

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ İBBS DÜZEY 3 BAZINDA ETKİNLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Ferhat AKDAŞ

Ankara, 2025

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ İBBS DÜZEY 3 BAZINDA ETKİNLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Ferhat AKDAŞ

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Erdem CAM**

Ankara, 2025

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI**

AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ İBBS DÜZEY 3 BAZINDA ETKİNLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Erdem CAM**

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

1- Prof. Dr. Erdem CAM

2- Prof. Dr. Fazıl GÖKGÖZ

3- Prof. Dr. Murat ATAN

Tez Savunması Tarihi

18.09.2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Erdem CAM danışmanlığında hazırladığım “**AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ İBBS DÜZEY 3 BAZINDA ETKİNLİĞİ (Ankara, 2025)**” adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

15.10.2025

Ferhat AKDAŞ

TEŞEKKÜR

Tez sürecinde bilimsel rehberliği ve yapıcı yönlendirmeleri için tez danışmanım Prof. Dr. Erdem CAM'a; kıymetli fikirleri ile analiz sürecinde yol gösteren değerli hocalarım Prof. Dr. Murat ATAN ve Prof. Dr. Fazıl GÖKGÖZ'e; her koşulda sabrı, anlayışı ve desteği için sevgili eşim Elif ASLAN AKDAŞ'a; varlıklarıyla güç veren aileme teşekkür borçluyum. Bunun yanı sıra, motivasyonumu sürekli kılan ve çalışmayı yakından izleyerek gerektiğinde somut katkılar sunan kıymetli arkadaşım Kübra ECER'e; ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesindeki değerli meslektaşlarım Gökay DAĞ ile Samet MERAL'e teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR.....	iv
GRAFİKLER VE TABLOLAR DİZİNİ.....	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM:

AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

1.1. Aktif İşgücü Politikaları Kavramı	7
1.2. Aktif İşgücü Politikalarının Türleri.....	13
1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları.....	13
1.2.2. İşyeri Kurmak İçin Verilen Yardımlar	16
1.2.3. Doğrudan Kamu İstihdamı.....	20
1.2.4. Mesleki Eğitim Programları	22
1.2.5. İstihdam Danışmanlığı Hizmetleri.....	25
1.3. İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İşgücü Politikaları.....	30
1.3.1. İşbaşı Eğitim Programları	34
1.3.2. Mesleki Eğitim Kursları.....	40
1.3.3. Toplum Yararına Programlar.....	45
1.3.4. İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri	48

İKİNCİ BÖLÜM:

AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. Etkinlik Kavramı.....	52
2.2. Etkinliğin Ölçülmesi.....	54
2.3. Temel Veri Zarflama Modelleri.....	57
2.3.1. Charnes, Cooper ve Rhodes (CCR) Modeli	61
2.3.2. Banker, Charnes ve Cooper (BCC) Modeli.....	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

VERİ ZARFLAMA ANALİZİ İLE AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ ETKİNLİKLERİNİN ÖLÇÜLMESİ

3.1. Araştırmanın Amacı.....	67
3.2. Araştırma Yöntemi.....	68
3.3. Aktif İşgücü Programlarının Veri Zarflama Modelleri ile Analizi	70
3.4.1. CCR Modeli ile İBBS Düzey 3 Bazında VZA	73
3.4.2. BCC Modeli ile İBBS Düzey 3 Bazında VZA	82
TARTIŞMA ve SONUÇ.....	92
KAYNAKLAR.....	100
ÖZET	104
ABSTRACT	105

KISALTMALAR

AİP	: Aktif İşgücü Politikaları
BCC	: Banker, Charnes ve Cooper Modeli
CCR	: Charnes, Cooper ve Rhodes Modeli
CRS	: Ölçeğe Göre Sabit Getiri
EMS	: Efficiency Measurement System
IBBS3	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması Düzey 3
İEP	: İşbaşı Eğitim Programları
İMD	: İş ve Melsek Danışmanları
İPP	: İşgücü Piyasası Politikaları
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KOBİ	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KVB/DMU	: Karar Verme Birimleri / Decision Making Unit
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
MEK	: Mesleki Eğitim Kursları
MYK	: Mesleki Yeterlilik Kurumu
NİYEP	: Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programı

OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
RCT	: Rastgele Kontrollü Deneyler
TYP	: Toplum Yararına Programlar
TMS	: Türk Meslekler Sözlüğü
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
UMEM	: Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri
VRS	: Ölçeğe Göre Değişken Getiri
VZA	: Veri Zarflama Analizi

GRAFİKLER VE TABLOLAR DİZİNİ

Tablo Dizini

Tablo 1: 2024 Yılı Kurs ve Programlardan Yararlanan Sayıları	33
Tablo 2: 2024 Yılı En Fazla Kursiyer/Katılımcının Olduğu İller (İlk 10 İl)	33
Tablo 3: İşbaşı Eğitim Programı Yıllar İtibarıyla Katılımcı Sayısı	38
Tablo 4: Mesleki Eğitim Kurslarının Yıllar İtibarıyla Katılımcı Sayısı	42
Tablo 5: Girdi ve Çıktılar	72
Tablo 6: Girdi ve Çıktılar Arasındaki Korelasyon Matrisi	72
Tablo 7: İBBS Düzey 3 Bazında CCR Modeli VZA Sonuçları (2015-2024)	73
Tablo 8: CCR Modeli VZA Sonucu En Etkin İller (2015-2024)	76
Tablo 9: CCR Modeli VZA Sonucu En Etkinsiz İller (2015-2024)	77
Tablo 10: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu Diyarbakır İli Potansiyel İyileştirme Göstergeleri	80
Tablo 11: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu Van İli Potansiyel İyileştirme Göstergeleri	81
Tablo 12: İBBS Düzey 3 Bazında BCC Modeli VZA Sonuçları (2015-2024)	82
Tablo 13: BCC Modeli VZA Sonucu En Etkin İller (2015-2024)	85
Tablo 14: BCC Modeli VZA Sonucu En Etkinsiz İller (2015-2024)	87
Tablo 15: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu Hakkâri İli Potansiyel İyileştirme Göstergeleri	89

Tablo 16: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu Şanlıurfa İli Potansiyel İyileştirme Göstergeleri	90
---	----

Grafik Dizini

Şekil 1: Karar Verme Birimleri (Dağ, 2020; Taşköprü, 2014).....	59
Şekil 2: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu İllerin Etkinliği	79
Şekil 3: 2024 Yılı BCC Modeli VZA Sonucu İllerin Etkinliği	88



GİRİŞ

İşgücü piyasası politikaları (İPP), henüz çalışma hayatına adım atmamış kişilere ve çalışma hayatında olmakla birlikte daha iyi koşullarda iş ve meslek bulmak isteyenlere, istihdam piyasası uyumunu kolaylaştıran tedbirleri barındıran yaklaşımları ifade etmektedir. Bu yaklaşım ve politikalar birbirinin yerine kullanılabilen ve birbirini tamamlayan niteliklerde olabilmekte, ihtiyaç duyulması halinde birden fazla önlemin aynı anda hayata geçirilebileceği tarzda kurgulanabilmektedir (İrdem, 2016: 12).

Bu önlemlerden bazıları odak noktasında işveren ve iş arayanı doğrudan bir araya getirmeyi amaçlarlar. Kamu ve özel sektörde istihdam hizmeti sunulabilmekte, iş arama konusunda yardım yapılabilen, mevcut açık işlerin ortaya konulması, listelenmesi, iş arayanın özelliklerinin belirtilerek bir portföy oluşturulması ve zorunlu bilgilerin sağlanması söz konusu olabilmektedir (İrdem, 2016: 40). Bazen de önlemlerin odağında eğitim vermek suretiyle işgücü arzının arttırılması, emekliliğe sevk etmekle bu arzın azaltılması gibi unsurlar yer almaktadır. Bir diğer strateji de bireylere iş kurdurmak suretiyle talep oluşturulması ya da istihdam sübvansiyonları ile bu talebin yapısının değiştirilmesine odaklanmaktadır. (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 486-487)

İşveren ve iş arayanın bir araya getirilmesi genel olarak aracılık hizmetleri olarak ifade edilmekte, aktif ve pasif istihdam piyasası önlemleri olarak sınıflandırılabilir. Pasif istihdam piyasası önlemleri, işsizlik zamanlarında veya iş aranırken ihtiyaç duyulabilecek gelirin nasıl finanse edileceği ile ilgilenir (Dağ, 2020: 9). Burada amaçlanan işsizliği önlemek değil, işsizlik nedeniyle ortaya çıkan negatif etkilerin minimize edilmesidir. Buna karşın aktif istihdam piyasası önlemleri, bireylerin istihdam piyasalarına uyumları ile ilgilenmektedir. Yani pasif istihdam piyasası stratejileri, işsizliği önlemekten ziyade,

işsizliğin neden olduğu olumsuz etkileri azaltmak için kullanılmaktadır. Aktif istihdam piyasası stratejileri ise, hali hazırdaki problemlerin çözülmesi, bireylerin yeteneklerini ve işverenler tarafından talep edilme ihtimallerini arttırmaya odaklanır. Böylece, aktif ve pasif istihdam piyasası önlemleri, işsizliğin çeşitli olumsuz sonuçlarına yönelik çözümler sunmaya çalışmaktadır. (Kapar, 2011: 344; Acar ve Yabanova, 2017: 87).

İşgücü piyasası politikaları, bugünün iş dünyasının dönüşümü ve geleceğin iş yapış şekillerine adapte olma sürecinde önemli bir rol üstlenmektedir. İşin dönüşümü, geleneksel iş modellerinin dijitalleşme, otomasyon ve teknolojik ilerlemeler gibi çağın gerektirdiği öğelerle biçimlenerek gelişmesini ifade eder. Bu gelişim ve dönüşüm, işgücü piyasasını etkileyerek iş arayanların ve işverenlerin beklentilerini değiştirmektedir. İşgücü piyasası politikalarının önemi bu noktada ortaya çıkmaktadır (Dağ, 2020: 4; Özyılmaz Misican, 2017: 480).

Pasif işgücü piyasası politikaları, işin dönüşümü sürecinde etkilenen ekonomik aktörlere destek olurlar. İşin değişikliğe uğraması sonucu veya teknolojik nedenlerle kişilerin mesleklerinin ihtiyaçları değişebilir. Bu değişimle karşı karşıya kalındığında bireylerin gelirlerinde azalma ve bu azalmayı tamamlama ihtiyaçları ortaya çıkabilir. Gelir desteği gibi pasif önlemler bu noktada işgücünün yeni durumuna uyum sağlamada kolaylık sağlamış olacaktır (İrdem, 2016: 18).

Aktif işgücü piyasası politikaları ise işin dönüşümü sürecinde kabiliyetlerin artırılması, mesleki eğitim ve işgücü piyasasına kolay entegrasyon konularına odaklanır. Bu kapsamda, yeni teknolojilere uyumlu becerilerin kazandırılması, piyasanın dönüşmesini teşvik eden istihdam projeleri ve dijital dünyaya karşı farkındalık gibi aktif önlemlerle

kişilerin işgücü piyasasındaki değişimlere uyum sağlaması amaçlanır (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 488; Şahin ve Sevimli, 2013: 9).

Bu noktada, işin geleceği kavramı da önem kazanır. İş dünyası yakın gelecekte ve hatta bugün bile, esnek çalışma modelleri, uzaktan çalışma olanakları ve dijital platformların artan etkileşimi gibi unsurlara odaklanacaktır. İşverenler ile iş arayanlar arasındaki dengenin korunmasında, işgücü piyasası politikalarının bu değişime uyum gösterebilmesi büyük önem taşır (Kandemir, 2020: 8). İşgücü piyasası politikaları, işin dönüşümü ve geleceğin çalışma modellerine bireylerin uyumunu desteklemek üzere aktif ve pasif tedbirlerle devreye girmektedir. Bu politikaların, esneklik, uyum ve eşitlik ilkeleri temelinde tasarlanması, piyasadaki değişimlere etkili bir yanıt verilmesini sağlar (Ulusal İstihdam Stratejisi, 2025).

Aktif İşgücü Politikaları (AİP), ülkelerin emek piyasalarındaki yapısal farklılıklar dikkate alınarak dünyada çeşitli biçimlerde uygulanmaktadır. Türkiye’de de son yıllarda işsizliği azaltmak amacıyla bu politikalara önem verildiği ve yüksek bütçeler ayrıldığı görülmektedir. Ancak bu politikaların hedefine ulaşp ulaşmadığı, ancak etkinliklerinin dikkatli biçimde değerlendirilmesiyle anlaşılabilir (Kapar, 2011: 364; Şen, 2016: 68).

Aktif istihdam politikaları, işgücü piyasasında karşılaşılan sorunlara çözüm üretme amacıyla sıklıkla tercih edilmektedir. Bu politikaların savunucuları, işsizliğin azaltılmasında önemli bir araç olarak gördükleri bu uygulamaların, geniş kapsamlı ve yaygın şekilde hayata geçirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Ancak, yüksek kamu harcamaları gerektirmesi ve bu harcamaların yaratabileceği alternatif maliyetler, söz konusu politikalara yönelik temel eleştiriler arasında yer almaktadır. Buna ek olarak, bazı araştırmalar bu politikaların istihdam üzerindeki etkisinin sınırlı kaldığını ya da beklenen faydayı yaratmadığını ortaya koymaktadır (Taghizadeh ve Özşuca, 2015: 34). Bu çalışmanın dayandığı çıkış noktası,

uygulama sonuçlarının tutarlılığını sorgulamak ve etkinliği nesnel veriler ışığında değerlendirme ihtiyacıdır (Bayrakdar, 2019: 339).

Kurumların mevcut durumlarını analiz edebilmesi ve karşılaştıkları sorunların öncelikli alanlarını tespit edebilmesi açısından, etkinlik ve performans ölçümleri kritik bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda, mevcut problemlere yönelik geliştirilecek önleyici tedbirler, kurumların ulaşmayı hedefledikleri noktaya ilerlemelerinde temel adımlar olarak değerlendirilmektedir (Meral, 2019: 5-6). Bu çerçevede, Türkiye İş Kurumu'nun ülke genelindeki faaliyetlerinin, özellikle IBBS 3 düzeyinde ne ölçüde etkin yürütüldüğünün ortaya konması ayrı bir önem taşımaktadır. Bu amaca yönelik olarak, kurumsal performansın nesnel biçimde değerlendirilmesinde Veri Zarflama Analizi (VZA) yönteminden yararlanılmaktadır.

Veri Zarflama Analizi (VZA) çoğunlukla tek bir zaman dilimine ait verilerle gerçekleştirilir. Ancak analiz çoklu dönemleri kapsıyorsa, panel veri setleri aracılığıyla zaman içerisindeki etkinlik değişimleri izlenebilir (Meral, 2019: i-2). Bu amacı gerçekleştirmek üzere, İŞKUR (Türkiye İş Kurumu) Genel Müdürlüğü'ne bağlı 81 İl Müdürlüğü'nün 2015 - 2024 yılları arasındaki etkinlik ölçümleri Veri Zarflama Analizi (VZA) yöntemiyle incelenmiştir. Bu analiz sonucunda etkin ve etkin olmayan bölgeler tespit edilmiş, etkin olmayan il müdürlüklerinin etkin hale gelebilmesi için referans alabilecekleri etkin il müdürlükleri belirlenmiştir.

Aktif işgücü piyasası politikalarının etkili biçimde kurgulanması ve hayata geçirilmesi, yalnızca bireylerin istihdam olanaklarını artırmakla sınırlı değildir; aynı zamanda bölgesel kalkınmayı destekleme, toplumsal kapsayıcılığı güçlendirme ve ekonomik büyümeye katkı sunma gibi daha kapsamlı sosyoekonomik hedeflere de hizmet etmektedir.

Bu çerçevede, söz konusu politikaların tasarımında bölgesel işgücü dinamiklerinin dikkatle analiz edilmesi ve uygulamaların yerel ihtiyaçlara duyarlılık gösterecek şekilde planlanması gerekmektedir. Özellikle işsizlik oranlarının yüksek olduğu bölgelerde, doğru hedef grupların belirlenmesi ve geliştirilen programların etkilerinin düzenli biçimde izlenip değerlendirilmesi, politika başarısını artırılmasına katkı sağlayacaktır (İrdem, 2016: 36).

Aktif işgücü piyasası politikalarının kalıcı ve anlamlı sonuçlar üretebilmesi, yalnızca kamusal girişimlere değil; aynı zamanda özel sektör, sosyal paydaşlar, sivil toplum örgütleri ve eğitim kurumları gibi tarafların sürece etkin biçimde katılımına bağlıdır. Bu paydaşlar arasında geliştirilecek iş birliği yapıları, işgücü arzı ile talebi arasındaki uyumu güçlendirerek, uygulanan politikaların uzun vadeli etkilerini sağlamlaştıracaktır. Özellikle mesleki eğitim ve beceri geliştirme alanlarında sektör temsilcilerinin planlama ve uygulama süreçlerine aktif olarak katılması, hem eğitim programlarının piyasa ihtiyaçlarına duyarlı hale gelmesini sağlamakta hem de katılımcıların istihdama geçiş olasılıklarını artırmaktadır (Şahin ve Sevimli, 2013: 7; Acar ve Yabanova, 2017: 94).

Diğer yandan, aktif işgücü piyasası politikalarının sürdürülebilir ve etkili sonuçlar doğurabilmesi, bu politikaların sistematik biçimde izlenmesini ve çok boyutlu olarak değerlendirilmesini zorunlu kılar. Uygulanan programların kısa, orta ve uzun vadeli etkilerinin hem nicel hem de nitel analiz yöntemleriyle incelenmesi, karar alıcıların gelecekteki politika tasarımlarında daha sağlam ve veri temelli adımlar atmasına katkı sağlayacaktır (İrdem, 2016: 62-63). Bu çerçevede, Veri Zarflama Analizi gibi nicel analiz yöntemleri, zaman içerisindeki performans değişimlerini takip edebilme imkânı sunarak, uygulanan müdahaleler arasında hangilerinin daha etkili sonuçlar doğurduğunu belirlemede önemli bir metodolojik üstünlük sağlar (Meral, 2019: 19).

Türkiye özelinde değerlendirildiğinde, İŞKUR'un bölgesel ölçekte uyguladığı aktif istihdam programlarının performans farklılıklarını analiz etmek, kurumun kaynakların daha etkin ve verimli biçimde tahsis edilmesine katkı sunar. Bu tür analizler, düşük performans sergileyen birimlerin yüksek performanslı il müdürlüklerinden faydalanarak öğrenme ve gelişim fırsatları yakalamasını mümkün kılan bir geri bildirim mekanizması işlevi görebilir. Böylelikle kurumsal kapasite geliştirme süreci, yalnızca merkezi bir yapı üzerinden değil, yerel düzeyde de katılımcı, esnek ve öğrenmeye açık bir yapıya evrilme potansiyeli taşır (Meral, 2019: 33; İrdem, 2016: 62-64).

