerde bu kurgunun bireyleri hedeflediği, bir kısmında da işverenleri hedef aldığı görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde uzun süreli işsizliğin az olması (göçmen nüfus dışında) ve örgün öğretim-istihdam bağlantısının güçlü olması gibi durumlar, AİP'lerin örgün öğretimini yeni tamamlamış gençlere ve daha çok istihdamda olan çalışanlara yönelik olmasını beraberinde getirmiştir. Bundan dolayı AB ülkelerinin çoğunluğunda bireylerin aldığı eğitimlerin belirli bir kısmını kendilerinin finanse ettiği modeller kullanılmaktadır.

AB ülkelerinde yetişkin eğitimi (adult training), ileri eğitim (further training) ve sürekli eğitim (continuous training) gibi işgücünün beceri özelliklerinin arttırılması için *-finansal zorluklar ve yükselen maliyetler nedeniyle artan MEK talebini karşılamakta güçlük çekilmesinden ötürü-* maliyet paylaşımlı finasman yöntemleri kullanılmaktadır. Kamu kaynaklı olarak düzenlenen MEK'lerde ayrılan bütçenin dengeli olması ve bunun adil ve planlı bir şekilde kullanılması ön plandayken; kamu ve özel sektörün maliyetleri paylaştığı sistemlerde ise bireylerin yeterlilikleri ve kendi ihtiyaçlarını finanse etmeleri/edebilmeleri ön plana çıkmaktadır.[47]

Özetlemek gerekirse çoğu zaman danışmanlık ve rehberlik hizmetlerini de içinde barındıran MEK'ler, maliyetin yüksek, devamlılığın esas olduğu ve sonrasında katılımcının izlenmesini gerektiren uzun ve karışık bir süreçtir. Bu bölümde bu faaliyetlerin maliyetinin eğitime katılanlar, işveren ya da devlet tarafından nasıl karşılandığı ve maliyet paylaşımında farklı hangi yöntemlerin geliştirildiği ve kullanıldığı aktarılacaktır.

---

[46] OECD; "Promoting Adult Learning", http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B, (07.08.2013)

[47] West, Anne; Jo Sparkes; Todor Balabanov; "**Demand-side financing – a focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion and case studies**"; Office For Official Publications Of The European Communities",1. Baskı, Belgium 2000, s.10

2.1. KAMU FİNASMANI

MEK maliyetlerinin tamamının veya bir kısmının kamu kaynakları kullanılarak karşılandığı eğitimlerdir. İstihdam edilebilirliğin arttırılması gibi işgücü odaklı veya dezavantajlı grupların rehabilite edilmesi gibi sosyal sorumluluk odaklıdır. Cave'e göre bu finansman türünde kamu hizmetlerinin verilmesinde bireysel tercihler, devlet temelli bir takım amaçlar için göz ardı edilmektedir.[48]

Türkiye'de AİP'ler kapsamında Kurumun düzenlediği MEK'ler, kaynağı İşsizlik Sigortası Fonu ve Kurum bütçesidir. Engelli ve eski hükümlülere yönelik faaliyetlerin giderleri Ceza Paraları Fonu'ndan karşılanmaktadır. Ayrıca AB, Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası veya diğer uluslararsı örgütlerin hibeleriyle düzenlenen proje bazlı eğitimler de bulunmaktadır.

2.1.1. Giderlerin Kamu Kaynaklarıyla Karşılandığı Eğitimler

Mesleki eğitimlerin maliyetinin tamamının kamu tarafından finanse edildiği eğitimlerdir. Bu eğitimlerde kamusal fayda ön plandadır ancak hizmet sağlayıcıların (HS) ve katılımcının eğitimle ilgi pozisyonları katı kurallar çerçevesinde sınırlandırılmıştır. HS'lerin daha kaliteli eğitim sunması için rekabetin teşvik edilmesi beklenmemelidir.[49] Genellikle kamusal finansmanla açılan MEK'lerden geliri az olan ya da hiçbir geliri olmayan kişiler faydalanmaktadır.

Kamusal finansmanda belirli birkaç HS'nin faydalanacağı şekilde arz odaklı olarak eğitimlerin verilmesi söz konusudur. Örneğin KİK'ler, beceri açığı olan alanlarda -*bilgisayar becerileri veya yabancı dil kursları gibi*- eğitimler düzenleyebilmektedir. Ancak AİPP kapsamında kamusal otorite tarafından düzenlenen eğitimlerin domine ettiği piyasalar durağandır ve HS'lerin daha kaliteli eğitim vermeleri için kendilerini motive edecek unsurlar azdır. Verilen eğitimin kalitesi, piyasanın ihtiyaç duyduğundan düşüktür. Kamusal finasmanla düzenlenen eğitimlerde devlet, verilecek eğitimlerin neler olması gerektiğine, birey adına hareket ederek karar vermektedir. Bireyin bu

---

[48] Cave, Martin "Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services", http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art5-en (07.08.2013)
[49] West**; a.g.e.,** s.11

süreçteki konumu edilgendir ve bireylerin görüşleri ve ihtiyaçları göz ardı edilerek işgücü piyasasının ihtiyaçları temel alınmaktadır.

Kamunun MEK hizmeti sunduğu kitle ile piyasada bu hizmeti ücret karşılığı satın alan kitlenin karşılaştırılmaması gerektiğine dair bir tartışma da süregelmektedir. Kamusal finansmanla ve sözleşme yöntemiyle düzenlenen MEK'lerde katılımcıların tüketici egemenliği -*piyasadan istediği eğitimi ücret karşılığı satın alan katılımcılara kıyasla*- son derece azdır. Kupon sistemi bu noktada, katılımcılara doğrudan harcama gücü vererek bu ilişkiyi değiştirmektedir.[50]

2.1.2. Giderlerin Kamu/İşveren/Çalışan Kaynaklarıyla Karşılandığı Eğitimler

İşgücü piyasasındaki sorunlar, örneğin MEK'lerin getirilerinin hem birey hem de işveren açısından net olarak ortaya konulamadığı durumlarda, eğitimlere katılımda ve eğitimlere yatırım yapmada azalmalar görülmektedir. AB üyesi bazı ülkelerde, kamu desteğinin devamı için eğitim sonrası kazanımların açıkça ortaya konması görüşü hakimdir. Bir takım talep bazlı finansman politikalarının uygulanması noktasında tamamı kamu kaynaklı eğitimlerden ziyade, bu kaynağın destekleme aracı olarak kullanılması görüşü ortaya çıkmıştır. İleri eğitimlerde kamusal finansmanın azaldığı fakat bu amaçla kullanılacak maddi imkanlara ulaşma imkanının daha kolay olduğu bir yapı kurulması gerekliliği savunulmaktadır. Kuponlar, öğrenim hesapları, vergi teşvikleri gibi yöntemler bu gereklilik üzerine geliştirilmiştir.

KİK'ler veya ilgili bakanlıklar, aynı zamanda dezavantajlı gruplar dahilindeki bireyleri (engelli, kadın vb.) sosyal sorumluluk projeleri ve/veya AİP gibi belirli politikaları desteklemek için kurslara katılımı hem birey, hem de HS açısından teşvik edebilmektedir. Bu hedefleri desteklemek için kupon ya da diğer finansman yöntemleri, giderlerin bir kısmını bireylerden veya işverenlerden temin edilmesi amacıyla kullanılabilmektedir.[51]

---

[50] http://ras.sagepub.com/content/71/3/391.full.pdf+html
[51] West; **a.g.e.,** s.13

2.2. ÖZEL FİNANSMAN

Özel finansman, MEK'lerin finansmanında kamu kaynağının kullanılmadığı yöntemdir. Kamusal düzenlemelerin çok az olduğu bu tür eğitimlerde çalışanların daha iyi motive olması, endüstriyel ilişkilerin ve üretkenliğin artması ve çalışanların beceri açısından kendilerini geliştirmeleri ve böylelikle istihdamda kalmalarının devamı söz konusudur.[52] Kamu dışı kaynaklarla finanse edilen MEK'lerde hedefler bireylere ya da işverenlere göre değişmektedir. Bireylerin tercihi mesleki eğitim dışında kişisel gelişimlerini artırmaya yönelik kurslar olabilmekteyken; işverenlerin tercihleri çalışanların işyerinin ihtiyacı olan alanlarda mesleki eğitim almasından yana olmaktadır.

2.3. AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARININ FİNANSMAN YÖNTEMLERİ

Talep bazlı finansman yöntemlerinin (belirli oranlarda) kamu kaynaklarıyla yürütülmesi düşüncesi, açıkça serbest piyasa prensiplerinin AİPP sistemlerine dahil edilmesine ve HS'nin liberal piyasa koşullarında özgürce hizmet vermesine dayanmaktadır.[53]

İşgücü piyasasının beceri ihtiyacının karşılanmasında ortaya çıkan maliyetlerin kimin tarafından karşılanacağı sorusunun cevabı için dünyanın farklı ülkelerinde farklı metotlar uygulanmaktadır. AB ülkelerinde eğitimlerin, mesleki eğitimlerin ve bireysel gelişim eğitimlerinin finansman yöntemi AİPP'lerin uygulanmasında merkezi bir irade olmadığı için ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kupon sistemi dışındaki yöntemlerin çoğu çalışana ve işverene yönelik olduğundan, oranları uygulanan yönteme göre değişen maliyet paylaşımı yöntemleri kullanılmaktadır.

---

[52] West; **a.g.e.,** s.63
[53] http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41538706.pdf

Tablo 4: Farklı Ülkelerde Mesleki Eğitim Kurs Politikaları

ÜLKELER	MEK'in işletmeler için yasal zorunluluk olmadığı ülkeler	MEK'in işletmeler için yasal zorunluluk olduğu ülkeler	Çalışanlarına MEK sunan işletmelere vergi indirimi sağlanan ülkeler	Bireylerin MEK için kaydadeğer sorumluluk aldığı ülkeler	Toplu sözleşme dahilinde MEK'e kaynak ayırılan ülkeler
Kanada	X				
ABD	X				
Hollanda	X				X
İsveç	X				
Almanya	X		X	X	
İsviçre	X			X	
Japonya	X			X	
Belçika	X		X		X
Danimarka		X			X
Şili	X		X		
G.Kore		X	X		
Fransa		X			
İrlanda		X			

Kaynak: http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41538706.pdf

MEK'ler genel ve özel olmak üzere iki farklı şekilde adlandırılmaktadır. Genel eğitimler kişisel gelişim ile ilgili eğitimleri kapsar (yabancı dil, motivasyon kursları gibi), özel (specific) eğitimler ise bireyin sahip olduğu iş/meslek ile ilgili eğitimlerdir.[54] Bu eğitimlerin finanse edilmesi amacıyla kullanılan farklı yöntemler bulunmakla birlikte, bu yöntemlerin ortak noktası ileri eğitimin kamusal kaynaklarla desteklenmesi ve çalışanların da buna bağlı olarak katkıda bulunduğu finansman oranının değişmesidir.[55] Örneğin birçok AB ülkesi (başta Belçika olmak üzere) Küçük ve Orta

[54] Dohmen, Dieter, "**Current Trends In The Of Demand-Led Financing Of Further Training In Europe- A Synopsis**", Forschungsinstitut für Bildungs-und Sozialökonomie, 1.Basım 2007, Berlin, s.27
[55] CEDEFOP; **Individual Learning Accounts**, Publications Office of the European Union, Belgium 2009b, s.14

Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ) kapsamındaki kuruluşları, kendi çalışanlarını mesleki eğitimlerden faydalandırması için maddi olarak desteklemektedir.[56]

Maliyet paylaşım yöntemleri şunlardır:

2.3.1. Vergi Finansmanı

Vergi temelli finansman yaklaşımı (tax-financed approahes), çalışanlarının genel veya özel eğitim almasına katkıda bulunan işverenlerin veya bireysel gelişim eğitimlerine katılan bireylerin, vergi indirimlerinden yararlanmasını kapsayan vergi teşvik yöntemidir. Mesleki ve ileri mesleki eğitim giderlerindeki kesintilerin azaltılmasıdır. Almanya başta olmak üzere birçok AB ülkesinde uygulanmaktadır.

Vergi teşviklerinden işverenler gibi çalışanlarda faydalanabilmektedir. MEK'teki vergi indirimi, bireysel ek gelir vergisi oranına bağlanabilmektedir, örneğin bu oran Almanya'da yüzde 42'dir. Kalan yüzde 58'lik dilim çalışan tarafından karşılandığından, geliri düşük olanlar için bu teşviğin önemli bir değeri yoktur. Bunun nedeni sistemde hedeflenen kesimin sosyal yardımlardan geçinenlerden ziyade; düzenli bir gelir sahibi olarak çalışanların olmasıdır. Ayrıca şirketler işletme içi eğitimlerinin giderlerini de kurumlar vergisinden düşebilmektedirler.[57]

Avusturya'da herhangi bir şirketin çalışanları, yaptıkları işle ilgili becerilerini geliştirecek ileri eğitimlerden faydalanırsa, çalıştığı şirket bu eğitimin giderini kurumlar gelir vergisinden düşebilmektedir. İşletme içi eğitimler, kurs giderlerinin dışında öğretim materyalleri, ulaşım ve konaklama giderleri de vergiden düşülebilmektedir. Ayrıca çalışanların kendilerini geliştirmek için yapmış olduğu eğitim masrafların (yabancı dil eğitimi gibi) yüzde 50'ye kadarını belirli koşullar çerçevesinde devletten geri alma şansı bulunmaktadır.[58]

Vergi muafiyetlerinde diğer ileri MEK finasman yöntemleri gibi yatırıma karşı ayrımcılık söz konusu değildir. Beklenilmeyen gelir getirisi (windfall gains) vardır fakat işgücü hareketliliği etkisi (mobilising effect) düşüktür. Vergi finasmanı yöntemi ileri eğitime katılımı teşvik eder ki bu, üretimin ve kalitenin artmasını dolayısıyla karlılığı

[56] Dohmen; **a.g.e.,** s.35
[57] Dohmen; **a.g.e.** s.32
[58] Dohmen; **a.g.e.** s.33

beraberinde getirmektedir. Vergi temelli teşviklerin önemli oranda dara kaybına neden olduğuna dair bulgular vardır. Örneğin Hollanda'da bu nedenden ötürü 2004 yılında uygulama durdurulmuştur. Ayrıca idari işlemlerin bürokratik olması ve sistemin getirisinin az olmasından ötürü KOBİ'ler tarafından tercih edilmemektedir.[59]

2.3.2. Tasarruf Hesapları

Tasarruf hesapları (savings plan) Temelde çalışanın ileri mesleki eğitim veya kişisel gelişim eğitimleri için kişinin gelirinden belirli bir oranın ayırılmasıdır. Bu banka hesabı üzerinden ya da oluşturulan bir fon üzerinden olabilmektedir. Önceden belirlenmiş belirli bir sürenin sonunda hesaptaki para çekilip, MEK'lerin dışındaki amaçlarla *-örneğin örgün eğitim harcamaları ve üniversite harçları vb. -* kullanılabilmektedir. Ayrıca tasarruflar ana-babadan çocuklara geçebilmektedir.[60]

Tasarruf hesapları maliyeti yüksek eğitimlerin finanse edilmesi açısından önemli bir yöntemdir. Bankalarca bireylerin hesaba para yatırmalarını teşvik etmek amacıyla, hesabın açılmasından itibaren düşük faizli tüketici kredisi seçeneği sunulmaktadır. Fakat yine de hesapların getirisinin az ve işlem maliyetinin fazla olmasından ötürü bankalar tasarruf hesaplarına sıcak bakmamaktadır.[61] Tasarruf hesapları, eğitim amaçlı tasarrufların yeterince sağlanamaması ve amaca hizmet edecek esaslardan uzak olması nedeniyle ikincil öneme sahiptir. Bazı AB ülkelerinde uygulanmış olsa da Avusturya dışında bu modeli devam ettiren başka bir ülke yoktur ve bu ülkede bile çıktılar beklentilerin altında kalmaktadır.[62]

2.3.3. Eğitim Kredileri

Eğitim kredileri (training loans/grants), bireylerin eğitim amacıyla normal şartlardan daha uygun koşullarda bankalardan kredi aldığı AİP finansman yöntemidir. Hükümet bu krediye bir çeşit teminat vermektedir. Bazı AB ülkelerinde genel ya da özel eğitimler için harcanması şartıyla hükümetler, KOBİ'lere düşük faizli ve/veya uzun vadeli krediler sağlamak için bankalarla anlaşmaktadır. Farklı uygulamalarda kredinin

---

[59] http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B
[60] Dohmen; **a.g.e.** s.31
[61] CEDEFOP; **2009b,** s.13
[62] Dohmen; **a.g.e**., s.34

faizi devlet tarafından karşılanabilmektedir. Aynı kolaylıklar çalışanlar için de geçerlidir, örneğin geri ödemeler, bireyin işsiz kalması durumunda ötelenebilmektedir. İngiltere örneğinde "kariyer geliştirme kredileri" olarak adlandırılan ve 1988 yılında küçük çaplı olarak başlatılan sistemden, 2000 yılına gelindiğinde MEK finansmanı için yılda ortalama 11.500 kişi faydalanmaktaydı.[63]

Eğitim kredileri, kıyasla daha az tercih edilmesine rağmen daha fazla parayı eğitim amaçlı olarak kullanıma sunmaktadır. Doğrudan kamu çıkarı olmayan eğitimlerde de, geliri yeterli olmayan kimselerin eğitimlere katılabilmesine fırsat tanımaktadır. Geri ödemelerin aksadığı durumlar sıkça görülmektedir.

2.3.4. Eğitim İzni

Eğitim izni (training leave) bireylerin eğitim amacıyla belirli bir süre boyunca çalışma saatlerinin azaltılması veya eğitim süresince hiç çalışmamasıdır.[64] Hemen her AB ülkesinde kullanılmaktadır. İki farklı yöntemi vardır. Bunlardan ilki ücretli eğitim iznidir. Bu yöntemde çalışan, mesai saatleri içerisinde kurslardan yararlandığında maaşının bir kısmını veya tamamını almaktadır ve alınan eğitimin işyerinin ihtiyaçlarıyla örtüşmesi beklenmektedir. İkincisi ise ücretsiz eğitim iznidir. Çalışana, işyerinde olmadığı saatler için herhangi bir ödemenin yapılmadığı bu uygulama daha çok bireysel amaçlı eğitimlerde görülmektedir.[65]

Eğitim giderlerinin çalışan, işveren ve kamu kaynaklarıyla finanse edildiği uygulamanın yanısıra sadece kamunun sübvanse ettiği örneklerde mevcuttur. Örneğin Almanya'nın eğitim izni yönteminin kullanıldığı eyaletlerde, MEK giderlerinin yarısını yerel hükümetler karşılamaktadır. Ayrıca vergi ve geri ödeme şartı gibi diğer finansman türleriyle kesişecek şekilde de kurgulanabilmektedir.[66]

---

[63] Dohmen; **a.g.e.,** s.29
[64] http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B
[65] CEDEFOP; **Training Leave Policies And Practice In Europe**, Publications Office of the European Union, 1.Baskı, Luxembourg 2012, s.16
[66] CEDEFOP; **2012,** s.22

2.3.5. Geri Ödeme Şartı

Geri ödeme şartı yönteminde (Payback Clause) finansman doğrudan MEK için tahsis edilmemekte ancak yöntemin kullanılması işverenin MEK'e yatırım yapmasını teşvik etmektedir. Bu sistemde işveren, çalışanın MEK maliyetini -*eğitim sonrasındaki süreçte işten ayrılma söz konusu olduğunda*-, bu amaçla harcanan miktarı tazmin edecek şekilde bağlayarak (ilgili hükümleri iş sözleşmesine koyarak) güvence sağlamaktadır. Çalışanlar bir başka firmaya geçmekte özgürdürler fakat çalışan, kurum içi eğitimin üzerinden belirli bir süre geçmeden kendi isteğiyle işten ayrılırsa, işveren çalıştığı süre zarfında o çalışana yönelik yapmış olduğu MEK yatırımlarını kendisinden talep edebilmektedir.[67] Ayrıca bazı durumlarda işveren, işten ayrılan çalışanının yerine işe aldığı kişiye vereceği MEK maliyetlerinin bir kısmını veya tamamını işten ayrılan çalışanından "geri ödeme şartı" yöntemiyle tazmin edebilmektedir.[68]

2.3.6. Bireysel Öğrenim Hesapları

Bireysel Öğrenim Hesapları-BÖH (Individual Learning Accounts-ILA), çalışanların eğitim amaçlı bir hesap açması ve hesaba devlet/işveren/çalışanın maddi katkıda bulunarak bireyin eğitimlerini bu hesaptan finanse etmesi fikri üzerine inşaa edilmiştir.

Avrupa'da en yaygın olarak İngiltere'de kullanılmaktadır. Sistem 2000 yılında hayata geçmiştir. Buna göre 19 yaşını geçen herkes mesleki eğitim amacıyla 25 Pound'luk bir hesap açtığı takdirde, devlet hesaba 150 Pound yatırmaktaydı. Bu sistemle ilk iki yıl içersinde 1 milyon adet BÖH açılmasını beklenirken; bu sayı 2.6 milyonu bulmuştur. İngiltere uygulaması, danışmanlık hizmetleriyle birlikte bireysel gelişim planları geliştirmenin önemini göstermiştir. Danışmanlar, hesap sahibinin özellikleri ve piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda ne tür eğitimlerin alınmasının daha doğru olacağını belirlemektedir. Bu planlar gelişen teknoloji ve eğitim imkanlarınca güncellenmektedir.

İngiltere BÖH sisteminde HS'nin akredite olması gibi bir gereklilik -*pazarın hızlı büyüyeceğine ve kendi kendini düzenleyeceğine inanılması nedeniyle*-

[67] CEDEFOP; **2009a**, s.14
[68] CEDEFOP; **2009a**, s.31

getirilmediğinden bu durum İngiltere'de birçok yolsuzluk yaşanmasına neden olmuştur.[69] 2001 yılında İngiltere'de yeterli standartlara sahip olmayan kurs merkezlerinin eğitim vermesi ve HS'lerin kursiyer imzalarında sahtecilik yapması ve herhangi bir kontrol mekanizmasının olmamasından[70] dolayı askıya alınmış olsa da; sistemin toptan kaldırılması yerine çok daha iyi bir şekilde revize edilmesi gerektiği anlaşılmıştır.

İskoçya'da bu hesapların ancak belirli bir gelir seviyesinin altındaki kimseler için açılmasına izin verilmektedir.[71] İsveç'te devlet, *-İngiltere'de olduğu gibi-* ayrı bir hesaba para koymamakta; toplanan vergi gelirlerinden hesaplara pay aktarmaktadır. Çalışanların bu hesaplara para yatırmasını teşvik etmek için hesaplar, vergiden muaf tutulmuştur. Ayrıca gelir vergisinde yüzde 10'luk bir indirim uygulanmaktadır. Ancak bu uygulama sendikalar ve ticaret örgütlerince sert bir şekilde eleştirilmektedir.[72] İngiltere ve Hollanda'da Kupon ve BÖH katılımcılarının memnuniyet oranı yüzde 90'ın üzerindedir. Katılımcıların geri kalanı kursları çok basit, yüzeysel, fazla genel, fazla teorik ve zor bulmaktadır.

BÖH'lerde yaşanan sorunlara bakılacak olursa, *-özellikle İngiltere'de-* kalite kontrol sisteminin yetersizliğinden ötürü, yolsuzluğun yanısıra yüksek oranda dara kaybı görülmektedir. Kanada ve ABD'de belirli bir geliri olmayanların çok kısıtlı yararlandırıldığı BÖH, yetişkin öğretiminde yüksek katılım oranlarının görüldüğü bir finansman yöntemi olarak yer edinmiştir. İngiltere tecrübesinde görülen, planlama aşamasında sağlıklı bir izleme sisteminin kurulmasının ve uygulama kapasitesinin kısa sürede arttırılmaması gerekliliğidir.[73]

1998 yılında ABD'de yürürlüğe giren İş Yatırımı Yasasının (Work Investment Act-WIA) etkilerini incelemek üzere yakın zamanda bir araştırma yapılmış ve kupon sisteminin etkinliği üzerine bazı kritik sonuçlara ulaşılmıştır. Araştırmaya göre, uzun

---

[69] CEDEFOP; **2009b,** s.17
[70] http://ec.europa.eu/education/news/rethinking/sw375_en.pdf
[71] Dohmen; **a.g.e.** s.11
[72] CEDEFOP; **2009b,** s.12
[73] http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B

süreli işsizler, BÖH'ü bilgi asimetrileri* nedeniyle doğru şekilde kullanmakta zorluk çekmektedirler. Bu durum zaman içerisinde kuponlara yönelik talebin de düşmesine ve kursların uzun süreli işsizler tarafından tercih edilmemesine yol açmıştır.[74]

BÖH sisteminde, HS için akredite olma şartının aranmaması potansiyel anlamda kalite standartından yoksun eğitimleri beraberinde getirmektedir.[75] Hesap sahibi bu durumda kaliteli eğitime kendi imkanlarıyla ulaşmak durumunda kalmaktadır.

2.3.7. Kuponlar/Eğitim Çekleri

Genel anlamıyla kuponlar (vouchers) veya çekler (checks), bireyin istediği özelliklerdeki eğitimi, kendisinin uygun gördüğü HS'den almasına yarayan sistemin aracıdır. Çalışanlara yönelik olarak devlet/işveren/çalışan tarafından finanse edilebildiği gibi; iş arayanlara yönelik olarak devlet desteğiyle de finanse edilebilmektedir. Sözleşme yoluyla düzenlenen MEK'lerle arasındaki temel fark, kupon siteminde HS'lerin kurs düzenlemesinin "akredite olma" şartına bağlanmasıdır.[76]

---

* Bkz: Bölüm 3.4

[74] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy

[75] Dohmen; **a.g.e.,** s.22

[76] CEDEFOP; **2009b,** s.18

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARINDA KUPON SİSTEMİ

3.1. GENEL ÇERÇEVE

Son yıllarda kuponların birçok modern ekonominin farklı sektöründe, farklı yöntem veya isimle yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Kupon, bireyin nakit olmaksızın doğrudan veya dolaylı olarak mal veya hizmet almasını sağlayan araçtır. Katılımcı, kuponun değeri kadar istediği mal ve hizmeti almakta özgürdür ancak bu mal ve hizmeti kuponun dağıtıldığı amaçla kullanabilir (örneğin sağlık sektöründe kullanılmak üzere dağıtılan ve belirli bir değeri olan kupon, eğitim sektöründe kullanılamaması gibi). Özü gereği bürokratik işlemlerin azaltılması, sistemin etkinliği için önemliyse de, kamu tarafından finanse edilen kuponlar mutlaka mevzuatsal düzenlemelere tabi olmalıdır.[77]

Cave[78] kupon sistemini bireylerin mal ya da hizmeti belirli sağlayıcılar içinde nakde çevrilmesi hakkı verilmiş sistem rejimi olarak tanımlarken; Hoeckel[79] sistemi para transferi yapmadan katılımcıya satın alma gücü sağlayan finansman aracı olarak, West[80] ise kullanıcıya alım gücü sağlayan bir tür sözleşme olarak tanımlamıştır.