BİRİNCİ BÖLÜM:

AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

1.1. Aktif İşgücü Politikaları Kavramı

İşgücü piyasası politikaları, makroekonomik performansın iyileştirilmesinde kilit bir rol oynamakta; bu sayede hem potansiyel ekonomik büyümenin desteklenmesi hem de enflasyon kaynaklı baskıların hafifletilmesi amaçlanmaktadır (Sohlman ve Turnham, 1994: 28). Bu doğrultuda, makroekonomik dengelerin korunmasına katkı sunan en önemli araçlardan biri olan Aktif İşgücü Politikaları (AİP), yalnızca istihdamı artırmakla kalmayıp, aynı zamanda işgücü piyasasının yapısal sorunlarına müdahale ederek ekonominin genel istikrarına destek sağlayan bir mekanizma işlevi görmektedir (Günsan, 2021: 1176; İrdem, 2016: 73). Kavramın kuramsal kökenleri İkinci Dünya Savaşı sonrasına uzanmakta olup, bu dönemde artan işsizlik ve ekonomik belirsizliklere karşı geliştirilen politika tartışmaları içinde şekillenmeye başlamıştır (Kapar, 2011: 343).

OECD'nin perspektifine göre, Aktif İşgücü Politikaları, işgücü piyasasında ortaya çıkan yapısal aksaklıkların giderilmesi, bireylerin mesleki yeterliliklerinin geliştirilmesi ve piyasaların daha etkin işlemlerini sağlamak amacıyla kullanılan politika araçlarıdır (Dağ, 2020: 9; Etcı ve diğerleri, 2020: 10). Bu tür politikalar, işsiz bireylerin istihdama erişimini kolaylaştıran ya da mevcut işlerini sürdürmelerine destek olan müdahaleleri içermektedir. AİP çerçevesinde kamu istihdam kurumları, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde istihdamı destekleyici programlar yürütmekte; aynı zamanda eğitim ve danışmanlık hizmetleri sunarak aktif bir rol üstlenmektedir. Bu politikaların temel hedefi; hem istihdam hacmini büyütme

hem de çalışanların gelir düzeyini artırmaktır. Durgunluk ve kriz koşullarında istihdamın korunmasını merkeze alan AİP uygulamaları, ekonomik genişleme dönemlerinde ise artan işgücü talebine yanıt vermeye odaklanır. Böylece AİP'ler, değişen ekonomik koşullara esnek biçimde uyum sağlayarak işgücü piyasasının ihtiyaçlarına etkin bir şekilde karşılık verebilecek bir politika esnekliği sunar (Günsan ve Yergin, 2021: 1175; Bayrakdar, 2019: 352; Taghizadeh & Özşuca, 2015: 34).

AİP'ler, düzenli istihdam olanaklarının yetersiz olduğu durumlarda en etkili müdahale araçları arasında yer almaktadır (Bayrakdar, 2019: 341). Farklı amaçlara hizmet eden çok sayıda ve özgün uygulamaları bulunan bu politikaların, zamanla tamamen gereksiz hâle geleceği düşüncesi yanıltıcıdır. Bazı AİP türleri önemini yitirebilir ya da dönüşüme uğrayabilir; ancak işgücü piyasası eğitimi, etkili iş eşleştirme sistemleri ve istihdam edilebilirliği destekleyen arz yönlü uygulamalara duyulan ihtiyaç sürecektir (Dağ, 2020: 10–11). Bu nedenle AİP'lerin sürekli olarak yenilenmesi ve değişen ekonomik şartlara uyum sağlayacak şekilde esnekleştirilmesi büyük önem taşır. Nitekim işgücü piyasasının dinamik yapısı, belirli AİP türlerinin uzun vadede de işlevsel kalmasını zorunlu kılmaktadır (Bayrakdar, 2019: 352; Günsan ve Yergin, 2021: 1176).

AİP'ler, uygulandıkları hedeflere göre farklı roller üstlenebilmekte ve özellikle düzenli, kayıtlı istihdamın teşviki yoluyla işgücü piyasasına önemli katkılar sunmaktadır (Dağ, 2020: 10). AİP kapsamındaki programlar, katılımcılara belirli bir süre boyunca gelir desteği sağladığı için yalnızca istihdamı desteklemekle kalmamakta, aynı zamanda gelir güvencesi sunarak yoksulluğu önlemeye yönelik bir sosyal koruma aracı olarak da işlev görmektedir (Dağ, 2020: 10). Bu bağlamda, pasif politikalardan farklı olarak AİP'ler, bireylerin yalnızca kısa vadeli mali ihtiyaçlarını karşılamakla yetinmeyip, onların işgücü

piyasasında kalıcılığını destekleyen beceriler kazandırarak yeniden istihdama katılma olasılıklarını artırmaktadır (Günsan ve Yergin, 2021: 1176). Ayrıca, iş arayanlarla işverenler arasında daha etkili eşleşmeler sağlanmasına olanak tanımaları sayesinde, AİP'ler hem istihdamın kalitesini hem de erişilebilirliğini artırma potansiyeline sahiptir (Bayrakdar, 2019: 341).

AİP'ler, yalnızca işsizlikle mücadele aracı değil; aynı zamanda sosyal kapsayıcılığı güçlendirme ve dezavantajlı gruplar için fırsat eşitliği sağlama potansiyeline sahip politika setleridir. Özellikle gençler, kadınlar, engelliler, uzun süreli işsizler, göçmenler ve eski hükümlüler gibi işgücü piyasasında yer edinme konusunda dezavantaj yaşayan kesimleri hedefleyen uygulamalar aracılığıyla AİP'ler, daha adil ve dengeli bir istihdam yapısının oluşmasına katkı sunmaktadır (Etcı ve diğerleri, 2020: 11; Kasapoğlu ve Murat, 2018: 487). Bununla birlikte, işgücü piyasasında yaşanan değişim dönemlerinde, AİP'ler istihdam güvencesini koruma ve gelir istikrarını sağlama amacıyla devreye girerek, ekonomik dalgalanmalara karşı bir dengeleme mekanizması işlevi üstlenmektedir (Bayrakdar, 2019: 341; Dağ, 2020: 10–11).

2007 yılında patlak veren küresel ekonomik kriz, işsizlik sorununu birçok ülke açısından öncelikli ve yapısal bir meseleye dönüştürmüştür. OECD ülkelerinde milyonlarca bireyin işini kaybetmesiyle birlikte, Türkiye'de de işsizlik oranı 2009 yılında %13'ü aşarak tarihi bir düzeye ulaşmıştır (İrdem, 2016: 7). Bu gelişmeler, hükümetleri istihdam kayıplarının telafisi ve kriz kaynaklı sosyal etkilerin azaltılması adına işgücü piyasası politikalarına yöneltmiştir. Başlangıçta kısa vadeli gelir desteği sunan pasif politikalar ön plana çıksa da bu tür uygulamaların hem kamu bütçesine getirdiği ağır yük hem de istihdam yaratma kapasitesinin sınırlı kalması, daha yapısal ve sürdürülebilir müdahalelerin

gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu çerçevede, işgücü piyasasındaki derinleşen sorunlara doğrudan yanıt üreten, işgücü niteliğini güçlendiren ve istihdam edilebilirliği artırmayı hedefleyen aktif işgücü piyasası politikaları, işsizliğe karşı daha etkin bir politika aracı olarak ön plana çıkmıştır (Şahin ve Sevimli, 2013: 4).

İşgücü Piyasası Politikaları (İPP), ekonomik istikrarı sağlama ve işgücü piyasasındaki dengesizlikleri giderme amacıyla geliştirilen temel kamu politikaları arasında yer almaktadır. Bu politikalar, tam istihdamı teşvik etmenin yanı sıra sürdürülebilir büyümeyi desteklemeyi ve enflasyonla uyumlu bir istihdam artışı sağlamayı hedefleyen makroekonomik araçlar bütünüdür. Aynı zamanda, işgücü arzını genişleterek ücretler üzerindeki baskıyı hafifletmekte ve işgücü piyasasında rekabet gücünü artırmaya katkı sunmaktadır (Etcı ve diğerleri, 2020: 12). Özellikle yapısal işsizlikle mücadelede İPP'ler, yalnızca istihdam yaratmakla sınırlı kalmayıp, aynı zamanda gelir güvencesi sağlayarak yoksulluğun azaltılmasında da önemli bir rol üstlenmektedir. Bu bağlamda, sosyal koruma sistemlerinin tamamlayıcı bir bileşeni olarak değerlendirilmeleri mümkündür (Acar ve Yabanova, 2017: 90). Nitekim 1970'li yıllardan bu yana küresel ölçekte yaşanan ekonomik krizler ve durgunluk dönemleri, işgücü piyasası politikalarının birçok ülkede yeniden önem kazanmasına neden olmuş; aktif müdahalelerin hem ekonomik toparlanma süreçlerine hem de toplumsal dengeye katkı sunduğu görülmüştür (İrdem, 2016: 30).

Ekonomik kalkınmanın temel dinamiklerinden biri olan işgücü piyasası, günümüzde devletlerin ve politika yapıcıların öncelikli ilgi alanlarından biri haline gelmiştir. Bu alandaki politikalar, yalnızca ekonomik büyümeyi desteklemekle kalmayıp, aynı zamanda işsizliğe çözüm üretme amacıyla da önem kazanmaktadır. Bu çerçevede, aktif işgücü piyasası politikaları, işsizliğin azaltılmasında etkili olabilecek ve işgücü piyasasının daha verimli

işlemesine katkı sağlayabilecek önemli araçlar olarak öne çıkmaktadır (Etcı ve diğlerleri, 2020: 4; Demirhan, 2015: 6; Bayrakdar, 2019: 339; İrdem, 2016: 35).

Aktif işgücü piyasası politikaları; eğitim ve beceri kazandırma, istihdamı teşvik etme ile işgücü piyasasına yönelik analiz ve planlamayı kapsayan temel bileşenlerden oluşur (Saraç ve Erdayı, 2022: 285; Işığışok, 2011: 217). İşgücü niteliğini artırmaya yönelik çalışmalar, özellikle sektörel ihtiyaçlara uygun şekilde kurgulanan eğitim ve beceri programlarıyla yürütölmektedir (Bayrakdar, 2019: 341). Bu programlar, çalışanların yetkinliklerini geliştirmeyi ve işgücü piyasasının ihtiyaçlarına daha etkin cevap verebilmelerini sağlamayı hedefleyen bütöncöl bir yaklaşımı esas alır (ILO, 2017: 41; Taghizadeh ve Özşuca, 2015: 35).

İstihdamı desteklemeye yönelik uygulamalar, işverenlere sunulan teşvik ve desteklerin işsizlik oranlarına etkisini kapsamaktadır. Bu teşvikler ve istihdam artırıcı politika araçları, işsizlik üzerinde nasıl bir etki yarattıkları açısından ayrıntılı biçimde analiz edilmektedir (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 486; Dinçay, 2020: 393). Bu bağlamda, işverenleri yeni personel istihdamına yönlendiren önlemler, işgücü piyasasındaki dengeleri olumlu yönde etkileyebilecek stratejik araçlar arasında yer almaktadır (İrdem, 2016: 55; Bayrakdar, 2019: 340)

İşgücü piyasası analizi ve planlaması, işgücü arzı ile talebine dair kapsamlı verilerin değerlendirilmesini içermekte ve bu veriler doğrultusunda stratejik planların oluşturulmasını hedeflemektedir. Bu süreçte, sektörel ve bölgesel farklılıklar dikkate alınarak işgücü politikalarının daha etkili ve uyarlanabilir şekilde tasarlanması amaçlanmaktadır. Böylece, işgücü piyasasının dinamiklerini doğru okumak, uygun stratejiler geliştirmek ve istihdamı sürdürülebilir biçimde artırmak mümkün hale gelmektedir (Etcı ve diğlerleri, 2020: 24).

Aktif işgücü piyasası politikalarıyla strateji oluşturulurken, ulaşılmak istenen hedeflerin açıkça tanımlanması gereklidir. Hangi AİP türlerinin, hangi yoğunlukta uygulanacağına, hedeflerin öncelik sırasına ve pasif programlarla birlikte yürütülecekse bu programların nasıl destek sağlayacağına karar verilmesi, politika yapıcılarının sorumluluğundadır (Bayrakdar, 2019: 346). AİP'ler farklı amaçlara hizmet edebileceği için, hangi hedeflerin ön planda tutulacağı da net biçimde belirlenmelidir. Strateji; ekonomik durgunlukların etkisini azaltmak, yapısal sorunları hafifletmek, işgücü piyasasının işleyişini iyileştirmek, verimliliği artırmak ya da dezavantajlı grupları ve risk altındaki sektörleri desteklemek gibi çeşitli hedeflere göre şekillendirilebilir. Her bir amaç için uygun politika türü ve hedef grup farklılık gösterecektir (Demirhan, 2015: 23).

Stratejik açıdan bir diğer önemli konu, aktif ve pasif politikalar arasındaki etkileşimdir. Genel olarak, aktif programları bulunan ülkeler aynı zamanda işsizlik sigortası gibi pasif destek mekanizmalarına da sahiptir. Ancak bu iki politika türü çoğunlukla yalnızca sınırlı ölçüde eşgüdüm içinde yürütülmektedir. Avusturya, Almanya, Japonya, Norveç ve İspanya gibi bazı ülkeler entegre sistemler kurmuşken; Kanada gibi ülkeler, aktif programları işsizlik sigortasıyla uyumlu hale getirerek entegrasyona doğru ilerlemektedir. Bu yöndeki gelişmelerin sürmesi beklenmektedir (Betcherman, 1999: 4).

Aktif işgücü piyasası politikalarının hem avantajları hem de bazı zorlukları bulunmaktadır. Bu politikaların işsizliği azaltma ve ekonomik büyümeye katkı sağlama potansiyeli olumlu yönleri arasında yer alırken, aynı zamanda işgücünün niteliğini artırarak işletmelerin rekabet gücünü desteklemesi de önemli bir kazanımdır. Öte yandan, finansman ve kaynakların etkin yönetimi konusundaki güçlükler, bu politikaların uygulanmasını sınırlayan başlıca etkenlerdendir. Ayrıca, politika uygulamalarının zaman içinde ne ölçüde

etkili olduğunun değerlendirilmesi de dikkate alınması gereken başka bir zorluktur. Bu çerçevede, aktif işgücü politikalarının daha etkili ve sürdürülebilir biçimde hayata geçirilmesine katkı sağlayacak analizlerin önemi giderek artmaktadır (Şahin ve diğerleri, 2019: 162). Bu tez çalışması, işgücü piyasası politikalarının gelecekteki gelişimine ışık tutacak önemli bir katkı sunmayı amaçlamaktadır.

1.2. Aktif İşgücü Politikalarının Türleri

1.2.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Ücret ve istihdam sübvansiyonları, işverenlere yönelik mali teşviklerin kullanılmasıyla işgücü piyasasının dinamiklerini etkileyen bir politika türüdür. Bu sübvansiyonlar genellikle belirli gruplara ya da sektörlerle odaklanabilir ve istihdamın artırılması, düşük gelirli çalışanların desteklenmesi veya belirli demografik grupların istihdam edilmesi gibi hedefleri içerebilir (İrdem, 2016: 23; Etcı ve diğerleri, 2020: 12).

Ücret Sübvansiyonları: İşverenlere belirli bir süre boyunca işçi maaşlarının bir kısmını karşılayan bu politika, özellikle düşük gelirli işçilere yönelik olarak uygulanabilir. Böylece işverenler, düşük ücretli çalışanları istihdam etmeye teşvik edilir (İrdem, 2016: 56; Şahin ve diğerleri, 2019: 166).

İstihdam Teşvikleri: Belirli sektörlerde veya coğrafi bölgelerde istihdamı artırmak amacıyla uygulanan teşvikler, işverenlere vergi indirimleri, prim muafiyetleri veya diğer mali avantajlar sağlayarak istihdamın artmasını amaçlar (İrdem, 2016: 56; Şahin ve diğerleri, 2019: 166).

Avantajlar:

a. İstihdamın Artırılması: Politika, işverenleri istihdamı teşvik etmeye yönlendirerek işsizlik oranlarını düşürebilir (Betcherman ve diğerleri, 1999: 2-3).

b. Sosyal Denge: Düşük gelirli çalışanların desteklenmesi, sosyal eşitsizlikleri azaltabilir (Erdil Şahin ve Sevimli, 2013: 6).

c. Ekonomik Büyüme: İstihdamın artması, genel ekonomik büyümeyi destekleyebilir (Betcherman ve diğerleri, 1999: 3).

Dezavantajlar:

a. Mali Yük: Sübvansiyonların finansmanı, devlet bütçesine ek bir yük getirebilir (Şahin ve diğerleri, 2019: 162; Kasapoğlu ve Murat, 2018: 488).

b. Sektörel Bozulmalar: Politika, belirli sektörlerde talebi konstüre edebilir ve rekabeti olumsuz etkileyebilir (Betcherman ve diğerleri, 1999: 3).

c. Uzun Vadeli Etkiler: Sübvansiyonların sürdürülebilirliği ve uzun vadeli etkileri, dikkate alınması gereken faktörlerdir (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 488).

Ücret ve istihdam sübvansiyonları, işgücü piyasasındaki belirli sorunlara yönelik etkili bir müdahale stratejisi olabilir. Ancak, dengeli bir şekilde tasarlanmaları ve uygulanmaları, politikanın olumlu etkilerini maksimize etmek için önemlidir. Bu politikaların etkilerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi, sürekli bir şekilde güncellenerek işgücü piyasasındaki değişen dinamiklere uyum sağlamalarını sağlayabilir (Yavuz, 2017: 502-505; Günsan ve Yergin, 2021: 1177).

Bu politikaların etkinliğini artırmak adına, sübvansiyonların hedef kitlesi dikkatle belirlenmelidir. Özellikle gençler, uzun süreli işsizler, kadınlar, engelliler ve kayıt dışı

sektörden formel istihdama geçiş sürecinde olan bireyler gibi dezavantajlı gruplara yönelik tasarlanan sübvansiyon programlarının, istihdamı teşvik etmede daha etkili olduğu literatürde sıkça vurgulanmaktadır. Bu tür uygulamalar, yalnızca geçici istihdam artışı sağlamakla kalmayıp, uzun vadede sosyal içermeyi ve eşitliği destekleyici bir rol üstlenmektedir (Etcı ve diğerleri, 2020: 11; Acar ve Yabanova, 2017: 89-90).

Ücret ve istihdam sübvansiyonlarının etkinliği aynı zamanda uygulama sürecinin tasarımına da bağlıdır. İşverenlerin bu teşviklere erişim kolaylığı, sübvansiyonun mali cazibesi ve uygulama sürecindeki bürokratik yük, politikanın çıktıları üzerinde belirleyici olmaktadır. Türkiye örneğinde, Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin (KOBİ) istihdam teşviklerinden sınırlı düzeyde yararlanabildiği, uygulamaların daha esnek ve erişilebilir hale getirilmesi gerektiği çeşitli araştırmalarda ortaya konulmuştur (İrdem, 2016: 23; Bayrakdar, 2019: 354).

Uluslararası uygulamalarda, performans temelli teşvik sistemlerinin daha kalıcı istihdam yaratmada etkili olduğu görölmektedir. Örneğin, işverenin sübvansiyondan yararlanmaya devam edebilmesi için çalışanın belirli bir süre istihdamda tutulması koşulu, iş güvencesini destekleyici bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Aynı zamanda, sektörel bazda işgücü talebi yüksek alanlara yönlendirilen sübvansiyonlar, kamu kaynaklarının daha verimli kullanımına olanak tanımaktadır (İrdem, 2016: 23; Kandemir, 2020: 57, 112; Kasapoğlu ve Murat, 2018: 494).

Bununla birlikte, ücret ve istihdam sübvansiyonlarının diğer aktif işgücü piyasası politikalarıyla entegrasyonu da önemlidir. Bu tür sübvansiyonların mesleki eğitim programları, girişimcilik destekleri veya rehberlik hizmetleriyle birlikte uygulanması, çok boyutlu ve daha etkili istihdam stratejilerinin önünü açmaktadır. Özellikle dijital dönüşümün

işgücü yapısını hızla değiştirdiği günümüzde, bu bütüncül yaklaşımın önemi daha da artmaktadır (İrdem, 2016: 23; Etcı ve diğerleri, 2020: 17).

Sonuç olarak, ücret ve istihdam sübvansiyonları, işgücü piyasasında dengenin sağlanmasına yönelik etkili bir politika aracı olarak değerlendirilmelidir (İrdem, 2016: 12; Günsan ve Yergin, 2021: 1166). Ancak bu araçların verimliliği ve sürdürülebilirliği, iyi tasarlanmış hedefleme stratejileri, izleme-değerlendirme mekanizmaları ve diğer politikalarla entegrasyon düzeyine bağlıdır (İrdem, 2016: 93; Dağ, 2020: 8). Türkiye örneğinde, bu tür politikaların somut etkilerinin ölçülmesine yönelik daha fazla ampirik çalışmaya ihtiyaç olduğu ifade edilmektedir (İrdem, 2016: 92; Bayrakdar, 2019: 347).

1.2.2. İşyeri Kurmak İçin Verilen Yardımlar

İşyeri kurmak için verilen yardımlar, aktif işgücü politikaları kapsamında uygulanan önemli bir stratejik unsurdur (Akbaş, 2015: 64; İşKUR, 2025: 67). Bu politika türü, işsizlik oranlarını azaltmak, yeni iş fırsatları yaratmak ve ekonomik büyümeyi desteklemek amacıyla işyeri kurma sürecini teşvik etmeyi hedefler. Genellikle devlet tarafından yürütölen bu politikalar, girişimcilere çeşitli ekonomik avantajlar sağlayarak iş kurma sürecini kolaylaştırmayı amaçlar (İşKUR, 2023; 17).

Bu tür politikalar, genellikle finansal destek, vergi avantajları, kredi imkanları, altyapı kolaylıkları ve eğitim programları gibi çeşitli teşvikleri içerebilir. Girişimcilerin işyeri kurma sürecinde karşılaştıkları mali zorlukları aşmalarına yardımcı olmak için sunulan bu yardımlar, işsizlikle mücadelede etkili bir strateji olarak kabul edilir (Akbaş, 2015: 33).

Ayrıca, bu politika türü, belirli sektörleri veya bölgeleri destekleyerek ekonomik dengesizlikleri azaltmayı ve işgücü piyasasını canlandırmayı amaçlar (Ulusal İstihdam

Stratejisi, 2025: 37). İşyeri kurma için sağlanan yardımlar hem yerel hem de ulusal düzeyde ekonomik büyümeyi tetikleyerek genel refah düzeyini artırma potansiyeline sahiptir. Ancak, bu politikaların etkili bir şekilde uygulanabilmesi için dengeli ve sürdürülebilir bir strateji oluşturulması önemlidir (İŞKUR, 2025: vii).

Bu tür girişimcilik desteklerinin etkili olabilmesi, yalnızca finansal kaynak sağlamayla sınırlı değildir; aynı zamanda potansiyel girişimcilerin iş planı hazırlama, pazar araştırması yapma, finansal yönetim gibi konularda da desteklenmeleri gerekmektedir. Bu bağlamda, eğitim ve danışmanlık hizmetleri ile entegre edilen destek programlarının, girişimlerin sürdürülebilirliği açısından daha başarılı sonuçlar doğurduğu çeşitli çalışmalarda ortaya konulmuştur (Saraç ve Erdayı, 2022: 286). Sadece iş kurmayı değil, kurulan işletmelerin hayatta kalmasını ve büyümesini hedefleyen çok boyutlu programlar, uzun vadeli istihdam yaratma kapasitesini artırmaktadır (Ulusal İstihdam Stratejisi, 2025: 37).

Girişimcilik desteklerinin hedef kitlesinin doğru belirlenmesi de politika başarısını etkileyen temel faktörlerden biridir. Gençler, kadınlar, engelliler ve göçmenler gibi dezavantajlı grupların işgücüne katılımını artırmak amacıyla tasarlanan özel destek programları hem ekonomik hem de sosyal kapsayıcılık açısından önemli kazanımlar sağlayabilmektedir (Ulusal İstihdam Stratejisi, 2025: 34; İŞKUR, 2023: 9). Bu doğrultuda, iş kurma desteklerinin sadece ekonomik büyümeye değil, aynı zamanda sosyal politika hedeflerine de hizmet eden çok boyutlu araçlar olduğu söylenebilir (Etcı ve diğerleri, 2020: 16).

Uluslararası deneyimler, girişimcilik destek programlarının bölgesel kalkınma politikalarıyla eşgüdümlü yürütülmesinin, yerel istihdam olanaklarını artırmada daha etkili olduğunu göstermektedir (İŞKUR, 2023). Özellikle ekonomik olarak geri kalmış bölgelerde

sunulan iş kurma teşvikleri hem bölgesel eşitsizliklerin azaltılması hem de göçün önlenmesi açısından kritik bir rol oynayabilir. Bu bağlamda, Türkiye’de KOSGEB ve İŞKUR gibi kurumlar tarafından uygulanan programların bölgesel farklılıkları dikkate alan bir yaklaşımla tasarlanması önem arz etmektedir (Akbaş, 2015: 135).

Ancak, işyeri kurma yardımlarının olası sınırlılıkları da göz ardı edilmemelidir. Literatürde, bazı durumlarda bu tür yardımların destek bağımlılığı oluşturabildiği ya da piyasa dinamikleri dışında ayakta kalamayacak işletmelerin kurulmasına yol açabildiği yönünde eleştiriler yer almaktadır (Kapar, 2011: 358; Bayrakdar, 2019: 345). Bu nedenle, etki değerlendirme mekanizmalarının güçlendirilmesi ve desteklerin performans odaklı şekilde verilmesi, politika etkinliğini artırmada kritik önemdedir (Aysu ve Bakırtaş, 2016: 86).

İşyeri kurmak için verilen yardımlar, aktif işgücü politikalarının hem bireysel hem de makro düzeyde önemli sonuçlar doğurabilen bileşenlerindendir (Kasapoğlu ve Murat, 2018, s. 489). Ancak bu araçların, yalnızca işsizliği azaltma amacına değil, aynı zamanda kaliteli ve sürdürülebilir istihdam yaratma hedefine hizmet edebilmesi için kapsamlı, ölçülebilir ve hedefe yönelik politikalarla desteklenmesi gerekmektedir. Bu noktada, izleme ve değerlendirme süreçlerinin kurumsallaştırılması, politika yapıcıların karar süreçlerini güçlendirecek ve sınırlı kamu kaynaklarının en verimli şekilde kullanımını sağlayacaktır (Betcherman, 1999: 3; Şahin ve diğerleri, 2019: 169).

Türkiye özelinde değerlendirildiğinde, işyeri kurmak için verilen desteklerin en kurumsal örneklerinden biri KOSGEB’in Girişimcilik Destek Programıdır. Bu program kapsamında, geleneksel, yenilikçi ve teknoloji tabanlı girişimlere geri ödemesiz destek sağlanmaktadır. 2024-2028 stratejileri doğrultusunda KOSGEB, Girişimci Destek Programı

üst limitini 375 bin TL'den 2 milyon TL'ye çıkarmıştır. Ayrıca, işletmelerin kuruluş giderleri, performans desteği ve makine-teçhizat alımları gibi kalemler de destek kapsamındadır. Girişimcilere bu destekten yararlanabilmeleri için KOSGEB onaylı Girişimcilik Eğitimi'ni tamamlamış olmaları şartı getirilmiştir. Bu durum, yalnızca sermaye değil, aynı zamanda girişimcilik becerilerinin geliştirilmesine de odaklanan entegre bir yaklaşımın benimsendiğini göstermektedir (kosgeb.gov.tr).

Benzer şekilde, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından yürütülen Girişimcilik Programları, özellikle dezavantajlı grupların işgücü piyasasına katılımını artırmak amacıyla önemli bir araç olarak uygulanmaktadır (Etcı ve diğerleri, 2020: 13). İŞKUR'un uyguladığı Uygulamalı Girişimcilik Eğitimleri, katılımcılara iş planı hazırlama, mali planlama ve işletme yönetimi gibi konularda bilgi sağlamakta, eğitimi tamamlayan bireylerin KOSGEB desteklerine başvurabilmeleri için gerekli altyapıyı oluşturmaktadır. Bununla birlikte, Engelli ve Eski Hükümlülere Yönelik Hibe Desteği Programı gibi özel hedef gruplara yönelik uygulamalar da dikkat çekmektedir (İrdem, 2016: 59).

Bu tür programlar, yalnızca bireysel düzeyde istihdam yaratma değil, aynı zamanda bölgesel kalkınmayı destekleme amacı da taşımaktadır. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu gibi ekonomik olarak görece geri kalmış bölgelerdeki girişimcilere yönelik pozitif ayrımcı teşviklerin sunulması, göçü önleyici ve yerinde kalkınmayı teşvik edici bir strateji olarak değerlendirilmektedir. Ancak, bu desteklerin uzun vadeli etkilerinin izlenmesi, özellikle desteklenen işletmelerin sürdürülebilirliği bağlamında yine daha fazla araştırmayı gerektirmektedir (Taghizadeh & Özşuca, 2015).

1.2.3. Doğrudan Kamu İstihdamı

Doğrudan kamu istihdamı, aktif işgücü politikaları arasında öne çıkan bir strateji olup, genellikle devletin doğrudan işveren rolünü üstlendiği bir yaklaşımı içermektedir. Bu politika türü, özellikle ekonomik durgunluk, yüksek işsizlik oranları veya sosyal sıkıntılar gibi olağanüstü durumların yaşandığı dönemlerde devreye sokulur. Temel amacı, işsizlikle mücadele ederken aynı zamanda ekonomik istikrarı desteklemek ve toplumsal refahı artırmaktır (Betcherman, 1999: 7; Etcı ve diğerleri, 2020: 15-16).

Doğrudan kamu istihdamı, genellikle devletin öncülük ettiği projeler aracılığıyla istihdam yaratma üzerine odaklanır. Bu projeler, genellikle altyapı geliştirmeyi, çevresel düzenlemeleri, sosyal hizmetleri veya diğer kamusal hizmetleri içerebilir. İşsizlikle mücadele bağlamında, bu strateji iş arayan bireylere geçici bir istihdam sağlayarak ekonomik kriz dönemlerinde gelir kaybını en aza indirmeyi amaçlar (Betcherman, 1999: 6; Kasapoğlu ve Murat, 2018: 489). Emek arzının mobilize edilmesi, mesleki yeteneklerin artırılması ve istihdam arayışı motivasyonunun desteklenmesi, kamusal istihdam hizmetlerinin temel üç hedefidir (Şahin ve diğerleri, 2019: 166).

Bu politikanın etkin bir şekilde uygulanabilmesi için dikkate alınması gereken bazı önemli unsurlar vardır. İlk olarak, projelerin toplumun ihtiyaçlarına uygun olması ve ekonomik büyümeyi desteklemesi önemlidir (Betcherman, 1999: 7). Ayrıca, işsizlikle mücadele kapsamında sağlanan istihdamın sürdürülebilir olması, bireylere uygun ücret ve sosyal haklar sunulması ve toplumun uzun vadeli refahına katkıda bulunması beklenir (İrdem, 2016: 52).

Doğrudan kamu istihdamı stratejisi, ekonomik durgunluklarda ek iş imkanları sağlamak, işsizlik oranlarını azaltmak ve toplumun genel ekonomik direncini artırmak açısından önemli bir rol oynar. Ancak, bu politika uygulamasının dengeli bir biçimde gerçekleştirilmesi, maliyet-etkinlik açısından değerlendirilmesi ve uzun vadeli ekonomik hedeflere uygun bir şekilde entegre edilmesi gerekmektedir. Bu sayede, doğrudan kamu istihdamı stratejisi, sosyal ve ekonomik kalkınmaya olumlu bir katkı sağlayabilir (Etcı ve diğerleri, 2020: 15; Aysu ve Bakırtaş, 2016: 102).

Doğrudan kamu istihdamı, çoğu zaman geçici nitelikte uygulansa da işgücü piyasasında meydana gelen ani daralmalar karşısında sosyal tampon işlevi görmektedir. Bu uygulama sayesinde işsiz bireyler yalnızca gelir elde etmekle kalmaz, aynı zamanda çalışma alışkanlıklarını sürdürerek işgücü piyasasıyla bağlarını koparmamış olurlar (Betcherman, 1999: 7; Kasapoğlu ve Murat, 2018: 489). Bu yönüyle doğrudan kamu istihdamı, özellikle uzun süreli işsizliğin olumsuz psikolojik ve sosyal etkilerini azaltmada önemli bir araçtır. Nitekim literatürde bu tür programların katılımcıların özgüvenini artırdığı, sosyal dışlanmayı azalttığı ve bazı durumlarda özel sektörde yeniden istihdama geçişi kolaylaştırdığı ifade edilmektedir (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 501).

Türkiye örneğinde, doğrudan kamu istihdamı uygulamaları çoğunlukla Toplum Yararına Programlar (TYP) üzerinden yürütülmektedir. İŞKUR koordinasyonunda yürütülen bu programlar, belediyeler, kamu kurumları ve eğitim kuruluşlarıyla iş birliği içinde uygulanmakta olup, özellikle kırılgan gruplara yönelik kısa vadeli istihdam olanakları sunmaktadır (Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Yönetmelik, md.1).

Doğrudan kamu istihdamı stratejilerinin etkili olabilmesi için, bu tür programların geçici gelir desteğinden kalıcı beceri kazandırma araçlarına dönüşmesi gerektiği literatürde

sıkça vurgulanmaktadır. Bunun için katılımcıların program süresince yalnızca fiziksel iş gücü sunmakla kalmayıp, mesleki gelişim sağlayacak eğitim ve sertifikasyon olanaklarına da erişimleri önemlidir. Bu tür hibrit modeller, kamusal istihdam programlarının “aktif” niteliklerini güçlendirerek işgücü piyasasına entegrasyonu kolaylaştırmaktadır (Betcherman, 1999: 29; Kapar, 2011: 347).

Ancak doğrudan kamu istihdamı uygulamalarının eleştirildiği noktalar da vardır (Betcherman, 1999: 6-7). Özellikle maliyet etkinliği açısından değerlendirildiğinde, bu programların kamu bütçesine getirdiği yük, bazı ekonomistleri bu tür politikaların uzun vadede sürdürülebilirliği konusunda kuşkuya düşürmüştür. Ayrıca, doğrudan kamu istihdamının özel sektörle rekabet yaratması, verimliliğin düşük olduğu alanlara kaynak tahsisine neden olması ve “bağımlılık” etkisi doğurması da dikkatle izlenmesi gereken riskler arasındadır (İrdem, 2016: 25; Kapar, 2011: 348).

Doğrudan kamu istihdamı, özellikle kriz dönemlerinde uygulandığında işsizliğe karşı hızlı ve görünür bir yanıt sunabilmektedir. Ancak bu stratejinin kalıcı çözümler üretmesi için, aktif işgücü politikalarının diğer bileşenleriyle entegre biçimde yürütülmesi, katılımcıların becerilerini geliştirecek şekilde tasarlanması ve sonuçlarının düzenli olarak ölçülmesi gerekmektedir. Bu sayede hem bireysel düzeyde istihdam edilebilirlik artırılabilir hem de kamu kaynaklarının daha verimli kullanımı sağlanabilir (Şahin ve diğerleri, 2019: 166; Kapar, 2011: 349).

1.2.4. Mesleki Eğitim Programları

Mesleki eğitim programları, aktif işgücü politikaları içinde önemli yer tutan bir stratejik araç olarak değerlendirilmektedir. Bu politika türü, işgücü piyasasının ihtiyaç

duyduğu nitelikli elemanları yetiştirmeyi ve bireyleri belirli meslek alanlarına yönlendirmeyi hedefler. Genellikle devlet tarafından desteklenen ve yönlendirilen mesleki eğitim programları, işsizlikle mücadelede etkili bir strateji olarak kabul edilir (Kapar, 2011: 351).

Bu programlar, bireylere sektörel ihtiyaçlara uygun beceriler kazandırmak ve iş dünyasına entegre olmalarını sağlamak amacıyla tasarlanmaktadır. Mesleki eğitim programları, genç iş arayanları, iş değiştirmeyi düşünenleri veya belirli bir meslek dalında uzmanlaşmayı hedefleyenleri kapsayacak şekilde çeşitlilik gösterir. Bu bağlamda, eğitim içerikleri genellikle sektörel taleplere uygun olarak düzenlenir ve güncel işgücü piyasası ihtiyaçlarına yanıt verecek şekilde şekillendirilir (Kapar, 2011: 352; işkur.gov.tr).

Mesleki eğitim programları, iş arayan bireylere nitelikli eleman olma yolunda fırsatlar sunmanın yanı sıra, iş dünyasının ihtiyaç duyduğu nitelikli işgücünü sağlama amacını taşır. Ayrıca, bu programlar, ekonomik kalkınmayı desteklemek ve iş dünyasının rekabet gücünü artırmak için stratejik bir araç olarak da öne çıkar. Bu bağlamda, devletin mesleki eğitim programlarına yatırım yapması, uzun vadeli ekonomik büyüme ve istihdam artışına katkıda bulunabilir (Acar ve Yabanova, 2017: 94).

Mesleki eğitim programları, işgücü piyasasındaki talep ve arz dengesini güçlendirerek, bireylerin istihdam edilebilirlik düzeylerini artırma ve ekonomik kalkınmayı destekleme potansiyeline sahiptir (Betcherman, 1999: 1-2). Bu nedenle, devletler ve diğer ilgili kuruluşlar tarafından etkili bir şekilde planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi, toplumun genel refah düzeyini artırmak adına önemli araçlar olarak kabul edilmektedir (Bayrakdar, 2019: 340; Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, md.8).