Avrupa'da son otuz yılda işsizliği azaltmak ve işgücüne katılımı arttırmak amacıyla aktif işgücü programlarına ağırlık verilmektedir. Bu politika değişimiyle işsiz ya da mesleksiz bireyleri piyasaya dahil etmek için kurallarla düzenlenmiş farklı uygulamalar kullanılmaktadır. 1994 yılında AK tarafından yayınlanan büyüme, rekabet edebilirlik ve istihdam temalı Beyaz Belgede (White Paper) "*bütün gençlerin çalışma hayatları boyunca yeni bilgiler edinmesi ve becerilerini geliştirmek için özgürce ulaşabileceği ve kullanabileceği kupon benzeri genel ve çok yönlü sistemler*

---

[77] Steuerle, C.Eugene, "Common Issues For Vouchers Programs", http://www.brookings.edu/~/media/press/books/2000/vouchers/vouchers_chapter.pdf, (15.09.2013)
[78] http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art5-en
[79] http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41538706.pdf
[80] West; **a.g.e.,** s.63

kurgulanmalıdır", denilerek kupon sistemine doğrudan atıf yapılmış ve yirmi yıl öncesinden kupon sisteminin işgücü piyasasında kullanılmasının önemine dikkat çekilmiştir.[81]

Kupon sistemi başta ABD olmak üzere Avrupa'nın birçok ülkesinde kamu hizmetlerinin farklı alanlarında (eğitim, sağlık, barınma, çocuk ve yaşlı bakımı vb.) yıllardır kullanılmaktayken; AİPP açısından diğerlerine kıyasla yenidir. Kuponlar kamu hizmetlerinin sunulmasında kayda değer bir esneklik sunmaktadır.[82] Farklı AB ülkelerinde ileri eğitimler özel veya devlet kökenli HS'ler ile sözleşme[*] (contracting out) yöntemiyle yapılmaktadır. HS'ler kupon sisteminde -*sözleşme yöntemine kıyasla*- çeşitli yükümlülüklere tabi olmadıkları için piyasada daha özgür faaliyet göstermektedir. Sözleşme sistemi bireysel tercihlerin göz ardı edildiği ve piyasanın ihtiyaçlarının ön planda olduğu bir sistem olmasından ötürü eleştirilmektedir. Kupon sisteminin en büyük avantajı bireylere daha çok seçme imkanı vererek HS'ler arasında rekabet yaratmasıdır.[83] Bu rekabet kaliteyi ve verimliliği beraberinde getirmektedir. Bireysel tercihlerin özgürce kullanılması, kullanıcıların faydacı bir yaklaşımla kendi bireysel gereksinimlerine en uygun mesleki eğitimi ya da bireysel gelişim eğitimini talep etmesini mümkün kılar. İşgücü piyasasının talep ettiği becerilere ve niteliklere sahip olmayan dezavantajlı gruplara ait bireylerin tercih imkanının olması, onların standart bir eğitimden daha iyi eğitim almalarına imkan sağlamakta ve böylelikle istihdam edilme şanslarını arttırmaktadır.

Kuponlar işgücü piyasasındaki hem arz hem de talebe yönelik tercihlerin artması üzerine inşa edilmiştir. Sistemin başarısı HS'ler arasındaki rekabete ve katılımcının uygun HS'yi bilinçli olarak seçmesine dayanmaktadır. Bu seçimlerin yapılacağı serbest ortamın, politika belirleyiciler tarafından sağlanması gerekse de; burada kamu adına veya özel sektör adına çalışan kimselerin katılımcıya herhangi bir yönlendirmede bulunmaması büyük önem arzetmektedir.

---

[81] West; **a.g.e.**, s.5

[82] http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art5-en

[*] Çalışmada incelenen ülke uygulamalarında görülen, sözleşme yönteminin bazı durumlarda katılımcı ve hizmet sağlayıcı arasında eğitim kontratı şeklinde; bazı durumlarda da ihale süreci sonrasında kamu istihdam kurumu ve hizmet sağlayıcı arasında eğitim sözleşmesi şeklinde olduğudur.

[83] http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B

Kupon sistemi bireysel karar alma sürecinin etkinliğini iki şekilde arttırmaktadır. Birincisi MEK maliyetini karşılayıp daha fazla bireyin yeterliliğini arttırarak, ikincisi bireylere doğrudan satın alma gücü verip kendi ihtiyaçları ile en iyi örtüşen hizmeti satın almalarını sağlayarak. Bununla birlikte kuponların kullanılmasında rehberlik, planlama ve paydaş kurumlar arasındaki yakın işbirliği uzun dönemli sosyal hedeflere ulaşmada etkinliği arttıran diğer faktörlerdir.[84]

Kupon sistemiyle küçük ve orta boy işletmelerin rekabetçiliği korunmakta ve teknolojik değişimlere açık olmak için kurslara yatırım yapılması sağlanmaktır.[85] Bu doğrultuda kuponlar sadece işsizlere, dezavantajlı gruplara değil; çalışanlara da dağıtılmaktadır. Hatta AB'de birkaç ülke dışında kuponlar büyük oranda çalışanlara yöneliktir. Ayrıca çalışanlarını MEK'lerden faydalandırması amacıyla işverenlere yönelik kuponlarda kullanılmaktadır.

3.1.1. Tarihsel Süreç

MEK'lerde ihale yönteminin bürokratik oluşu, kazuistik kuralları, farklı ihtiyaçlara farklı yaklaşımlar getirmekten uzak yapısı vb. nedenlerle daha farklı kurgulanmış ve işgücü piyasasının farklı gruplarının ihtiyaçlarına daha sağlıklı cevap verecek yöntemlerin geliştirilmesi ve uygulanması gerekliliği doğmuştur. Kupon sisteminin uygulandığı ülkelerde, işgücü piyasasının bu tür benzer süreçler ve edinilen birikimler sonunda belirli bir seviyeye gelmiş olduğu görülmektedir.

Kuponlar ABD ve diğer Aglo-Sakson ülkelerinde iyi bilinen bir sosyal politika aracıdır. "Yeni Kamu Yönetimi"nin en önemli unsurlarından birisini teşkil etmektedir. Yeni Kamu Yönetimi ABD'de 80'li yılların başında Başkan Reagan tarafından uygulanmaya başlanmış olup Amerikan yönetim anlayışı ve yapısında bürokratik yapıdan piyasa odaklı bir anlayış ve yapıya geçişi temsil eder. Kuponların eğitim sektöründe kullanılması fikri ise 1960'ların başına, ünlü ekonomist Milton Friedman'a kadar gitmektedir. Teoride kupon sisteminden ilk kez *-kelime anlamıyla olmasa da-* ABD'li yazar, politikacı ve aktivist olan Thomas Paine 1791'de yayımlanan "İnsanın

[84] West; **a.g.e.,** s.38
[85] West; **a.g.e.,** s.57

Hakları" (Rights of Man) adlı eserinde bahsetmiştir. Paine bu eserinde yoksul ailelerin çocuklarının kamusal kaynakla yılın altı ayı boyunca okutulmasını önermektedir.[86]

Yeni Kamu Yönetimi kapsamında sistem ilk defa 1984 yılında Minnesota'da düşük gelirli öğrencilere kupon dağıtılmasıyla başlamıştır. Öğrenciler kuponları arzu ettikleri özel veya kamu okullarında kullanabilmekteydiler. Kupon sisteminin kullanılmasındaki amaç eyalet hükümetinin belirli gruplara mal ve hizmet satın alma gücünü vermek istemesiydi. Bugün ABD'de kuponlar, yoksullara yiyecek yardımı, düşük gelirliler için barınma, çocuk bakımı, sağlık, ilk, orta ve yükseköğretim ile işgücü piyasası eğtimleri için kullanılmaktadır.[87]

90'lı yıllarda Almanya'da Şansölye Schröder ile İngiltere'de Başbakan Blair ve ABD Başkanı Clinton, ülkelerinde piyasa bileşenlerinin sosyal unsurlarını da göz önünde bulundurarak hükmetmekten yönetmeye doğru daha sosyo-liberal politikalar izlemeye başlamışlardır. Bu iktidarlar döneminde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, bir yönetim politikası olarak yaygın bir şekilde uygulanmıştır.[88] Böylelikle kamu hizmetlerinin piyasa temelli olarak sunulması, etkinliğinin arttırılması amaçlanmış ve vatandaşların bireysel tercihlerinin piyasalara yön verecek önemli bir unsur olması hedeflenmiştir.

Almanya'da 2002 yılında Schröder hükümetinin kamuoyuna sunduğu Hartz "İşgücü Piyasası Reform Tasarısı"nın[*] bir parçası olarak MEK kuponları (Bildungsgutscheine) 2003 yılı Ocak ayında dağıtılmaya başlanmış ve kupon sistemi, sözleşme sisteminin yerini almıştır.[89]

3.1.2. Hizmet Sağlayıcılar

HS'ler, eğitim veya kurs sağlayıcısı olan, doğrudan bu amaçla kurulmuş, eğitimi ana faaliyeti olarak icra eden kuruluş veya işverenlerdir. Aynı zamanda hizmet sunan

---

[86] Flew, Antony; "History of the Voucher Idea", http://www.fee.org/the_freeman/detail/history-of-the-voucher-idea#ixzz2l1azxq6H , 18.11.2013
[87] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy
[88] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[*] Bkz: Bölüm 4.1.
[89] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy

bireyleri de kapsamaktadır.[90] HS'ler, AİPP kapsamında mesleki eğitimin sunulmasında eğitimi organize/finanse eden kurum ve iş arayanla birlikte sürecin başlıca unsurudur. AİP'ler kapsamında İŞKUR mevzuatında hizmet sağlayıcı olarak sayılan kurum/kuruluşlar şunlardır:

> "*Millî Eğitim Bakanlığına bağlı eğitim ve öğretim kurumları, Üniversiteler, 14/6/1973 tarihli ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununa ve 8/2/2007 tarihli ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununa dayanılarak kurulan özel öğretim kurumları ve özel eğitim işletmeleri, özel sektör işyerleri, Kuruluş amaçları doğrultusunda olmak şartıyla; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi, işveren, esnaf sendikaları, özel kanunla kurulan banka ve kuruluşları ve bunlara bağlı işyerleri ile iktisadi işletmeleri bulunan dernek ve vakıflar.*" [91]

İŞKUR tarafından düzenlenen MEK'ler ve Girişimcilik Eğitim Programlarında hizmet alımı yöntemi kullanılmaktadır. Mevzuatsal kurgunun önemli bir bölümü, işin yüklenicisi ve ödemelerin yapıldığı taraf olması bakımından HS'ler ile ilgilidir.

Kurumun HS'ler ile olan ilişkisi, hizmet alım ilanından başlamak üzere tekliflerin alınması, değerlendirilmesi, sözleşmenin imzalanması, eğitimlerin verilmesi ve sonrasında kursiyerlerin zorunlu istihdam süresi boyunca devam etmektedir. Bu ilişki kamu çıkarının korunması amacıyla herhangi bir hukuksal hataya yer vermeyecek biçimde sıkı bir şekilde kurallara bağlanmıştır. Benzer kurallar katılımcılar içinde bulunmaktadır. Batılı ülkelerde işgücü piyasalarının olağan gelişimi neticesinde benzer bürokratik düzenlemelerin sürdürülebilirliği tartışılagelmiş olup, bunun sonucunda hem HS'lerin hem de katılımcıların süreçte daha özgür hareket edeceği ve daha az edilgen olacağı farklı modeller geliştirilmiştir. Bu modellerde, kamusal otoriteyi temsil eden kurumların görevleri, kamu kaynaklı MEK'lerin mevzuat düzenlemesini ve gerektiğinde MEK'lerin denetiminin yapılması olarak belirlenmiştir.

Rekabet, kupon sisteminin sağlıklı işlemesi için gerekli olan önemli bir unsurdur. Sözleşme sisteminde HS'ler arasında finansal olarak eğitimleri sübvanse eden kurum/kuruluşlara (işi yaptırana) yönelik bir rekabet varken; kupon sisteminde hizmet sunulacak kitleye yönelik bir rekabet söz konusudur. Rekabete dayalı piyasaların işleyiş mantığına göre piyasanın ne derece etkin olduğu, piyasada ne kadar HS'nin olduğuna

---

[90] Terminology of European Education and Training Policy-A Selection of 100 Key Terms, http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/13125.aspx, (01.10.2013)
[91] **Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği,** R.G. 12.03. 2013/28585

değil; istekli HS'lerin rahatça piyasaya girebilme imkanı olup olmadığına bağlıdır.[92] Bu açıdan bakıldığında rekabetin önüne geçecek veya birkaç HS'yi piyasada dominant duruma getirecek yasal düzenlemelerden kaçınmak gerekmektedir. Aksi bir durum eğitim kalitesinin zamanla düşmesine neden olacaktır. Mesleki eğitim kuponlarının kullanımını savunan kimselere göre, piyasaya özgürce girebilen HS'ler, rekabeti ve asgari hizmet kalitesi artışını da beraberinde getirmektedir.[93] HS'ler pazara, uzun ihale süreçlerine bağlı olmaksızın veya istihdam yükümlülüğü gibi uzun vadeli taahhütler vermek durumunda olmadan girip çıkabildikleri için sistem, rekabet edebilirliği desteklemektedir. Talep bazlı MEK'lerin daha tutarlı çıktılar sunmasıyla, eskiden tercih edilmekte olan arz yönteminin kaybolmaya yüz tutması, kapasiteleri sınırlı olan küçük ölçekli HS'ler için pazara girmenin önündeki engelleri kaldırmaktadır. Lakin popülerlik ve markalaşmış olmak gibi soyut nedenler de piyasaya girmek için birer engel olarak görülebilmektedir ve bunlar piyasada yer edinmenin önündeki somut yatırımlardan veya sözleşme maliyetlerinden daha önemli engellerdir.

Kupon sisteminde teoride HS'yi seçme özgürlüğüyle bireysel tercihlerin artması beklense de; gerçekte HS'ler arasında dengesizlik veya eşit olmayan dağılım söz konusu olabilmektedir. Bunun nedeni bazı bölgelerde ve bazı kırsal kesimlerde sadece bir kaç HS'nin olmasıdır. Nüfusun az olduğu, piyasada bir iki HS'nin faaliyet gösterdiği bölgelerde kupon sisteminin kullanılması MEK'lerin amacına ulaşmasında negatif etkiye yol açabilmektedir.[94] Bu durumun muhtemel olumsuz sonucu küçük HS'lerin piyasaya girmekte zorluklar yaşamasıdır. Böylesi bir durum diğer büyük ölçekli HS'ler arasında işbirliğinin başlamasına neden olur. Bu tip işbirliği daha çok gizli anlaşma statüsündedir ve küçük şehirlerde sistemin temeli olan "rekabet" unsurunun gelişmesini engellediği savunulmaktadır.

Kupon sisteminin kullanılmaya başlanmasıyla birlikte Almanya'nın daha az gelişmiş ve aynı zamanda işgücü piyasasının daha dar olan kesimlerinde (genellikle eski

---

[92] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf

[93] Álvarez, Assumpta Aneas; Palma, Fernando López; Doz, Marta Vilar; "European Guidelines For The Development Of Mechanisms/Tools Supporting The İndividual Demand For Training Through Use Of Training Vouchers", http://www.fse.provincia.tn.it/binary/pat_fse/progetti_transnazionali_interregionali/European_Guideline_english_def.1347434152.pdf , (31.01.2013)

[94] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf

Demokratik Almanya şehirlerinde) oligopol* yapılanma gözlemlenmiştir. Bazı HS'ler, belirli mesleklerde eğitim vermeye talip olurken, diğer mesleklerdeki kurslar diğer HS'lere bırakılmaktadır. Bu da rekabetin gelişmemesine ve eğitimin kalite seviyesinin aynı kalmasına neden olmaktadır. Teoride kuponlar ile katılımcının seçme egemenliği görece artmış olsa bile; oligopol yapıda rekabet gerçek anlamda söz konusu değildir. Rekabet bir anlamda kurulmuş düzenin devamını sağlamak amaçlı göstermelik olarak vardır. Gerçekte ise katılımcının seçenekleri kısıtlanmıştır.[95]

3.1.3. Akreditasyon

Akreditasyon genel anlamda sözleşme yönteminde HS'nin her bir ilan için ibraz ettiği fiziksel, mekansal, eğitici nitelikleri vb. şartların, HS özelinde belirli bir periyot için bir seferde onaylanmasıdır.

Bir HS'nin akredite olması, eğitim verilecek mesleklerin gerektirdiği asgari şartları taşıyıp taşımadığının belgelendirilmesidir. AB ülkelerinde herhangi bir meslekte akredite olan HS'ler, o meslekte eğitim almak isteyen tüm katılımcılara eğitim verme hakkını kazandırmaktadır.[96] Kupon benzeri maliyetlerin paylaşıldığı sistemlerin daha etkin olması ve HS'lerin sunduğu hizmetin kalitesinin sağlanması için HS'lerin akreditasyon almaları teşvik edilmektedir.[97]

Akreditasyon MEK'in idari sistemine yakından bağlı olup birbirinden bağımsız değerlendirme ve destekleme yapılarının kurulmasını teşvik etmektedir. MEK hizmeti veren kuruluşlarının kurum içi değerlendirme süreçlerinin gelişmesini sağlayarak kalite standartlarını, işletmenin kendi çalışmalarındaki süreçlere dahil etmektedir. Akreditasyon, kursların kalite düzeyine dair şeffaflık ortamının oluşmasını sağlamaktadır.[98]

---

* **Oligopol:** Az sayıda firmanın olduğu piyasa yapısına denir. Tüketicinin talebinden daha az, tekelin arzından daha çok üretim yapılır. Rekabet eden firma sayısının az, sektöre girişin zor, piyasadaki malların benzerliğinin yüksek, bireysel firmaların fiyatların üzerinde fiyat belirleyebilme gücünün sınırlı olduğu ortamlarda ortaya çıkar.

[95] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf

[96] West; **a.g.e.,** s.25

[97] http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B

[98] CEDEFOP; **Accredition and Quality Assurance in Vocational Education and Training,** Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009c, s.45

HS'lerin akredite olması bir takım yasal düzenlemelerle gerçekleşmektedir. Eğitimlerin denetlenmesi, eğitim mevzuatının standartlaştırılması ve bireyin kupon sistemindeki hakların korunması -*örneğin memnun olunmayan eğitim için kaybının karşılanması da buna dahildir*- gerekmektedir.

3.1.3.1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Akreditasyon Süreci

2000 yılında AB üye ülkeleri tarafından kabul edilen Lizbon Stratejisi ve 2002'de deklare edilen Bologna ve Kopenhag kriterleriyle birlikte Birlik, MEK'te üretim, verimlilik, yenilik, rekabet edebilirlik vb. unsurları arttıracak bir takım standartlar getirmiştir. 2009 yılında Avrupa Parlementosu ve AK kalite güvencesi ve kalite politikalarını yayınlamıştır.[99]

Avrupa Mesleki Eğitim Kursları Kalite Güvencesi Referans Çerçevesi (Quality Assurance Reference Framework For Vocational Education And Training- EQAVET[*]) ile üye ülkelere mesleki eğitim için bir takım yasal düzenlemeler yapmaları önerilmiştir. Ortak Kalite Güvencesi Çerçevesi (Common Quality Assurance Framework - CQAF), 2006 yılında AK tarafından -*AB'ye yeni katılanlar başta olmak üzere*- üye ülkelerin AB kalite güvence sistemleri temelinde MEK reformlarının desteklenmesi ve MEK'lerde kalite güvencesini sağlaması için oluşturulmuş bir şemadır.[100] CQAF, MEK düzenlemeye talip olacak HS'lerin, mekan, eğitici, müfredat, istihdam, sektörel işbirliği vb. konularda bir takım kriterlere sahip olmasını tavsiye etmekle birlikte bunun herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır.[101] Danimarka, Macaristan, Romanya, Finlandiya ve İtalya'nın dahil olduğu bazı AB ülkeleri CQAF önerileri doğrultusunda yasal düzenlemeler yapmıştır.[102]

---

[99] CEDEFOP; **2009c,** s.1

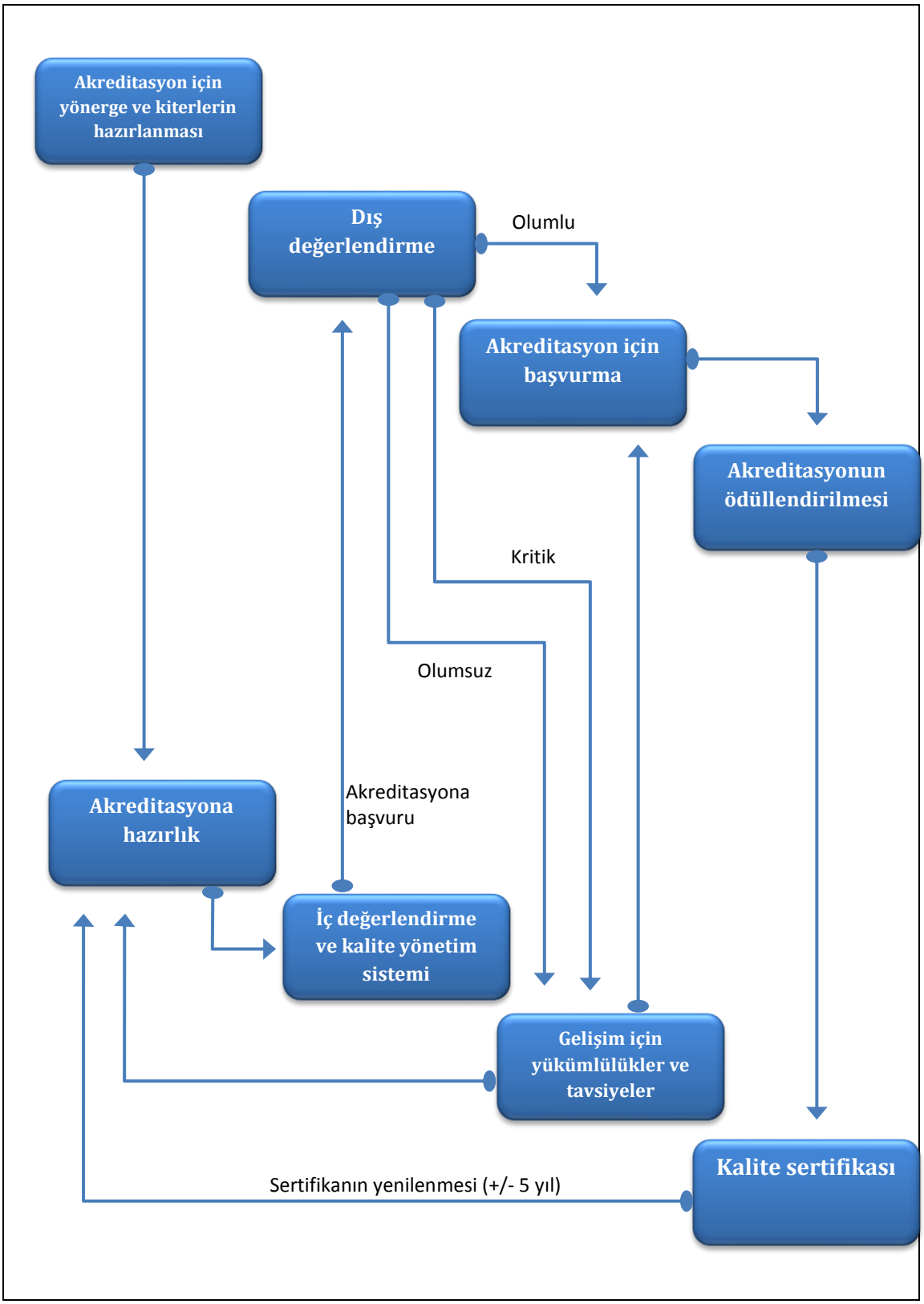
[*] EQAVET ile ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz: http://www.ua.gov.tr/programlar/erasmus-program%C4%B1/leonardo-da-vinci-program%C4%B1/2007-2013-d%C3%B6nemine-ait-bilgi-ve-belgeler/eqavet

[100] CEDEFOP; **2009c,** s.7

[101] CQAF-VET - Provider Model(02/11/2009-02/11/2011), http://www.cqafvet.eu/Index.aspx , (15.11.2013)

[102] CEDEFOP; **2009c,** s.46

Şekil 1: AB Ülkeleri Genelinde Akreditasyon Süreci



Kaynak: CEDEFOP**; 2009c,** s.12

3.1.3.2. İç Kontrol/Değerlendirme Süreci

HS'nin kendi içinde kalite kontrol kuralları getirmesi akreditasyon sürecinin en önemli bölümüdür. Danimarka, İrlanda, Hollanda ve İngiltere'de HS tarafından iç denetim raporlarının başvuru sırasında sunulması, akreditasyonun değerlendirme sürecinin başlaması için ön şarttır.[103]

Bazı AB ülkelerinde HS'nin iç denetim sistemi öyle bir noktaya gelmiştir ki, birçok noktada kamusal denetime gerek bile kalmamıştır. Bunun temel gerekçesi her bir HS'nin daha iyi şartlarda kurs düzenleyerek rekabette bir adım öne geçmeyi ve bu yolla katılımcılar tarafından tercih edilebilirliğini arttırmayı hedeflemesidir. İsveç gibi bazı üye ülkeler akreditasyon başvurusu sırasında HS'nin kendi bünyesinde oluşturmuş olduğu iç denetim biriminin raporlarını, resmi beyan olarak kabul etmektedir. Akredite olduktan ve eğitimlere başladıktan sonraki denetimlerde, yanlış beyana kanıt olabilecek bir durumda para cezası veya akreditasyonun iptali gibi yaptırımlar uygulamaktan ziyade; genel uygulama HS'nin belirli bir süre içinde eksikliklerini gidermesi ve hizmet kalitesini arttırmasının teşvik edilmesinden yanadır. Akreditasyon kurumu HS'ye yönelik belirli sıklıkta denetimler yapmakta, eksiklikleri raporlamakta ve bunların düzeltilmesi için HS'ye bir plan sunmaktadır. Herkese açık olan bu raporlar, HS'ler tarafından kendi eksikliklerini görmek ve gidermek için son derece önemli bulunmaktadır. Piyasada daha başarılı olan HS'lerin, kurum içi denetimlerde kendi eksiklerini, dış denetimlere gerek kalmaksızın tespit ettikleri ve bunları düzeltme yoluna gittikleri görülmüştür.[104]

3.1.3.3. Akreditasyon Sürecinde Ülke Uygulamaları

3.1.3.3.1. Almanya

2003 yılında yürürlüğe konan, HBÖ ve ileri öğrenme sistemlerinin yeniden kurgulanmasına yol açan Hartz reformlarıyla kamu kaynaklı sürekli eğitim ve ileri eğitim uygulamalarının yapısı yeniden oluşturulmuş, HS'lerin belirli kriterler taşımasına yönelik düzenlemeler yeni yapının en önemli unsurlarından biri haline gelmiştir.[105]

---

[103] CEDEFOP; **2009c,** s.13
[104] CEDEFOP; **2009c,** s.32
[105] CEDEFOP; **2009c,** s.14

Reform dönemi HS'ler arasında daha fazla rekabet ve şeffaflık sağladığı gibi, eğitimlerin kalitesinin de belirli asgari standartlara oturtulmasını sağlamıştır. Kupon sistemiyle birlikte HS'lerin -*hizmet sunduğu kimselerin piyasaya başarılı bir şekilde yeniden entegre olması için*- akredite olma zorunluluğu getirilmiş ve böylelikle kalite garantisi sisteme dahil edilmiştir.