Mesleki eğitim programlarının başarısı, yalnızca teknik bilgi aktarımıyla sınırlı değildir; aynı zamanda katılımcıların işgücü piyasasına geçişlerini kolaylaştıracak uygulamalı becerilerle desteklenmesi gerekmektedir. Bu noktada, eğitim programlarının işverenlerle iş birliği içinde kurgulanması, sektör temsilcilerinin aktif olarak sürece katılması ve staj, işbaşı eğitim gibi uygulamalı bileşenlerin dâhil edilmesi programların etkinliğini artıran önemli faktörlerdir (Betcherman, 1999: 28-29). Nitelikli iş gücüne yönelik talebin sektörel bazda farklılık gösterdiği günümüzde, modüler ve esnek yapıdaki mesleki eğitim sistemleri, bireylerin hızla değişen piyasa koşullarına daha kolay uyum sağlamasını mümkün kılmaktadır (Dinçay, 2020 :379).

Türkiye özelinde, İŞKUR tarafından yürütülen “İşbaşı Eğitim Programları (İEP)” mesleki eğitim politikalarının önemli araçlarından biri olarak öne çıkmaktadır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, md.35). Bu programlar, katılımcıların doğrudan iş ortamında eğitim alarak hem mesleki deneyim kazanmalarını hem de potansiyel işverenlerle doğrudan ilişki kurmalarını sağlamaktadır. Son yıllarda İEP aracılığıyla yüz binlerce iş arayan birey, çeşitli sektörlerde geçici süreliğine istihdam edilmiştir. Bu programın en güçlü yönlerinden biri, işverenlere katılımcılar için sağlanan prim ve ücret desteğiyle ek maliyet yükü olmadan yeni işgücüyle tanışma imkânı sunmasıdır (Şahin ve diğerleri, 2019 :165-166).

Mesleki eğitim programlarının istihdam üzerindeki etkisi ise, katılımcıların eğitim sonrası istihdam oranlarının düzenli olarak izlenmesiyle değerlendirilebilmektedir (İrdem, 2016: 121). Uluslararası literatür, özellikle teknik alanlarda ve dijital beceri odaklı eğitimlerde yer alan bireylerin, eğitim sonrasında istihdam edilme oranlarının daha yüksek olduğunu göstermektedir (Dinçay, 2020: 385). Bu bulgu, mesleki eğitim programlarının

yalnızca eğitim temelli değil, aynı zamanda istihdam çıktısı odaklı şekilde tasarlanması gerektiğini ortaya koymaktadır (Taghizadeh ve Özşuca, 2015: 35).

Öte yandan, mesleki eğitim politikalarının etkili olması için yaşam boyu öğrenme perspektifiyle bütünleştirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Hızla değişen işgücü yapısı, bireylerin yalnızca bir defalık değil, sürekli beceri güncellemesi yapmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, işsiz bireylerin yanı sıra istihdamda olan çalışanlara yönelik de mesleki gelişim destekleri sunulması, işgücü piyasasının direncini artıracaktır. Bu tür uygulamalar, iş güvencesinin yanında beceri güvencesi kavramının gelişmesini desteklemektedir (Dinçay, 2020: 380).

Sonuç olarak, mesleki eğitim programları yalnızca bireylerin değil, aynı zamanda işgücü piyasasının dönüşümüne doğrudan katkı sağlayan yapısal araçlardır. Programların başarısı, ihtiyaç analizi ile uyumlu tasarıma, sektörel iş birliklerine, izleme ve değerlendirme mekanizmalarının işlerliğine bağlıdır. Bu nedenle, Türkiye gibi genç nüfusu yüksek ve ekonomik dönüşüm süreci yaşayan ülkelerde, mesleki eğitim politikaları aktif işgücü politikalarının omurgasını oluşturma potansiyeline sahiptir (Betcherman, 1999: 1; Bayrakdar, 2019: 340).

1.2.5. İstihdam Danışmanlığı Hizmetleri

İstihdam Danışmanlığı Hizmetleri, aktif işgücü politikalarının önemli bir bileşeni olarak işsizlikle mücadele amacı taşıyan stratejik bir yaklaşımı temsil eder. Bu politika türü, bireylere iş arama süreçlerinde rehberlik sağlamak, kariyer gelişimlerine destek olmak ve işgücü piyasasında daha etkili bir konum elde etmelerine yardımcı olmak üzere tasarlanmıştır. İstihdam danışmanlığı hizmetleri, işsizlikle başa çıkmanın yanı sıra, işgücü

piyasaının taleplerine uygun niteliklere sahip bireylerin yetiştirilmesini amaçlar (Şahin ve diğerleri, 2019: 166; Dağ, 2020: 22).

Bu stratejinin temel amacı, bireylerin kariyer hedeflerine ulaşmalarını sağlamak ve işgücü piyasasında rekabet avantajı elde etmelerine yardımcı olmaktır. İstihdam danışmanları, bireylerin yeteneklerini değerlendirir, kariyer hedefleri belirlemelerine yardımcı olur ve uygun iş fırsatlarına ulaşmaları için rehberlik sağlar. Aynı zamanda, işverenlerle iletişim kurarak işgücü ihtiyaçlarını anlamalarına yardımcı olur ve nitelikli işgücü ile işverenleri buluşturarak ekonomik büyümeye katkıda bulunur (İrdem, 2016: 40; Bayrakdar, 2019: 342).

İstihdam danışmanlığı hizmetleri, genellikle özel ve kamu sektöründeki işgücü kurumları, mesleki rehberlik merkezleri veya özel danışmanlık firmaları aracılığıyla sunulur. Bireylerin ve işverenlerin ihtiyaçlarına özelleştirilebilen bu hizmetler, işgücü piyasasının dinamik yapısına uyum sağlayabilir ve toplumsal refahın artırılmasına yönelik etkili bir strateji olarak öne çıkar. İstihdam danışmanlığı hizmetleri, işsizlik oranlarının azaltılmasında, işgücü piyasasının verimli çalışmasında ve ekonomik istikrarın sağlanmasında önemli bir rol oynar (Şahin ve diğerleri, 2019: 342; Dinçay, 2020; 383).

İstihdam hizmetleri, işleri iş arayanlarla eşleştirerek aracılık işlevleri yerine getirir (Betcherman, 1999: 1). Bu yardım, bir dizi farklı faaliyeti içerir: örneğin, iş arama ofislerinde başlangıç görüşmeleri, işsizlik döneminde derinlemesine danışmanlık, iş kulüpleri vb. İşçilerin iş yönlendirmelerine, iş danışmanlığına, beceri değerlendirmesine, iş arama eğitimine, özgeçmiş hazırlamaya ve iş kulüplerine erişimleri sağlanabilir (İrdem, 2016: 22). Yine iş arayanlar iş tarama görüşmesi, atölye çalışmaları, takip görüşmeleri ve kişisel vaka

yönetimi ile desteklenebilirler. Bazen sunulan bu hizmetler, özgeçmiş yazma ve mülakat teknikleri olarak ortaya çıkabilmektedir.

İş danışmanlığı hizmetleri nispeten düşük maliyetlidir ve iş arayanlara işler hakkında daha iyi bilgi sağlayarak işsizlik dönemlerini kısaltmada da yardımcı olabilirler. Ancak bu hizmetler aracılığıyla iş bulan bireyler genellikle çoğu iş arayanlardan daha niteliklidir ve birçok kişi bu hizmetler olmadan da iş bulmuş olabilir (Betcherman, 1999: 4).

İstihdam danışmanlığı hizmetleri kamu eliyle yürütülebileceği gibi özel sektörün tamamlayıcılığı da bulunabilir. Artık birçok ülkede kamu ve özel hizmetler bir arada bulunmaktadır. Genellikle kamu istihdam hizmetleri, özellikle yoksullar ve uzun süre işsiz kalanlar gibi dezavantajlı kesimler için özellikle faydalı oldukları gerekçesiyle haklı görülmektedir (Betcherman, 1999: 4). Özel (ücretli) ajanslar genellikle istihdam edilen, nitelikli ve beyaz yakalı işçiler gibi işgücünün daha ayrıcalıklı kesimlerine iş değişim hizmetleri sunar. Ancak, bazı ülkelerde özel ajanslar yasaklanmış veya kısıtlanmış ve kamu istihdam hizmetleri neredeyse tekelleşmiş koşullar altında işler. Hükümetler genellikle belirli nüfus kesimlerine bu hizmetleri sağlamak zorunda olabilirken, kamu istihdam büroları özel ajansların yerine geçen kurumlar olarak görülmemelidir. Özel ajanslar, hükümetlerin kalite standartlarını sağladığı durumlarda işgücü piyasasının işleyişini artırabilir (Şahin ve diğerleri, 2019: 166).

Dikkate alınması gereken başka bir konu, istihdam hizmetlerinin diğer AİP'lerle ve pasif programlarla entegrasyonudur. İşsizlerin mevcut iş boşluklarını doldurmak için gerekli beceri ve bilgiyi kazanmaları noktasında yakın koordinasyon faydalı olabilir. Ancak, bu tür bir entegrasyonun getirdiği idari gereksinimler dengelenmelidir (Betcherman, 1999: 5).

Tüm AİP'lerde olduğu gibi, bu müdahalenin etkisini izlemek ve değerlendirmek son derece önemlidir. Birçok OECD ülkesinde kamu istihdam hizmetlerinin etkinliğini artırmak için çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Bazı ülkelerde, idari veriler (örneğin, kayıtlı iş boşluklarının sayısı vb.) istihdam hizmetinin etkinliğini ölçmek için hedefler belirlemek için kullanılır ve buna göre bütçeler tahsis edilir (Betcherman, 1999: 5).

İstihdam danışmanlığı hizmetlerinin başarısı, büyük ölçüde kişiye özgü, bireyselleştirilmiş yaklaşımlarla sunulmasına bağlıdır. Literatür, standart danışmanlık biçimlerinin yerine, bireyin ihtiyaç ve potansiyeline göre şekillendirilen kişisel vaka yönetimi modellerinin iş bulma sürecinde daha etkili sonuçlar verdiğini göstermektedir. Bu bağlamda, danışmanların yalnızca yönlendirici değil, aynı zamanda motive edici ve rehberlik edici rolleri ön plana çıkmaktadır. Bireysel danışmanlık hizmetlerinin psikolojik destek niteliği taşıması, iş arayanların işsizlik sürecinde karşılaştıkları özgüven kaybı, belirsizlik ve stresle baş etmelerine de yardımcı olmaktadır (Betcherman, 1999: 4; İrdem, 2016: 93).

Ayrıca, danışmanlık hizmetlerinin başarısı yalnızca bireyin nitelikleriyle değil, danışman–danışan oranları, danışmanın yetkinliği ve zaman ayırma kapasitesiyle de doğrudan ilişkilidir. Danışman başına düşen iş arayan sayısının fazla olması, danışma hizmetlerinin kalitesini düşürmekte; bu da hem bireysel hem de sistem düzeyinde başarı oranlarını olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle birçok ülke, danışmanlık hizmetlerini daha etkili hale getirmek için dijital platformlar, otomatik eşleştirme algoritmaları ve e-danışmanlık gibi destekleyici araçlar geliştirmiştir (İrdem, 2016: 42; Dağ, 2020 :22).

Türkiye özelinde, İŞKUR tarafından yürütülen bireysel görüşmeler, iş kulüpleri ve kariyer danışmanlığı uygulamaları, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin ana unsurlarını oluşturmaktadır. 2024 yılında yaklaşık 3,1 milyon bireysel danışmanlık görüşmesi

gerçekleştirilmiş, iş kulübü faaliyetlerine ise 61 binden fazla kişi katılmıştır. Bu hizmetler, genç işsizler ve kadınlar gibi dezavantajlı gruplara özel programlarla desteklenmiş, ayrıca meslek danışmanlığı hizmetleri aracılığıyla eğitim sisteminden iş gücü piyasasına geçiş kolaylaştırılmaya çalışılmıştır (İŞKUR, 2025: 71-73).

Bununla birlikte, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin etkinliğini artırmak için kamu-özel iş birliklerinin güçlendirilmesi, özellikle sektörle ilişkili danışmanlık modellerinin yaygınlaştırılması önemli bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Almanya'daki *JobCenter* uygulamaları veya Danimarka'daki *flexicurity* yaklaşımı örneklerinde görüldüğü gibi, işverenlerle doğrudan temas kuran danışmanlık yapıları hem iş eşleşmesini hızlandırmakta hem de beceri uyumsuzluklarını azaltmaktadır (Kandemir, 2020: 91).

Ayrıca, danışmanlık hizmetlerinin diğer aktif işgücü politikalarıyla entegrasyonu da başarıyı belirleyen kritik bir faktördür. Örneğin, danışmanlıkla başlayan bir süreç, bireyin uygun mesleki eğitim programına yönlendirilmesiyle devam edebilir; ardından işbaşı eğitimi veya ücret sübvansiyonu ile desteklenebilir. Bu bütüncül yaklaşım, yalnızca kısa vadeli istihdamı değil, kalıcı istihdamı destekleme kapasitesi açısından da önem taşır.

Son olarak, istihdam danışmanlığı hizmetlerinin etkinliğini değerlendirmeye yönelik performans temelli izleme sistemlerinin kurulması gereklidir. Bu bağlamda, danışmanlık sonrası iş bulma süresi, işe yerleşme oranı, işe yerleşen bireyin istihdamda kalma süresi gibi göstergeler izlenmeli ve politikalar bu verilere göre güncellenmelidir. Böylece, sadece hizmet sunumu değil, hizmetin çıktısı da değerlendirilmiş olur ve kamu kaynaklarının verimli kullanımı sağlanır.

1.3. İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İşgücü Politikaları

Türkiye İş Kurumu, istihdamın korunması ve artırılması, işsiz bireylerin beceri düzeylerinin yükseltilmesi, işsizliğin etkilerinin azaltılması ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına dâhil edilmesi amaçları doğrultusunda aktif işgücü hizmetleri yürütmektedir. Bu çerçevede, mesleki eğitim kursları, işbaşında öğrenmeyi esas alan programlar, toplum yararına yönelik uygulamalar ile çeşitli proje ve özel düzenlemelerden oluşan bir araç seti kullanılmakta; bu araçlar kısa vadede iş arayan–işveren eşleşmesini kolaylaştırırken, orta ve uzun vadede işgücünün niteliğini artırarak sürdürülebilir istihdamı desteklemektedir (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, md. 1-2).

Program tasarım ve uygulaması veri temelli bir işleyişe dayanmaktadır. Türkiye genelindeki 81 Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından düzenli olarak yürütülen işgücü piyasası ihtiyaç analizleri ile her il özelinde talep yönlü meslek yapısı, açık işlerin niteliği ve beceri boşlukları ortaya konulmakta; elde edilen bulgular il müdürlüklerince hazırlanan Yıllık İşgücü Eğitim Planlarına yansıtılmaktadır. Böylece kurs ve programlar yerelin öncelikli meslekleri doğrultusunda kurgulanmakta, arzın bölgesel talep koşullarıyla uyumu güçlendirilmekte ve kaynak tahsisi rasyonelleştirilmektedir. İzleme–değerlendirme süreçleriyle de uygulamaların etkinliği, erişim düzeyi ve çıktıları sistematik biçimde takip edilmektedir (iskur.gov.tr).

Hizmetlere erişim ve yönlendirme ise danışmanlık temelli bir model üzerinden yürütülmektedir. Kurumun aktif işgücü hizmetlerinden yararlanmak isteyen kayıtlı işsizlere, İl Müdürlükleri ve Hizmet Merkezlerinde görev yapan iş ve meslek danışmanları tarafından bireysel danışmanlık verilmektedir. Danışmanlar, başvuruların eğitim geçmişi, mesleki deneyimi ve beceri profillerini değerlendirerek uygun kurs ve program seçeneklerini

belirlemekte; ihtiyaç hâlinde iş arama becerileri, kariyer planlama ve işveren bağlantıları konularında rehberlik sağlamaktadır. Bu süreç, işsizlerin kendileri için en uygun kurs/programa yönlendirilmesini kolaylaştırdığı gibi, programa katılım sonrası takip ve işe yerleştirme faaliyetlerinin de daha bütüncül biçimde yürütülmesine imkân vermektedir (iskur.gov.tr).

Türkiye İş Kurumu'nun (İŞKUR) yürüttüğü aktif işgücü piyasası politikaları, yalnızca istihdam yaratmayı değil, aynı zamanda işgücü piyasasının yapısal ihtiyaçlarına yönelik uzun vadeli çözümler üretmeyi hedeflemektedir. Bu doğrultuda, uygulanan programlar ile işsiz bireylerin yalnızca geçici süreliğine istihdam edilmesi değil, kalıcı ve nitelikli istihdam olanaklarına erişiminin artırılması amaçlanmaktadır. Özellikle işgücü piyasasında dezavantajlı konumda bulunan grupların –örneğin kadınlar, gençler, engelliler, uzun süreli işsizler– iş piyasasına entegrasyonunu kolaylaştıracak özel uygulamalar, Kurumun öncelikli çalışma alanları arasında yer almaktadır (İrdem, 2016: 10; Dağ, 2020: 9).

İŞKUR'un hizmet modeli, arz ve talep dengesini sağlama üzerine kuruludur (Şahin ve diğerleri, 2019 s.162-163). Bu bağlamda, işgücü piyasası analizlerinden elde edilen veriler, sadece eğitim planlamasında değil, aynı zamanda program türlerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında da önemli rol oynamaktadır. Böylece, açılan her bir kurs veya program, sadece teorik bilgiye değil, fiilen ihtiyaç duyulan mesleklere yönelik olarak şekillendirilmekte, bu da iş gücü–istihdam uyumsuzluğunun azaltılmasına katkı sağlamaktadır (Dağ, 2020: 7; Işığışok, 2011: 225). Kurumun bu anlamda işverenlerle kurduğu doğrudan iletişim kanalları da istihdam garantili programların geliştirilmesine zemin hazırlamaktadır (Işığışok, 2011: 225).

İş ve meslek danışmanlığı hizmeti ise İŞKUR'un uyguladığı aktif politikaların etkinliğini doğrudan etkileyen bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Bireylerin eğitim ve istihdam sürecine yönlendirilmesi, danışmanların yaptığı bireysel görüşmeler aracılığıyla kişiselleştirilmiş hale gelmektedir. Bu hizmet, işsizlik süresini kısaltma, uygun işe yerleşme olasılığını artırma ve bireylerin istihdam edilebilirlik düzeylerini yükseltme açısından kritik bir işlev görmektedir. Aynı zamanda danışmanlık süreci, bireylerin kendi potansiyellerini fark etmeleri ve mesleki yönelimlerini belirlemeleri açısından da önemli bir rehberlik alanıdır.

Uygulanan aktif işgücü politikalarının başarısı, yalnızca programlara katılım oranlarıyla değil, program sonrasında sağlanan istihdam oranlarıyla değerlendirilmektedir. Bu nedenle İŞKUR, katılımcıların programlara girişinden sonra işe yerleşme, istihdamda kalma süresi gibi performans göstergelerini izlemekte ve bu verileri politika tasarımıyla kullanmaktadır. İzleme ve değerlendirme süreçleri sayesinde hem kaynak tahsisi daha verimli yapılmakta hem de etkisi düşük olan uygulamalar yerine daha sonuç odaklı modeller geliştirilebilmektedir.