Almanya'da HS'lerin ve bunların sunduğu kurs hizmetlerine "sertifikasyon" veya "lisanslandırma"; akreditasyon değerlendirmesi ve onayını veren kuruluşlara "sertifikasyon kurumları" (*Zertifizierungsstellen)* veya "ekspertiz merkezleri" (*fachkundige Stellen)* denilmektedir.[106] Bu kuruluşların faaliyet göstermesi için ilk etapta yapının çatısını oluşturan Alman Federal İstihdam Kurumu-FİK (Bundesagentur für Arbeit-BA) tarafından akredite edilmesi gerekmektedir. Alman akreditasyon modelinde FİK dahil kamu kurumları HS'nin yetkilendirme sürecinde doğrudan yer almamaktadır. Buna göre HS, kamu kaynaklı MEK vermeye talip olacaksa, kapasitelerini ve deneyimlerini FİK tarafından onaylanmış olan sertifikalandırma ajanslarına belgelendirtmeleri gerekmektedir.[107] HS'ler, eğitim düzenlemek için sertifikasyon almalı ve kurslarını lisanslandırmak zorundadır. Bunun için ulusal düzeyde yetkilendirilmiş özel ajanslara başvurmaları gerekmektedir. HS'ler, sertifikasyon ajanslarına tüm ülkede faaliyet gösterecek şekilde, bölgesel faaliyet gösterecek şekilde veya sadece belirli bir sektörde faaliyet gösterecek şekilde başvurabilmektedir. Sertifikasyon akreditesi üç yıllık geçici sürelerle verilmekte ve bu süre sonunda yeniden değerlendirme sürecinden geçilmesi gerekmektedir.[108] Özetle kamusal otorite, HS'lerin kurs düzenleyecek asgari yeterliliklere sahip olup olmadığını değerlendirecek olan ajansları, yine benzer şekilde belirli ölçütler ve yeterlilikler çerçevesinde önceden yetkilendirmektedir. Bu ajanslar aynı zamanda eğitimlerin denetimini de gerçekleştirmektedir. Bununla birlikte akreditasyon konseyi (*Anerkennungsbeirat*), süreçte HS'ye danışmanlık hizmeti vermektedir.

2004 yılından beri mesleki eğitim vermek isteyen HS'ler, kurum içi kalite yönetim sistemine de sahip olmalıdırlar. Almanya ve birçok AB üyesi ülkede, HS'lerin

---

[106] CEDEFOP; **2009c,** s.14
[107] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[108] CEDEFOP; **2009c,** s.15

kendi idari yapılarında yeterliliklerini sürekli denetleyen bir birim yer almaktadır. Bu birim, akreditasyon ajansından önce eksiklikleri bulmak ve gidermekle yükümlüdür.

Ajans, HS'lerin asgari yeterliliklere sahip olup olmadığını bir takım kriterlere göre denetler. Bunlar kursiyerleri istihdama kazandırma kapasiteleri, eğiticilerin deneyim ve yeterlilikleri, kursiyerlere yönelik oryantasyon hizmeti, eğitimlerin sektörel gelişmelere göre güncellenme sıklığı, kalitenin arttırılması için dış kuruluşlardan teknik yardım almak gibi kalite gelişimi ve güvencesi bileşenlerine ne oranda uyulduğu vb. kriterlerdir. Sertifikalandırma aşamasında sertifikasyon ajansları, bu kriterlerin ne oranda karşılandığını göz önünde bulundurmaktadır.[109] Sertifikalandırılmış HS'ler tescil edilmiş bir marka gibidir; MEK düzenlemek için piyasadaki ilanlara başvurabilir ve işletmesinin ve hizmetinin reklamını yapabilir. Akredite olan HS, eğitim alabilecek HS'lerin FİK tarafından kayıtlarının tuttulduğu veritabanında yer almaya hak kazanmaktadır.[110] Katılımcılar veritabanına ulaşmada ve HS'yi seçmekte[*] tam olarak özgürdür.[111]

Alman akreditasyon sistemine yönelik yapılan en dikkat çekici itiraz FİK çalışanlarından gelmektedir. Sertifikalandırma ajanslarının, sertifikalandırma sürecinde tarafsız değerlendirme yapamadıkları çünkü birçok ajansın aynı zamanda piyasada HS olarak faaliyet gösterdiği iddia edilmektedir.[112]

3.1.3.3.2. İtalya

İtalya'daki akredite sistemleri bölgeler arasında farklılıklar göstermektedir. Bazı otonom bölgelerde akreditasyon ISO 9000 kriterleri uyarınca yapılmaktadır. Bunun en önemli dezavantajı sürece gereğinden fazla bürokrasi dahil etmesi ve böylece küçük HS'lerin piyasada tutunmasında zorluklar yaşamasına neden olmasıdır. Bu soruna bir çözüm getirmek amacıyla merkezi hükümet standart yeterlilik kriterlerini belirlemiştir. Yerel otoriteler, yerel ihtiyaçlar veya yerel işgücü piyasası özellikleri doğrultusunda bu

---

[109] CEDEFOP; **2009c,** s.17
[110] Poeschel, Friedrich; "Assignment vs. Choice: Lessons From Training Vouchers", http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.408674.de/poeschel_applied_micro_seminar_okt2012.pdf ,(07.07.2013)
[*] Alman akredite olmuş hizmet sağlayıcıları için (ing.)Bkz: http://www1.imove-germany.de/cps/rde/xchg/imove_projekt_international/hs.xsl/search_providers.htm
[111] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy
[112] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf

kriterler sabit kalmak şartıyla ek düzenlemeler yapabilmektedir.[113] HS'lerin akredite şartlarından en önemli iki tanesi: önceki eğitimlerin çıktıları ve yerel paydaşlarla (okullar, işverenler, KİK'ler, belediyeler, STK'lar) olan ilişkilerdir.

3.1.3.3.3. İsveç

İsveç Gelişmiş Mesleki Eğitim Ajansı (Myndigheten for Kvalificerad Yrkesutbildning) kalite standartlarınca kursların onaylanması ve akredite edilmesinden sorumlu, özerk bir kamu kurumudur. Temel akredite süreçleri şunlardır: Kursun resmi olarak onaylanması, genel kalite incelemesi, takip anketi uygulaması, genel kalite düzeltmesi.

Yeni bir kurs başlamadan önce kurs resmi olarak onaylanır. Ajans, HS'lere ve katılımcılara bu onaylama işleminden sonra ödeme yapabilir. Her başvuru, ajansın farklı iki uzmanı tarafından bağımsız olarak değerlendirilmektedir. İsveç modelinde iç kalite denetim sistemi bulunmamaktadır. Paydaş kurumların temsilcilerinden oluşan ve Eğitim Kurulları olarak anılan oluşumlar her kurs ve programı yakından takip etmektedir.[114]

İsveç modelinde HS'ler, eğitim süreci içersinde bir takım denetimlere tabi tutulmaktadır. Akreditasyonun devamı için kursiyer anketleri, eğitim esnasında HS'ye yapılan denetimler, Eğitim Kurulunun görüşleri, HS'nin kendini geliştirmeye yönelik planları ve faaliyetleri değerlendirme sürecinde göz önünde bulundurulur. Ayrıca eğitim sonrası kursiyerlerin istihdama girip girmedikleri, girdilerse kurslarda kazanmış oldukları becerilerin işlerinde ne kadar kullanıldığı da değerlendirilmektedir. HS'nin eğitim öncesi verdiği taahütleri doğru kabul ederek yapıyı daha çok güven üzerine kuran bu modelde; eğitim sürecine -*diğer modellere kıyasla*- daha müdahil bir yapısı vardır.

3.1.3.3.4. Amerika Birleşik Devletleri

ABD[*], farklı eyaletlerde farklı akreditasyon sistemlerine sahip olsa da genel olarak iş arayanlar sadece "uygun kurs sağlayıcılar" listesindeki HS'lerden eğitim alabilmektedir. Listedeki HS'ler yerel istihdam birimi tarafından performans kriterlerine

---

[113] CEDEFOP; **2009c,** s.20
[114] CEDEFOP; **2009c,** s.22
[*] ABD Wisconsin eyaletindeki akredite hizmet sağlayıcılar ve performansları için Bkz: http://dwd.wisconsin.gov/det/ITAScoreCard/ITAProviderReport.htm

göre önceden sertifikalandırılmaktadır. Ancak HS'ye ait doğrulanabilir veri akışının olmaması, performansı değerlendirme ve buna göre listeye girip çıkacak HS'lerin takibi açısından büyük zorluklar yaşanmasına neden olmaktadır.

HS'lerin başarı kriterleri devam eden programlar için programın tamamlanması iken; bitmiş programlar için istihdam, istihdamda kalma süresi ve katılımcının kazanmakta olduğu ücret aralığı gibi farklı kriterlerdir. Performans kriterleri, HS'yi bir bütün olarak değil, her programı ayrı ayrı olarak onaylanmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla HS'ler için işlem maliyetleri, Avrupa'daki akreditasyon maliyetlerine kıyasla çok yükselmiştir.[115]

3.1.4. Katılımcı Özellikleri ve Tercihleri

Kupon sistemi, özellikle beceri açığı ve maddi yoksunluğu olan kimselerin ve dezavantajlı tabir edilen kitlenin istihdama kazandırılmasında en güçlü araçlardan biridir. Bu hizmetin dezavantajlı gruplara ulaşmasında hedef odaklı iletişim, uygun pazarlama, halkla ilişkiler stratejileri, danışmanlık ve özellikle katılımcıyı bilgilendirme çok önemlidir.[116]

Bireyin, hem kendisinin hem de işgücü piyasasının beceri ihtiyaçlarının farkında olmaması birçok yetişkinin eğitim faaliyetlerinden uzak durmasına neden olmaktadır. Bu durum, birey öğrenmeye istekli olsa bile devam etmektedir; çünkü uygun bilgiyi ve rehberlik hizmetini kullanacak yeterli bilgi birikiminden uzaktır. Böylesi bir durumda düşük becerili bireylerin, kendi öğrenim ihtiyaçlarını ve işgücü piyasasındaki gelişmeleri değerlendirmekten uzak olmalarından ötürü, özel bir desteğe ihtiyaçları bulunmaktadır.

Kamu finansmanıyla kuponlardan kimlerin faydalandırılacağı ülkeden ülkeye değişse de, özel grupların (özellikle gençler ve uzun süreli işsizler) kuponlardan yararlandığı görülmektedir. Kupon sisteminin uygulanabilir olduğu hedef kitle şunlardır:

- Örgün öğretimini tamamlamış gençler

[115] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[116] CEDEFOP; **2009b,** s.19

- Sürekli eğitimden yararlanmak isteyen çalışanlar (bazı beceri alanlarına odaklanmak suretiyle)
- Belirli sektörlerdeki KOBİ çalışanları
- Belirli bir süre çalışmış ve tekrar işgücü piyasasına girmek isteyen kimseler (doğum yapan kadınlar gibi)
- Çalıştığı halde tekrar mesleki eğitim almak isteyen yetişkinler
- Mesleği olduğu halde çalışmayan ve mesleğinde eğitim alarak istihdam olmak isteyen yetişkinler (belirli alanlardaki eğitimlere odaklanma suretiyle).
- İş sebebiyle veya kişisel nedenlerle beceri seviyelerini yükseltmek isteyen yetişkinler.[117]

Kuponlar eğitim merkezlerinde yapılan mesleki eğitimin maliyetlerinin karşılanması için insanlara sunulmaktadır. Düşük gelirli ve yeterlilikleri az olan bireylerin, özel (eğitim) merkezlerine ulaşabilirliğini arttırmak hedeflerden biridir. Ancak yapılan çalışmalar göstermiştir ki, daha fazla bilgi ve beceriye sahip olan katılımcılar, daha kaliteli hizmet veren HS'lerin hangileri olduğuna dair bilgiye ulaşabilmekte ve böylelikle kendileri için daha uygun ve daha kaliteli olan eğitimi seçmektedirler.[118] Bu kişiler aynı zamanda istihdam edilebilirliği diğerlerine oranla yüksek olan kimselerdir.

Almanya'da en az üç ay boyunca herhangi bir işte çalışmamış olan kimseler, MEK kuponlarından yararlanmaya hak kazanmaktadır. Kuponlar, üç ay boyunca geçerlidir ve üç ay sonunda yenilenebilmektedir. Süresi içinde kullanılmayan kuponlar geçerliliğini yitirmektedir.[119] Almanya'nın aksine ABD'de eğitimler sadece hak eden kimselere verilmektedir. KİK'lerin tamamına yakını (eyalet düzeyinde) iş arayanların temel yeteneklerini ve becerilerini ölçerek değerlendirmektedir. Bu değerlendirme süreci istihdam alanına bağlı olarak değişebilmektedir. Bazı mesleklerde iş arayanların yeterlilikleri tespit edilmekte ve bu bilgiler HS'lerle paylaşılmaktadır. Bazı mesleklerde

[117] West; **a.g.e.,** s.23
[118] http://www.fse.provincia.tn.it/binary/pat_fse/progetti_transnazionali_interregionali/European_Guideline_english_def.1347434152.pdf
[119] http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.408674.de/poeschel_applied_micro_seminar_okt2012.pdf

ise iş arayanların kurs öncesinde, becerilerine uygun mesleklerdeki kursları ziyaret etmesi, işverenlerle ve eski kursiyerlerle görüşme yapması gerekmektedir.[120]

Kuponlar ile ilgili üzerinde önemle durulması gereken bir başka konu da krema etkisidir. Krema etkisi, gerçek anlamda ihtiyacı olanlardan çok; istihdam edilebilirliği yüksek kişilere hizmet sunarak "işgücünün kaymağını almak"tır. HS'nin bu yola başvurmasının önüne geçecek farklı uygulamaların geliştirilmesi gerekmektedir. HS'ye yönelik bir takım teşvikler eksikse, krema etkisine kayış söz konusu olmaktadır.[121] Kupon sisteminde ise krema etkisi daha az görülmektedir. Bunun nedeni sözleşme yönteminde katılımcının edilgen; kupon sistemindeyse katılımcının ana unsur olmasıdır.

3.1.5. Rehberlik ve Danışmanlık

Sistemin uygulanma süreci, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi ile beraber yürümek zorundadır. Çalışma ve eğitim arasında derin bir ilişki bulunmasından dolayı bireylerin kariyerleri için alacakları eğitimleri planlamaları, kariyer planlarını gerçekleştirmeleri için gereklidir. Bu plan acil bir iş arama stratejisi yerine, orta vadeli hedeflere odaklanmalıdır. Danışmanlık hizmeti profesyonel bir yaklaşımla, birebir görüşmelerle, güvene dayalı iletişimle sağlanabilmektedir. Katılımcıların kendi mesleki gelişim planlarına daha iyi uyan eğitimi seçmesi için gerekli bir hizmettir.

Planlı bir rehberlik sisteminin uygulanması hedeflere ulaşmada etkin bir araçtır. Rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin etkisi hedef kitleye, desteklenen eğitimin çeşidine, hizmet sağlayıcıların niteliğine, kapsanılan konulara, ihtiyaçlara, içinde bulunulan şartlara ve bireylerin motivasyonuna göre değişmektedir.[122]

Almanya'da işsizlere yönelik MEK'lerin kuponlar yoluyla düzenlenmeye başlanmasıyla birlikte, kendi ihtiyaçlarını değerlendirmekten uzak bireyler için bilgilendirme ve rehberlik hizmetleri vazgeçilmez bir konuma gelmiştir. İşsizler, iş sürecine dair her türlü sorularını işgücü değişim ofislerindeki danışmanlarla görüşmektedirler. Danışma süresince kişinin özelliklerine uygun kurslar, bunların süresi

---

[120] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[121] http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art5-en
[122] http://www.fse.provincia.tn.it/binary/pat_fse/progetti_transnazionali_interregionali/European_Guideline_english_def.1347434152.pdf

ve öğretim hedefleri belirlenmektedir. Bilgilendirme ve danışmanlık görevlisi, katılımcıyla daha fazla iletişim halinde olur ve politika yapıcılara daha fazla geribildirimde bulunursa, sistemin düzeltilmesine yönelik müdahalelere daha fazla olanak sağlanmış olmaktadır.[123] Dohmen'e göre beceri analizlerini iyi yapamayan danışmanlık hizmetleri kupon sisteminin en zayıf noktasıdır.[124]

Hollanda'da işgücü piyasasındaki paydaş kurum temsilcileri ülke uygulamasından yola çıkarak, kupon sisteminin potansiyel katılımcıların eğitim fırsatları hakkında yeteri kadar bilgilendirilmedikleri ve yönlendirilmedikleri sürece başarısız olmasının kaçınılmaz olduğunu belirtmekte ve uygun bilgi ve rehberlik hizmetlerinin sistemin başarısı için son derece gerekli olduğunun altını çizmektedirler.[125]

3.1.6. İzleme ve Denetim

Tercih uyuşmazlığı[*] ve bilgi asimetrilerinden kaçınmak için KİK bünyesinde, mutlaka sağlıklı çalışan bir izleme sistemi kurmalıdır. İzleme sisteminin sağlıklı olmasından ötürü Almanya ve ABD'de güvene dayalı ilişkisel sözleşmeler (relational contracting) artık kullanılmamaktadır. Merkezden izlenebilirlik yerel HS ile KİK'in yerel birimleri arasında iş ilişkisi anlamında daha resmi bir iletişimi mümkün kılmıştır. Bu da işlemlerin daha şeffaf, çıktıların ise daha objektif olduğu ve değerlendirilebildiği ortamı sağlamıştır. Bu düzenlemeler HS'lerin maliyetlerini arttırmış, aynı zamanda sayısını azaltmıştır. Böylelikle yeterlilik sahibi HS'ler piyasada tutunmuş ve katılımcıların seçim aşamasında doğru seçim yapma oranı yükselmiştir.[126]

Sistemin denetim yapısı KİK'in bünyesinde ayrıca oluşturulabileceği gibi, farklı AB ülkelerinde olduğu gibi bu görev sertifikalandırma kuruluşlarına da devredilebilmektedir. Böylesi bir durumda farklı dönemlerde akredite olmuş HS'lerin

---

[123] http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B
[124] Dohmen; **a.g.e.,** s.15
[125] http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B
[*] Bkz: Bölüm 3.4
[126] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf

halen aynı yeterlilik kriterlerini taşıyıp taşımadığı kontrol edilip, KİK'e geribildirimlerde bulunulmaktadır. Bunun dışında danışmanlık hizmetleri çok daha sağlıklı bir şekilde yürütüldüğünden, eğitimin kalitesi birebir katılımcılarla yapılan görüşmelerden toplanabilmektedir.

3.2. KUPONUN ÖZELLİKLERİ

Kupon benzeri sistemlerin kullanıldığı ülkelerde kuponlar, faaliyet alanı işgücü piyasası olan kamu kurumları tarafından dağıtılmaktadır. Bu kamu kurumu, çalışma bakanlığı olabileceği gibi, KİK veya paydaşların (KİK-işçi/işveren örgütleri temsilcileri vb.) oluşturduğu konsorsyumlar da olabilmektedir. Bu kuruluşlar, kuponları fiziki olarak kullanıma sunan, aynı zamanda gerekli düzenlemeleri yapan örgütlenmelerdir.

3.2.1. Kuponun Fiziksel Özelliği ve Kullanım Süreci

Kuponlar, genel anlamda üstünde ismi yazan kimseye, akredite edilmiş HS'ler arasından eğitim hizmetini seçme hakkını veren evraksal dokümandır.[127]

Parasal değeri olan kuponu teslim alan katılımcı, bunu eğitim almayı istediği HS'ye verir ve karşılığında eğitim hizmeti alır. Bilgi işlem teknolojilerinin günümüzdeki kadar gelişmiş olmadığı yıllarda kuponlar çek defteri şeklinde eğitim alınacak gün sayısı kadar basılmış ve makbuz karşılığı eğitim alınan her gün için bir adet olmak üzere koparılıp HS'ye teslim edilmekte ya da kuponu dağıtan kurum/kuruluş, HS ve katılımcıya imzalanarak ve damgalanarak birer tane teslim edilmekteydi. Günümüzde yazılım teknolojisindeki gelişmelerle birlikte kuponların kağıt olarak kullanılması artık çok fazla tercih edilmeyen bir yöntem olmakla beraber, Fransa ile İngiltere'nin bazı bölgelerinde hala kullanılmaktadır. İşlevi aynı olmak üzere İngiltere'de "kupon" yerine "kurs kredisi" (training credit), Fransa ile Belçika'nın Valon (Wallonia) bölgesinde "çek" kelimesi kullanılmaktadır.[*] Kağıt olarak kullanılan kuponların, idari ve işlem maliyetleri elektronik ortamda el değiştirilen kuponlara kıyasla daha yüksektir. İşgücü piyasasının mesleki eğitim arzı noktasında kağıt formatındaki kuponun kullanılması, katılımcıların motivasyonu açısından artı bir değer

[127] http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art5-en
[*] Almanya'da kullanılan kupon örneği için Bkz: EK-1

olarak görülmektedir.[128] Kuponlar nakit değer arzetmediğinden kredi kartı şeklinde de kullanılabilmektedir.[129]

Sözde kupon (quasi voucher) ise bu modelden ayrılmaktadır. Bu sistemde verilecek ya da değiş tokuş edilecek maddi bir araç söz konusu değildir. Sistemin kullanıldığı birçok ülkede sözde kupon kullanılmaktadır. Başta İtalya olmak üzere İngiltere'nin bazı bölgelerinde akıllı kart ya da kredi kartı şeklindedir. Parasal değer elektonik ortamda el değiştirmektedir. Bu tür kullanımlarda idari maliyetler daha düşüktür.[130] Bunun dşında Avusturya'da senet benzeri ödeme tarihlerinin belirtildiği belgeler kupon olarak kullanılmaktadır.

3.2.2. Kuponun Değeri

Kuponun parasal bir değeri olabileceği gibi, kursun saat/gün gibi zamansal bir değeri veya bireyin mesleki becerisinin belirli bir seviyeye gelmesi gibi başarıya dayanan bir değeri de olabilmektedir. HBÖ sürecinde kuponlar parasal değer olarak kullanılacaksa, enflasyon faktörü veya mesleki eğitim sistemindeki maliyet değişimlerinin de hesaba katılması gerekmektedir.[131] Fiziksel ya da bedensel engelliler gibi dezavantajlı grupların eğitim maliyetlerinin daha yüksek olacağı göz önünde bulundurularak, bu gruptaki kişilere yönelik kullanıma sunulan kuponun değeri daha yüksek olmalıdır. Böylelikle HS'lerin dezavantajlı gruplara yönelik eğitim vermesi teşvik edilmiş olacaktır.[132]

Sabit değeri olan kuponların krema etkisini arttırdığı görülmüştür. Sabit değerli kuponların kullanıldığı durumlarda HS'ler maliyetli ve zor öğrenen gruplara eğitim vermemek için kendi aralarında rekabet etmeye başlar ki bu tür bir rekabet, rekabetin istenmeyen bir formudur.[133] Dolayısıyla kuponların satın alma değeri belirli sürelerle piyasa şartlarına göre gözden geçirilmelidir. Herhangi bir mesleğin ilk modülünün toplam ders/saat süresince ortalama maliyeti, aynı mesleğin daha üst modülleri için farklı bir maliyette olması gerekmektedir.

---

[128] West; **a.g.e.,** s.65
[129] West; **a.g.e.,** s.24
[130] West; **a.g.e.,** s.63
[131] West; **a.g.e.,** s.23
[132] West; **a.g.e.,** s.24
[133] West; **a.g.e.,** s.66

Cave bazı durumlarda kuponun parasal değeri gelir vergisine bağlanabileceğini fakat bu durumun diğerlerine kıyasla daha yüksek vergi diliminde olan kimselerin dezavantajına olabileceğini savunmaktadır. Bunun dşında yüksek değeri olan kuponlar toplumdaki farklı gruplara örneğin düşük gelirli ailelerin fertlerine dağıtılması, bu kimselerin daha kaliteli eğitim almalarını ve böylelikle istihdam edilebilirliklerini arttıracaktır.[134]

3.3. KUPON SİSTEMİNİN FAYDALARI

a) Bireysel tercihlerin artması: Bireysel tercihlerin artması katılımcıların hangi MEK'ten faydalanacağına kendisinin karar vermesidir. İŞKUR'un düzenlemekte olduğu istihdam garantili mesleki eğitimlerde işveren taleplerine odaklanılmıştır. İŞKUR il müdürlükleri, hangi tarihlerde hangi kursların açılacağına İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK) tarafından hazırlanan yıllık eğitim planlarına göre karar vermektedir. Bu planlarda işveren talepleri göz önüne alınmakta fakat MEK'lerin hedef kitlesi olan katılımcıların ihtiyaçları herhangi bir rol oynamamaktadır. Kurslar -*özet ifadeyle*-, İMD'lerin Kurum'a kayıtlı işsizleri bireysel özellikleri ve işveren talepleri doğrultusunda MEK'lere yönlendirmesiyle başlatılmaktadır. Bu noktada kupon sistemi bireylerin almak istediği hizmeti hangi HS'den alacağını seçme fırsatı tanıyarak devlet-vatandaş ilişkilerini daha esnek bir yapıya büründürmektedir. Kupon sisteminde bireyler kendi seçtikleri eğitimi aldığından, kursu yarıda bırakma oranları azalmaktadır.

b) Kişisel gelişime katkısı: Seçebilme ve karar verme fırsatı; ilgi, katılım, adanmışlık ve heyecanı teşvik etmektedir. Birçok hükümet bireylere farklı alanlarda maddi yardımda bulunmakta (sosyal güvenlik, refah, sağlık programları, öğrenci kredileri vb.) fakat kuponlar bunu mesleki eğitim boyutuna taşımaktadır.

c) Rekabet ortamının desteklenmesi: Kuponlar, rekabete yol açan ortamı sağlar ki bu, düşük maliyetleri, ortalama eğitim kalitesinin artmasını ve yeniliklerin sürdürebilirliğini sağlamaktadır.[135] Kupon sisteminin İŞKUR'un halihazırda yürütmekte olduğu eğitimlerden farkı, istihdam garantisi şartı aranmamasına rağmen; HS'ler arasındaki

---

[134] http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art5-en

[135] http://www.fse.provincia.tn.it/binary/pat_fse/progetti_transnazionali_interregionali/European_Guideline_english_def.1347434152.pdf

rekabetinin artmış olmasından ötürü, Kurum'a kayıtlı düşük becerili kişilerin daha kaliteli şartlarda eğitim alma imkanına kavuşmasıdır.

d) HS'nin ve işgücü piyasasının etkinliğinin artması: Sistem bunu dezavantajlı gruplar dahilindeki bireylere, kaliteli eğitime ulaşma fırsatı sunarak sağlamaktadır. Başarılı HS'ler, katılımcılar tarafından daha çok tercih edilmekte böylelikle karları artmaktadır. Bunun sonunda oluşan sermaye birikimi, tercih edilebilirliğin devamı için eğitim kalitesi, eğitici yeterliliği ve fiziki şartların daha iyi olması için kullanılmaktadır. Sistemin buna bağlı olarak, eğitim sonrasındaki istihdam sürecinde de önemli getirileri olmaktadır. Daha iyi şartlarda eğitim alan kimselerin istihdam şansı buna bağlı olarak artmaktadır.

e) Katılımcı memnuniyetinin devamı: Katılımcıların alınan eğitimle ilgili geribildirimleri sistemin şeffaflığı açısından önemlidir. Sonradan açılacak olan programların tercih sürecinde diğer katılımcılara yol göstermektedir. Bununla birlikte sistem, katılımcının verilen eğitimden memnun kalmaması halinde, bir başka HS'de eğitime devam edebilmesine imkan vermektedir. Bu nedenle HS'ler gelir kayıpları yaşamamak için verilen eğitim standartlarını belirli bir seviyede tutmak zorundadır.

f) Krema etkisinin azalması: Kuponların değerleri bireylerin ihtiyaçlarına göre belirlenmesi ve HS'lerin adil bir şekilde akredite edilmesi, krema etkisini azaltmaktadır.[136]

İŞKUR'un düzenlemiş olduğu istihdam garantili kursların kursiyer seçme aşamasında yüklenici firma istihdam edilebilirliği daha yüksek olan adayların -*istihdam zorunluluğu nedeniyle*- kursa seçilmesini sağlamaktadır. Bu durum hem HS'nin, hem de Kurumun başarısını artırdığından tercih edilmektedir. Fakat istihdam edilebilirliği düşük, dezavantajlı gruplar dahilindeki işsizler istihdam şartı aranmayan, daha çok Halk Eğitim Merkezleriyle (HEM) düzenlenen ve istihdam hedefi olmayan kurslara katılmak durumunda kalmaktadır. Kupon sistemi gerçekten iş bulma niyeti olan dezavantajlı bireylerin bu döngüden çıkması için kullanılabilecek önemli araçtır.

[136] West; **a.g.e.,** s.68

g) Şeffaflık: Portala giriş izni verilen HS'ler, diğer HS'lere ait bilgilere ulaşabilecektir. Rakip firmanların düzenlediği kursların verileri, hem HS'lerin daha iyi eğitim vermesini motive edecek, hem de rakiplerinin eğitim süreçlerini kontrol etme imkanıyla sistemi daha güvenli bir hale getirecektir.

ğ) İşlemlerin azalması: Kupon sistemi karışık bürokratik süreçleri azaltmaktadır. İl müdürlüğü personelinin AİP'lerin düzenlenmesinde yaşadığı işgücü ve zaman kaybı, sistemin kullanılmasıyla birlikte azalacaktır.

h) Maliyetlerin düşmesi: Kupon sistemi incelendiğinde maliyetlerin HS'ler için arttığı; KİK'ler için ise düştüğü görülmektedir.

3.4. KUPON SİSTEMİNİN RİSKLERİ

a) Bilgi asimetrisi: Bilgi asimetrisi (information asymmetry), iş arayanların hangi kursların kendi bireysel özelliklerine göre olduğunu, piyasanın hangi nitelikteki işgücüne ihtiyaç duyduğunu ve hangi HS'nin daha kaliteli eğitim hizmeti sunduğunu bilmemesi durumudur.[137] İşgücü piyasası hakkında bilinç düzeyi yüksek işsizlerin kendileri için en doğru mesleki eğitimi, en doğru HS'den alması ihtimali; düşük bilgi sahibi işsizlere kıyasla daha yüksektir.

Kupon katılımcıları akredite olmuş HS'yi liste/veritabanından seçme aşamasında, bilgi asimetrisinden ötürü hatalı seçim yapabilmektedir. Bu nedenle bireyin gerekli bilgiye ulaşma yetkinliğine erişmesi, en etkin eğitimin seçiminde önemli bir faktördür. Hipp'e göre bilinçli müşteri (katılımcı) seçimi (informed customer choice), teorik olarak üç şekilde sağlanır. İlki katılımcıların daha iyi bilgilendirilerek daha doğru seçimler yapmasını sağlamaktır. İkincisi arz yönünde HS'leri sertifikalandırarak düşük kaliteli eğitim arzının önüne geçmektir. Son olarak katılımcıların tercihlerini sadece kursun kapsamı ve içeriğiyle ilgili olacak şekilde sınırlamak üzere seçimlerin belirli HS'lerin belirli kursları arasından olmasını sağlamaktır. Bu durumlardan sonuncusu, tercih kavramı ve "tüketici egemenliği" bakımından sistemin özüyle örtüşmemektedir.[138]

---

[137] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[138] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf

Belirli alanlarda daha az HS ve buna bağlı olarak daha az rekabet ve bilgi asimetrilerinin olması, kuponların olası başarısının önündeki en büyük engeldir.[139] Katılımcının işgücü piyasası ve HS hakkında az bilgi sahibi olması ya da bilgi sahibi olmaması büyük HS'lerin avantajınadır.[140] Katılımcıların, KİK personeli tarafından eğitim alınacak HS'yi seçme aşamasında yönlendirmesi her ne kadar kabul görmese de; danışmanların katılımcıların veritabanlarını nasıl kullanacağı, HS hakkında detaylı bilgilere nasıl erişeceği, işgücü piyasasının talepleriyle bireyin nitelik ve beceri özelliklerinin örtüştüğü mesleklerin hangilerinin olduğu, bu mesleklere yönelik piyasa talepi, ücret aralığı vb. unsurlar çerçevesinde katılımcıları bilgilendirerek, onların etkili tercihler yapmasını sağlaması gerekmektedir.

Bilgi asimetrilerinden sadece işsizler değil aynı zamanda çalışanlar da mağdur olmaktadır. West'e göre birçok çalışan, finansmanına maddi katkıda bulunduğu eğitimi, işverenlerinin yönlendirdiği mesleklerde almaktadır. Bu eğitimler bireyin kendi ihtiyacından çok, işyerinin ihtiyacını karşılayan eğitimlerdir.[141]

b) Tercih uyuşmazlığı: Tercih uyuşmazlığı bireylerin çalışmak istediği alanlarda işgücü talebinin olmaması; olduğu durumlarda da bireyin beklentilerinin iş ortamıyla örtüşmemesidir. Teoride bireylerin tercihlerinde özgür olmalarını desteklemek, onların aynı zamanda *-danışmanın yönlendirmesinin aksine-* kendilerine uymayan kursları tercih etmeleri veya piyasada getirisi az olan mesleklerde eğitim almayı istemeleri halinde, bu karara saygı duymayı beraberinde getirmektedir. Eğer katılımcılar için tercih egemenliği muhakkak ise, bu egemenlik, kişinin düşük talepli mesleklerde açılan kurslara gidebilme hakkını da kapsamaktadır. Hükümetlerin işsizlikle mücadeledeki uzun vadeli planlarından olan işsizlerin yeniden işgücü piyasasına girmesi ve aynı meslekte uzun süreli çalışması, aynı zamanda toplum için bütünsel bir gerekliliktir. Katılımcı tercihleri devletin yasal düzenlemelerine bağlıdır. Eğer katılımcıya tam anlamıyla tercih hakkı verilirse, kurslar kamu menfaatinden çok, bireyin yararına olmaktadır.

Rekabete dayalı pazarın oluşmaması, tercih uyuşmazlığı (preference misalignment) ve bilgi asimetrilerinin olduğu bir piyasada kupon sisteminin

---

[139] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy
[140] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[141] West; **a.g.e.,** s.38

kullanılması başarılı sonuçlar doğurmayacaktır. Tercih uyuşmazlığı ve bilgi asimetrilerini minimize etmek için uygulanan düzenleyici tedbirler bürokratik yapıyı arttırarak, HS'lerin özgürce rekabet ettiği pazar ortamına ket vurmaktadır. Bu durum zaman kaybı ve maliyetlerin yükselmesine neden olmaktadır. Bundan en fazla etkilenen kesim piyasada çok tercih edilmeyen HS'ler ile belirli birkaç meslekte uzmanlaşarak eğitim verme gayretinde olan küçük ölçekli HS'lerdir.[142]

Düzenlemelerin en alt seviyede olduğu bir piyasada HS'nin, *-kalitenin bir sonucu olan-* yüksek maliyetleri düşürme çabasında olması olasıdır. KİK'in ise, kursların kalitesinin yükseltilmesi için mevzuatsal düzenlemelerden başka bir aracı yoktur. HS'nin karlarını arttırmak ve maliyetlerini düşürmek gayesi, KİK'in kaliteli eğitim ve uzun süreli istihdam hedeflerine ulaşmasını engelleyebilmektedir. Bununla birlikte KİK'in işsizliği düşürme hedefi bütçesel dengeler ile sınırlandırılmıştır. Bunun sonucunda düşük maliyetli veya istihdam çıktısı düşük olan veya hiç olmayan kursların desteklenmesi, bu sefer nihai hedef olan istihdamı veya istihdamda kalmayı sekteye uğratabilmektedir. Bu durumu engellemek için kupon sistemi, yeni kalite yönetimi ve sertifika sistemiyle birlikte uygulamaya geçmiştir. Artan hesap verilebilirlik ve performans çıktıları gibi kurumsal başarıyı ölçen mekanizmalar, tercih uyuşmazlığını önlemek için kullanılmaktadır. Fakat performans çıktıları, kursların hedefleriyle ilişkisinin zayıf olması nedeniyle eleştirilmektedir. MEK'i başarıyla tamamlayanların, kursa katılanlara oranı veya asgari istihdam süresince istihdamın yerine getirilmesi gibi başarı kriterleri kursların başarısını ölçmekten uzaktır. Kursiyerlerin istihdamda kalış süreleri, işlerinde yükselme veya kazanılan ücretler gibi eğitim kalitesini ölçecek değişkenler kullanılmalıdır. KİK'in kamu çıkarını korumak adına maliyet kriterlerinin üzerinde fazlaca durması hizmet kalitesininin artmasına katkı sağlamamaktadır.[143]

c) Dara kaybı: Dara kaybı* (deadweight cost), sadece kupon sisteminin değil, AİP'lerin hepsi için ortak bir sorundur. Çalışan ve iş arayan kimselerin eğitimleri finanse

---

[142] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[143] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
∗ **Dara Kaybı:** Tahsis etkinsizliğinin bir ölçüsüdür. Rekabetçi bir piyasadan rekabetin kısıtlandığı bir piyasaya, örneğin tekele geçmekten kaynaklanan toplam fazladaki (üretici ve tüketici) azalışı ifade eder. Dara kaybı piyasada rekabetin kısıtlanmasından dolayı toplumun tamamının ödediği, ne üreticilerin ne de tüketicilerin "fazla" (surplus) olarak kendilerine yansıtamadığı, dolayısıyla da boşa giden mal veya hizmetleri temsil eden sosyal refah kaybıdır. (Kaynak:Rekabet Kurumu)

edebilme gücü varken, bu eğitimi kupon aracılığıyla aldıklarında ortaya çıkmaktadır.[144] Bireyin MEK'e katılmaksızın istihdam edilebilirliği zaten yüksek ise, burada harcanan kaynak için dara kaybı söz konusudur.

Benzer şekilde kuruluşların işletme içi eğitimlerini, kendi kaynaklarından finanse etme imkanı varken bunu kuponlarla finanse etmesi ve eğitim için ayrılan ödeneğin eğitim dışında farklı amaçlarla kullanılmasında dara kaybı söz konusu olmaktadır.[145] Dara kayıplarını asgari düzeyde tutmak için kupon sisteminden eğitim sonrasında gerçekten işe girmek isteyenler faydalandırılmalıdır.

d) Katılımcı tercihlerinin kısıtlanması: Kupon sisteminde katılımcı tercihlerini engelleyen faktörler, piyasada az sayıda HS ve hizmet türünde çok az değişim olması, kota sisteminin olması ve bunun getirdiği kısıtlamalar, hizmet kalitesi hakkında zayıf bilgilendirme, kupon ile alınabilecek hizmetlerin (eğitim) sıkı mevzuat düzenlenmesine bağlanması olarak sıralanabilir.[146]

---

[144] West; **a.g.e.,** s.26
[145] http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41538706.pdf
[146] http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art5-en

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ÜLKE UYGULAMALARINDA KUPON SİSTEMİ

4.1. ALMANYA

Zenginliğin ve refahın adil bir şekilde dağıldığı ve düşük geliri olan ya da hiç geliri olmayan vatandaşların sosyal koruma şemsiyesi altında güvenceye alındığı Almanya, 1889 yılında çalışanlara yönelik emeklilik hakkını, 1927 yılında da işsizlik sigortasını hizmetini başlatarak sosyal politika alanında diğer dünya ülkelerine öncülük etmiştir.[147] Günümüzde AİPP'ler kapsamında geliştirdiği politikalar ve yapmış olduğu uygulamalarla örnek alınmaktadır.

Almanya eğitimli işgücü oranının yüksek olduğu, büyük bir sermaye birikimine sahip, yeniliğe önem veren, AB bütçesine en fazla katkıda bulunan, güçlü bir ekonomiye sahip sosyal bir pazar ülkesidir. GSYİH toplamı dünyada dördüncü, satın alma paritesinde beşincidir. Küresel ekonomik krizin etkisinin ulusal ekonomilere yansıdığı 2009 yılında yüzde 5,1 daralan Alman ekonomisi 2010 yılında yüzde 4,0, 2011 yılnda yüzde 3,3 ve 2012'de yüzde 0,7 büyümüştür (AB 28 ortalaması yüzde -0.4). 80,5 milyonluk nüfusuyla AB üyeleri arasında en kalabalık nüfusa sahip olan Almanya'da 2012 yılında işsizlik yüzde 5,4 olmuştur (AB 28 ortalaması yüzde 10,8).[148] İşgücüne katılımın yüzde 82 olduğu ülkede AİPP'lere ayrılan kaynak GSYİH'nin 2010'da yüzde 2,27'si, 2011'de yüzde 1,82'idir.[149]

Almanya'nın en önemli sermayesini nitelikli işgücü oluşturmaktadır. Meslek liselerinde eğitim hem okulda hem de işyerinde verilmektedir. Eğitim sürecine işyerlerinin dahil olması örgün öğretim sonrası istihdama geçiş sürelerinin kısa olmasına sonucunu doğurmaktadır. Bunun haricinde eğitim ve beceri düzeyi düşük kimseler ile

---

[147] Otto von Bismarck, http://www.ssa.gov/history/ottob.html, (05.12.2013)
[148] Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/ (20.11.2013)
[149] OECD Employment Outlook 2013, http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en , (07.08.2013)

göçmenlerin istihdam edilebilirliğini arttırmak için AİP'ler etkin bir şekilde kullanılmaktadır.

Alman federal sisteminde yerel ekonomik kalkınma ve istihdamı destekleme sorumluluğu, eyaletler ve ulusal hükümet arasında paylaşılmaktadır. Merkezi hükümet işgücü piyasası politikalarını belirlemekle sorumluyken; 16 eyalet yönetimi, 450 yerel kurumla birlikte bölgesel ekonomik gelişmeyle sorumludur. Ekonomik gelişme için kamu-özel sektör birlikteliğinde yerel işgücü paydaşlarının (odalar, sendikalar vb.) temsilcilerinden oluşturulmuş ekonomik kalkınma kuruluşları (Wirtschaftsförderungsgesellschaften), her eyaletin işgücü piyasası politikalarının uygulanması aşamasında görüşleri alınan önemli oluşumlardır.[150] Özerk bir yapısı olan Federal İstihdam Kurumuna (FİK), istihdam politikaları ve bütçesel karar alma süreçlerinde işveren, işçi ve hükümet temsilcilerinden oluşan danışma kurulu tavsiyelerde bulunmaktadır.[151]

Almanya'da MEK'ler için sözleşme sistemi II. Dünya Savaşı sonundan beri uygulanmakta ve bu yapı FİK'in piyasadaki istekli kuruluşlardan hizmet alması esasına dayanmaktaydı. Kamusal kaynaklarla verilen MEK'lerde kullanılmakta olan bu finansman yöntemi, 2000'li yıllarda değişmiştir. Bu politika değişikliğinin ana nedeni 2002 yılında patlak veren ve Almanya'da "istihdam skandalı" olarak tarihe geçen olayın gerçekleşmesidir. 2002 baharında Alman Federal Denetleme Kurulu, FİK'in hizmetlerine ait işe yerleştirme istatistiklerinde yapılan sahtekarlığı ortaya çıkarmıştır. Bu soruşturma sonucunda, FİK tarafından her yıl başarıyla gerçekleştirildiği beyan edilen ortalama 4 milyon işe yerleştirmenin sadece yüzde 30'unun gerçek işe yerleştirme olduğu açıklanmıştır.[152]

Skandalla birlikte Schröder hükümeti tarafından AİPP başta olmak üzere tüm işgücü piyasasında yeni düzenlemelerin yapılması gerektiği görülerek siyasetçiler, işverenler ve STK temsilcilerinden oluşan "Hartz Komisyonu" oluşturulmuştur. Komisyonunun 2002 yılındaki "İşgücü Piyasasındaki Modern Hizmetler" raporundaki

---

[150] Sylvain Giguère (ed.); Mosley, Hugh; Petra Bouché, "Germany: The Local Impact of Labour Market-More Than Just Jobs: Workforce Development in a Skills-Based Economy", http://dx.doi.org/10.1787/9789264043282-7-en , (07.08.2013)
[151] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[152] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy

önerileri doğrultusunda, kamu istihdam hizmetlerinin içyapısı, yönetim stratejisi, aktif ve pasif işgücü programları alanlarında pek çok reform yapılmıştır.[*]

Reform öncesindeki duruma MEK'ler açısından bakıldığında; yerelde hem FİK, hem de HS'lerin yıllık mesleki eğitim planları (Bildungspläne) hazırladığı görülmektedir. Hangi kursların açılacağı belirlendikten sonra HS, bir senelik eğitimini bir seferde planlayabilmekteydi. Bu arz odaklı sistem HS'lerin isteklerine ve çıkarlarına göre kursların açılmasına neden olurken; iş arayanları edilgen bir konuma indirgemekte, onların ihtiyaçlarını ve tercihlerini göz ardı etmekteydi. HS'ler böylelikle kursiyerleri, ihtiyaçları olmadığı halde eğitim planına koydukları kurslara katılmaya teşvik etmekteydiler. Yapılan iş ve işlemlerde şeffaflık söz konusu değildi. Bu gayri resmi durum HS'ler ile FİK personeli arasında etik olmayan bir takım ilişkiler kurulmasına neden olmaktaydı. MEK'lerin düzenlenmesi için hukuki bir sözleşme imzalanması gerekirken, HS'ler ile yerel FİK bürosu arasında gerçekte bir sözleşme imzalanmamaktaydı. Yasal mevzuat gereği FİK, iş arayanın kurs için yapmış olduğu harcamayı kursun tamamlanmasından sonra HS'ye ödemesi gerektiği halde; bu ödemeyi HS'ye yardımcı olmak için önceden yapmaktaydı. HS'ler arasındaki rekabet de sınırlıydı çünkü FİK, HS akreditasyonunu yerel ihtiyaca göre yaptığından işgücü piyasasında faaliyet gösteren HS sayısı sınırlanmaktaydı. Ayrıca yerel FİK büroları gayri resmi olarak, iş arayanların HS'lerin eğitim kontenjanını doldurmasına *-bireysel becerileri veya yetenekleri örtüşmediği halde-* izin vererek kaynakların boşa harcanmasına göz yummaktaydı.[153] Hartz reformları öncesinde kullanılmakta olan sözleşme yöntemi, yer yer güvene dayalı olarak ifa edildiğinden bazı HS'ler tarafından kötüye kullanıldığı görülmektedir. Bu ve işgücü piyasasındaki benzer yozlaşma örnekleri, kamu istihdam hizmetlerinde yapılan reformların tetikleyicisi olmuştur.

2002 ve 2004 yılları arasında dört farklı dönemde hayata geçirilen Hartz Reformlarıyla ileri mesleki eğitimler, mikro kredi ve "küçük iş"ler, girişimcilik destekleri, kira, çocuk ve sağlık yardımları ile işsizlik ödeneği alanlarında yeni düzenlemeler getirilmiş, iş merkezlerinin sayıları arttırılmış, Federal İstihdam

---

[*] Reformlar için Bkz: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/03/feature/de0203204f.htm

[153] Rinne, Ulf; Uhlendorff , Arne; Zhao, Zhong; " Vouchers and Caseworkers in Public Training Programs:Evidence from the Hartz Reform in Germany", http://ftp.iza.org/dp3910.pdf, (08.04.2014)

Kurumunun yapısal dönüşümü sağlanmıştır.[154] Ayrıca yerel FİK birimlerinin işsizler için AİP düzenleme yetkisi arttırılmıştır. Böylelikle Alman eyaletlerindeki AİP'ler, yerel düzeyde işgücü piyasasının kordinasyonu ve istihdam politikalarının oluşturulmasında daha da önemli bir konuma gelmiştir.[155] Yeni uygulanmaya başlanan kupon sistemi ile ile birlikte şeffaflığın, rekabetin ve HS'ler üzerinde daha etkin bir kontrol sisteminin önü açılmıştır.

Reformlarla işveren talepleri ön plana çıkarılmış ve bireylerin sosyal yardımlardan faydalanmasının iş arama faaliyetleriyle bağlantısı yapılmıştır. Bu duruma kanıt olarak merkezi bütçeden mesleki eğitimlere ayrılan payın ve eğitim günlerinin düşmesi gösterilebilir. GSYİH'de, MEK'lere ve diğer AİPP'lere yapılan harcamalar 2002-2004 yılları için yüzde 20'nin üzerinde düşmüş olmasına rağmen, Almanya'da GSYİH'den AİPP'lere ayrılan oran ABD'nin altı katıdır.[156]

Hartz reformlarıyla ile birlikte, HS'ler ile ilişkiler daha mesafeli bir konuma gelmiştir. Reformlar sonrasında Özel İstihdam Bürolarının ve FİK'in, katılımcıları kurslara yönlendirmesi yasaklanmış; kupon sistemine geçilmesiyle birlikte FİK personelinin görevi sadece akredite olmuş HS'lerin listesini katılımcılara sunmakla sınırlandırılmıştır. Ancak bu listeler, HS'ye ait işe yerleştirme oranları gibi önemli verileri içermediğinden, bu bilgi boşluğu sendikalar, danışmanlık şirketleri gibi başka kurumlar tarafından doldurulmaktadır. Bu durum ise kamuoyuna kendilerini tanıtma imkanı olan veya lobicilik yapacak gücü olan piyasadaki büyük HS'lerin lehine olmaktadır. Bazı HS'ler yerel işverenlerle ekonomik ilişki içine girmekte, kurslardan sonra işe yerleştirme faaliyetinde bulunmaktadır. Almanya'da önde gelen HS'ler, reformlarla birlikte daha avantajlı duruma gelmişken; belirli meslek dallarında uzmanlaşmış küçük ölçekli HS'lerin kurslardan elde ettiği kar, hizmet sunmaları için gerekli olan sertifikalandırılma sürecinin maliyetinin yüksekliği yüzünden çok azalmıştır. [157]

---

[154] Standard Benefits Paid According To The Second Book Of The Code Of Social Law, http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg10-005en.html, (20.04.2014)
[155] http://dx.doi.org/10.1787/9789264043282-7-en
[156] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[157] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf

Reformlarla uygulamaya geçirilen kupon sistemi dahilinde 2004 yılı içinde dağıtılan 681.300 mesleki eğitim kuponundan yalnızca 73.800'ü kullanılmıştır. FİK tarafından iş arayanlara dağıtılan her dokuz kupondan sekizi kullanılmamıştır ve kuponlarını kullanmak isteyen iş arayanlar ise arzu ettikleri meslekte HS bulmakta zorlanmışlardır. Bunun bir nedeni yeni sistemin adaptasyon süreci olarak görülen 2003 ile 2006 yılları arasında HS'lerin Almanya'nın farklı bölgelerinde homojen bir şekilde dağılmamış olması ve bunun sonucunda rekabetin tam anlamıyla sağlanamamasıdır.[158] 180 FİK biriminin 163'ünde yönetici pozisyonunda çalışan kişilerle yapılan bir araştırmada kuponların kullanılmamasının önemli bir nedeni yüzde 42 oranıyla uygun bir HS bulunamaması olarak belirtilmiştir.[159] Bu da seçim çeşitliliğinin *–HS sayısının fazla ve bireysel tercihlerin özgürce yapılması-* sistemin sağlıklı uygulanması açısından ne kadar önemli olduğunun bir göstergesidir.[160] Bununla birlikte kuponların dağıtılma kriterleri incelendiğinde FİK'in, sistemin uygulanmaya başlamasından sonraki ilk iki yıl kuponları "yüzde 70 kuralı"na göre dağıttığı görülmektedir. Bu kurala göre kuponlar, kurstan altı ay sonra istihdam edilme şansı yüzde 70'in üzerinde olan bireylere dağıtılmıştır. Fakat yapılan araştırmalar yüzde 70 kuralının pratikte işlemesine yönelik birçok sorunun bulunduğunu göstermiştir. Bu kural nedeniyle işgücü piyasasına girmesi veya istihdamda kalması güç olan yaşlıların, boşanmış çocuklu kadınların, düşük yeterlikli kişilerin vb. mesleki eğitimlere ulaşması zorlaşmaktaydı. HS'ler yeterlilikleri ve istihdam edilebilirliği düşük olan kimselere, *-performanslarını düşüreceğinden-* eğitim vermekten imtina etmekteydi.[161] "Yüzde 70 kuralı"na, krema etkisini arttırmasından ve işsizlere yönelik veri ve ölçme sisteminin bulunmamasından dolayı iki sene sonra son verilmiştir.[162]

Reform öncesinde Almanya'daki AİP'lerde ya belirli bir mesleğe ait gerekli becerilerin öğretildiği ya da genel becerilerin öğretildiği kurslar bulunmaktaydı. İşsizlerin yüzde 60'ı genel becerilerin öğretildiği kurslara katılmaktaydı. Bu oran reformlar sonrasında yüzde 70'i geçmiştir. Sistemin kullanılmasıyla beraber daha kısa

---

[158] http://ftp.iza.org/dp3910.pdf
[159] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[160] http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art5-en
[161] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[162] http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.408674.de/poeschel_applied_micro_seminar_okt2012.pdf

süreli kurslara ve işgücü piyasasının kısa süreli taleplerine cevap verecek mesleki eğitimlere olan ilgi artmıştır.[163]