İŞKUR tarafından sunulan aktif işgücü hizmetleri, çok boyutlu bir politika yaklaşımının parçası olarak değerlendirilmelidir. Bu hizmetlerin, işgücü piyasasının yapısal sorunlarına yanıt verme kapasitesinin artırılması, uygulamaların bölgesel farklılıklar ve sektörel ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak planlanması ile mümkündür. Kurumun esnek ve veri temelli uygulama kapasitesi, aktif işgücü politikalarının daha etkili, kapsayıcı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulmasına katkı sağlamaktadır.

2024 yılında mesleki eğitim kursları ile işbaşı eğitim programlarına toplam 9 milyar 800 milyon TL ödenek tahsis edilmiş; söz konusu kaynağın 2 milyar 789 milyon 747 bin 496 TL’lik bölümü harcama olarak gerçekleşmiştir (İŞKUR, 2025: 60).

Tablo 1: 2024 Yılı Kurs ve Programlardan Yararlanan Sayıları

Katılımcı Sayısı				
Kurs/ Program Türü	Kurs/ Program Sayısı	Erkek	Kadın	Toplam
Mesleki Eğitim Kursu	107	1.868	1.537	3.405
İşbaşı Eğitim Programı	14.731	26.851	38.888	65.739
Toplam	14.838	28.719	40.425	69.144

(Kaynak: İŞKUR 2024 Yılı Faaliyet Raporu)

2024 yılı itibarıyla aktif işgücü hizmetleri kapsamında toplam 14.838 kurs ve program yürürlüğe konulmuş, bu faaliyetlerden 69.144 kişi yararlanmıştır. Katılımcıların büyük çoğunluğunu oluşturan kesim, toplamın yaklaşık %95’ini işbaşı eğitim programlarına katılan bireyler meydana getirmektedir. Ayrıca, kurs ve programlardan faydalananların %58’ini kadınlar oluşturarak toplumsal cinsiyet açısından dikkat çekici bir dağılıma işaret etmektedir (İŞKUR, 2025: 61).

Tablo 2: 2024 Yılı En Fazla Kursiyer/Katılımcının Olduğu İller (İlk 10 İl)

Kursiyer/Katılımcı Sayısı				
Sıra	İller	MEK	İEP	Toplam
1	Adana	25	4.459	4.484
2	Şanlıurfa	-	3.717	3.717

3	Diyarbakır	-	3.254	3.254
4	Adıyaman	12	2.939	2.951
5	İstanbul	12	2.617	2.626
6	Gaziantep	5	2.614	2.619
7	Bursa	25	2.412	2.437
8	Samsun	60	2.314	2.374
9	Van	12	1.951	1.963
10	Batman	-	1.956	1.956
TOPLAM		151	28.233	28.384

(Kaynak: İŞKUR 2024 Yılı Faaliyet Raporu)

2024 yılında kurs ve programlara en fazla katılımın gerçekleştiği iller Adana, Şanlıurfa ve Diyarbakır olmuştur. Katılımcı sayısı bakımından ilk 10 ilde toplam 28.384 kişi kurs ve programlardan yararlanmış olup, bu sayı genel katılımcıların yaklaşık %41'ine karşılık gelmektedir (İŞKUR, 2025: 62).

1.3.1. İşbaşı Eğitim Programları

İşbaşı eğitim programı (İEP), İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin, yine Kuruma kayıtlı işyerlerinde fiilî çalışma üzerinden mesleğe özgü deneyim kazanmalarını ve eğitimle edinilmiş teorik birikimlerini uygulama aracılığıyla pekiştirmelerini hedefleyen bir aktif işgücü politikası aracı olarak 2009'dan beri uygulanmaktadır (Kandemir, 2020: 124; Dinçay, 2020: 380). Programın tasarımı, bir yandan katılımcının işgücü piyasasına uyumunu ve istihdam edilebilirliğini güçlendirirken, diğer yandan işverene adayın beceri ve işyeri uyumunu doğrudan gözlemlene imkânı tanır; böylelikle “doğru kişinin doğru işe” yönlendirilmesine katkı verir (Kandemir, 2020: 124; İŞKUR, 2025: 63). Uygulamanın işyeri

tarafındaki asgari şartı (en az iki sigortalı çalışan) ilave istihdam yaratma amacına yöneliktir (Dinçay, 2020: 380-381).

2024 yılı itibarıyla İEP'ten yararlanan toplam katılımcı sayısı 65.739'dur; bunların 26.851'i erkek, 38.888'i kadındır. Aynı dönemde katılımın en yoğunlaştığı meslekler Konfeksiyon İşçisi, Makineci (Dikiş) ve Çağrı Merkezi Elemanı olmuştur. İlk 10 mesleğe yönelenlerin toplam içindeki payı %49'dur (İŞKUR, 2025: 63). Program kapsamında 2024 yılında iş arayana günlük 653,93 TL, öğrenciye 490,45 TL, işsizlik ödeneği alana 326,97 TL ve “geleceğin meslekleri” başlığındaki programlara katılanlara 719,32 TL cep harçlığı ödenmiş; kısa vadeli sigorta primleri İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmıştır. Böylece katılımcı gelir desteği ile iş sağlığı-güvenliği güvenceleri birlikte işletilmiştir (İŞKUR, 2025: 64; Acar, 2017: 97).

İEP'in gençlere dönük stratejik kullanımında iki eksen dikkat çekmektedir. İlki, mesleki ve teknik eğitim mezunlarının kendi alanlarında işe geçişini hızlandırmaya yönelik MEB-İŞKUR iş birliği; ikincisi ise Sanayi 4.0'la ivme kazanan dijital dönüşümün gerektirdiği becerilere yönelik “geleceğin meslekleri” uygulamalarıdır. MEB ile kurumsal iş birliği, daha önce de (UMEM Beceri'10 gibi) çok paydaşlı protokollerle sınanmış; sanayi ile mesleki-teknik eğitim arasındaki eşgüdümü güçlendirmeyi amaçlamıştır (Şen, 2016: 84). Bu çerçevede güncel çalışmalarda meslek alanlarının Türk Meslekler Sözlüğü (TMS) ile beceri temelli eşleştirilmesi, eşleştirmenin geleceğin becerilerine göre revizyonu ve MYK ile koordinasyon vurgulanmaktadır (Kandemir, 2020: 123; İŞKUR, 2025: 64). MEB raporlaması da mesleki-teknik eğitimin 54 alanda modüler yapıya kavuşturulduğunu ve teknoloji temelli alanlarda yoğunlaştığını göstermektedir (Kandemir, 2020: 108; İŞKUR, 2025: 65). Elektrik-Elektronik, Makine ve Tasarım, Metal, Motorlu Araçlar, Tesisat-

İklimlendirme, Gemi Yapımı, Muhasebe-Finansman, Sağlık, Konaklama-Seyahat, Gıda, İnşaat, Bilişim vb.; 700 meslekte tamamlanan eşleştirme ve tarım-hayvancılık-tekstil-hasta/yaşlı hizmetlerinde süren değerlendirme bu kurumsal çerçevenin somut bir yansımasıdır (İŞKUR, 2025: 65).

Dijitalleşmenin ve Sanayi 4.0'ın üretim ve istihdam üzerindeki etkileri, yüksek becerili işgücüne talebi artırmakta; bu nedenle İEP'in "geleceğin meslekleri" odağında tasarlanması fonksiyonel bir politika bileşenidir (Kandemir, 2020: 21; İŞKUR, 2025: 65). Nitekim 2018'de yapılan düzenleme ile söz konusu alanlarda (siber güvenlik, kodlama, bulut teknolojileri vb.) 18-29 yaş grubuna yönelik İEP süresi 3 aydan 9 aya çıkarılmış; diğer programlara kıyasla daha yüksek cep harçlığı öngörülmüştür. Ayrıca teknoparklar, Ar-Ge ve Tasarım Merkezleri gibi yenilik ekosistemleri programın doğal uygulama ortamları olarak belirlenmiştir (Kandemir, 2020: 124; İŞKUR, 2025: 65). İŞKUR'un verilerine göre 2025 itibarıyla bu başlıktaki programlarda 18-29 yaş grubuna günlük 1.105,23 TL cep harçlığı ödenmekte; meslek lisesi mezunlarının alanında İEP'e katılımını özendirmek amacıyla Kurul kararıyla %30'luk artış uygulanmaktadır (İŞKUR, 2025: 65). Böylece, hem gençlerin iş başında öğrenme süresi uzatılmakta hem de dijital dönüşümün gerektirdiği nitelik setleri hedeflenmektedir.

İŞKUR tarafından düzenlenen işbaşı eğitim programları, kayıtlı işsiz bireylerin mesleki deneyim kazanmalarını ve istihdam edilebilirliklerini artırmayı hedeflemektedir.

İşbaşı eğitim programlarına katılım için belirlenen şartlar şu şekildedir:

- İŞKUR'a kayıtlı olmak,
- 15 yaşını tamamlamış olmak,

- İşverenin birinci veya ikinci derece kan hısımları veya eşi olmamak,
- Emekli olmamak,
- Programa başladığı tarihten önceki bir yıl içinde program düzenlenecek

işverene ait vergi numarası altında sigortalı olmamak,

- Kurumca aynı meslekte düzenlenen kurs/programı tamamlamamış olmak,
- Programa katılmama yönünde yaptırım uygulanmıyor olmak,
- İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanmak şartları sağlanmalıdır.

Ayrıca, bir kişi en fazla iki kez mesleki eğitim kursundan veya işbaşı eğitim programından yararlanabilir, kişilerin toplam yararlanma sayısı ise üçü geçemez.

İşbaşı eğitim programlarının süresi günlük en az 5, en fazla 8 saat olup, haftada 6 günü aşmamaktadır. Bilişim ve imalat sektörlerindeki işyerleri ve mesleklerde süre en fazla 6 ay, diğer sektörlerde ise en fazla 3 aydır. Geleceğin meslekleri olarak kabul edilen alanlarda katılan gençler için süre en fazla 9 aydır (iskur.gov.tr).

Tehlikeli ve çok tehlikeli mesleklerde MEB Hayat Boyu Öğrenme modüllerinin veya üniversite eğitim modüllerinin asgari sürelerinden az olmamak kaydıyla programlar düzenlenmektedir. Program süresi günlük en az 5, en fazla 8 saat, haftada 6 günü aşmamak kaydıyla haftalık 45 saat ve günlük 240 günü geçmemektedir (Aktif İşgücü Yönetmeliği, md. 40/1).

İşbaşı eğitim programlarına katılan bireylere, programda fiilen katıldıkları gün üzerinden çeşitli günlük ödeme miktarları sunulmaktadır. Öğrenci statüsündeki katılımcılara yönelik belirlenen ödeme miktarları öğrenim durumlarına bağlı olarak farklılık göstermektedir.

İşbaşı Eğitim Programları, yalnızca bireylere mesleki deneyim kazandırmakla kalmamakta, aynı zamanda işverenlere de risksiz bir şekilde yeni iş gücüyle tanışma ve onları deneme imkânı sunmaktadır. Bu sayede, işe alım sürecinde yaşanan uyumsuzlukların ve verimlilik kayıplarının önüne geçilmesi hedeflenmektedir. İşverenlerin, katılımcılar hakkında doğrudan gözleme dayalı karar verebilmeleri, özellikle mikro ve küçük işletmeler açısından önemli bir avantajdır (İŞKUR, 2023).

Programların etkinliği, yalnızca katılım oranlarıyla değil, aynı zamanda program sonrası istihdam oranlarıyla da değerlendirilmelidir. Türkiye İş Kurumu'nun yayımladığı istatistik yıllıklarına göre 2015–2024 yılları arasında programa katılan kişi sayılarındaki değişim görülmektedir:

Tablo 3: İşbaşı Eğitim Programı Yıllar İtibarıyla Katılımcı Sayısı

Yıllar	Erkek	Kadın	Toplam
2015	81.830	77.246	159.076
2016	131.000	107.205	238.205
2017	145.867	151.388	297.255
2018	141.306	159.206	300.512
2019	208.747	193.646	402.393
2020	177.318	158.443	335.761
2021	176.313	183.857	360.170
2022	77.360	78.996	156.356
2023	22.056	26.761	48.817
2024	26.851	38.888	65.739

(Kaynak: İŞKUR 2024 İstatistik Yıllığı)

Tablo, 2015–2024 döneminde İşbaşı Eğitim Programı (İEP) katılımcı sayılarının yıllar ve cinsiyet itibarıyla seyrini özetlemektedir. Toplam katılım 2019 yılında 402.393 kişi

ile dönemin zirvesine ulaşmış; 2020 sonrasında belirgin bir daralma görülmüş ve 2023'te 48.817 kişi ile dip seviyeyi test etmiştir. 2024 yılında ise 65.739 kişiye yükselerek bir önceki yıla göre kısmi toparlanma (%34,6 artış) kaydedilmiştir. Cinsiyet kompozisyonu zaman içinde kadınlar lehine değişmiş; 2024'te kadınların payı %59,2'ye yükselmiştir. Bu bulgular, İEP'in dönemsel şoklar ve program tasarımıındaki ayarlamalara duyarlı olduğunu, ayrıca kadınların programdan yararlanma eğiliminin son yıllarda güçlendiğini göstermektedir. Bu veriler, pandeminin etkisiyle 2020 yılında yaşanan düşüşün ardından, 2021 yılında toparlanma sürecine girildiğini, ancak 2022 yılında yeniden bir gerileme yaşandığını göstermektedir. Bu gerileme, bütçe kısıtları, sektör bazlı dalgalanmalar veya programların hedef kitlesiyle ilgili politik değişikliklerden kaynaklanıyor olabilir.

İşbaşı eğitim programları düşük maliyetli ve yüksek geri dönüşlü aktif işgücü politikalarından biridir. Ancak bu programların etkinliği, uygulandıkları sektör, coğrafi bölge, işveren profili ve katılımcı özelliklerine göre farklılaşabilmektedir. Bu nedenle, programların hedef kitlesine göre özelleştirilmesi ve bölgesel işgücü analizleriyle uyumlu hale getirilmesi, başarı oranlarını artıracaktır. Örneğin, bilişim ve yazılım sektörlerinde uygulanan uzun süreli İEP'lerin, katılımcıların istihdam edilebilirliğini anlamlı ölçüde artırdığı görülmektedir.

İşbaşı Eğitim Programları hem işveren hem de iş arayan açısından çift yönlü fayda üreten, esnek yapılı ve istihdama geçişi kolaylaştıran etkili araçlardan biridir. Bu programların kapsamının sektörel ihtiyaçlara göre genişletilmesi, katılımcıların niteliklerinin artırılması ve uygulamaların izlenerek performans temelli olarak geliştirilmesi, İŞKUR'un aktif işgücü politikaları içerisindeki etkisini artıracaktır.

1.3.2. Mesleki Eğitim Kursları

Mesleki eğitim kursları, mesleği olmayan bireyleri meslek sahibi yapmak ve mevcut mesleki becerilerini geliştirmek isteyenleri istihdam edilebilirlik düzeylerini artırmak amacıyla düzenlenmektedir.

Mesleki Eğitim Kurslarından Yararlanma Koşulları şu şekildedir:

- Kuruma kayıtlı olmak,
- 15 yaşını tamamlamış olmak,
- Mesleğin gerektirdiği özel şartlara sahip olmak,
- Kurumca aynı meslekte düzenlenen kurs/programı tamamlamamış olmak,
- İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanmak,
- Emekli olmamak,
- Yüklenicinin birinci veya ikinci derece kan hısımlı veya eşi olmamak,
- Kurslara katılmama yönünde yaptırım uygulanmıyor olmak.

Ayrıca, bir kişi en fazla iki defa mesleki eğitim kurslarından veya işbaşı eğitim programlarından yararlanabilir; kişilerin toplam yararlanma sayısı üçü geçemez.

Mesleki Eğitim Kurslarının süresi günlük en az beş, en fazla sekiz saat ve haftada altı günü geçmemek üzere en az otuz, en fazla kırk beş saat olarak planlanmaktadır. Toplam süre yüz altmış fiili günü geçmemektedir.

Mesleki Eğitim Kurslarında Karşılanabilecek Giderler şu şekildedir:

Mesleki eğitim kurslarına katılan kursiyerlere günlük 261,57 TL,

Sanayi sektörüne yönelik mesleki eğitim kurslarına katılanlara günlük 425,05 TL,

Engelli ve eski hükümlüler için düzenlenen istihdam garantisiz mesleki eğitim kurslarına katılanlara günlük 196,18 TL,

Engelli ve eski hükümlüler için düzenlenen istihdam garantili mesleki eğitim kurslarına katılanlara günlük 261,57 TL ödenmektedir.

Kursiyerlerin genel sağlık sigortası ile iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. Kurs süresince katılımcılardan herhangi bir ücret alınmamakta, ayrıca başarıyla tamamlayanlara Kurs Bitirme Belgesi/Sertifikası sunulmaktadır. Mesleki Yeterlilik Kurumunun belirlediği zorunlu meslekler kapsamındaki kurslara katılanlara ise sınav başarısı halinde Mesleki Yeterlilik Belgesi verilmektedir.

Mesleki eğitim kursları, işgücü piyasasında nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanması açısından yalnızca bireyler için değil, aynı zamanda işverenler ve sektörler için de önemli bir stratejik araç olarak değerlendirilmektedir. Bu kurslar sayesinde, hem meslek sahibi olmayan bireyler iş hayatına hazırlanmakta, hem de mevcut becerilerini güncellemek isteyen bireyler, teknolojik ve sektörel dönüşüme daha kolay adapte olabilmektedir. Kursların içeriği, işgücü piyasası ihtiyaç analizlerine dayalı olarak belirlenmekte; böylece eğitim-istihdam uyumunun güçlendirilmesi hedeflenmektedir (İŞKUR, 2023).

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından sunulan mesleki eğitim kursları, zaman içerisinde çeşitlilik kazanmış ve katılımcı profiline göre farklılaştırılmıştır. Aşağıda İŞKUR istatistik yıllıklarından alınan verilere göre son 10 yılda mesleki eğitim kurslarının katılımcı sayılarındaki değişim gösterilmektedir.

Tablo 4: Mesleki Eğitim Kurslarının Yıllar İtibarıyla Katılımcı Sayısı

Yıllar	Erkek	Kadın	Toplam
2015	64.211	105.191	169.402
2016	41.275	77.897	119.172
2017	35.761	81.819	117.580
2018	32.173	85.066	117.239
2019	36.027	88.893	124.920
2020	27.245	60.127	87.372
2021	28.573	72.928	101.501
2022	4.995	5.768	10.763
2023	1.047	607	1.654
2024	1.868	1.537	3.405

(Kaynak: İŞKUR 2024 istatistik yayllığı)

Tablo, 2015–2024 döneminde mesleki eğitim kursları (MEK) katılımının yıllık seyrini özetlemektedir. 2015–2019 arasında toplam katılım yüksek düzeyde ve görece yatay bir bantta ($\approx 117\text{--}169$ bin) seyrederken, 2020’de belirgin bir daralma ($-\%30$) ve 2021’de sınırlı bir toparlanma ($+\%16$) gözlenmiştir. 2022 itibarıyla program ölçeğinde keskin bir kırılma yaşanmış, toplam katılım 10.763’e gerilemiş; 2023’te 1.654 ile dip seviyeye indikten sonra 2024’te 3.405’e yükselmiştir. Buna rağmen 2024 düzeyi, pandemi-öncesi dönemin oldukça altında kalmaktadır. Cinsiyet kompozisyonu 2015–2021 arasında ağırlıkla kadınlar lehine seyredirken ($\approx \%62\text{--}73$), 2022 sonrasında erkek payı yükselmiş; 2024 yılında kadın oranı $\%45,1$ olarak gerçekleşmiştir.