Alman kupon sisteminde katılımcıya teslim edilen kuponlar üç ay içersinde kullanılmalıdır. Bu süre zarfında katılımcı uygun bir HS bulmalıdır. Katılımcı karar verme aşamasındayken, HS akredite olduğununa dair yeterlilik belgelerini, -*katılımcı istediğinde*- katılımcıya sunmak durumundadır. Sunulan bu bilgilerin akreditasyon veritabanındaki bilgilerle aynı olmak zorundadır. Katılımcı tarafından seçilen HS, eğitim öncesinde katılımcıdan aldığı başvuru belgesini imzalayıp FİK'e ibraz eder. FİK, kuponun şartlarının seçilen eğitimle örtüşüp örtüşmediğini değerlendirir. Eğer katılımcının gerekli şartları taşımadığı ve eğitimi bitirmesinin zor olduğu belirlenirse, kuponların değerinin ödenmemesi bile söz konusu olabilir. Dolayısıyla HS'ler sistem dahilinde herkese eğitim verebilir ancak FİK Reform öncesinde olduğu gibi herkes için ödeme yapmayabilir. HS süresi içinde kuponu FİK'e sunmazsa kuponun geçerliliği sona ermektedir. Eğitim süresince katılımcıya zaruri gider ödemeleri ve çocuk bakımı ödemeleri FİK tarafından yapılmaktadır.[164]

Reformlar Alman kamuoyunda günümüzde bile devam eden tartışmaları beraberinde getirmiştir. Reformlarla özellikle işgücü piyasasında sosyal devlet anlayışından liberal pazar ekonomisine geçildiğine yönelik eleştirel bakış açıları bulunmaktadır. Bruttel'e göre Alman kupon sisteminin Güney Avrupa ülkelerindeki benzerleriyle çok az örtüşen yönü vardır. Bunun sebeplerinden ilki Almanya'daki ÖİB'lerin, işgücü piyasasının beceri düzeyi yüksek bölümüne odaklanmış olması ve daha sorunlu kesimle nasıl ilgileneceğini bilememesidir. İkinci olarak işe yerleştirme karşılığında ödenen ortalama 2.000 EUR'luk sübvansiyonun, özel istihdam bürolarının işe yerleşmede güçlük yaşayan iş arayanlara hizmet vermesini teşvik etmek için çok düşük kalmasıdır.[165] Buna ek olarak bu ofislere yapılan ödemeler sadece çıktılara (istihdama) göre yapılmaktadır. Dolayısıyla bu politika kayması, vasıfsız işgücünün istihdamına yönelik AİP'lerin sunulması sorumluluğunu FİK'in omuzlarına

[163] http://ftp.iza.org/dp3910.pdf
[164] Training Voucher (bildungsgutschein), http://www.arbeitsagentur.de/nn_431528/EN/zentraler-Content/Leistungen/Bildungsgutschein-EN-55440.html#d1.4 , (07.12.2013)
[165] http://ras.sagepub.com/content/71/3/391.full.pdf+html

yüklemektedir. ÖİB'lerin bireysel iş arayanlara yönelik hizmetlerini geliştirmeye yönelik çok az teşvik bulunmaktadır.[166]

Bruttel, işgücü piyasasında çalışan uzmanlarla yaptığı mülakatlar neticesinde kupon sisteminin ilk deneyimlerini üç noktada ortaya koymaktadır. Bunlar: 1) İş arayan tercihlerinin artması, 2) HS'ler arasındaki rekabetin artması, 3) Politika eşgüdümünün azalmasıdır (HS'ler ile yerel FİK birimleri arasındaki iletişim). İş arayan tercihlerinin artması konusunda dağıtılan kuponların önemli bir bölümünün kullanılmamasının nedeni, özellikle uzun süreli işsizler ve düşük nitelikli iş arayanlar için ciddi bilgi asimetrileri görülmesi nedeniyledir.[167] Bilgi asimetrilerinin bir kısmı FİK çalışanlarının, katılımcılara HS'ler hakkında daha detaylı bilgi sağlamak konusunda yetkilendirilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Oysa ki katılımcıların HS'ler arasından seçim yaparken hem kupon sistemi hakkında, hem de HS'lerin vereceği eğitimler hakkında bilgi sahibi olması gerekmektedir. Ayrıca bazı bölgelerde HS'ler arasında rekabetin amaçlanan düzeyde olmadığı tespit edilmiştir.[168] Bruttel'e göre en büyük sorun, yıllık mesleki eğitim planlarının olmayışıdır[169] ki bu, eski sistemde FİK ve HS'ler tarafından hazırlanmaktaydı. Bu planlar, yıl boyunca hangi tarihlerde, hangi meslekte, kaç kişilik kurs açılacağına dair birer yol haritası niteliğindeydi. Kupon sistemiyle bu tür bir planlamaya gerek olmadığı için bir takım sorunlar baş göstermiştir. Bunlardan biri, farklı HS'lerin yakın tarihlerde aynı meslekte kurslar açması ve bunun sonucunda kursların maliyetini karşılamaya yetecek sayıda katılımcı sayısının yakalanamamasıdır.

Akademisyenler reformların hayata geçirilmesinden beş ay sonra Doğu Ruhr bölgesinde yerel FİK ofisi, sekiz HS temsilcisi, sendikalar ve ilgili paydaş kurumların temsilcilerini kapsayan bir araştırma gerçekleştirmiştir. Araştırma, kupon sisteminin uygulanmaya başlamasından sonraki ilk izlenimleri yansıtmaktaydı. Araştırmada ortaya çıkan sonuçlar şöyleydi:

---

[166] http://www.fse.provincia.tn.it/binary/pat_fse/progetti_transnazionali_interregionali/European_Guideline_english_def.1347434152.pdf
[167] http://ras.sagepub.com/content/71/3/391.full.pdf+html
[168] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy
[169] http://ras.sagepub.com/content/71/3/391.full.pdf+html

- Sistemin hayata geçirilmesinden altı ay sonra, eğitim standartlarındaki ve kalitedeki düşüş nedeniyle kurslara katılan katılımcı sayısında gözle görülür bir azalma kaydedilmişti.

- Yıllık işgücü eğitim planının olmayışı HS'lerde olduğu kadar, FİK çalışanlarında da bir kafa karışıklığına yol açmıştı.

- İş arayanlara dağıtılan kuponların bir kısmı hiç kullanılmamıştı.

- HS'ye dayalı bir pazar oluşturulması hedeflenmiş olsa da gerçekte böyle bir algı söz konusu değildi. FİK'in hizmetlerinin ve varlığının araştırmaya katılan kimseler tarafından hala etkin olduğu ifade edilmişti.

- İşgücü piyasasına yeni girmiş olan iş arayanlara hizmet etmekten ziyade, istihdamının daha kolay olmasından ötürü işgücü piyasasına yeniden girmek isteyenlere hizmet sunmaya yönelik bir eğilim olduğu gözlenmişti.

- Eğitim maliyetlerinin arttığına ya da ileride artacağına dair genel bir algı oluşmuştu.[170]

Sonuç olarak yeni sistem ile ilgili ilk deneyimler olumlu değildi. Sözleşme sistemine geri dönülmesi yönünde bir istek bulunmaktaydı. Düşük vasıflılar arasındaki bilgi asimetrisi oranının yüksekliği, sistemin ciddi bir kusuru olarak görülmekteydi. FİK'in yapmış olduğu bir araştırmada 2003'teki yasal düzenlemeler sonrasında saha teftişleri ve HS'ye yönelik denetimlerin azaldığı kaydedilmiştir.

Hartz reformları sonucunda Almanya'da uygulamaya konulan kupon sisteminin değerlendirilmesine yönelik farklı ampirik araştırmalar da yapılmıştır. Rinne, Uhlendorf ve Zhao tarafından 2008 yılında yapılan böyle bir araştırmada Alman işgücü piyasasındaki Reform öncesinde sözleşme yöntemiyle düzenlenen eğitimler ile Reform sonrasında kupon sistemiyle düzenlenen eğitimlerin etkinliği analiz edilmiştir. Bu araştırmalarında eski sistemde danışmanlar tarafından MEK'e yönlendirilen kursiyerler ile hangi mesleki eğitime katılacaklarına kuponlar sayesinde kendileri karar veren kursiyerlere odaklanılmıştır. Araştırmada kupon sistemi öncesinde eğitimlere katılanlar

[170] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy

ve katılmayanlar ile sistemin uygulanmaya başlamasından sonra eğitime katılanlar ve katılmayanlar farklı kümelere ayrılarak bunların istihdam ve gelir durumları -*sosyo-demografik özellikleri, eğitim durumu ve mesleki becerileri, iş geçmişi ve son işindeki özellikleri (sektör, gelir ve süre) yaşadıkları yerlerdeki bölgesel işsizlik oranları göz önünde bulundurularak*- incelenmiştir.

Yaklaşık 500 bine yakın kişinin istihdam ve gelir düzeylerinin Reform öncesi ve sonrası karşılaştırarak analiz edildiği bu araştırmada, Kupon sistemi ile MEK'lere katılanların, katılmayanlara oranla istihdam edilebilirliğinin yüksek olduğu ve önceki işlerinde kazandığından daha fazla ücret kazandıkları sonucuna varılmıştır. İstihdam edilebilirliğin kurs başlangıcında yüzde 3 olan oranı, 18 ay sonra yüzde 7 ve istihdam durumunda kazanılan ücretlerin ise 18 ayın sonunda 40 EUR ile 150 EUR arttığı gözlemlenmiş olup, yeni sistemin MEK'lerin etkinliğini "hafif düzeyde" arttığı savunulmuştur.[171]

Kupon sisteminin üzerine 2013 yılında Paul, Dörr, Fitzenberger, Kruppe ve Strittmatter tarafından yapılan ve Reform sonrasındaki 2003 ve 2004 yılları arasındaki dönemde kurslara katılanlar ile yeni sistemin işgücü piyasası açısından çıktıları incelenmiştir. Araştırma sonuçlarına göre kupon faydalanıcıları, eğitim sonrasında tekrar ve tekrar FİK'e başvurup kuponlardan yararlanmakta, bu da onların istihdam edilme olasılığını düşürmektedir. Bu nedenden ötürü kurs başlangıcından dört yıl sonunda sistemin genel amaçlı kurslarda istihdama ve ücret artışına katkısının sınırlı olduğu görülmüştür. Yani kurs sürerken katılımcıya yapılan ödemeler bir çeşit geçim şekli olarak görüldüğü, kişilerin işe girme gibi bir önceliğinin olmadığı değerlendirilmiştir. Buna rağmen mesleki becerisi olmadığı halde mesleki eğitimlerden faydalanan kimselerin uzun vadede istihdam edilebilirliğinin artmış olduğu belirtilmiştir.[172]

2013 yılında Doerr ve Strittmatter yaptıkları bir diğer araştırmada kupon sisteminin etkinliğini analiz etmiştir. Reform öncesi FİK tarafından kurslara doğrudan yönlendirilen katılımcılar (seçim etkisi) ile Reform sonrası kendi seçtiği HS'de eğitim

---

[171] http://ftp.iza.org/dp3910.pdf

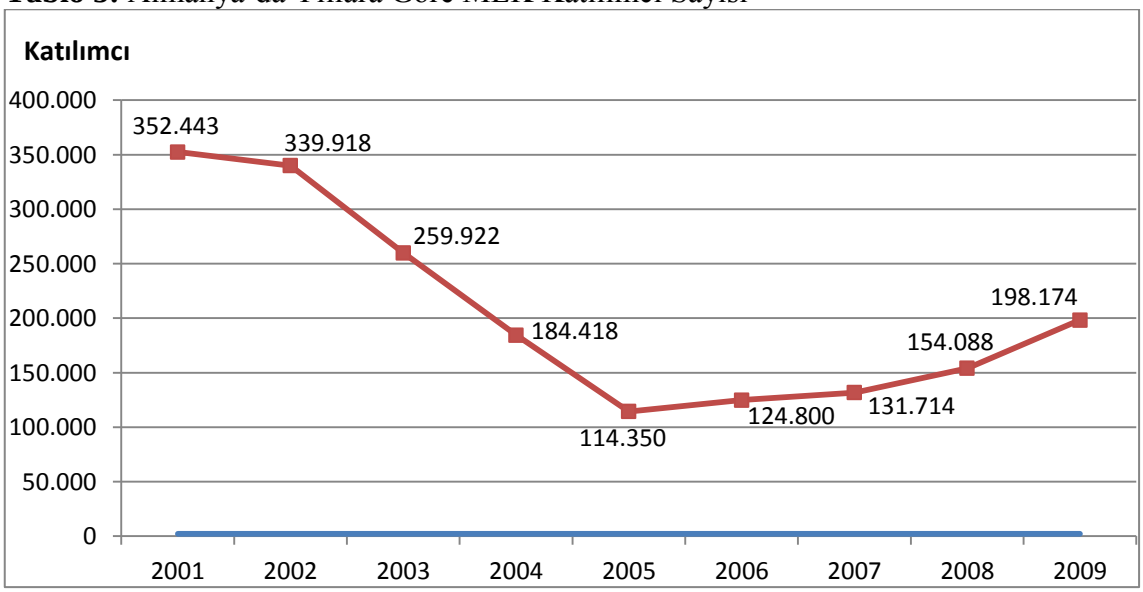
[172] Paul, Marie; Dörr, Annabelle; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Strittmatter, Anthony; "The Award Of A Training Voucher And Labor Market Outcomes"; http://hdl.handle.net/10419/79918, (08.04.2014)

alan katılımcıların (kupon etkisi) kontrol ve gözlem grupları dahilinde karşılaştırıldığı bu araştırmada, 48 ayın sonunda kupon etkisinin istihdam edilebilirliği 5 puan yükselttiği ve katılımcıların istihdam sonrası gelirlerinde *-önceki işlerine kıyasla-* 100 EUR kadar arttırdığı gözlemlenmiştir. Seçim etkisinde ise 48 ayın sonunda istihdamda 2 puanlık bir düşüş ve ücretlerde de 60 EUR'luk azalma görülmüştür. Araştırmada bu düşüşün katılımcının karakteristik özellikleri ile eğitim ve mesleğin bir öneminin olmadığı vurgulanmaktadır.

Aynı araştırmada beyaz yakalı veya yükseköğretim mezunu bireylerin daha başarılı bir istihdam geçmişine sahip oldukları ancak örneğin zanaatkar veya makine operatörleri gibi mavi yakalı bireylerin istihdam oranlarının Reform sonrası düştüğü belirtilmektedir. Bir diğer bulgu ise kupon kullanıcılarının iş arama faaliyetlerinin, doğrudan kurslara gönderilen bireylerden daha yoğun olduğudur.[173]

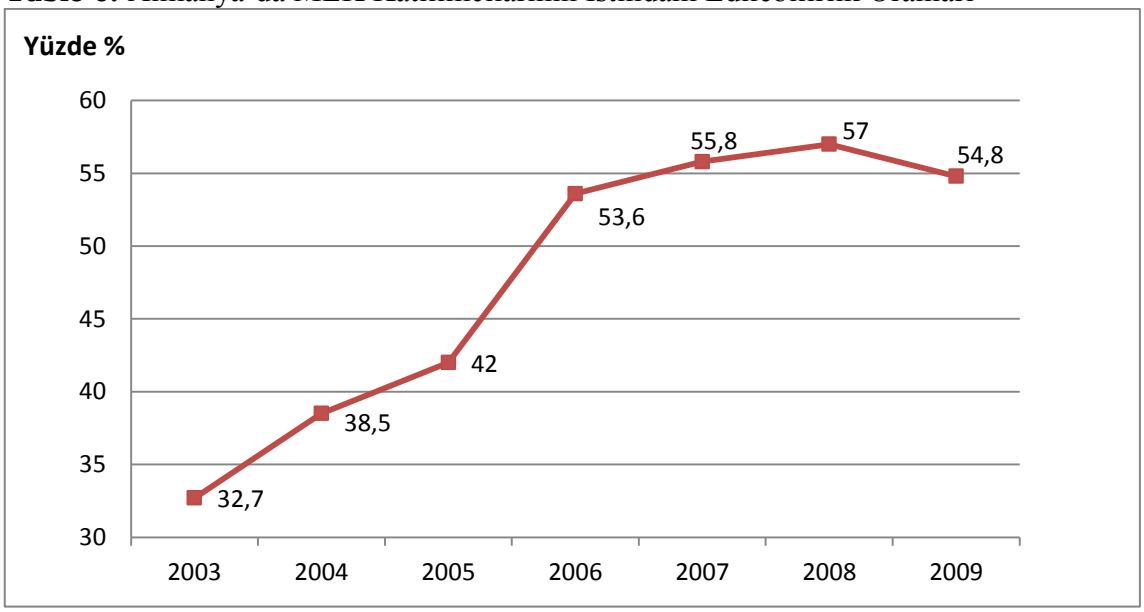
Almanya'da son on yılda MEK'lerden faydalanan kişi sayısı azalmasına rağmen (Bkz: Tablo 5), katılımcıların istihdam edilebilirliği artmıştır (Bkz: Tablo 6).[174]

Tablo 5: Almanya'da Yıllara Göre MEK Katılımcı Sayısı



[173] Doerr, Annabelle; Strittmatter, Anthony; "Assignment Mechanisms, Selection Criteria and the Effectiveness of Training Programs" http://www.iza.org/conference_files/SUMS_2013/strittmatter_a7218.pdf , (08.04.2014)
[174] Aufschneider, Jasmin; "Turkish Employment Agency-Bildungsgutschein", 02.05.2014, (e-posta yazışması)

Tablo 6: Almanya'da MEK Katılımcılarının İstihdam Edilebilirlik Oranları



4.2. LETONYA

Almanya dışında işsizlerin bilgi ve becerilerini geliştirmeye yönelik kupon sistemiyle eğitimler düzenleyen bir diğer ülke Letonya'dır. Sovyetler Birliği'nden ayrıldıktan sonra demokrasi ve kalkınma yolunda Avrupa ülkelerine entegre olmaya çalışan Letonya 2004 yılından bu yana AB üyesidir.

Toplam GSYİH ile dünya 91. olan Letonya, toplam satın alma paritesi bakımından Avrupa'da sondan üçüncüdür. 2009 yılında yüzde 17,7 küçülen ekonomisi 2011 yılında yüzde 5,3, 2012 yılında yüzde 5,2 büyümüştür. İşsizlik 2012'de yüzde 14,3 olarak gerçekleşmiştir.[175]

Letonya'daki kupon sistemi 2011 yılında, işsizlerin ve işini kaybetme tehlikesi bulunan çalışanların MEK maliyetlerini karşılamak üzere kullanılmaya başlanmıştır. Letonya kamu istihdam kurumu (NVA) ayrıca işgücü piyasası hakkında bilgilendirme, HS kalitesi, eğitim planı hazırlanması konularında katılımcılara sistem kapsamında danışmanlık hizmeti verilmektedir.

Düzenlenmesi planlanan eğitimler, Eğitim Konseyi tarafından belirlenmektedir. Konsey, Sosyal İşler Bakanlığı, kamu kurumları ve sosyal ortaklardan oluşmakta ve

[175] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/

uzmanların ve akademisyenlerin görüşleri doğrultusunda eğitim planlaması yapmaktadır. Ayrıca bu süreçte orta vadeli işgücü analizleri, alan araştırmaları, AB tahminleri ve önerileri, kamu istihdam hizmetlerindeki açık işler, eğitim durumuna göre işsizlik oranı, MEK'i tamamladığı halde işsiz olanların oranı, MEK sonrası işe yerleşme oranı gibi veriler göz önünde bulundurulmaktadır. Bu çalışmanın sonunda Konsey, çalışanlar ve iş arayanlar için temel beceri eğitim konularını belirlemektedir. İş arayanlara eğitim süresince aylık 100 EUR verilmektedir 2013 Dünya Bankasının, sistem dahilinde eğitim alanların eğitim sonrası durumlarını değerlendirdiği raporunda; katılan işsizlerin istihdam edilebilirliklerinin hem kurs sonrası hem orta vadede arttırdığı, işveren tarafından sağlanan eğitimlerdeyse çalışanların iş istikrarı ve gelir artışında daha az başarılı olduğu, uzun süreli mesleki eğitimlerin ise, kısa süreli dil veya bilişim alanlarında düzenlenen eğitimlerden daha başarılı olduğu belirtilmiştir. Uygulanan kupon sisteminin güçlü yönleri bireysel seçim özgürlüğü, rekabet unsuru, eğitim hizmetinin kalitesinin artmasını teşvik etmesi, krema etkisini azaltması ve düşük becerili kişilere daha hedef odaklı eğitim hizmeti sunulması olarak raporda yer almıştır.[176]

Sistemin karşılaştığı önemli güçlükler bilgi asimetrileri, işsizlerden gelen yoğun talep ve HS'lere yapılan ödemelerin ne şekilde olacağıdır. Eğitim başlangıcında, bitişinde ve istihdama göre ödeme yapılması tartışılmaktadır. Kuponla birlikte kurslarla ilgili geliştirilen online sistem, başkent Riga ve çevresinde etkin bir şekilde kullanırken civar bölgelerde yeterli düzeyde kullanılmamaktadır. Online sistem katılımcı geridönüşümlerinin kulllanılması açısından son derece önemli bulunmaktadır.[177]

Letonya'da işsizlere yönelik olarak kupon sisteminin uygulandığı diğer bir alan ise eğitimdir. Öğretim hayatını yarım bırakmak zorunda kalmış ya da mesleki sertifika programına katılmak isteyen işsizler, 18 ay boyunca eğitim kuponlarından faydalanabilmektedir. Süreç kısaca şöyledir:

---

[176] International Bank For Reconstruction And Development International Finance Corporation Multilateral Investment Guarantee Agency, http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/lv_tax_benefit_270513.pdf, (04.02.2014)

[177] The European Commission Mutual Learning Programme DG Employment, Social Affairs And Inclusion Learning Exchange Between Belgium, Latvia And Greece On Voucher Systems, http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=voucher&mode=advancedSubmit&langId=en&search.x=18&search.y=15&search=Search , (06.12.2013)

Kariyer danışmanı ile ne tür bir eğitim alması gerektiğine birlikte karar veren katılımcıya, eğitim kurumlarının ve programlarının yer aldığı bir liste sunulmaktadır. Kuruluş seçildikten sonra kariyer danışmanı, 1.000 Letonya Latı değerindeki ve belirli bir süre için geçerli olan kuponu katılımcıya teslim eder. Katılımcı bunu, eğitim almak istediği kuruluşa vererek aktivasyon işlemlerini başlatır. Eğitim kuruluşu katılımcının mesleki eğitim durumunu değerlendirir ve katılımcıya eğitim vermeyi kabu ederse KİK, katılımcı ve eğitim kuruluşu bir sözleşme imzalar.

İlk seviye mesleki yüksek eğitime katılmak için *-aynı meslekte olmak üzere-* mesleki eğitimini yarım bırakmamış olmak gerekmektedir. Ancak katılımcının yarım bırakmış olduğu eğitim ile kupon yoluyla alacağı eğitimin toplam süresi 18 ayı geçemez. İkinci seviye mesleki yüksek eğitim için birinci seviyeden sertifika alması gerekmektedir. Sistemden yararlanmanın bir diğer şartı ise, katılımcının eğitimini aldığı alanda mezuniyetten sonra 3 yıl çalışmamış olması veya çalıştıysa iş sözleşmesinin iptal edilmiş olması gerekliliğidir.

Kupon, KİK tarafından hizmeti sunan eğitim kurumuna ödemenin yapılacağına dair bir güvence belgesidir. Ancak katılımcının seçmiş olduğu eğitim kuponun değerinden fazla ise geri kalan maliyetin katılımcı tarafından karşılanması beklenmektedir. Eğitim süresince katılımcılara günlük 70 Lat verilir ve bu miktar eğitim süresine, sınavlara ve uygulamalı öğretim düzeyine göre değişebilmektedir.[178]

4.3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

ABD, GSYİH toplamında dünya birincisi olan ve dünyanın en büyük ulusal ekonomisine sahip gelişmiş bir pazar ülkesidir. 2012'de işsizliğin yüzde 8,1 olarak gerçekleştiği ülkede işgücüne katılım oranı ise yüzde 78,8, uzun süreli işsizlik oranıysa yüzde 29,3'dür. AİP'ler kapsamında GSYİH'nin 2010'da yüzde 0,91'i, 2011'de yüzde 0,71 ayrılmıştır.[179] Siyasal ve ekonomik açıdan küresel bir güç olan ABD'de ulusal

[178] Labour Market Policy Statistics Qualitative Report, https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp , (20.04.2014)
[179] http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en

servetin önemli bir kısmı, küçük bir azınlık tarafından kontrol edilmekte olup nüfusun yüzde 16'sı yoksulluk sınırında yaşamaktadır.[180]

Anglo-Sakson refah toplumunun tipik bir özelliği olarak ABD'de kamu kaynaklarının sosyal amaçlarla kullanılması, kıta Avrupası ülkelerine kıyasla daha düşüktür. Sosyal yardımların ve politikaların uygulanması gönüllü kuruluşların (vakıf, kilise vb.) öncülüğünde yürütülmektedir. ABD ve Avrupa'da uygulanan AİP'ler arasındaki fark, AİP'lerin ABD'de düşük gelirli çalışanların beceri kapasitelerini arttırmak hedefli; Avrupa'da ise -*yüksek işsizliğinde etkisiyle*- işsizlerin ve işsizlik riski altında bulunan bireylerin iş fırsatlarını geliştirmek hedefli olmasıdır. Bu doğrultuda, izleme değerlendirme süreçleri, ABD'de MEK sonrası bireylerin gelirlerinde artış olup olmadığı; Avrupa ülkelerinde ise bireylerin istihdam edilebilirliklerinde artış olup olmadığı üzerine odaklanmıştır.[181]

ABD, kuponları eğitim ve sağlık sektöründe II. Dünya Savaşından itibaren kullanmaktadır. Ancak işgücü piyasasına yönelik olarak kuponlar, 1998 yılında İş Yatırımı Yasası (Work Investment Act-WIA) çıkmadan önce kullanılmamıştır. Bu yeni yasanın temeli 1995 yılında Federal İşgücü Dairesi tarafindan hazırlanan "İstihdam ve Mesleki Eğitim Programları" raporudur. Bu rapor 1982 yılında Reagan hükümetince çıkarılan ve arz odaklı olan İş Eğitimi ve Ortaklığı Yasasını (The Job Training Partnership Act-JTPA) incelemekteydi. Bu rapordaki bulgulara göre JTPA uyarınca uygulanmakta olan AİP'ler, okulunu yarım bırakmış kişilerin istihdam edilebilirliğini ve gelirini arttırmada başarısız olduğu halde; yüksek beceri isteyen zor işlere yönelik mesleki eğitimlerde başarılı olmuştur.[*] Özetle MEK programlarının olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktaydı fakat tek bir yaklaşım tüm ihtiyaçlara cevap vermiyordu.