Katılımcı sayılarındaki dalgalanma, büyük ölçüde makroekonomik koşullar, işgücü piyasasındaki dönüşüm, bütçesel kaynaklar ve hedef kitlenin programlara erişimindeki yapısal engellerle ilişkilendirilmektedir. Özellikle gençler, kadınlar, engelliler ve uzun süreli

işsizler gibi grupların kurslara yönlendirilmesi, programın sosyal kapsayıcılık boyutunu da güçlendirmektedir.

Literatürde mesleki eğitim kurslarının, istihdamla sonuçlanma oranı yüksek olan aktif işgücü piyasası araçlarından biri olduğu vurgulanmaktadır. Bu kurslara katılan bireylerin işgücü piyasasına giriş süreleri kısaltmakta, istihdam süreleri ise uzamaktadır. Ancak, bu etkinin ortaya çıkması için kursların sektörel ihtiyaçlarla uyumlu ve uygulamalı içeriklere sahip olması, ayrıca işverenlerle iş birliği içinde planlanması gerektiği vurgulanmaktadır (Dağ, 2020: 16).

Türkiye’de kursiyerlere sunulan maddi desteklerin yanında, kurs boyunca katılımcıların sigorta primlerinin İŞKUR tarafından karşılanması ve kurs bitiminde sertifika verilmesi, kurslara olan ilgiyi artıran unsurlar arasında yer almaktadır. Özellikle Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK) tarafından belirlenen zorunlu mesleklerde düzenlenen kursların sonunda verilen Mesleki Yeterlilik Belgeleri, bireylerin belgeli ve nitelikli iş gücü olarak istihdam edilmesini kolaylaştırmaktadır. Bu durum, kayıt dışı istihdamla mücadeleye de dolaylı katkı sunmaktadır.

Mesleki eğitim kursları, bireysel gelişim ve ekonomik büyüme hedefleri açısından çift yönlü katkı sağlayan önemli bir politika aracıdır. Ancak bu katkının sürdürülebilir ve ölçülebilir hale gelmesi için, kurs sonrası istihdam oranlarının izlenmesi, eğitim içeriklerinin düzenli olarak güncellenmesi ve özel sektörle olan bağların güçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, kurslara katılımı artırmaya yönelik farkındalık kampanyaları, dijital erişim imkânları ve bölgesel eşitsizlikleri azaltıcı önlemler de politika etkinliğini artıracaktır.

Türkiye’de işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yanıt verebilmek amacıyla mesleki eğitim kurslarının tasarımı, il düzeyinde gerçekleştirilen işgücü piyasası talep analizlerine dayandırılmaktadır. Bu analizler, hangi mesleklerde beceri açığı bulunduğunu ortaya koymakta ve buna uygun kursların planlanmasına imkân tanımaktadır. Böylelikle, bireylerin bilgi ve becerileri geliştirilerek işgücü piyasasına uyumlarının artırılması hedeflenmektedir (Şen, 2016: 68; İŞKUR, 2025: 62).

2024 yılında mesleki eğitim politikalarında kayda değer bir yenilik olarak üniversitelerle iş birliğine dayalı yeni bir model uygulamaya geçirilmiştir. Bu kapsamda, İŞKUR tarafından kamu-özel sektör ortaklığı ile üniversiteler aracılığıyla mesleki eğitim programları düzenlenmiş; gençlerin piyasanın talep ettiği niteliklere sahip profesyoneller olarak yetiştirilmesi amaçlanmıştır (Acar, 2017: 94; İŞKUR, 2025: 62).

Aynı yıl, 23 Eylül 2024 tarihinde İŞKUR ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) arasında imzalanan Nitelikli İşgücü Yetiştirme Programı (NİYEP) İş birliği protokolü, kurumsal düzeyde mesleki eğitim faaliyetlerine yön vermiştir. NİYEP kapsamında düzenlenen kurslarla işsiz bireylerin mesleki yeterlilikleri geliştirilmiş, işgücü piyasasında talep edilen niteliklere sahip istihdam yaratılması hedeflenmiştir (Işığık, 2011: 220). 2024 yılı içerisinde bu kurslara 732 kişi katılmış, bunların %64’ünü kadınlar oluşturmuştur (İŞKUR, 2025: 62-63).

2024 yılı içerisinde mesleki eğitim kurslarından yararlananların toplam sayısı 3.405’e ulaşmış; bunların 1.868’i erkek, 1.537’si kadın katılımcılardan oluşmuştur. Kursiyerlere, programın niteliğine göre değişen miktarlarda günlük cep harçlığı ödenmiş; istihdam garantili programlarda 261,57 TL, sanayiye yönelik mesleklerde 425,05 TL, uçak bakım teknisyeni programlarında ise 457,75 TL ödeme yapılmıştır. Ayrıca kursiyerlerin genel

sağlık sigortası ve iş kazası ile meslek hastalığı sigortası primleri de İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmıştır (İŞKUR, 2025: 63).

Mesleki eğitim kurslarının sektörel dağılımı incelendiğinde, özellikle sanayi alanındaki mesleklerin ön plana çıktığı görülmektedir. 2024 yılında en fazla kursiyerin katılım gösterdiği alanlar arasında dokuma konfeksiyon makinacılığı, metal mamulleri montaj işçiliği, tren makinistliği ve seramik imalatı öne çıkmıştır. İlk 10 meslekte açılan kurslara katılım, toplam kursiyer sayısının %61'ini oluşturmuş; bu durum, sanayi sektöründe nitelikli işgücü ihtiyacının ağırlığını ortaya koymuştur (İŞKUR, 2025: 63).

1.3.3. Toplum Yararına Programlar

Toplum Yararına Programlar (TYP), Türkiye’de aktif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde özel bir işlev üstlenmektedir. Bu programlar, özellikle afet, salgın veya benzeri olağanüstü durumlarda kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak ve işsiz bireyleri geçici sürelerle istihdam ederek gelir güvencesi sunmak amacıyla uygulanmaktadır. TYP’lerin temel hedeflerinden biri, işsizlerin işgücü piyasasından kopmalarını önlemek ve çalışma disiplini kazanmalarını sağlamaktır. Aynı zamanda katılımcıların istihdam edilebilirliklerini artırmak ve işgücü piyasasına uyumlarını kolaylaştırmak da programın amaçları arasında yer almaktadır (Günsan ve Yergin, 2021: 1167; İŞKUR, 2025: 55).

Bu çerçevede 2022 yılında yapılan yönetmelik değişiklikleriyle TYP’nin kapsamı ve yararlanma koşulları yeniden düzenlenmiş, programların süresi azami altı ay olarak belirlenmiş ve haftalık çalışma süresi 45 saat ile sınırlandırılmıştır. Katılımcılara günlük brüt asgari ücret üzerinden ödeme yapılmakta ve uzun vadeli sigorta primleri de İŞKUR tarafından karşılanmaktadır (İŞKUR, 2025: 55).

TYP'lerin özellikle dezavantajlı gruplara erişim açısından önemli bir işlev üstlendiği görülmektedir (Işığışok, 2011: 213; Acar ve Yabanova, 2017: 85). Kadınların katılım oranı son yıllarda dikkat çekici bir şekilde artmış ve 2024 yılı itibarıyla toplam katılımcılar içinde kadınların payı %65'e ulaşmıştır. Bununla birlikte, özel politika gerektiren gruplar genel yararlanıcıların yaklaşık %83'ünü oluşturarak programın sosyal kapsayıcılık boyutunu da ortaya koymaktadır (İŞKUR, 2025: 55).

2024 yılı verilerine göre, ülke genelinde düzenlenen 2.025 TYP uygulamasından toplam 154.052 kişi faydalanmıştır. Katılımcıların 103.471'i kadın, 50.581'i ise erkeklerden oluşmuştur. Bu tablo, TYP'nin hem cinsiyet eşitliğini destekleyen bir araç olarak işlev gördüğünü hem de dezavantajlı grupların işgücü piyasasına katılımına katkı sunduğunu göstermektedir (İŞKUR, 2025: 55).

Toplum Yararına Program (TYP) ve İşleyişi:

Toplum Yararına Programlar (TYP), afet, salgın, acil durumlar ve diğer mücbir sebeplerle ortaya çıkan zorlayıcı durumlarda, özellikle işsiz bireylerin çalışma disiplininin uzaklaşmalarını önlemek ve bu kesime geçici gelir desteği sağlamak amacıyla İŞKUR ve kamu kurumları iş birliğinde düzenlenen aktif işgücü hizmetleri kapsamında gerçekleştirilen programlardır.

Uygulama Alanları ve Katılım Şartları:

TYP, afet, salgın, acil durumlar, diğer mücbir sebepler ve sosyal kriz durumlarında uygulanmaktadır. Katılım şartları arasında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olma, İŞKUR kaydı bulunma, 18 yaşını doldurma, belirli sosyal güvence durumlarına uymama, emekli veya malul aylığı almama, öğrenci olmama gibi kriterler yer almaktadır.

Katılımcı Seçimi ve Öncelikli Gruplar:

Katılımcı seçiminde noter kurası, liste yöntemi ve yüzde seksen noter kurası, yüzde yirmi liste yöntemi kullanılmaktadır. Programa öncelik verilen gruplar arasında kadınlar, 35 yaş üstü bireyler, engelliler, eski hükümlüler ve terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralananlar yer almaktadır.

Başvuru, İzin ve Devamsızlık Hakları:

Başvuru tarihi aynı olan programlara aynı adreste ikamet eden kişilerden sadece bir tanesi katılabilmektedir. İstisna durumlar dışında, aynı adreste oturan kişilerin gelir getirici bir işte elde ettikleri toplam kazancının belirlenen bir aylık asgari ücretin net tutarının bir buçuk katını aşması durumunda TYP'ye katılamamaktadırlar.

Ödemeler ve Uygulama Süreleri:

Her bir katılımcıya günlük asgari ücret miktarı kadar ödeme yapılmaktadır. TYP uygulama süresi her bir program için en fazla 6 aydır. Haftalık yararlanma süresi 45 saattir. Bir katılımcı, 27/09/2017 tarihinden sonra en fazla 9 ay süreyle TYP'den yararlanabilir.

Yasaklılık Durumları ve Yüklenici Sorumlulukları:

Mazeretsiz ayrılan veya ilişkisi kesilen katılımcılar, belirlenen süre içinde yeni bir TYP'ye başvuramazlar. Yasaklılık süresi 24 aydır. Yüklenicinin sorumlulukları arasında katılım şartları ve diğer tüm şartların kontrolünden sorumlu olması, vergi ve sosyal güvenlik ödemelerini yapmaması durumunda yaptırım ile karşılaşması bulunmaktadır.

TYP'ler aktif işgücü piyasası politikaları içinde, geçici gelir desteği sağlamanın ötesine geçerek, katılımcılara iş deneyimi kazandıran ve toplumsal dayanışmayı güçlendiren önemli bir istihdam politikası aracı niteliği taşımaktadır (Şen, 2016: 80).

1.3.4. İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri

İş ve meslek danışmanlığı, işgücü piyasasının ana bileşenleri olan iş arayanlar, işverenler ve öğrencilere yönelik istihdam odaklı kapsamlı danışmanlık hizmetleri sunma faaliyetini içermektedir. Bu kapsamda, ortaöğretim ve yükseköğretim öğrencilerinin kariyer planlamalarına katkıda bulunmak, kişisel özelliklerini göz önünde bulundurarak en uygun mesleği seçmelerine destek olmak, İŞKUR'a kayıtlı iş arayanların iş bulmalarına yardımcı olmak, mesleki uyumsuzluk sorunlarını çözmek, mesleki becerilerini geliştirmelerini sağlamak ve iş değişikliği yapmak isteyenlere rehberlik etmek amacıyla çeşitli hizmetler sunulmaktadır. Bu süreçte, işverenlere mevzuat bilgisi sağlanarak firma verimliliği ve istihdam artışı gibi konularda destek olunmakta, nitelikli işgücü temini ve İŞKUR tarafından yürütülen aktif ve pasif işgücü programlarına yönlendirme yapılmaktadır.

İş ve Meslek Danışmanlarının etkin bir şekilde hizmet sunabilmeleri için her bir danışmana iş arayan, işveren ve okul portföyü atanmakta ve danışmanlar, bu hizmeti portföy yönetimi yoluyla bireylere sunarak herkesin bir danışmanı olmasını sağlamaktadır. İş ve meslek danışmanlığı, bireylerin kişisel ve mesleki özellikleri ile mesleklerin gereklilikleri ve şartları karşılaştırılarak bireyin istek ve durumuna en uygun iş ve mesleği seçmesini desteklemekte, aynı zamanda sistemli bir şekilde bireyin işe yerleştirilmesi ve işe uyum sağlanması süreçlerine yardımcı olmaktadır (iskur.gov.tr).

İş arayan danışmanlığı kapsamında, İş ve Meslek Danışmanları, bireylerle bireysel ve grup danışmanlık görüşmeleri yaparak, kişilerin kariyer hedeflerini belirlemelerine, kişisel ve mesleki özelliklerini fark etmelerine, meslekler hakkında bilgi edinmelerine yardımcı olmaktadır. Ayrıca, iş arama becerilerini geliştirme süreci, işveren beklentileri, iş olanakları, özgeçmiş hazırlama teknikleri gibi konularda eğitim verilmekte ve bireylere rehberlik sağlanmaktadır. İş arayanların yanı sıra özel politika gruplarına yönelik olarak düzenlenen programlarla da işsizlikle mücadele edilmekte ve bu grupların istihdam edilebilirlikleri artırılmaktadır.

Meslek danışmanlığı hizmetleri, öğrencilere meslek seçimi ve kariyer gelişimi süreçlerinde rehberlik etmeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda, bireylere meslek seçiminde dikkat edilecek noktalar, meslekler hakkında bilgiler, eğitim olanakları ve kariyer planlaması konularında grup çalışmaları ve etkinlikler düzenlenmektedir. Üniversite öğrencilerine yönelik sunulan İŞKUR Kampüs faaliyeti ile kampüslerde birebir danışmanlık hizmetleri sağlanmakta, iş birliği kültürü geliştirilerek gençlerin işgücü piyasasına hazırlanmalarına destek olunmaktadır.

Ayrıca, meslek danışmanları tarafından bireylerin özelliklerini tanımlamalarına yardımcı olmak amacıyla Mesleki Yönelim Test Bataryası kullanılmaktadır. Bu testler aracılığıyla bireylerin farklı meslekleri ve kişisel özelliklerini tanımları hedeflenmektedir. Meslek Bilgi Merkezi ve Meslek Bilgi Kitapçıkları gibi kaynaklar da bireylere meslek seçimi aşamasında bilgi ve destek sağlamaktadır.

İŞKUR'un danışmanlık fonksiyonu, işgücü piyasasında eşleştirme etkinliğini artırmayı ve iş arayanların istihdama geçişini hızlandırmayı amaçlayan kurumsal bir hizmet çerçevesi sunar. İş ve Meslek Danışmanları (İMD), iş arayanlar, işverenler ve öğrenciler için

farklılaştırılmış rehberlik kanalları (bireysel görüşme, grup çalışmaları, kurum/işyeri ziyaretleri) üzerinden hem mesleki yönlendirme hem de işe yerleştirme süreçlerine sistematik destek sağlar (Şahin ve diğerleri, 2019: 166; İŞKUR, 2025: 70). Bu yapı, iş arayanın yetkinlikleri ile işin gerektirdiği niteliklerin karşılaştırılmasına dayalı karar desteğini; işveren tarafında ise talep profilinin doğru tanımlanması ve uygun aday havuzuna erişimi mümkün kılar (İrdem, 2016: 42).

Danışmanlık sisteminin kurumsal kapasitesi, portföy yönetimi yaklaşımıyla güçlendirilmiştir. Her danışmana iş arayan, işveren ve okul portföyü atanması, ilişki yönetimini süreklileştirirken; düzenli bireysel/grup görüşmeleri ve işyeri ziyaretleri, açık işlerin toplanması ve yönlendirme faaliyetlerinin verimliliğini artırır (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 494). İŞKUR'un yıllar içindeki deneyimi, danışman sayısındaki artış ve işyeri ziyaretlerinin ölçeğiyle birlikte bu modelin yerleştiğine işaret etmektedir (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 494; İŞKUR, 2025: 71). 2024 sonu itibarıyla danışmanlık hizmetleri 4.612 İMD tarafından yürütülmektedir (İŞKUR, 2025: 70).

Hizmet içeriği, hedef grupların niteliğine göre derinleşmektedir. İş arayanlara yönelik hat üzerinde iş arama becerilerinin (özgeçmiş, başvuru, mülakat) geliştirilmesi, mesleki uyum sorunlarının giderilmesi ve uygun eğitim/istihdam kanallarına yönlendirme öne çıkarken; işveren danışmanlığında İŞKUR hizmetlerinin tanıtımı, açık işlerin alınması ve nitelik eşleştirmesi için işyeri temelli etkileşimler belirleyicidir. Öğrenciler için meslek bilgisi ve kariyer farkındalığı geliştiren etkinlikler (meslek tanıtımları, okul ziyaretleri) yoluyla geçiş eşiği düşürülmektedir (İrdem, 2016: 42-43; İŞKUR, 2025: 70). Ayrıca ceza infaz kurumları, halk/mesleki eğitim merkezleri, kadın sığınma evleri, askeri birlikler ve

üniversiteler gibi farklı mekânlarda yürütülen saha faaliyetleri, danışmanlığın erişimini dezavantajlı kesimler lehine genişletmektedir (Etcı ve diğerleri, 2020: 18; İŞKUR, 2025: 70).

Sonuç olarak iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, işsizlerin ve meslek seçimi aşamasında olan bireylerin doğru kariyer yolunu seçmelerine yardımcı olmak amacıyla sunulan önemli araçlardır. Bu hizmetler, bireylerin yeteneklerini ve ilgi alanlarını değerlendirmelerine olanak tanır, eğitim ve deneyimleriyle uyumlu olan potansiyel iş fırsatlarını belirlemelerine destek olur. Ayrıca, iş ve meslek danışmanları, iş dünyasındaki değişimleri takip ederek bireyleri güncel ve rekabetçi becerilere sahip olmaları konusunda yönlendirir. Bu sayede, işgücü piyasasındaki taleplere uygun şekilde hazırlanan bireyler, istihdam süreçlerinde daha başarılı olma şansını elde ederler. İŞKUR'un aktif işgücü hizmetleri içinde hem yönlendirici hem de eşleştirici bir “omurga” işlevi görmektedir. Portföy tabanlı takip, işyeri/okul ziyaretleri ve grup temelli eğitimler aracılığıyla hizmetler standardize edilmekte; yereldeki talep yapısıyla uyumlu şekilde işe yerleştirme ve istihdamda kalıcılık hedefleri desteklenmektedir (Şahin ve diğerleri, 2019: 167; Kasapoğlu ve Murat, 2018: 495).

İKİNCİ BÖLÜM:

AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. Etkinlik Kavramı

Bu bölümde “etkinlik (efficiency)” kavramı; “verimlilik (productivity)” ve “etkililik (effectiveness)”le ilişkisi, kamu sektöründe ölçümün kendine özgü güçlükleri, teknik-tahsis-ölçek boyutları ve Veri Zarflama Analizi çerçevesindeki konumuyla birlikte ele alınmaktadır. Literatürde bu üç kavram sıklıkla birbirine karıştırılmakta, hatta birbirinin yerine kullanılmaktadır; oysa her biri farklı bir performans boyutuna işaret eder. Etkinlik; belirli girdilerle en yüksek çıktıya erişebilme (veya belirli bir çıktıyı en düşük girdilerle üretebilme) kapasitesini tanımlar. Verimlilik, çıktı/girdi oranına odaklanan daha dar ve teknik bir ölçüdür; etkililik ise hedeflere ulaşma düzeyini, yani “çıktıların” arzu edilen “sonuçlara” dönüşüp dönüşmediğini sorgular (Aysu ve Bakırtaş, 2016: 83; Yükçü ve Atağan, 2009: 7). Bu ayrımlar, çalışmanın yöntemsel çerçevesinde kullanılan VZA sonuçlarının doğru okunması bakımından kritiktir.

İktisadi yazında etkinlik, en az çaba/maliyetle en yüksek sonuca erişme kapasitesi olarak açıklanır; bu bağlamda uygun kaynak bileşimiyle ulaşılan maksimum çıktı potansiyelinin gerçekleştirilme derecesi, etkinliğin konusudur. Etkinlik düzeyi, çıktılar sabitken girdilerin minimize edilmesi ya da girdiler sabitken çıktıların maksimize edilmesi (ya da bu iki yaklaşımın bileşimi) yoluyla artırılabilir (Aysu ve Bakırtaş, 2016: 84).

Etkinliğin ölçümünde klasik ayrım teknik ve tahsis etkinliktir. Teknik etkinlik, üretim olanakları sınırı (frontier) dikkate alınarak girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade eder;

sınıra yaklaştıkça teknik etkinlik artar. Tahsis etkinliği ise girdilerin nispi fiyatları ve faydalar dikkate alınarak “optimum” girdi–çıktı bileşiminin seşilmesine ilişkindir (Aysu ve Bakırtaş, 2016: 84). Farrell (1957) geleneğinde bu iki bileşenin birlikte ele alınması, gözlenen çıktı ile potansiyel çıktı arasındaki farkın sistematik biçimde ayrıştırılmasını sağlar; ayrıca etkinlik ölçümü hem girdi yönelimli hem çıktı yönelimli olarak tanımlanabilir (Taşköprü, 2014: 16).

Girdi yönelimli teknik etkinlik, geğerli çıktı düzeyini koruyarak girdilerin ne ölçüde azaltılabileceğini; çıktı yönelimli teknik etkinlik ise geğerli girdi bileşimiyle çıktının ne ölçüde artırılabilceğini sorgular. Bir karar birimi her iki yönelimde de teknik etkin olabilir (veya olmayabilir). Bu okuma, ölçek etkinliğiyle birlikte değerlendirildiğinde, üretim sınırına yaklaşmanın aynı zamanda verimlilik göstergelerini de iyileştirdiği sonucunu doğurur (Taşköprü, 2014: 12).

Özel sektörde çıktılar satış verileriyle doğrudan ölçülebilirken, kamu hizmetlerinde kimi çıktılar sayısallaştırılmaz; bu nedenle “çıktı (output)” ile “sonuç (outcome)” ayrımı özellikle önem kazanır. Kamu biriminin girdileriyle kıyaslanacak “nihai çıktı” çoğu zaman etkililik (hedefe ulaşma) boyutuna taşar. Bu bağlamda kamu kaynaklarının kıtlığı, vergilemenin sınırları ve hesap verebilirlik baskıları, etkinliği artırma ve ölçme çabalarını hem yöntemsel hem de politik açıdan merkezi bir konu hâline getirmektedir (Aysu ve Bakırtaş, 2016: 84-85).

Kısaca, verimlilik “işleri doğru yapmak” (çıktı/girdi), etkililik “doğru işleri yapmak” (hedefe ulaşma), etkinlik ise bu iki boyutun kesişiminde kaynak kullanımının ne kadar “iyi” yapıldığını gösterir. Bir örgüt etkili olup etkin olmayabilir ya da tersi; dolayısıyla politika ve program değerlendirmelerinde üç kavramın birlikte izlenmesi gerekir (Yükçü ve Atağan, 2009: 7).

Girdi-çıktı oranı, en temel etkinlik ölçüsüdür; ancak çoklu girdi/çıktı yapılarında doğrusal programlama temelli VZA, karar birimlerinin (KVB/DMU) görelî teknik etkinliğini üretim sınırına göre değerlendirir. Bu değerlendirme, tahsis ve ölçek unsurlarıyla birlikte okunduğunda, “hangi birimler referans alınarak” etkinliğe erişilebileceğine ilişkin somut bir yol haritası sunar (Taşköprü, 2014: 33-34).

OECD ülkelerinde son otuz yılda artan mali baskılar ve kamu hizmeti talebindeki yükseliş, etkinlik arayışını siyasal gündeminin merkezine taşımıştır. Sınırlı kaynakla daha yüksek çıktı üretme (veya aynı çıktıyı daha düşük maliyetle sağlama) hedefi, özellikle istihdam politikaları ve aktif işgücü programlarında önceliklidir. Bu nedenle, İBBS Düzey 3’te İŞKUR uygulamalarını VZA ile incelemek, hem etkin-etkililik ayrımını gözetten “çıktı/sonuç” mantığına yaslanmakta hem de bölgesel kaynak tahsisini kanıta dayalı biçimde tartışmaya açmaktadır (Aysu ve Bakırtaş, 2016: 86).

2.2. Etkinliğin Ölçülmesi

Aktif işgücü politikalarının etkinliğini değerlendirmek için çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Mikro düzeyde en yaygın yaklaşım, bir programa katılan bireylerin işgücü piyasası sonuçlarının, programa katılmayan benzer bir kontrol grubuyla karşılaştırılmasıdır. Bu tür karşılaştırmalar, programın katılımcılar üzerindeki nedensel etkisini (örneğin istihdam edilme olasılığını ne kadar artırdığını) ölçmeyi amaçlar (Uçar, 2014: 1-2). Klasik değerlendirme çalışmalarında, gözlemsel veriler kullanılarak programa katılanlar ile katılmayanların iş bulma oranları, gelir düzeyleri gibi göstergeleri istatistiksel eşleştirme veya regresyon teknikleriyle karşılaştırılmıştır (Saraç ve Erdayı, 2022: 285; Dağ, 2020: 2).

Ancak katılımcıların programa kendi istekleriyle dahil olmaları durumunda oluşan seçim yanlılığını gidermek için gelişmiş yöntemler gerekir (Dağ, 2020: 26). Bu amaçla son yıllarda rastgele kontrollü deneyler (RCT) tasarlanarak, benzer özelliklere sahip işsizlerin rastgele şekilde programa dahil edilip edilmemesi sağlanmakta ve böylece program etkileri en güvenilir biçimde ölçülmektedir. Nitekim bazı ülkeler, aktif işgücü programlarının etkinliğini objektif biçimde saptayabilmek için pilot programlar eşliğinde RCT yöntemini politika değerlendirmesine entegre etmeye başlamıştır (Dağ, 2020: 27).

Değerlendirme çalışmalarından elde edilen bulgular, program türlerinin farklı performans gösterdiğine işaret ederken politika yapıcılar için de yol göstericidir. Örneğin, danışmanlık ve iş aracılığı hizmetlerinin daha düşük maliyetle hızlı sonuç verebildiği, oysa kapsamlı mesleki eğitimin ancak belirli koşullarda (örneğin hedef grubun eğitim düzeyi uygunsa veya program sonrasında işe yerleştirme desteği de varsa) etkili olabildiği görülmüştür (Sohlman, 1994: 5-6; Dağ, 2020: 2; Saraç ve Erdayı, 2022: 285).

Bir programın başarısını istihdam oranı, işte kalma süresi, kazanç artışı, iş tatmini gibi çeşitli kriterlerle ölçmek mümkündür ve ideal olarak değerlendirmeler bu çok boyutlu çıktıları dikkate almalıdır. Ayrıca maliyet-fayda analizleri de yapılarak, programların kamu bütçesine yükü ile ekonomik getirileri karşılaştırılmaktadır (Arslan, 2002: 4; Yükçü ve Atağan, 2009: 3). Bir programın etkin olarak nitelendirilebilmesi için salt katılımcı bazında olumlu sonuç üretmesi yeterli olmayıp, elde edilen toplumsal faydanın yapılan harcamaları haklı çıkarması da beklenir. Bu çerçevede, aktif işgücü politikalarının değerlendirilmesinde etki analizi (programın sonuçları üzerindeki etkisi) ile verimlilik analizi (aynı sonucun daha düşük maliyetle elde edilip edilemeyeceği) bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalıdır (Aysu ve Bakırtaş, 2016: 83).

Makro düzeyde ise aktif politikaların genel işsizlik oranı, uzun süreli işsizlik düzeyi ve işgücü piyasasının yapısal işlevselliği üzerindeki etkileri incelenmektedir. Örneğin, geniş kapsamlı bir işsiz eğitim programının bölgesel işsizlik oranlarını düşürüp düşürmediği veya ücret seviyelerini etkileyip etkilemediği değerlendirme konusu olabilir. Bu tür analizler, genellikle zaman serisi verileri veya bölgesel karşılaştırmalar kullanarak aktif politikaların ekonomi geneline yayılan denge etkilerini ölçmeye çalışır (Sohlman, 1994: 5-6; Uçar, 2014: 1-2). Politika etkilerinin doğru anlaşılması için ex-ante (program öncesi beklenen etkiler) ve ex-post (program sonrası gerçekleşen etkiler) ayrımının yapılması, ayrıca programların olası kilitleme etkilerinin (program süresince katılımcıların iş aramayı bırakması gibi) hesaba katılması önemlidir (Dağ, 2020: 15-18; Saraç ve Erdayı, 2022: 285).

Sonuç olarak, aktif işgücü piyasası politikalarının değerlendirilmesi çok boyutlu bir süreç olup nicel ekonometrik analizlerden niteliksel gözlemlere, katılımcı geri bildirimlerinden mali analizlere kadar farklı yöntem ve veri kaynaklarını gerektirmektedir (Dağ, 2020: 2; Saraç ve Erdayı, 2022: 285). Bu değerlendirmeler kapsamında maliyet-fayda analizleriyle kamu bütçesi yükü ve ekonomik getiriler birlikte ele alınmalı; etkinlik-etkililik-verimlilik ayrımı netleştirilmelidir (Arslan, 2002: 4-5; Aysu ve Bakırtaş, 2016: 87). Böylelikle hangi programların genişletileceği ya da nasıl iyileştirileceği konusunda kanıta dayalı kararlar alınabilir.

Kurumların etkinlik ve performanslarını ölçmek, mevcut durumlarını değerlendirmeleri ve karşılaştıkları problemlerin öncelikli noktalarını belirlemeleri bakımından önem arz etmektedir (Arslan, 2002: 4-5; Yükçü ve Atağan, 2009: 2-3). Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), ülkedeki işgücü piyasasının düzenlenmesi, işsizlikle mücadele ve istihdam politikalarının yürütülmesi gibi görevleri üstlenen önemli bir kurumdur (Saraç ve

Erdayı, 2022: 285; Uçar, 2014: 47–56). Bu bağlamda, İŞKUR'un yürüttüğü hizmet ve programların performansının sürekli izlenmesi, etkilerinin analitik olarak değerlendirilmesi ve bulguların kurumsal geri bildirim süreçlerine taşınması, stratejik bir zorunluluk hâline gelmiştir. Düzenli ölçme ve karşılaştırma faaliyetleri; kaynakların etkin dağıtımını, müdahalelerin kanıta dayalı biçimde yeniden tasarlanmasını ve il/meslek düzeyinde ortaya çıkan farklılaşmaların görünür kılınmasını mümkün kılar. Böylelikle Kurum, işgücü piyasasının değişken dinamiklerine daha hızlı uyum sağlayarak istihdam hedeflerine etkinlik ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda yaklaşabilir.

Veri Zarflama Analizi (VZA), İŞKUR'un Türkiye genelindeki faaliyetlerini değerlendirmek için kullanılacak yöntemimizdir. Bu analizde genellikle belirli bir zaman noktasındaki veriler kullanılmaktadır. Ancak çoklu dönemli veriler söz konusu ise, panel veri setleri kullanılarak etkinliğin zaman içindeki değişimi gözlemlenebilir. İŞKUR'un 81 İl Müdürlüğünün bulunduğu Türkiye genelinde IBSS3 düzeyinde etkinlik ölçümleri, Klasik Veri Zarflama Analizi (VZA) yöntemiyle incelenecektir. Bu analiz sonucunda etkin ve etkin olmayan bölgeler tespit edilmiş, etkin olmayan il müdürlüklerinin etkin hale gelebilmesi için referans alabilecekleri etkin il müdürlükleri belirlenmiştir. Bu yaklaşım, İŞKUR'un gelecekteki stratejik hedeflerine ulaşması için önemli bir rehberlik sağlamaktadır.

2.3. Temel Veri Zarflama Modelleri

Veri Zarflama Analizi (VZA), çeşitli karar birimlerinin, genellikle birimlerin girdi ve çıktıları arasındaki etkinlik seviyelerini değerlendirmek amacıyla kullanılan bir performans ölçüm yöntemidir. Bu analiz yöntemi, birimlerin kaynakları nasıl kullandıklarını değerlendirmek ve en etkili birimleri belirlemek için matematiksel bir çerçeve sağlar.

VZA, birimlerin girdi ve çıktılarını çoklu boyutlarda ele alır. Örneğin, bir işletme için girdiler, işgücü, sermaye ve hammadde gibi unsurları içerebilirken, çıktılar ise gelir, üretim miktarı ve müşteri memnuniyeti gibi ölçütleri içerebilir. Bu çok boyutlu yaklaşım, birimin performansını daha kapsamlı bir şekilde değerlendirmemize olanak tanır.

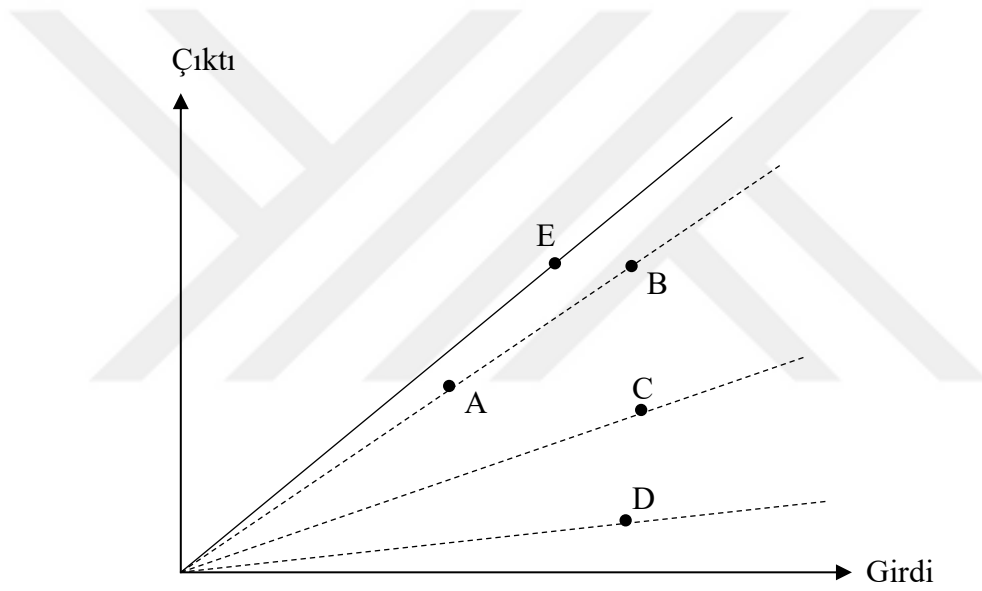
VZA, her bir birimi bir "zarf" içine yerleştirerek değerlendirir. Bu zarf, mevcut kaynaklar ve çıktılar dikkate alındığında elde edilebilecek en iyi performans seviyesini temsil eder. Eğer bir birim bu zarfın içine sığabiliyorsa, bu birim verimli kabul edilir. Ancak, dışında kalıyorsa, daha fazla verimlilik potansiyeli olduğu düşünülür.

Bu analiz yöntemi, özellikle benzer hizmet veya ürünleri sağlayan birimleri karşılaştırmak ve en iyi uygulamaları belirlemek için kullanılır. Örneğin, bir sektörde faaliyet gösteren şirketler arasında hangisinin daha etkili bir şekilde kaynakları kullandığını belirlemek için VZA uygulanabilir.

Karar verme, belirlenen hedeflere ulaşmak için mevcut seçenekler arasından bir ya da birkaçının seçilmesi sürecidir. Bu süreçte karar verme birimlerinin (KVB'lerin) göreceli etkinliklerinin sıralanması önem taşır; zira karar vericiler, görece düşük etkin bulunan birimlerin hangi koşullarda iyileşebileceğini ve bu iyileştirmelerin toplam etkinliği nasıl etkileyeceğini görmek ister. Özellikle işletmelerde stratejik nitelikteki tercihler yapılırken, sayısal karar destek yaklaşımlarına ve çeşitli yöntemsel araçlara başvurulması yaygındır. Etkinlik genel olarak “çıktı/girdi” oranı olarak ele alındığından, bir KVB'nin performansını artırmanın iki temel yolu vardır:

- (i) çıktı düzeyi korunurken girdi kullanımını azaltmak veya
- (ii) girdiler sabit tutulurken çıktıyı yükseltmek.

İlk yaklaşım “girdi yönelimli”, ikincisi ise “çıkıtı yönelimli” VZA olarak adlandırılır. Girdi yönelimli modeller, belirli bir çıkıtı bileşimini en az kaynakla üretmenin yolunu araştırırken; çıkıtı yönelimli modeller, belirli bir girdi bileşimiyle ulaşılabilecek en yüksek çıkıtı düzeyini belirlemeye odaklanır. Bu sayede karar vericiler, hangi stratejik ayarlamaların kendi bağlamlarında daha uygulanabilir ve etkili olacağını analitik olarak görebilirler (Meral, 2019: 9).