İş Yatırımı Yasası ile birlikte, iş eğitimi sisteminde köklü değişikliklere gidilmiştir. Bunlar, sayısı fazla olan kursların azaltılması, istihdam hizmetlerindeki koordinasyonun arttırılması, kursiyerlere HS'ler ile olan ilişkilerinde daha fazla

---

[180] OECD Crisis Squeezes Income And Puts Pressure On Inequality And Poverty, http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf , (20.04.2014)

[181] Biçerli; **a.g.e.,** s.154

[*] **JTPA:** Adem-i merkeziyetçi bir yapısı bulunan JTPA'nın faaliyet alanları sınıf ortamında mesleki eğitim, işbaşı eğitimi, temel eğitim, iş arama yardımı, gençlere yönelik deneyim kazandırma, danışmanlık, işe hazırlama faaliyetleridir. Bu faaliyetler özel sektör temsilcilerinin çoğunlukta olduğu Özel Sektör Konseyi (Private Industry Councils-PIC) gözetiminde yürütülmektedir. Bkz. Biçerli; **a.g.e.,** s.156)

özgürlük sağlanması ve HS'lerin sorumluluğunun arttırılması olarak özetlenebilir.[182] Yasayla birlikte BÖH'ler de uygulamaya konmuştur.

1996'da çıkarılan Kişisel Sorumluluk ve İş Fırsatları Uzlaşma Yasası (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act-PROWA) ile "önce iş" ilkesi benimsenmeye başlanmış, düşürülen bütçeleriyle istihdam oranı yüksek olan mesleklerde kursların açılması teşvik edilmiştir.[183]

JTPA uyarınca ABD'de hem özel hem de kamu kurumlarından (devlet üniversiteleri vb.) hizmet alımı yapılmaktaydı. Yasa çıkmadan önce işgücü piyasasındaki MEK'ler, yüksek kurs maliyetleri ve sınırlanmış kursiyer seçimleriyle -*ki bu seçimler yerel AİP'lerde daha önce beraber iş yapılan birkaç HS arasından seçim yapmak ile sınırlıydı*- birlikte HS'nin çıkarlarına daha çok hizmet etmekteydi. Bu birçok durumda kursiyerlerin, HS'nin eğitim vermeyi taahhüt etmiş olduğu sayıya ulaşması için belirli kurslara yönlendirilmesi sonucunu doğurarak, HS arzını beslemiş, piyasada belirli mesleklerde yetişmiş eleman fazlalığına yok açmıştır.[184]

İşverenin doğrudan taleplerine yönelik belirli bir uzmanlık gerektiren işlerdeki kupon dışı finansal yöntemlerin kullanılmasının daha az maliyetli olduğu tespit edilmiştir. Örneğin 2005 yılında California'da bakım hizmetlerine yönelik büyük bir talep varken; HS'ler maliyetlerin yüksekliğinden dolayı bu meslekteki kurslardan uzak durmayı yeğledikleri gözlemlenmiştir.[185]MEK'lerin düzenleme ve finasman yönteminde eyaletler arasında farklılıklar bulunduğundan genel yargılara varmak zordur. Merkezi yönetim modelinden uzak bir yapısı olan ABD'de, piyasanın olası olumsuz durumlarına karşı daha esnek bir yapısı bulunmaktadır.[186] Merkezi olmayan yönetim şekli uygulandığından oligopole yönelik belirtiler görüldüğünde, kupon sistemi bırakılarak sözleşme yöntemine geri dönülmektedir.

New York şehrinde kupon sistemi şu şekilde uygulanmaktadır: İş arayanlar, New York şehir belediyesine bağlı olan "Workforce1 Career Centers" adlı iş

---

[182] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy
[183] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[184] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[185] WORKFORCE INVESTMENT ACT- Substantial Funds Are Used For Training, But Little İs Known About Training Outcomes, Washington, DC), http://www.gao.gov/new.items/d05650.pdf , (14,09.2013)
[186] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf

merkezlerine başvurabilmektedir. Bu merkezlerde bireyler öncelikle bir başvuru formu doldurup beceri testine girmekte ve kariyer danışmanıyla görüşmektedir. Görüşme sonunda işgücü bireysel kurs kredisine (Workforce Individual Training Grant) başvurması uygun görülenlerin katılmak istedikleri programları araştırması istenir. Bu araştırma sürecinde katılımcılar, HS'lerden kurslar hakkında bilgi veya danışmanlık için faydalabilmektedir. Katılımcı tarafından herhangi bir HS'nin sunduğu eğitim hizmeti seçilirse, o HS'den alınan başvuru belgesi katılımcı tarafından doldurularak iş merkezindeki kariyer danışmanına teslim edilir. Kariyer danışmanı başvuruyu uygun görürse bireysel kurs kredisi kuponunu alması için katılımcıyla iletişime geçer. Kuponu alan katılımcı tavan değeri 2.200 $ olan eğitimi seçtiği HS'den alabilir. Seçilen eğitimin değeri kuponun değerinden fazlaysa bunu katılımcı kendi imkanlarıyla karşılamak durumundadır.[187]

Bazı HS'ler yeni performans kriterleriyle birlikte evrak işinin artması, yasal gerekliliklerin maliyetlerinin fazlalığına rağmen getirilerinin belirgin olmaması gibi nedenlerle kupon sistemine dahil olmak istememektedirler. Sonuç olarak talep yoğun mesleklerde eğitim vermeye gönüllü HS bulmakta zorluk çekilmektedir.

Hipp'e göre kupon sistemi liberal piyasa sistemini kullanmakta olan ABD gibi ülkelerde daha kolay uygulanabilir olmakla beraber; yüksek derecede düzenleme ve koordinasyonun tek elden yapıldığı Almanya gibi ülkelerde kullanılması daha zordur.[188]

4.4. BELÇİKA

2012 yılında GSYİH'si ile dünya yirmibeşincisi olan Belçika, yüzölçümü itibariyle küçük fakat gelişmiş bir federal monarşidir. Kuzey'de Hollanda kökenlilerin yaşadığı Flaman (Flanders) bölgesi ile, güneyde Fransız asıllıların yaşadığı Valon (Walloon) bölgesinden oluşan Belçika'da işsizlik oranı 2011'de yüzde 7,2 ve 2012'de yüzde 7,6;[189] işgücüne katılım oranı ise 2012'de yüzde 72,5 olarak gerçekleşmiştir. AİPP'lere 2011'de ülkenin GSYİH'sinin yüzde 3,68'i ayrılmıştır [190]

[187] Unemployment Training, http://www.nybi.org/unemploymenttraining.html, (07.12.2013)
[188] http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf
[189] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/
[190] http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en

Valon Bölgesi İstihdam ve Mesleki Eğitim Bakanlığı, 1998 yılından beri MEK kuponlarını KOBİ statüsündeki işletmelerin hizmetine sunmaktadır. KOBİ'ler 400'e kadar kupon başvurusunda bulunabilmektedir. Maliyetleri KOBİ ve Bakanlık arasında paylaşılan kuponlar, çalışanlarının yeterliliklerini geliştirmek amacıyla kullanmaktadır.[191] Kullanıma sunulduğu ilk yıl 1.400 işletmeye yaklaşık 63 bin kupon dağıtılmıştır.

Flaman Bölgesinde mesleki eğitim kuponları işverenler için "bireysel öğrenim ve gelişim hesapları" adıyla Şubat 2002'de kullanıma sunulmuştur. Pilot olarak dar kapsamlı olarak başlatılan sistem, beklenenden daha fazla rağbet gördüğünden tüm Flaman Bölgesini kapsayacak şekilde genişletilmiştir.[192] Kuponlarla çalışanların işgücü piyasasındaki yerlerinin sağlamlaştırılması ve bilgi toplumunun yakalanması amaçlanmıştır.

Flaman modelinde, çalışanlar 250 EUR'luk kupon alabilmektedir. Yerel hükümet ve işveren toplam maliyeti yarı yarıya karşılamaktadır. 2004 ve 2005 yıllarında mesleki eğitimlerde bu sistemle 10 milyon EUR kullanılabilir bütçe ayrılmıştı. Kuponlar MEK maliyetlerini karşılamak üzere kullanabildiği gibi, kariyer rehberliği amacıyla da kullanılabilmektedir ve sadece akredite olmuş HS'den alınan eğitimi karşılamaktadır. 2004 yılında yaklaşık 200 bin işçi kupon talebinde bulunmuştur. Ancak düşük vasıflı ve yaşlı çalışanlar oransal olarak daha az talepte bulunmuştur. Bu sonuçlar bilgi asimetrisine işaret etmektedir. Bu durumu engellemek için 2004 Eylül'ünden itibaren düşük vasıflı çalışanlar kuponlara ücretsiz ulaşma imkanına kavuşmuştur.[193]

Flaman işverenler yılda 250 adet kupon alma hakkına sahiptir. Bir kuponun değeri 30 EUR'dur ve maliyetinin yarısını işveren, diğer yarısını yerel hükümet karşılamaktadır. Alınan eğitimin maliyeti kuponun değerini aşarsa, işveren bunu kendi imkanlarıyla ödemektedir. Kuponlar hükümetin belirlediği uzmanlardan oluşan bir komitenin akredite ettiği HS'lerin eğitim merkezlerinde kullanılabilmektedir. HS'ye her üç yılda bir kere olmak üzere kaliteyi ölçen bir anket çalışması uygulanmaktadır. Bununla birlikte yetkilendirilmiş bağımsız bir denetleme kuruluşu HS'leri denetlemekte ve performans raporu hazırlamaktadır. Bu sürecin sonunda performansı başarılı olan

[191] West; **a.g.e.,** s.57
[192] Dohmen; **a.g.e.,** s.27
[193] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy

HS'ler sertifikalandırılarak kurs verebilecek kuruluşlar listesine girmeye hak kazanmaktadır.[194]

2006 yılında "ekonomik danışmanlık bütçesi" (Budget voor economisch advies) adındaki yeni bir sistem kullanılmaya başlanmıştır. Yeni düzenlemeyle kurs, danışmanlık, koçluk ve bilgilendirme hizmetleri sertifikalı HS'nin bünyesinde gerçekleştirildiği takdirde maliyetin yüzde 35'i kamusal kaynaklardan, kalanı işveren tarafından karşılanmaktadır. Flaman Bölgesinde kuponlar işveren ile HS arasında internet ortamında el değiştirmektedir.[195]

Belçika'da kuponların, özellikle KOBİ düzeyindeki şirketlerin çalışanlarının bireysel becerilerini şirketin ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmesi amacıyla kullanılması, üretim ve verimliliği pekiştirerek bu şirketlerin rekabet gücünü arttırmaktadır.

4.5. AVUSTURYA

Avusturya, Avrupa'nın merkezinde yer alan ve coğrafi olarak dağlık bir ülke olmasına rağmen kalkınmış bir sosyal pazar ülkesidir. GSYİH bakımından dünya yirmiyedincisi olan Avusturya'da 2012 yılında işsizlik oranı 4,7, ekonomik büyüme oranı yüzde 0,9 olarak gerçekleşmiştir.[196] 2011'de işgücüne katılım yüzde 81,1, 2012 yılında yüzde 84,1 olarak gerçekleşmiştir. AİPP kapsamında harcanması için 2011'de ayrılan bütçe GSYİH'nin yüzde 2,03'üdür.[197]

Avusturya'da AİPP bakımından tek bir otorite bulunmamaktadır. Yerel otoriteler ve merkezi hükümet, yetişkin eğitimiyle uğraşan kar amacı gütmeyen kuruluşları desteklemektedir. Yerel idareler kuponlar ve BÖH alanlarında diğer yerel birimlerden çok farklı uygulamalar geliştirebilmektedir. Merkezi hükümet politika oluştururken yereldeki farklı uygulamaları yasal düzenleme ve finansman açısından incelemekte ve en uygun politikayı tüm ülkede hayata geçirmeye çalışmaktadır.

---

[194] Dohmen; **a.g.e.,** s.27
[195] Dohmen; **a.g.e.,** s.28
[196] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/
[197] http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en

Genel anlamda kuponlar daha çok çalışan kesime yönelik olsa da; düşük becerili ve düşük eğitimli yetişkinler başta olmak üzere doğum sonrası çalışmak isteyen kadınlar, işsizlik yardımı alanlar ve sosyal yardımla geçinmekte olan bireylere de kullandırılmaktadır. Avusturya iyi hedeflenmiş kupon sistemiyle örnek bir ülkedir. Ayrıca katılımcılara MEK'leri tamamlaması için kayda değer teşvikler vermektedir. Bu amaçla eğitim sonrası paralarının bir kısmını geri alma fırsatı sunulmuştur.[198]

Avusturya'da MEK'lerin finasmanında farklı kurum/kuruluşlar rol almaktadır. Bunlar federal hükümet ile bölgesel hükümetler, sosyal ortaklar, kiliseler ve özel sektör işyerlerdir. MEK maliyetlerine bireyin de katkısı beklenmekte olup, yerel hükümetin ve sosyal ortakların eğitim maliyetlerinin bir kısmını avans olarak karşıladığı görülmektedir.[199] Birçok eyalet bu maliyetleri karşılamak için kuponları kullanmaktadır. Kuponların maddi değerinin bölgeden bölgeye değiştiği ülkede, ortalama kurs kuponlarının değeri 50 ile 200 EUR arasında değişmektedir. Kuponlar Tyrol bölgesinde 300 EUR ile en yüksek değerdedir ve bunların değeri bazı eğitimlerde 500 EUR'a kadar çıkabilmektedir. Yerel hükümet maliyetin yüzde 25'ini karşılamaktadır.[200] Kupon sisteminin kullanılmasından itibaren iki yıl içersinde işgücü piyasasındaki STK'lar 120 bin kupon dağıtmış olup; 2002 den 2006'ya kadar toplamda 290 bin kupon dağıtılmıştır.[201]

Yukarı Avusturya Bölgesinde uygulanan mesleki eğitimlerin süreci şöyledir:

- Başvurular onaylanmak üzere KİK yerel birimine gönderilmektedir. Onaylanırsa katılımcılara ödeme planı (aylık/yıllık) ve sözleşme gönderilir.

- Katılımcı ilk taksidi öder

- Devam edilen MEK şayet genel bir kurs ise (sertifika verilmeyen), katılımcı eğitime katıldığını ispatladığında, eğitim için ödediği miktarın yüzde 50'sini tavan fiyat bazında geri alabilmektedir.

---

[198] http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B
[199] West; **a.g.e.,** s.44
[200] Dohmen; **a.g.e.,** s.20
[201] Dohmen; **a.g.e.,** s.19

- Devam edilen MEK özel bir kurs ise (sertifika verilen) sertifikayı kuponu dağıtan kuruma sunmakta ve en az ödediği miktarın yüzde 50'sini, tavan fiyat bazında geri almaktadır.

- Katılımın kanıtlandığı durumlarda HS'ye zaruri giderler (günlük katılımcı harcamaları) ödenmektedir.[202]

4.6. İTALYA

İtalya, GSYİH bakımından Avrupa'nın beşinci, dünyanın dokuzuncu büyüğü olan gelişmiş bir pazar ekonomisidir. Satınalma paritesinde Avrupa'da dördüncü, dünyada onuncudur. 2012'de işsizliğin yüzde 11,4 olarak gerçekleştiği İtalya'da, ekonomi yüzde 2,5 küçülmüştür.[203] 2012 yılında işgücüne katılımın yüzde 75,0 uzun süreli işsizlik oranının (min.12 ay) yüzde 53,0 olduğu İtalya'da, 2011 yılında AİPP'ler kapsamında ayrılan bütçe GSYİH'nin yüzde 1,78'dir.[204]

Kupon sistemi ilk olarak 1998 yılında ülkenin birkaç bölgesinde uygulanmış olup günümüzde İtalya'nın hemen hemen her bölgesinde kullanılmaktadır. Avusturya gibi birçok bölgede yerel otoritelerce kullanılsa da, Avusturya'daki kadar yerel farklılıklar bulunmamaktadır. Bunun nedeni kullanılan kaynağın ortak (Avrupa Sosyal Fonu) ve İşgücü Bakanlığı üzerinden aktarılıyor olmasıdır. Çalışanların ileri eğitim giderlerinin yüzde 30'u buradan karşılanmaktadır. Son dönemde çalışanlar işveren katkısı olmaksızın kupon kullanabilmektedir. Kuponun değerinin yüzde 20'si katılımcı tarafından karşılanmaktadır. Kuponlar kişinin kendi eğitim planını oluşturacak şekilde düzenlenmiştir.[205]

İtalya'da MEK'lerin finasman kaynakları bölgeden bölgeye farklılık göstermektedir. Emilia-Romagna ve Marche bölgeleri MEK'lerde bireysel finasmanın kullanıldığı ilk bölgelerdir. Bazı bölgeler kuponlar ile bireylere finasman sağlamak yerine doğrudan işverene bu amaçla maddi kaynak sağlamaktadır. Bolzana-Bozen Bölgesi, ülkede işsizlere kupon dağıtılan tek bölgedir. İtalya'da kuponların değeri 500 ile 5.000 EUR arasında değişmektedir. Katılımcılar eğitimin yüzde 70-75'ine katılmak

---

[202] West; **a.g.e.,** s.48
[203] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/
[204] http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en
[205] Dohmen; **a.g.e.,** s.15

zorundadır.[206] 2006 yılında sistem kapsamında kredi kartları kullanılmaya başlanmıştır. Eğitim amaçlı olarak bu kartlardan iki yıl içinde azami 3.000 EUR harcanabilmektedir.[207]

İtalya'da Kuponlar ile çalışanların mı, yoksa şirketlerin mi destekleneceğine bölgesel idareler karar vermektedir.[208] Tuscony Bölgesi yerel otoritesi MEK'lerin içeriğini, kapsamını, yapısını düzenleyen ve HS'leri belgelendiren akreditasyon kuruluşunu kendi bünyesinde oluşturmuştur.[209] İtalya genelinde uygulanan kupon sisteminin zayıf yönleri danışmanlık sisteminin ve beceri analizlerinin yetersizliğidir.

4.7. AVUSTRALYA

Eski bir İngiliz sömürgesi olan Avusturalya yoksulluğun düşük ve refah düzeyinin yüksek olduğu, kalkınmış bir pazar ekonomisidir. GSYİH'si ile dünya onikincisi olan Avustralya'da 2012 yılında işsizlik oranı yüzde 5,2, işgücüne katılım oranı yüzde 82,5 olarak gerçekleşmiştir. AİPP'ler kapsamında ayrılan kaynak 2011 yılında GSYİH'nin yüzde 0,80'dir.[210]

1998 yılında Milletler Birliği İstihdam Hizmetlerinin (Commonwealth Employment Service-CES) yerini alan İş Ağı (Job Network-JN) tarafindan kamuoyuna tanıtılmıştır. Kamusal istihdam hizmetlerinin neredeyse tamamı (eşleştirme, iş arama eğitimleri, danışmanlık vb.), STK'lar veya özel sektör firmalarından hizmet alımıyla verilmektedir. İş Ağı ile HS arasında rekabeti teşvik etmek ve kursları arz yerine talep odaklı kılmak amaçlanmış, KİK'ler tarafından verilmekte olan birçok hizmet özel sektöre devredilmiştir.[211] Böylece sermayenin HS'ler yerine bireyleri izlemesi hedeflenmiştir. 1999 yılında ülke genelinde iş arayan memnuniyetini ölçmek amacıyla yapılan bir araştırmada görüşülen iş arayanların yüzde 75'i, eğitim aldıkları HS'den memnun olduğunu ve katılımcısı oldukları kurs sayesinde iş olanaklarının arttığını belirtmiştir.[212]

---

[206] Dohmen; **a.g.e.,** s.19
[207] Dohmen; **a.g.e.,** s.15
[208] Dohmen; **a.g.e.,** s.28
[209] CEDEFOP; **2009b,** s.18
[210] http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en
[211] http://ras.sagepub.com/content/71/3/391.full.pdf+html
[212] https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy

BEŞİNCİ BÖLÜM

MESLEKİ EĞİTİM KAPSAMINDA KUPON SİSTEMİ MODEL ÖNERİSİ

İŞKUR hizmetlerinin ana hedef kitlesi iş arayan vatandaşlar olduğundan, model önerisi Kuruma kayıtlı iş arayanlar göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır. Beceri ve eğitim düzeyi düşük, meslek sahibi olmayan ve dezavantajlı gruplardaki iş arayanların istihdam edilebilirliklerinin arttırılması hedeflenmiştir.

5.1. PLANLAMA

Sistemin uygulanması için yapılması gereken ilk faaliyet, iyi uygulamaların olduğu AB ülkelerine farklı kupon uygulamalarının yerinde görülmesi amacıyla çalışma ziyaretleri gerçekleştirmektir. Bu ziyaretlerde kupon sistemi katılımcıları, hizmet sağlayıcılar ve kamu istihdam kurumları yetkilileri ile görüş alışverişinde bulunulacaktır. Sonraki adım sistemin İŞKUR ve Bakanlık yetkililerine daha iyi tanıtılması için sistem hakkında tecrübe sahibi olan idareci ve uzman düzeyinde kişilerin, sistemin daha detaylı aktarılması amacıyla düzenlenecek olan konferanslara davet edilmesidir. Böylelikle sistemin uygulanması sırasında bu ülkelerde yaşanan güçlükler ve tecrübeler ilk ağızdan öğrenilmiş olacaktır.

Bir sonraki adım mevzuatsal düzenlemeleri gerçekleştirmektir. Sistemin özü gereği karışık olmayan, esnek bir yapı kurgulanmalıdır. Bu noktada İŞKUR'un model olarak alacağı ülke ya da ülkelerle "işbirliği protokolü" imzalanması ve bu şekilde bir ortaklık yoluna gidilmesi uzman değişimi, veritabanının kurulması ve mevzuat hazırlanması gibi konularda kolaylık sağlayabileceği gibi aynı zamanda maliyetlerin dış kaynaklarla finanse edilmesine de imkan sağlayacaktır.

Planlamanın sonraki adımında uygulama kapsamına alınacak hedef kitlenin, eğitim verilecek mesleklerin, kaç adet kupon dağıtılacağının, kuponların hangi değer aralığında olacağının, hangi illerde dağıtılacağının vb. konularda kararının verilmesi gerekmektedir. Bu aşamada işgücü piyasasının paydaş kurum/kuruluşlarıyla çalıştaylar

düzenlenerek sistem tanıtılacak ve beklentiler, öneriler, görüşler toplanarak, buna göre mevzuat düzenlemesi aşamasında gerekli eklemeler yapılacaktır.

Planlamanın son aşaması sistemin hizmet sağlayıcılara tanıtılmasıyla başlayacak, kupon sisteminin işleyişi, hizmet sağlayıcıların yükümlükleri, ödemeler, sistemin ne kadar süre içerisinde hayata geçmesinin planlandığı, kapsamının ne olacağı vs. aktarılacaktır. Aynı dönemde düzenlenecek hizmet içi eğitimlerle, kuponları dağıtması uygun bulunan iş ve meslek danışmanlarına kuponların hangi koşullarda, kimlere dağıtılacağı anlatılacak, iş ve meslek danışmanları hizmet sağlayıcılar ve katılımcılar ile iletişimlerinin nasıl olması gerektiği konularında bilinçlendirilecektir. Sistemin Kurum tarafından kamuoyunda tanıtılması katılımcıların ilgisini çekmek için son derece önemlidir. Bunun için ulusal medyada yer edecek şekilde tanıtımının organize edilmesi gerekmektedir.

Sistem, -*işgücü piyasasının nispeten küçük, hizmet sağlayıcı sayısının sınırlı ve buna bağlı olarak rekabetin az olacağı küçük illerde oligopol yapılaşmanın görülme olasılığı yüksek olduğundan*- ilk yıllarda piyasanın belirli büyüklük seviyesinde olduğu illerde "pilot il" düzeyinde uygulanmalıdır. Bu kapsamda takibinin Kurum merkezinden yapılmasının daha kolay ve potansiyel hizmet sağlayıcıların fazla olmasından dolayı Ankara'da başlatılmalıdır.

5.2. HİZMET SAĞLAYICILARIN AKREDİTASYONU

Kurumun hizmet alımıyla düzenlediği mesleki eğitim kurslarında teknik değerlendirme aşamasında değerlendirilen unsurlar (fiziki koşullar, eğitici yeterliliği, eğitim alanındaki tecrübe vb.) tek tek her ihale aşamasında hizmet sağlayıcılardan beyan yoluyla alınmakta, bu da aynı işlemlerin her ihale teklifinde tekrarlanmasına neden olmaktadır. Kupon sisteminde ihale süreci ve buna bağlı olarak hizmet alım bedeli olmayacağından ihale teklifinin mali değerlendirme bölümüne de ihtiyaç olmayacaktır. Dolayısıyla hizmet sağlayıcıların kupon sisteminde eğitim hizmetini verebilmesi için toplam kalite standartlarında belirli bir eşiği geçmiş olması yeterli olacaktır.

Batılı ülkelerde hizmet sağlayıcıların akreditasyonu, bu işte uzmanlaşmış özel kuruluşlar aracılığıyla sağlanmaktadır. Gerekli koşulları sağlayan hizmet sağlayıcılara, akreditasyon belgesi bu kuruluşlar tarafından belirli bir ücret karşılığı, sınırlı bir süre

için verilmektedir. Türkiye'de hizmet sağlayıcıların akreditasyonu ilk defa yapılacağından piyasada bu alanda hizmet verecek bir kuruluş henüz bulunmamaktadır. Bu hizmetin ilk olarak Kurum çalışanlarından ve çeşitli kamu kuruluş ve özel sektör temsilcilerinden oluşturulan bir kurul tarafından yapılması gerekmektedir (örneğin ilde akredite olmak için başvuran hizmet sağlayıcıları Kurum personeli, MEB temsilcisi ve ilgili STK veya TSO temsilcisi vb. oluşturulan akreditasyon kurulunun, Kurum tarafından belirlenmiş yeterlilikler çerçevesinde, eğitimini vermeyi talep ettikleri mesleklerde akredite etmesi düşünülebilir). Fakat piyasa şartları belirgin bir olgunluğa eriştiğinde bu görevin özel sektöre devredilmesi, Kurum çalışanlarının görevinin ise akreditasyon kuruluşunu denetlemekle sınırlandırılması verimlilik açısından önemlidir. Böylelikle il müdürlüğünün iş yükü daha da azalacaktır.

Akreditasyon her bir meslek için belirli bir süre için geçerli olmak durumundadır. Bu süre sonunda hizmet sağlayıcıların yeterlilikleri yeniden değerlendirilmeye alınacaktır. Sistemin ilk kurulması aşamasında gerekli yeterliliklerin asgari düzeyde tutulması, hizmet sağlayıcıların sisteme kolayca adapte olması için önemlidir. Hizmet sağlayıcıların sayısının denge seviyesine gelmesinden sonra eğitimlerin kalite düzeyinin daha da artması için istenecek yeterlilikler kademeli olarak arttırılacaktır. Hizmet sağlayıcıların eğitim vereceği mesleklerin sayısı, -*küçük iller haricinde*- akreditasyondan itibaren ilk yıl 3, ikinci yıl 5, üçüncü yıl 10 olmak üzere sınırlandırılması, hizmet sağlayıcıların belirli sektörlerde uzmanlaşmasını teşvik edecektir. Ayrıca eğiticilerin de asgari yeterlilikleri olmak zorundadır. Eğiticilerin eğitim verilecek meslekte eğitici olarak çalışmış olması veya ortaöğretim/yükseköğretimde o alandan mezun olması gibi asgari kriterler getirilmelidir. Ayrıca şeffalık ilkesi gereği eğiticilere ait referanslar da sistemde yer alacaktır.

Eğitim verilmesi düşünülen hedef grup açısından bakıldığında, hizmet sağlayıcılar özellikle engelli bireylere eğitim vermeye talip olursa, bu konuda belirlenecek kriterler dahilinde gerekli fiziki düzenlemeleri yerine getirip "engellilere eğitim verebilme" yeterliliğini kazanmalıdır. Bu alandaki akredite edilme sürecinde engelli derneklerinden temsilcilerinin katılımı mümkün olacaktır.

Kurum, gelecekte hizmet sağlayıcıların "Kurumun belirlediği kurallar çerçevesinde" akredite edilmesinin AB standartlarında olmasını hedeflediğinde, hizmet

sağlayıcıları yetkilendiren kuruluşun "Ortak Kalite Güvencesi Çerçevesi*-CQAF" kapsamında faaliyet göstermesine yönelik düzenlemeler yapabilir. Bu, aynı zamanda AB standartlarında mesleki eğitimlerin düzenlenmesinin de önünü açacaktır.

5.3. VERİTABANI KURULUMU

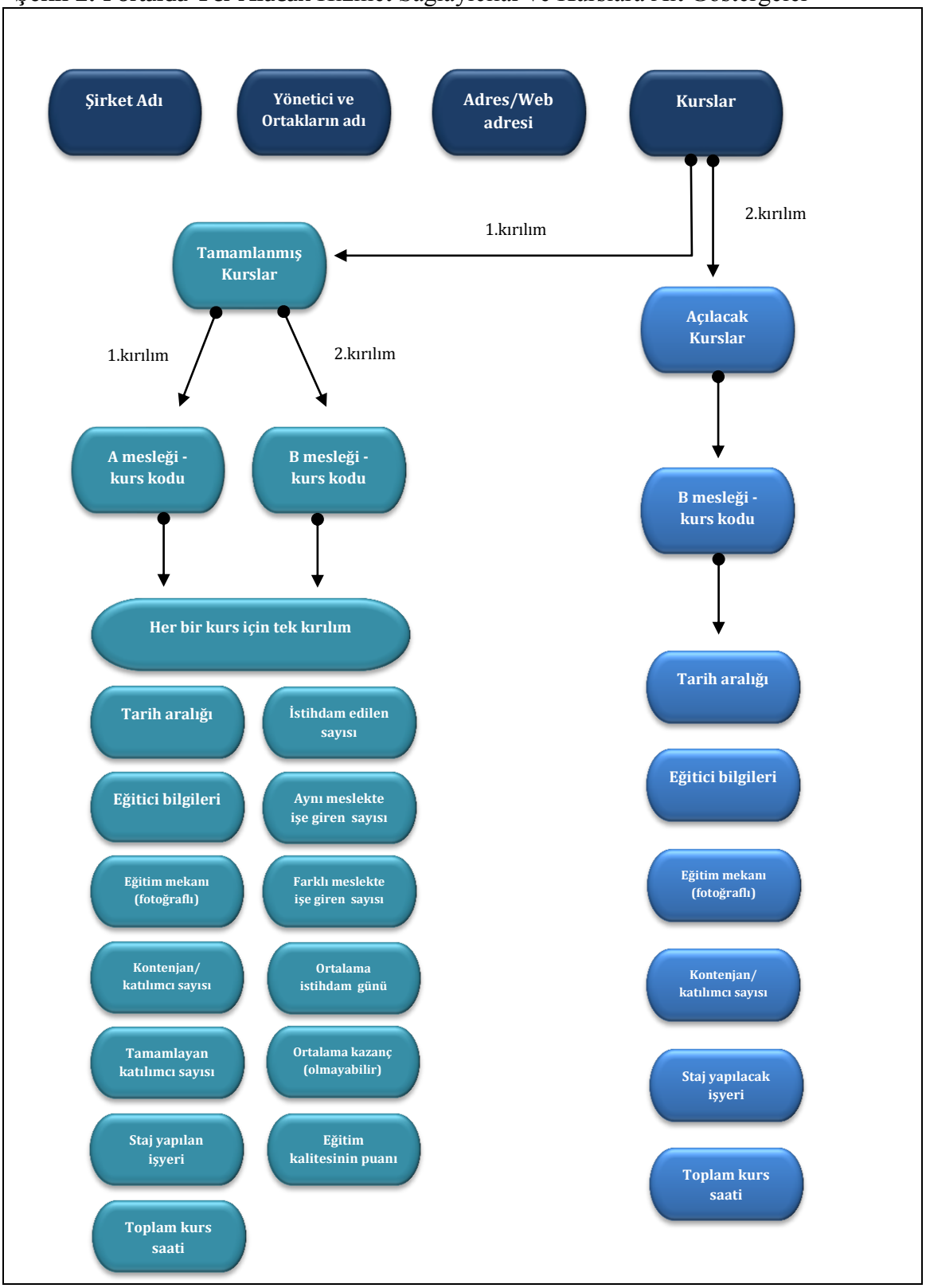
Akredite olan hizmet sağlayıcılar, veritabanında yer almaya ve kupon kapsamında kendi mekanlarında eğitim vermeye hak kazanırlar. Veritabanı şifre ile girilebilen bir portal şeklinde tasarlanacaktır. Hizmet sağlayıcılar firmalarıyla ilgili istenen bilgilerin burada yayınlanmasını kabul etmiş sayılacaktır. Portal üzerinden her bir hizmet sağlayıcının eğitim mekanı, eğitici özellikleri, önceki eğitimlerine katılan sayısı ve istihdam durumu ile hizmet sağlayıcıların katılımcılar tarafından değerlendirildiği anket veya puanlama sistemi yer alacak, her türlü bilgi şeffaf bir şekilde görülecektir (Bkz: Şekil 2).

Portalda seçim aşamasında, eğitim esnasında kullanılacak araçlar, dağıtılacak eğitim malzemesi bilgileri vs. eğitimlere yönelik bilgiler olacağı gibi; eğitim başladıktan sonraki sürece ait günlük kursiyer devam bilgileri gibi veriler ve katılımcının çalışma hayatına ait bilgiler -*sadece Kurum çalışanlarına açık olacak şekilde*- yer alacaktır.

Bilgi asimetrilerinin etkilerini azaltmak için, eğitim seviyesi düşük kimselerin portalı nasıl kullanacağına dair görsellerden oluşan bir kitapçık hazırlanması ve bunun kupon katılımcısına hizmet sağlayıcıyı seçme öncesinde verilmesi gerekmektedir.

* Bkz: Bölüm 3.1.3.1.

Şekil 2: Portalda Yer Alacak Hizmet Sağlayıcılar ve Kurslara Ait Göstergeler



5.4. KUPONLARIN DAĞITIMI VE DANIŞMANLIK HİZMETİ

Kuponlar ilk etapta işgücü piyasasında istihdam edilebilirliği olan, tecrübeli, beceri veya eğitim seviyesi yüksek bireylerden çok; istihdam edilebilirliği düşük kimselere dağıtılmalıdır. Kuponların dağıtıldığı bireyler, bilgi asimetrisi etkisini minimize etmek için, hangi hizmet sağlayıcılardan eğitim alacağına karar verme sürecinde danışmanlık hizmetlerinden daha etkin bir şekilde faydalandırılmalıdır. Bu süreçte iş ve meslek danışmanlarının, seçim aşamasında olan katılımcıları etkileyerek onları hizmet sağlayıcılara yönlendirmemesi için portala giriş izinlerinin sınırlandırılması ve hizmet sağlayıcıların danışmanları ile birebir iletişime geçmemesi, sistemin sağlıklı yürütülmesi bakımından önemlidir.

Kuponların katılımcılara dağıtılmasında iki farklı yol izlenebilir. Bunlar meslek bazlı yönlendirme ve herhangi bir yönlendirme olmadan kuponun kullandırılmasıdır.

5.4.1. Kuponların Kişiye Uygun Mesleklere Göre Verilmesi

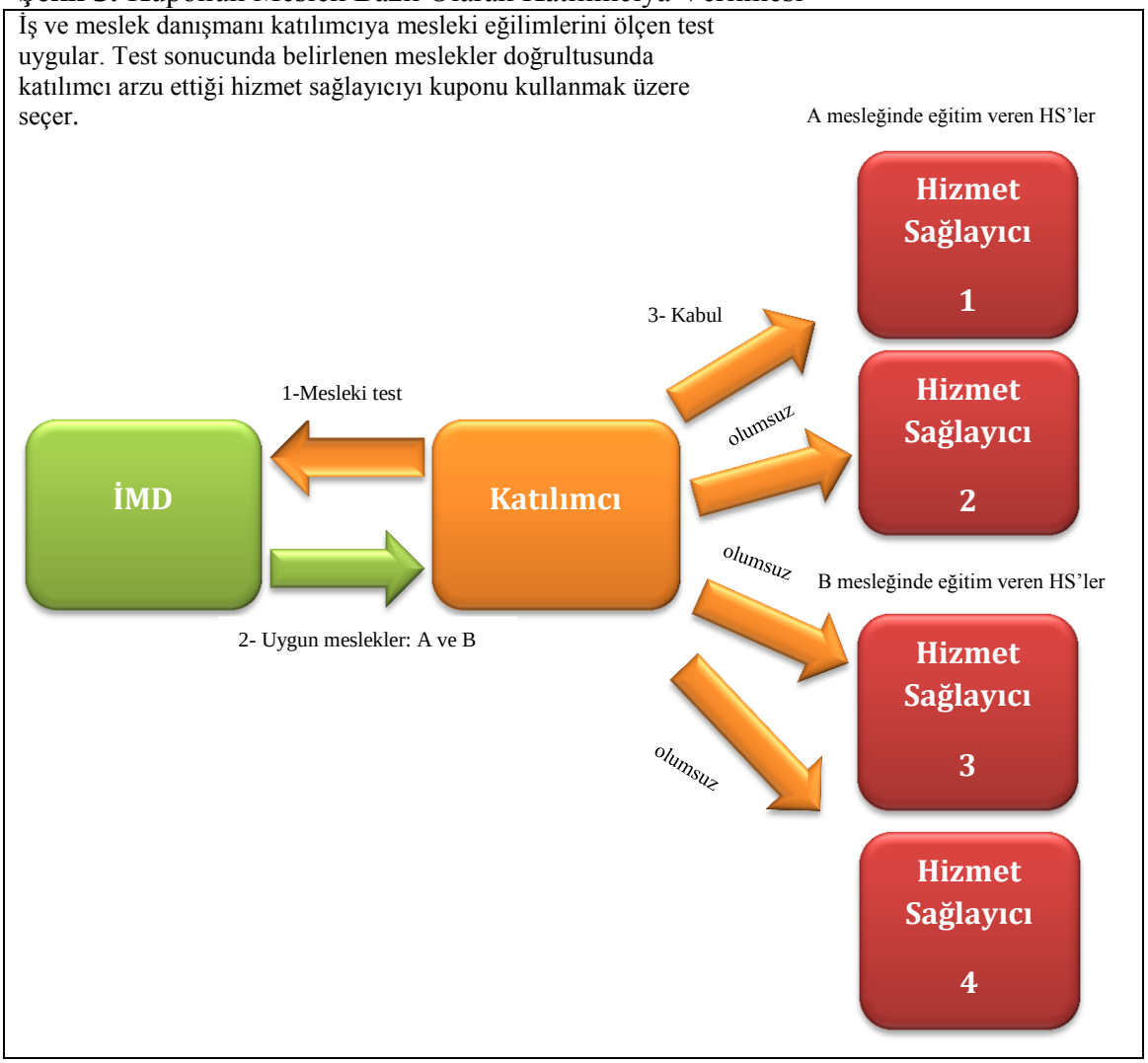
Bu yöntemde iş ve meslek danışmanlarının potansiyel katılımcılara mesleki yönelim test bataryası uygulayarak, onların hangi mesleklere yatkın olduğunu belirlemesi gerekmektedir. Bu mesleklerin belirlenmesinden sonra, katılımcıların çalışabileceği meslekler İl Müdürlüklerinin düzenlediği işgücü piyasası talep araştırmalarıyla (İPTA) ile örtüşecek şekilde belirlenmelidir (Örneğin katılımcının A ve B mesleklerine yatkınlığı veya bu mesleklerde az da olsa tecrübesi olduğu varsayılsın. Danışmanın ilin İPTA sonuçları ve ildeki A ve B mesleklerindeki işgücü açığının az-çok olması durumuna göre kişiye kuponları teslim etmesi gerekir. Buna göre katılımcı arzu ettiği hizmet sağlayıcılardan eğitimi alır).

Bir ilde dağıtılacak kupon sayısının ihtiyaca göre belirlenmesi, talebi yüksek olan mesleklerde yetişmiş eleman arzının işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre dengede kalmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla eğer kişinin beceri ve tecrübeleri A mesleğinde yüksekse ve bu meslekte piyasada bir doygunluk varsa; ikinci uygun meslek olan B mesleğinde kuponun kullanılması önerilmelidir. “İstihdam edilebilirlik” katılımcıya iyi anlatılmalıdır. Ayrıca bir meslekte dağıtılan kuponun sayısı (kuponun geçerlilik süresi dahilinde) akredite olmuş hizmet sağlayıcıların o meslekte eğitim verebileceği toplam kapasite sayısından fazla olmamalıdır. Bu unsur da göz önünde bulundurularak kupon

dağıtılması uygun görülen kimselere kuponların 2 veya 3 aylık periyotlarla bir seferde dağıtılması, hizmet sağlayıcıların planlı bir şekilde idari süreci tamamlayıp eğitimleri aynı tarih aralığında başlatmaları için ihtiyaçları olan hazırlıklıkları tamamlamalarına imkan verecektir. Ayrıca herhangi bir meslekte eğitimin başlamış olmasından ötürü kuponunu kullanamayan katılımcıların mağdur olması engellenecektir.

Kuponların meslek bazlı dağıtılması bireyleri mesleki olarak kısıtlasa da; onların istihdam edilebilirliğini arttıracak bir yöntemdir.

Şekil 3: Kuponun Meslek Bazlı Olarak Katılımcıya Verilmesi



5.4.2. Kuponların Herhangi Bir Kriter Olmaksızın Verilmesi

Avrupa'nın birçok ülkesinde hem iş arayanlara, hem de çalışanlara yönelik olarak kuponlar hiçbir yönlendirme olmadan katılımcı tarafından kullanılmaktadır. Bu

durumda bilgi asimetrisi yüzünden faydalı seçim şansı azalabilmektedir. Bilgi asimetrisinden kaynaklanan bu sorunu gidermek için katılımcı işgücü piyasası ile ilgili bilgi eksikliğini farklı kuruluş veya kimselerden giderme yoluna gidebilir. Böylesi bir duruma mahal vermemek için portala, ilin meslek bazında işgücü ihtiyacını gösteren İPTA'ların entegre edilmesi gerekir. Kurum sayfasında yayınlanmakta olan bu araştırmalar seçim aşamasında katılımcıya hangi mesleklerde işgücü açığı olduğunu göstererek daha isabetli seçimler yapmasına imkan tanıyacaktır.

Kuponların meslek bazlı olmadan dağıtılması durumunda her kuponun sabit tek bir değerinin olması, maliyeti düşük veya yüksek eğitimler seçildiğinde ise hizmet sağlayıcılar ile Kurum arasında fiyat farkından doğan muhasebe işlemlerinin yapılmasını zorunlu kılacaktır. Ayrıca katılımcıların sürekli yüksek maliyetli veya popüler alanlardaki eğitimleri seçmesinin önüne geçecek formüller geliştirilmelidir. Böylesi bir durum hizmet sağlayıcıların eğitim sürecindeki karlılığını arttıracağı gibi, maliyeti yüksek mesleklerdeki beceri arzını da arttıracaktır. Kuponların kriter olmadan dağıtılmasında kupon değerinin, maliyeti en düşük eğitimin altında belirlenerek, bu değerde sabitlenmesi ancak istihdam bonuslarının yüksek tutulması formülü uygulanabilir.*

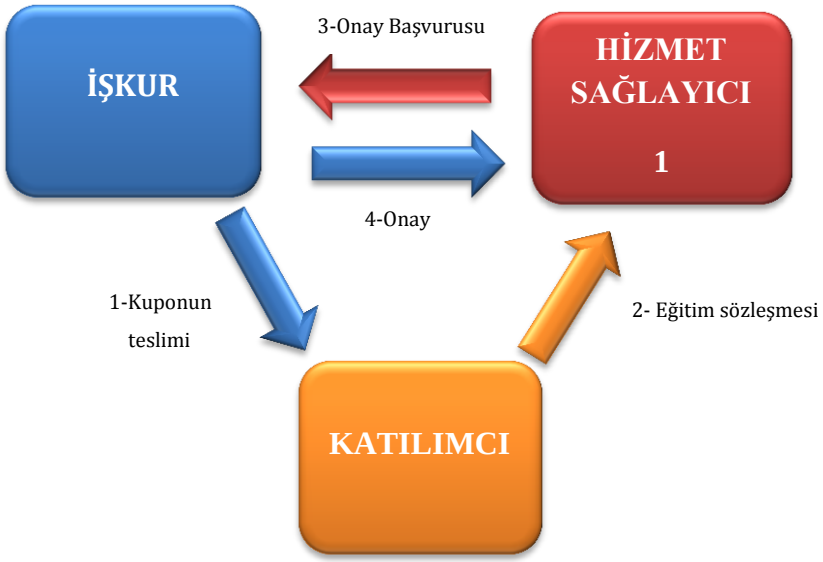
Genel olarak değerlendirildiğinde bu yöntem iş ve işlemlerin daha az, tüketici tercihlerinin daha serbest, seçim özgürlüğünün daha fazla olduğu bir yöntemdir. Ancak kupon kriter olmadan dağıtılacaksa, krema etkisinden** kurtulmak için kuponların değeri belirli aralıklarla revize edilmelidir.

---

* Bkz: Bölüm 5.5.
** Bkz: Bölüm 3.3.

Şekil 4: Eğitim Öncesi İdari Süreç

Katılımcı, seçtiği hizmet sağlayıcı ile eğitim sözleşmesi imzalar. Hizmet sağlayıcı, bu sözleşme ve katılımcı başvuru formunu İŞKUR il müdürlüğüne teslim eder. Kurum eğitimi resmi olarak onaylar, eğitim başlatılır. Süreç portal üzerinden de aynı adımlarla gerçekleştirilir.



5.5. KUPONLARIN DEĞERİNİN BELİRLENMESİ VE ÖDEMELER

Kuponların değerlerinin belirlenmesi için öncelikle dezavantajlı grupların istihdam edilebilir olduğu, yüksek beceri ve yeterlilikler gerektirmeyen mesleklerin belirlenmesi gerekir. Bu mesleklerin belirlenmesinden sonra mesleğin eğitim modüllerindeki asgari ve azami saatleri gözönünde bulundurulmak suretiyle ülke çapında ilgili mesleklerde açılan kurslardaki ortalama kursiyer başı ders saat maliyetleri belirlenir. (Örneğin A mesleğindeki eğitim 80/100 saat sürmekte ve ortalama kursiyer başı ders saat maliyeti 4 birim ise, A mesleğindeki mesleki eğitimlerin maliyeti 320/400 birim olacaktır.) Bir başka deyişle kuponların değeri mesleklere göre belirlenecektir. Toplam eğitim saatinin kısa, çok fazla teknik ekipman, eğitim materyali, yüksek eğitici deneyimi gerektirmeyen mesleklerin kupon maliyeti, diğerlerine oranla daha az olacaktır. Belirlenen değerler hizmet sağlayıcıların eğitimlerden kar etmelerini

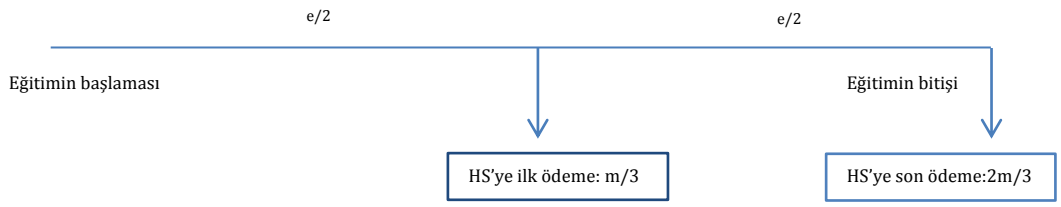
sağlayacak düzeyde belirlenmelidir. Hizmet sağlayıcıların istihdam edilebilirliği daha az olan bireylere eğitim vermeye teşvik edilmesi için, bu kimselere verilecek kuponların değeri daha yüksek olmalıdır (örneğin engellilere yönelik eğitimler için aradaki maliyet farkının Ceza Paraları Fonundan karşılanması için düzenleme yapılması düşünülebilir).

Katılımcıların yatkın olduğu meslekler ile o ilde işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu meslekler karşılaştırılarak kişinin istihdam edilmesi muhtemel olan meslekler belirlenecektir. Bu mesleklerin ortalama değerindeki kupon katılımcıya teslim edilecektir. (örneğin bireyin eğitimini alması uygun olacağı düşünülen mesleklerin ortalama maliyeti A mesleği=100 birim, B mesleği=120 birim ve C mesleği=110 birim olarak hesaplandığında bu üç mesleğin ortalama eğitim maliyeti 110 birim olacağından katılımcıya verilecek kuponun değeri 110 birim olmalıdır. Katılımcının B mesleğindeki kursu tercih etmesi durumunda maliyet farkı katılımcıdan talep edilmesi düşünülebilir).

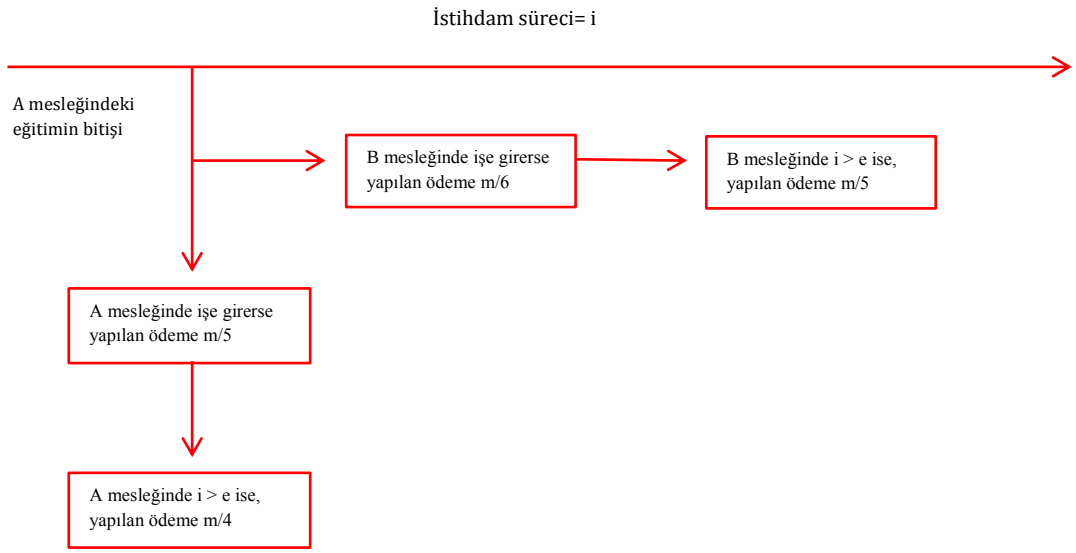
Kuponların değerinin belirlenmesinde bir başka yöntem olarak taban değer uygulaması düşünülmektedir. Bu durumda hizmet sağlayıcılara katılımcıların istihdam süreçlerindeki durumlarına göre bonus ödemelerden yararlandırılacaktır. Kuponun değeri, olması gereken maliyetinden daha düşük veya aynı değerde olacak şekilde belirlenir ve sürecin aşamalarında fazladan bonus ödemeler yapılır (örneğin 100 birimlik kuponu olan katılımcının, ortalama 100 birim maliyeti olan A mesleğindeki bir eğitimi seçtiğini varsayılsın. Hizmet sağlayıcılara toplam eğitim saatinin yarısı tamamlandığında 50, eğitimin kalan yarısının tamamlanmasından sonra da 50 birim ödeme yapılır. Eğer belirli bir süre içersinde katılımcı A mesleğinde istihdam edilirse hizmet sağlayıcılara 40 birim, B mesleğinde istihdam edilirse 20 birim daha ödeme yapılır. Bu ödemeler bir yıl sonunda kişi hala istihdamda ise hizmet sağlayıcılara tekrar ödeme yapılacak şekilde genişletilebilir). Bu yöntemde dikkat edilmesi gereken unsur istihdam sürecindeki olası dara kaybıdır. Hizmet sağlayıcıların bonus ödemelerden faydalanması, istihdamın gerçekleşmesine bağlı olduğu için kuponların gerçekten iş bulmak isteyenlere dağıtılması gerekmektedir.

Şekil 5: Hizmet Sağlayıcıya Eğitim ve İstihdam Sürecinde Yapılacak Ödemeler

A mesleğindeki maliyetlerin 100-120 birim arasında, dağıtılan kuponların değerinin taban değer olan 100 birim olduğunu varsayarsak;
100 birim= m'dir
Eğitim süreci=e



Eğitim Süreci: Katılımcının eğitim süresinin yarısını tamamladıktan sonra, hizmet sağlayıcıya kuponun değerinin üçte biri, eğitimin kalan süresinin tamamlanmasından sonra kalan üçte ikisi ödenir. Ödenen, kar payını da barındıran taban değerdir. Eğer verilen eğitim gerçekten kaliteli bir eğitim ise bireyin istihdam sürecinde iş bulacağından hareketle, kuponun değerine oranla bonus ödemeler yapılır.



İstihdam Süreci: Eğitim sonrasında kişinin aynı meslekte istihdamı ve bunun devamlılığında hizmet sağlayıcıya yapılacak olan bonus ödeme oranları, farklı mesleklerde istihdama oranla daha yüksek olacaktır. Ayrıca modele aynı işyerinde istihdamın 12 ayı doldurmasından sonra farklı ödemeler eklenebilir (dara kaybından kaçınmak için farklı meslekte istihdama ödeme yapılmaması da düşünülebilir).

Kupon sisteminde kursiyerlerin Genel Sağlık Sigortası ve İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigortası primleri Kurum tarafından karşılanacak olup, zaruri gider ödemeleri saat üzerinden hesaplanacaktır.

5.6. EĞİTİM VE BELGELENDİRME

Kupon sisteminde katılımcıya, almakta olduğu eğitimden memnun olmaması halinde, aynı meslekte başka hizmet sağlayıcılardan kalan eğitimini tamamlama fırsatı verilmektedir. Geçiş yaptığı diğer kursun müfredat bakımından ileride olması ve aradaki saatlerin Kurum tarafından karşılanması veya farklı bir meslekte eğitime devam edebilme izni öngörülmemekle birlikte, sistemin hayata geçirilmesi sürecinde yeniden değerlendirilecektir. Eğitimler Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğünün belirlediği eğitim modüllerine uygun bir şekilde yapılacaktır. Sınav ve belgelendirme işlemleri Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği ve Genelgesindeki esaslar doğrultusunda gerçekleştirilecektir.

AİP'ler kapsamında Kurumun düzenlediği faaliyetlerde en fazla istihdam oranı işbaşı eğitim programlarında görüldüğünden, kupon sistemi kapsamında alınan mesleki eğitime bir şekilde işbaşı eğitimlerinin de dahil edilmesi, katılımcıya hem eğitimini aldığı mesleğin bilgilerini pekiştirme ve deneyim sahibi olma; hem de işverenlere kendini tanıtma fırsatı verecektir. İşbaşı eğitimler iki şekilde eğitime dahil edilebilir. Bunlardan ilki hizmet sağlayıcılar tarafından eğitim sonunda yerine getirilmek üzere her bir katılımcıya -*eğitim alınan meslek dalında olmak üzere*- özel sektörde işbaşı eğitim ayarlanmasının bir zorunluluk olarak şart koşulmasıdır. İkincisi ise portalda hizmet sağlayıcılar ile ilgili bölüme "eğitim sonrası işbaşı eğitim yapılacak kurum" adı altında bir sekme açılmasıdır. Böylece katılımcının hizmet sağlayıcıyı seçme sürecinde tercihini olumlu yönde etkileyecek bir teşvik unsuru seçim sürecine eklenerek, zamanla bunun hizmet sağlayıcılar için -*rekabet ortamında*- bir avantaj unsuru haline gelmesi sağlanacaktır.

5.7. İZLEME VE DEĞERLENDİRME

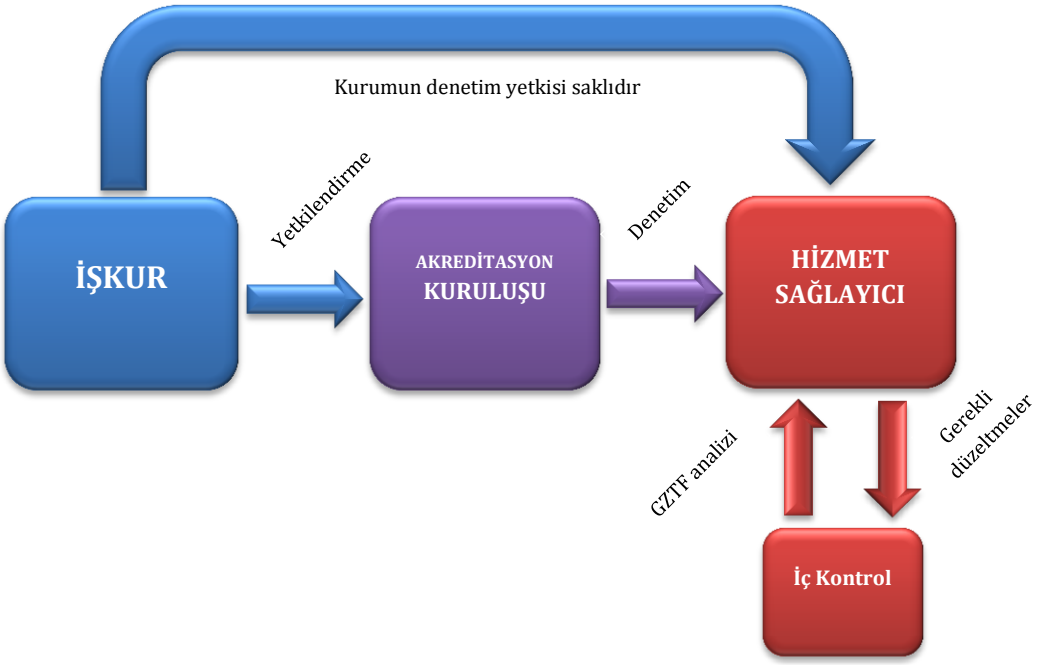
Düzenlenen eğitimlerinin kalitesinin değerlendirilmesi için -*istihdam şartı olmadığından*- bireyin istihdam edilmesinin yanısıra farklı kriterler belirlenmelidir. Bunlar istihdamda kalma süresi, kazanılan ücret miktarı ve artış oranları, görevinde

yükselip yükselmediği vb. kriterlerdir. Ayrıca hizmet sağlayıcıların, istihdam edilebilirliği daha düşük olan bireylere yönelik verdikleri eğitimlerin istatistiğinin portalda ayrı verilerek (böylece başarı ortalamalarının düşmemesi sağlanacaktır) teşvik edilmesi sağlanacaktır.

Akreditasyon sürecinde hizmet sağlayıcılardan iç denetim birimi oluşturmaları, bu yapının zamanla AİP'ler kapsamında düzenlenen tüm programlardaki istekli hizmet sağlayıcılar için bir gereklilik haline gelmesi sağlanacaktır. İç kontrol sistemiyle hizmet sağlayıcıların güçlü yönler-zayıf yönler-tehditler-fırsatları (GZTF analizi) belirlenecek ve buna göre denetim öncesinde gerekli düzenlemeler yapılacaktır. Sistemin kullanıldığı hemen her ülkede iç kontrol birimlerinin faaliyetleri, akreditasyon sürecinin değişmez bir parçası olarak görülmektedir.

Zaruri gider ödemeleri ve devam durumunun takibi için her katılımcıya çipli bir kart verilecek, katılımcı da her eğitim günü giriş ve çıkışta bu kartı eğitim mekanının girişinde yer alan makinede okutacaktır. Bilgiler anında portaldaki veritabanına düşecektir. Ders saatleri dışında çipli kartın okutulmasına sistem izin vermeyecektir. Devam durumlarının anlık olarak sisteme yansıması ve diğer katılımcılar tarafından görülmesi kursiyer devamsızlıklarında yaşanan yanlışlıkları en aza indirecektir.

Şekil 6: Kupon Sisteminde Denetim Süreci



Hizmet sağlayıcıların kendi içinde oluşturduğu İç Kontrol Birimi, hizmet sağlayıcıların kendinde gördüğü eksiklikleri, denetim öncesinde GZTF analizleriyle tespit edip gerekli düzeltmelerin yapılmasını mümkün kılar. Denetimler akredite kuruluşu tarafından Kurum'un belirlediği şartlarda yapılır. Kurum, akreditasyon kuruluşunun görev ve denetim usüllerini belirleyip, hem akreditasyon kuruluşunu, hem de hizmet sağlayıcıyı denetleme yetkisini saklı tutar.

Eğitimin kalitesinin katılımcılar tarafından değerlendirilmesi, hizmet sağlayıcıların kendinde olan eksiklikleri düzeltmesi adına önemlidir. Yeni programlar açıldığında ve katılımcının hizmet sağlayıcıyı seçme süreci başladığında, hizmet sağlayıcılar portalda kendileri ile ilgili olumsuz değerlendirmelerin mümkün olduğunca az olmasını isteyecektir. Bu da eğitim kalite seviyesinin yüksek olmasını gerekli kılacaktır. Dolayısıyla katılımcıların eğitim sonunda geribildirimde bulunmaları önemlidir. Ayrıca eğitim süreci sonrasında belirli aralıklarla katılımcılara telefon yoluyla ulaşıp memnuniyet anketine benzer bir çalışma yapılması gerekmektedir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Kupon sistemi, yapısı itibariyle ülkemizde yer etmiş olan vatandaş-devlet arasındaki ilişkiler farklılaşacak, kamudan alacağı hizmeti seçmede vatandaşa önemli fırsatlar sunacaktır. Kupon sisteminin -*araştırmanın tamamı göz önüne alındığında ve Kurumun halihazırda yürüttüğü faaliyetlerle karşılaştırıldığında*-, uygulanmasının Kuruma önemli getirilerinin olacağı düşünülmektedir. Sistemin kullanılmasıyla birlikte Kurumun düzenlemiş olduğu aktif işgücü programlarında kullanılan mevzuatın katı kurallara tabi olmasından ötürü kaynaklanan bürokratik iş ve işlemlerin sayısı azalarak, il müdürlüklerinin mesleki eğitim kurslarının takibi ve denetlenmesi süreçlerine daha fazla yoğunlaşabilmesi için imkan yaratacaktır.

Aslında kupon sistemi kendi içersinde parçalı uygulamalar barındırmaktadır. Bu uygulamaların herhangi birinin Kurumun vermiş olduğu hizmetlere entegre edilmesi mümkündür. Hizmet sağlayıcıların akreditasyonu uygulanmaya başlandığı takdirde, Kurumun düzenlemiş olduğu eğitimlere başvuran hizmet sağlayıcı sayısının düşeceği fakat yeterliliklerinin artacağı öngörülmektedir. İl Müdürlükleri herhangi bir meslekte hizmet alım ihalesine çıktığında, hizmet sağlayıcılardan gelen teklifleri teknik ve mali değerlendirme aşamasında tek tek değerlendirmektedir. Kupon sisteminde mali değerlendirme söz konusu değildir ve teknik değerlendirme ise her bir mesleğin standart gereklilikleri için bir kerede yapılmakta ve bu değerlendirmeyi geçen hizmet sağlayıcılar akredite olarak o meslekte eğitim verme hakkına -*belirli bir süre dahilinde*- sahip olmaktadır.

Akreditasyona, hizmet sağlayıcıların bünyesinde iç kontrol mekanizmasının eklenmesi, eğitim standartlarının sürekliliğini mümkün kılacaktır. Ayrıca hizmet sağlayıcıların, eğiticilerin ve katılımcıların kurulacak portal üzerinden takibinin yapılması, mesleki eğitim kurslarının Kurum tarafından değerlendirilmesinin ve analizinin daha kolay bir şekilde yapılmasına, yeni ve daha sağlıklı politikalar geliştirilmesine imkan verecektir.

Türkiye İş Kurumunun aktif işgücü programları kapsamında düzenlemekte olduğu kurs ve programlar, herhangi bir yanlış iş ve işlemde hizmet sağlayıcıların veya katılımcının ceza alması üzerine kurulmuşken; kupon sistemiyle düzenlenen eğitimlerde "ödüllendirmenin" kullanılabilirliği, bu çalışmayla tartışmaya açılmıştır.

Ödüllendirmenin kamusal kaynaklarla düzenlenen istihdam hizmetlerinde başarılı bir şekilde uygulanabileceği düşünülmektedir. Aktif işgücü programları kapsamında eğitim veren hizmet sağlayıcılara asgari kar düzeyinde ödeme yapılması ve sonrasında katılımcının istihdam sürecinde ayrıca ek ödeme yapılması, bazı hizmet sağlayıcıların istihdam yükümlülüğünden kurtulmak için yapmış olduğu bir takım usülsüzlükleri önleyerek, sundukları eğitim hizmetinin kalitesine ve katılımcıların istihdam edilebilirliğine odaklanmalarını sağlayacaktır.

Araştırma sonucunda geliştirilen öneriler şu şekildedir:

Öneri 1: Araştırma neticesinde altının önemle çizilmesi gereken konuların başında, gelecekte Kurum tarafından -*kupon dahil olmak üzere*- araştırmada geçen farklı finansman yöntemleriyle, "çalışanların" ihtiyaç duyduğu mesleki veya bireysel gelişim eğitimlerinin düzenlenmesidir. Böylece Kurumun hizmet alanı ve hedef kitlesi çalışma hayatının tüm kesimlerini kapsayacak şekilde genişletilmiş olacaktır.

Üretim kalitesinin ve üretim verimliliğinin artması şirketlerin rekabet edebilirliğini destekleyerek, büyümesini, faaliyet alanını genişletmesini, karlılığını arttırmasını, yeni yatırımlar yaparak yeni istihdam alanları açmasını tetikleyen bir süreçtir. Üretim kalitesinin arttırılmasının en önemli unsuru beşeri sermayeye yapılan yatırımdır. Türkiye'de faaliyet gösteren işletmelerin yüzde 99'a yakını KOBİ düzeyindeki işletmelerdir. Bu işletmelerin bir kısmı çalışanlarının mesleki eğtim almasının işletmesine getirceği katma değerin farkında bile değildir. Halbuki çalışanlarının mesleki eğitimine önem veren işletmelerde, çalışanların kendine olan inancının ve özgüvenin artması işyerindeki bireylerarası ilişkileri olumlu yönde değişmesi, takım çalışmasının önem kazanması gibi kurum-içi dinamikleri harekete geçiren unsurları da içinde barındırmaktadır.

Ülkemizdeki küçük ölçekli işletmelerin faaliyet sürelerinin, orta ve büyük ölçekli işletmelere oranla kısa olduğunu göz önünde bulundurarak, kupon sisteminin KOBİ'leri kapsayacak şekilde genişletilmesi, bu işletmelerin pazarda kalarak çalışanlarının istihdamının devam etmesini; işletmesini geliştirmesiyse fazladan istihdam yaratmasını sağlayacaktır. Bu da uzun vadede ülkenin kalkınmasına artı bir değer katacaktır. Ayrıca çalışanların, işgücü piyasasında talep edilen beceri ve mesleklerde -*yaptığı işle ilgili olmasa dahi*- kendisini geliştirmesinin, yeterliliği

yükseldiği için gelir artışı, işsiz kalması halinde istihdam edilebilirliğini arttırması ve işsiz kalma süresinin azalması (böylece işsizlik ödemelerinin süresi ve maliyeti de azalacaktır) gibi sonuçları olacaktır.

Kurumun düzenlediği AİP'lerin finansmanın önemli bir kısmı İşsizlik Sigortası Fonundan finanse edilmekte fakat bunun çalışanlara veya işverenlere doğrudan geridönüşü *–Fon gelirlerinin devlet, işveren, çalışanlardan toplanan primlerden ve bunların gelirlerinden oluştuğu düşünüldüğünde-* bulunmamaktadır. Belirli bir sürenin üzerinde çalışmış kayıtlı çalışanların eğitimlerden faydalandırılması, işçi ve işvereren temsilcilerinin kamuoyunda sürekli dile getirmiş olduğu "işsizlik sigortası gelirlerinin amacının dışında kullanıldığı"na yönelik eleştirilerini de giderme adına önemli bir adım olacaktır.

Çalışanların eğitimlerinin kamusal kaynaklardan karşılanmasında dara kayıplarının azaltılması için küçük ölçekli işletmelerde eğitimin tamamı, orta ölçekli işletmelerde ise bir kısmının finanse edilmesi gerekmektedir. Bunun dışında çalışanın almak istediği eğitim eğer işyeri faaliyetiyle ilgiliyse toplam maliyetteki işveren payı; çalışanın kendi bireysel ihtiyacıyla ilgiliyse toplam maliyetteki çalışanın payı arttırılabilir. Çalışanın almak istediği eğitimdeki kamu finansmanı oranı, kişinin aldığı ücret ve toplam çalışma gün sayısına göre azalmalı veya artmalıdır.

Öneri 2: Avrupa standartlarında mesleki yeterliliklerinin kazanılması ve bunun Mesleki Yeterlilik Kurumunun (MYK) belirlediği standartlarda belgelendirilmesi uzun ve maddi anlamda külfetli bir süreç olduğundan, ülkemizdeki işgücünün bireysel öğrenim hesapları, kuponlar gibi maliyet paylaşım yöntemleriyle* mesleki eğitimlerden faydalanarak MYK standartları kapsamında belge almaları teşvik edilmelidir.

Öneri 3: Kupon sisteminin, ihale yöntemiyle beraber yürütülmesi durumunda; hizmet sağlayıcıların, maliyetlerini arttıracağından kupon sistemine dahil olmaktan kaçınmasına neden olacaktır. Bu sebeple geçiş döneminden sonra tüm mesleki eğitim kursları kupon sistemiyle düzenlenmelidir.

Öneri 4: Kurum gelecekte hizmetlerini hedef kitle/faaliyet bazlı olarak ayrıştırmalıdır. İstihdam edilebilirliği düşük grupların mesleki eğitimleri kupon

* Bkz: Bölüm 2.3.

sistemiyle, istihdam edilebilirliği yüksek gruplara işbaşı eğitimlerle hizmet sunulmalıdır. Çalışanlara yönelik mesleki eğitimler ise bu çalışmada değinilen diğer maliyet paylaşım yöntemleriyle finanse edilerek düzenlenmelidir.

Öneri 5: Türkiye İş Kurumu, işgücü piyasası politikalarını daha sağlıklı belirlemek için uzun vadeli hedef ve politikalar doğrultusunda çalışan, siyasetten bağımsız bir kamu istihdam kurumu olmalıdır.

EKLER

EK-1

Der Prämiengutschein

für Herrn Max Mustermann

Zahlt sich aus: **Die Bildungsprämie**

Prämiengutschein zur Ermäßigung der Kurs- oder Prüfungsgebühren um 50% (maximal 500 Euro)

Persönliche Daten:

Herr
Max Mustermann

Geburtsdatum: 21.02.1981
Musterstraße 21
12345 Musterhausen

Weiterbildungsziel (Inhalt der Weiterbildung):

Vertiefende Kenntnisse Grafikprogramme

Folgende Bildungsanbieter verfügen über ein entsprechendes Kurs-/Prüfungsangebot:

Learning by doing, 22132 Irgendwo
Testeinrichtung, 12345 Berlin, www.dlr.de
Akademie für Musterhaftes Weiterbilden, 54321 Musterhausen, www.musterhaft.de

Muster

Gültig bis zum: 14.03.2010
Beratungsstelle: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. (DIWP08-0003)

Seite: 1

Gutscheincode: G0003x120x1260784649

Bundesministerium für Bildung und Forschung

ESF

EUROPÄISCHE UNION

AUFSTIEG DURCH BILDUNG >>

Version: 01.01.2010

KAYNAKÇA

-Active Labour Market Policies And Activation Strategies, http://www.oecd.org/employment/emp/activelabourmarketpoliciesandactivationstrategies.htm

-Álvarez, Assumpta Aneas; Palma, Fernando López; Doz, Marta Vilar; "European Guidelines For The Development Of Mechanisms/Tools Supporting The İndividual Demand For Training Through Use Of Training Vouchers", http://www.fse.provincia.tn.it/binary/pat_fse/progetti_transnazionali_interregionali/European_Guideline_english_def.1347434152.pdf

-Atay, Salim (Ed.); **İş Ve Meslek Danışmanlığı,** İş ve Meslek Danışmanları Derneği Yayınları, 1.Baskı, 2011 Ankara

- Aufschneider, Jasmin; "Turkish Employment Agency-Bildungsgutschein"

-Biçerli, Mustafa Kemal**; İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, 1.Baskı, Eskişehir 2004

-Bruttel, Oliver, "Delivering Active Labour Market Policy Through Vouchers Experiences With Training Vouchers İn Germany", http://ras.sagepub.com/content/71/3/391.full.pdf+html

-Cave, Martin "Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services", http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art5-en

-CEDEFOP; **Accredition and Quality Assurance in Vocational Education and Training,** Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009c

-CEDEFOP; **Sharing The Costs Of Vocational Education And Training-An Analysis Of Schemes In The Newer EU Member States,** 1.Basım, European Union 2009a

-CEDEFOP; **Individual Learning Accounts**, Publications Office of the European Union, Belgium 2009b

-CEDEFOP; **Training Leave Policies And Practice In Europe**, Publications Office of the European Union, 1.Baskı, Luxembourg 2012

-Commission Staff Working Document; "Vocational Education And Training For Better Skills, Growth And Jobs", http://ec.europa.eu/education/news/rethinking/sw375_en.pdf

-CQAF-VET - Provider Model(02/11/2009-02/11/2011), http://www.cqafvet.eu/Index.aspx

-Dar, Amit; Tzannatos, Zafiris; "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations" http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/9901.pdf

-Doerr, Annabelle; Strittmatter, Anthony; "Assignment Mechanisms, Selection Criteria and the Effectiveness of Training Programs" http://www.iza.org/conference_files/SUMS_2013/strittmatter_a7218.pdf

-Dohmen, Dieter, "Current Trends in the of demand-led financing of further training in Europe-A synopsis", Forschungsinstitut für Bildungs-und Sozialökonomie, 1.Basım,Berlin 2007

-Ekholm, Edvin; "The Swedish Model And The Rehn-Meidner Model", http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:326616/FULLTEXT01.pdf

-EUROPE 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

-Flew, Antony; "History of the Voucher Idea", http://www.fee.org/the_freeman/detail/history-of-the-voucher-idea#ixzz2l1azxq6H

-Formulation Of The European Employment Strategy For The Post-Lisbon Period In The Context Of Economic Crisis, http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/EESPostLisbon-Weiler.pdf

-Frequently asked questions, http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm

-Gier,Erik de; "Training vouchers and active labour market policy:An easy or uneasy marriage?", https://www.google.com.tr/#q=erik+de+gier+Training+vouchers+and+active+labour+market+policy

-Hipp, Magdalena; Warner, Mildred E.; "Market Forces for the Unemployed? Training Vouchers in Germany and the U.S.", http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/vouchers%20final%20ss.pdf

-Hoeckel, Kathrin, "Costs and Benefits in Vocational Education and Training-OECD", http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41538706.pdf

-International Bank For Reconstruction And Development International Finance Corporation Multilateral Investment Guarantee Agency, http://www.lm.gov.lv/upload/aktualitates/lv_tax_benefit_270513.pdf

-Işık, Volkan; Bülbül, Okan Güray; "Dünyada İşsizlik Sigartası Ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları", **İstihdamda 3İ,** 1308-528X, 6.sayı, Ankara 2012

-İşsizlik Sigortası Kanunu

-Labor Force Statistics from the Current Population Survey, http://www.bls.gov/cps/cps_htgm.htm#concepts

-Labour Market Policy Statistics Qualitative Report, https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp

-OECD Employment Outlook 2013, http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en

-OECD; "Promoting Adult Learning", http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8105141e.pdf?expires=1375857968&id=id&accname=ocid41019259&checksum=56971F3F7FC86BB74CCD5972426BBD0B

-OECD Crisis Squeezes Income And Puts Pressure On Inequality And Poverty, http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf

-Otto von Bismarck, http://www.ssa.gov/history/ottob.html

-Paul, Marie; Dörr, Annabelle; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Strittmatter, Anthony; "The Award Of A Training Voucher And Labor Market Outcomes"; http://hdl.handle.net/10419/79918,

-Poeschel, Friedrich; "Assignment vs. Choice: Lessons From Training Vouchers", http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.408674.de/poeschel_applied_micro_seminar_okt2012.pdf

-Presidency Conclusions, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm

-Rinne, Ulf; Uhlendorff , Arne; Zhao, Zhong; "Vouchers and Caseworkers in Public Training Programs:Evidence from the Hartz Reform in Germany", http://ftp.iza.org/dp3910.pdf

-Sapancalı,Faruk; "Türkiye'de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar", http://www.tuhis.org.tr/dergi/cilt21_sayi2-3/cilt21_sayi2-3_bolum2.pdf

-Standard Benefits Paid According To The Second Book Of The Code Of Social Law, http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg10-005en.html

-Steuerle, C.Eugene, "Common Issues For Vouchers Programs", http://www.brookings.edu/~/media/press/books/2000/vouchers/vouchers_chapter.pdf

-Sylvain Giguère (ed.); Mosley, Hugh; Petra Bouché, "Germany: The Local Impact of Labour -Market- More Than Just Jobs: Workforce Development in a Skills-Based Economy", http://dx.doi.org/10.1787/9789264043282-7-en

-Takıng Stock Of Fıve Years Of The European Employment Strategy, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0416:FIN:EN:PDF

-Terminology of European Education and Training Policy-A Selection of 100 Key Terms, http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/13125.aspx

-The European Commission Mutual Learning Programme DG Employment, Social Affairs And Inclusion Learning Exchange Between Belgium, Latvia And Greece On Voucher Systems, http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=voucher&mode=advancedSubmit&langId=en&search.x=18&search.y=15&search=Search

-The European Union's Lisbon Strategy, http://www.etuc.org/a/652

-TİSK; **Avrupa Birliği İstihdam Politikası Genel Esasları**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonları Yayını, 1.Baskı, Ankara 2008

-Training Voucher (bildungsgutschein), http://www.arbeitsagentur.de/nn_431528/EN/zentraler-Content/Leistungen/Bildungsgutschein-EN-55440.html#d1.4

-TÜİK; "Hanehalkı İşgücü İstatistikleri Ağustos 2013", http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13628

-TÜİK; "Hanehalkı İşgücü Araştırması Mikro Veri Seti 2011", http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html

-Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği

-Türkiye İş Kurumu İşsizlik Sigortası Bülteni

-Unemployment Training, http://www.nybi.org/unemploymenttraining.html

-Uşen, Şelale; “Avrupa Birliği Ülkeleri Ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları” http://www.calismatoplum.org/sayi13/Usen.pdf

-Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği

-West, Anne; Jo Sparkes; Todor Balabanov; “**Demand-side financing – a focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion and case studies**”; Office For Official Publications Of The European Communities, 1. Baskı, Belgium 2000

-Working Together For Growth And Jobs: A New Start For The Lisbon Strategy, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0024en01.pdf

-WORKFORCE INVESTMENT ACT- Substantial Funds Are Used For Training, But Little Is Known About Training Outcomes, Washington, DC, http://www.gao.gov/new.items/d05650.pdf

-2006-0201 Türkiye-AB Tarama Süreci- Sosyal Politika ve İstihdam, http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=40602

-2013 Türkiye Yılı İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf

TERİMLER SÖZLÜĞÜ

Dezavanatajlı bireyler/gruplar: İstihdam edilmesi güç olan kategorlerdir (eski hükümlüler, uzun süreli işsizler, engelliler, gençler, kadınlar, romanlar vb.)

AİPP: İstihdama yönelik her türlü faaliyeti geniş anlamda kapsayan terimdir. Makro bir bakış açısıdır.

AİP : AİPP'ler kapsamında uygulanan kurs/programlardır.

Birlik: Avrupa Birliği

Kurum: Türkiye İş Kurumu

İleri mesleki eğitim: Zorunlu öğretim sonrası alınan meslek odaklı eğitimlerdir. Ancak yüksekokul veya üniversite öğretimi sayılmamaktadır.

Sürekli eğitim: Tam gün okul ya da üniversite öğretimini bitiren ya da belli bir öğretim basamağından ayrılan gençler ile yetişkinlere yaşamları boyunca sürekli olarak öğrenme ve yetişme olanakları sağlanmasını öngören eğitim anlayışıdır.

Yetişkin eğitimi: Zorunlu eğitim sonrasında yetişkinlere yönelik düzenlenen eğitimlerdir (açıköğretim lise veya üniversitesi gibi). Beceri eğitimlerini de içerir.

Katılımcı: İŞKUR'un AİP'ler kapsamında düzenlediği kurs ve programlara katılan kişiler.

İl müdürlüğü: Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri

ÖZGEÇMİŞ

21.01.1981 yılında İzmit'te doğan Can ALKAN ilköğretimini Kocaeli'de, ortaöğretimini İstanbul'da tamamladı. 2007 yılında Anadolu Üniversitesi İletişim Bilimleri Fakültesi İletişim Bölümü'nden mezun oldu. 2010 yılında Türkiye İş Kurumunun açmış olduğu sınavı kazanarak İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı olarak göreve başladı. Halen Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Aktif İşgücü Hizmetleri Daire Başkanlığı'nda İstihdam Uzman Yardımcısı olarak görev yapmaktadır.