Şekil 1: Karar Verme Birimleri (Dağ, 2020; Taşköprü, 2014)

Her karar verme birimi (KVB) ya etkinlik sınırı üzerinde ya da bu sınırın altında konumlanır. Sınır, en iyi performans gösteren KVB’lerin oluşturduğu üretim imkânları setinin dış yüzeyini temsil eder; dolayısıyla “en etkin” birim(ler) bu yüzeyin tam üzerinde yer alır. Sınırın altında kalan, yani etkin olmayan KVB’lerin bu yüzeye olan uzaklıkları, hangi boyutlarda ve ne kadar iyileştirme yapılması gerektiğine ilişkin somut hedefler üretmek için kullanılır. Böylece, düşük performanslı birimler için girdi kısıma ve/veya çıkıtı

artırma yönünde gerçekleştirilebilir iyileştirme senaryoları önerilebilir. Tek girdili ve tek çıktılı bir örneği ifade eden yukarıdaki şekilde gözlem kümesindeki KVB'ler arasından en yüksek verimlilik düzeyi E noktasına aittir. Orjinden başlayıp E'nin üzerinden geçen ve eğimi verimlilik oranını yansıtan ışın, bu örnek için etkinlik sınırını belirler. En düşük verimlilik ise D noktasında gözlenir. (Taşköprü, 2014: 35; Dağ, 2020: 36).

Veri Zarflama Analizinin matematiksel gösterimi aşağıda belirtilmiştir (Meral, 2019: 16).

$$E = \frac{u_1y_1 + u_2y_2 + \dots + u_ny_n}{v_1x_1 + v_2x_2 + \dots + v_mx_m}$$

E: Etkinlik değeri,

n: Çıktı sayısı,

m: Girdi sayısı,

y_n : n. sıradaki çıktının miktarı,

x_m : m. sıradaki girdinin miktarı,

u_n : n. sıradaki çıktının ağırlığı,

v_m : m. sıradaki girdinin ağırlığı.

Sonuç olarak, Veri Zarflama Analizi, birimlerin çok boyutlu performanslarını değerlendirme konusunda kullanılan kapsamlı bir nicel analiz yöntemidir. Bu yöntem, işletmelerin, hastanelerin, okulların ve diğer birimlerin kaynakları en etkili şekilde nasıl

kullandığını anlamamıza yardımcı olur ve bu birimleri karşılaştırarak en iyi uygulamaları belirlememize olanak tanır.

2.3.1. Charnes, Cooper ve Rhodes (CCR) Modeli

Veri Zarflama Analizi (VZA) içinde kullanılan literatürdeki ilk ve temel model olan Charnes, Cooper ve Rhodes (CCR) Modeli, birimlerin verimliliğini değerlendirmek amacıyla geliştirilmiş bir yöntemdir. Çoklu girdi-çoklu çıktı ortamında her karar verme biriminin (KVB) göreceli teknik etkinliğini, veriye dayalı olarak belirlenen ağırlıklarla ölçer. Bu model, girdi ve çıktıları içeren matematiksel bir çerçeve üzerinden birimin etkinliğini belirlemek için kullanılır (Cooper ve diğerleri, 2007: 41; Dağ, 2020: 37).

CCR Modeli, her bir birimi bir "zarf" içine yerleştirerek değerlendirir. Bu zarf, birimin sahip olduğu girdi ve çıktılar arasında bir denge sağlayarak, mevcut kaynakların en iyi şekilde nasıl kullanılabileceğini temsil eder. Model, birimin bu zarf içinde olup olmadığını belirleyerek, birimin verimliliğini değerlendirir. CCR'nin ayırt edici özelliği, girdi/çıktı ağırlıklarının dışarıdan verilmemesi; her KVB için verinin kendisinden türetilmesidir (yani “ağırlıklar” sabit değil, KVB'ye özgüdür) (Cooper ve diğerleri, 2007: 22; Taşköprü, 2014: 35).

Model “aynı işi yapan” birimleri (KVB'leri) kullandıkları girdiler ve ürettikleri çıktılarla kıyaslayıp her biri için bir etkinlik puanı üretir. 1'e eşit olanlar “en iyi uygulama sınırı” (veriyle çizilen en iyi performans sınırı) üzerindedir; 1'in dışındaki değerler, aynı çıktıyı daha az girdiyle elde etme payını (ör. 0,85 → %15 iyileştirme potansiyeli) anlatır (Cooper ve diğerleri, 2007: 44; Taşköprü, 2014: 32).

Modelin iki “bakış yönü” vardır ve hangisinin seçileceği yönetim ihtiyacına bağlıdır:

- Girdi yönelimli kullanımda soru şudur: “Aynı çıktıyı koruyarak girdileri oransal olarak ne kadar azaltabilirim?”
- Çıktı yönelimli kullanımda soru tersine çevrilir: “Girdileri artırmadan çıktıları oransal olarak ne kadar büyütebilirim?”

Her iki yönelim de aynı en iyi uygulama sınırını referans alır; fark, iyileştirmeye nereden başlandığıdır (Cooper ve diğerleri, 2007: 42; Taşköprü, 2014: 42). Burada hangi yönelimin seçileceği, girdi ve çıktılar üzerinde politika yapıcıların ne derece söz sahibi olmalarına bağlıdır.

CCR’nin bir önemli varsayımı, ölçeğe göre sabit getiri (CRS) kabulüdür: birimi iki kat büyütürseniz çıktıların da iki kat artabileceğini varsayar. Bu yüzden CCR puanı, “yönetimsel/saf teknik etkinlik” ile “ölçekten gelen etkiyi” birlikte içerir. Ölçek etkisini saf teknik etkinlikten ayırmak istendiğinde, değişen getiri (VRS) varsayımıyla geliştirilen BCC modeli kullanılır (Taşköprü, 2014: 48; Dağ, 2020: 37).

CCR çıktısı genellikle üç şeyi birlikte verir: (i) etkinlik skoru (1= sınırda), (ii) değerlendirilen birimin hangi “örnek/emsal” birimlere göre kıyaslandığı (referans kümesi), (iii) her girdi/çıktı için ne kadar iyileştirme gerektiğini gösteren fazlalık/eksiklik değerleri. Bu bilgiler, “hangi kaynakta ne kadar tasarruf/artan çıktı gerekli?” sorusuna somut hedeflerle cevap verir (Taşköprü, 2014: 32; Dağ, 2020: 40).

Matematiksel olarak, çıktı yönlü tekil CCR Modeli şu şekilde ifade edilebilir:

$$\max z_o = \phi$$

Aşağıdaki kısıtlamalar modelin ana yapısını oluşturur:

$$\phi y_{ro} - \sum_{j=1}^n \lambda_j y_{rj} + s_r^+$$

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j x_{ij} + s_i^- = x_{io}$$

$$\lambda, s^+, s^- \geq 0$$

$$j = 1, 2, \dots, n \text{ KVB sayısı.}$$

$$i = 1, 2, \dots, m \text{ girdiler.}$$

$$r = 1, 2, \dots, s \text{ çıktılar.}$$

o indisi hangi KVB'nin etkinliğinin hesaplanacağını, x_{ij} indisi j . karar verme biriminin i . girdisini; y_{rj} indisi j . karar verme biriminin r . çıktısını; λ indisi her bir karar biriminin ağırlık katsayılarını ifade eder. Çıktı odaklı modellerde amaç, karar verme birimlerinin çıktılarının ağırlıklı toplamını mümkün olan en düşük düzeye indirmektir. Etkinliği ölçülen KVB'de ise normalizasyon gereği ağırlıklı girdi toplamı en az 1 olarak kabul edilir. Bu kurgu altında tam etkin birimde etkinlik skoru 1'e eşit olur; etkin olmayan birimlerde ise söz konusu değer 1'in üzerine çıkar (Dağ, 2020: 39).

CCR modeli, birimlerin verimliliklerini değerlendirmek için kullanılırken, bu birimlerin kaynaklarını ne kadar etkili bir şekilde kullandığını belirlemekte ve en etkili

birimleri ortaya çıkarmakta yardımcı olur. Bu sayede, benzer hizmet veya ürünleri sağlayan birimler arasında performans karşılaştırmaları yapılabilir.

2.3.2. Banker, Charnes ve Cooper (BCC) Modeli

BCC (Banker-Charnes-Cooper) Modeli, Veri Zarflama Analizi (VZA) içinde kullanılan bir başka modeldir. Charnes, Cooper ve Rhodes (CCR) Modeli gibi, BCC Modeli de birimlerin etkinliğini değerlendirmek amacıyla geliştirilmiştir, ancak bazı temel farklar içermektedir (Dağ, 2020: 42).

BCC Modeli, bir birimin hem girdi hem de çıktıları üzerinde daha esnek bir kontrol sağlar. Bu model, birimin verimliliğini değerlendirirken, girdi ve çıktılarda ağırlıklandırma faktörlerinin kullanılmasına izin verir. Bu sayede, birimin belirli girdi veya çıktıları üzerinde daha fazla kontrol sağlanabilir ve model, birimin kaynaklarını daha spesifik bir şekilde değerlendirebilir (Taşköprü, 2014: 47).

BCC modeli (Banker–Charnes–Cooper), CCR modelindeki “ölçeğe göre sabit getiri (CRS)” varsayımını gevşetir ve değişen getiri (VRS) altında “saf teknik etkinliği” ölçer. Böylece birimin yönetsel/teknik verimliliğini, “çok küçük ya da çok büyük ölçekte çalışıyor olmasından” kaynaklanan ölçek etkisinden ayrı görmemizi sağlar. Bu ayrımın doğal sonucu olarak, ölçek etkinliği = CCR etkinliği / BCC etkinliği biçiminde hesaplanabilir (input yöneliminde), çünkü BCC sınırı CCR’ye göre daha esnektir (Banker ve diğerleri, 1984: 1084–1086)

Matematiksel olarak, BCC Modeli şu şekilde ifade edilebilir:

Bu yazım, çıktı-yönelimli BCC'nin en sık kullanılan zarflama (envelopment) biçimidir. θ , birimin etkinlik puanını ifade eder.

$$\max z_o = \theta$$

Aşağıdaki kısıtlamalar modelin ana yapısını oluşturur:

$$\theta y_{ro} - \sum_{j=1}^n \lambda_j y_{rj} + s_r^+ = 0$$

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j x_{ij} + s_i^- = x_{io}$$

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j = 1$$

$$\lambda, s^+, s^- \geq 0$$

$$j = 1, \dots, n.$$

$$r = 1, 2, \dots, s.$$

$$i = 1, 2, \dots, m.$$

$\theta = 1$ ise birim tam etkindir. $\sum_j \lambda_j = 1$ kısıtı değişen getiri varsayımını (VRS) dayatır; bu kısıt kaldırıldığında model CCR (CRS) biçimine döner (Dağ; 2020: 42; Banker ve diğerleri, 1984: 1084–1086).

Birimler farklı ölçeklerde çalışıyorsa, CCR “toplam teknik etkinlik” içinde ölçek etkisini de taşır. BCC, ölçek etkisini ayırıştırıp saf teknik etkinliği verir. BCC skoru (çıktı

yöneliminde) “aynı girdiyi koruyarak çıktıları oransal olarak ne kadar arttırabileceğimizi” gösterir. Çözümde pozitif λ alan sınır birimleri referans (emsal) kümesidir; aylak değişkenler ise hangi girdide ne kadar fazlalık, hangi çıktıda ne kadar eksiklik bulunduğunu belirtir (Taşköprü, 2014: 32).

BCC Modeli, özellikle birimin girdi ve çıktıları arasındaki esneklik veya elastikiyeti değerlendirmek istendiğinde kullanılır. Bu model, birimin kaynaklarını nasıl yönettiğini daha ayrıntılı bir şekilde anlamamıza olanak tanır (Dağ, 2020: 45).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

VERİ ZARFLAMA ANALİZİ İLE AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARININ ETKİNLİKLERİNİN ÖLÇÜLMESİ

3.1. Araştırmanın Amacı

1990'ların başından itibaren dünyada olduğu gibi Türkiye'de de aktif işgücü piyasası politikalarının (AİP) ağırlığı artmıştır. Bu yükseliş, teknolojik dönüşümle birlikte artan beceri gereksinimleri ve insan sermayesine dönük piyasa aksaklıklarının politika setine “aktif” araçları daha fazla dâhil etmesiyle açıklanabilir. OECD ülkelerinde 1990'ların başında AİP harcamalarının görece yükselip yeni bir seviyede seyrettiği de bu eğilimi desteklemektedir (Betcherman, 1999: 9). Türkiye'de ise aktif politikaların uygulamaları 1988'e uzanmakta; 2008 küresel krizinin etkisiyle bu programlara ayrılan kaynaklar belirgin biçimde artmaktadır (İrdem, 2016: 39).

Kamu İstihdam Kurumları bu politikaların tasarım ve icrasında merkezi konumdadır. Türkiye'de İŞKUR, kuruluşundan itibaren pasif ve aktif politika bileşenlerini birlikte yürütürken; istihdam hizmetleri, iş ve meslek danışmanlığı, toplum yararına programlar, işbaşı eğitim programları (İEP), girişimcilik eğitimleri ve mesleki eğitim kursları (MEK) gibi araçlarla işgücünün istihdama geçişini kolaylaştırmayı hedefler (Şen, 2016: 68). MEK'ler, temininde güçlük çekilen mesleklerde beceri uyumunu sağlayacak biçimde planlanır; İŞKUR'un düzenli işgücü piyasası araştırmalarıyla işverenlerin aradığı yeterlilikler izlendiği için kurslar bu talep doğrultusunda açılır. İEP ise işbaşında öğrenmeyi merkeze alarak özellikle tecrübe eksikliği olanların istihdam edilebilirliğini artırmayı amaçlar ve 2009'dan

beri özel sektör iş birliğiyle uygulanmaktadır. Bu nedenlerle MEK ve İEP, AİP içinde öne çıkan temel müdahale türleri olarak değerlendirilir (Dağ, 2020: 17).

Bu bölümde, illerde uygulanan aktif işgücü programlarının açık iş ve işe yerleştirme sayılarına etkisi iller arası karşılaştırmalı bir çerçevede ölçülmektedir. İllerin sosyo-kültürel yapıları ile eğitim düzeylerinin işgücüne katılımı etkilediği açıktır; ancak bu çalışma kapsamında söz konusu farklılıklar modele dâhil edilmemiş, dolayısıyla bulguların bu sınırlılık altında yorumlanması öngörülmüştür.

Etkinlik ölçümü için Veri Zarflama Analizi (VZA) kullanılmıştır. VZA, benzer çıktı düzeyi için girdileri en aza indirmeyi (girdi yönü) ya da benzer girdi düzeyi için çıktıları artırmayı (çıkıtı yönü) esas alarak göreceli performansı sayısallaştıran bir yöntemdir ve literatürde yaygın biçimde uygulanmaktadır. Bu çalışmada VZA ile İŞKUR İl Müdürlükleri “etkin” ve “etkin olmayan” olarak sınıflandırılmakta; böylece hangi illerde kaynakların daha verimli sonuç ürettiği saptanmaktadır. Elde edilen bulgular, kurumsal kararların kanıta dayalı biçimde geliştirilmesine katkı sağlamak ve artan kamu kaynak tahsisinin hesap verebilir şekilde izlenmesi amacını desteklemektedir.

3.2. Araştırma Yöntemi

Bu bölümde, bir önceki kısımda kuramsal çerçevesi sunulan Veri Zarflama Analizi (VZA) kullanılarak, İŞKUR’un yürüttüğü Aktif İşgücü Programlarının IBBS3 ölçeğinde etkinliği incelenmektedir. Analizde kayıtlı işsiz sayıları, aktif işgücü programında sonra, kurs ve programlardan yararlananları istihdam piyasasında işe yerleşme sonuçları gibi temel çıktı göstergeleri üzerinden karşılaştırılmaktadır. Veriler İŞKUR ve TÜİK kayıtlarından derlenmiş; bu sayede mesleki deneyim ve beceri kazandırma amacıyla uygulanan farklı kurs

ve programların, İŞKUR'un il teşkilatı bazında etkinlik düzeyleri ölçülmüştür. Çalışmanın kapsamı, 2015–2024 döneminde söz konusu programlardan yararlanmış ve İŞKUR veri tabanında kaydı bulunan katılımcılardan oluşmaktadır. Değişkenler belirlenirken karar birimlerinin performansını etkileyebilecek unsurlar seçilmiş; ayrıca illerin on yıllık periyottaki kendi iç performans dinamikleri de gözlenmiştir.

Söz konusu veriler EMS (Efficiency Measurement System) ver. 1.3.0 programı aracılığıyla Veri Zarflama Analizinin temel modelleri kullanılarak analiz edilmiştir. VZA, burada ölçeğe göre sabit getiri (CCR) ve ölçeğe göre değişken getiri (BCC) varsayımlarına dayalı iki ayrı modelle yürütülmüştür. CCR modeli, girdilerdeki oransal bir değişimin çıktılarına aynı oranda yansıdığı sabit ölçek getirisini varsayar. BCC modeli ise ölçek getirilerinin değişken olabileceğini kabul ederek, girdilerdeki artışların çıktılarına zorunlu olarak aynı oranda yansımayaabileceği durumları yakalar. Her iki model ayrı ayrı uygulanmış; böylece bulguların birlikte değerlendirilmesi ve modeller arası karşılaştırma yapılması mümkün kılınmıştır.

Analiz, CCR ve BCC için çıktı yönlü olarak tasarlanmıştır. Çıktı yönlü yaklaşım, girdi düzeylerini sabit tutarken çıktıların en yüksek düzeye çıkarılmasını amaçlar. Bu tercihin gerekçesi, işe yerleştirme sayıları, açılan program sayısı ve katılımcı sayısı gibi çıktıların mümkün olan en yüksek düzeyiyle sağlanıp sağlanamayacağını sınamaktır. Bu kurgu, iller arası göreceli etkinliği ortaya koyarken aynı zamanda kaynak kullanımında potansiyel tasarruf alanlarını da işaret etmektedir.

Bu çalışmada, iller düzeyinde istihdamın yapısı üzerindeki etkileri karşılaştırmalı biçimde değerlendirebilmek amacıyla Veri Zarflama Analizi (VZA) kullanılmıştır. Kapsam, 2015–2024 döneminde İŞKUR tarafından yürütülen mesleki eğitim kurslarına katılan

kursiyerler ile işbaşı eğitim programları ve diğer İŞKUR programlarına dâhil olan katılımcıları içermektedir. On yıllık bir zaman diliminin tercih edilmesindeki amaç, kısa dönemli dalgalanmalar ile bölgesel geçici etkilerin sonuçları saptırmasını mümkün olduğunca azaltmaktır.

Analiz, girdi ve çıktı değişkenlerinden oluşmaktadır. Girdi olarak il bazında kayıtlı işsiz sayısı belirlenmiştir. Bu bağlamda, “kayıtlı işsiz sayısı” minimize edilmesi hedeflenen bir girdi olarak tanımlanmıştır; zira işsiz sayısının azalması, uygulanan programın görece başarısına işaret eder. Çıktılar ise açık iş sayısı, İŞKUR tarafından açılan program sayısı, bu programlara katılan kişi sayısı program/kur bitimini izleyen dönemde aynı ilde gözlenen işe yerleştirme sayısıdır. Bu değişkenlerin seçilme gerekçesi, il düzeyinde iş bulma imkanı ile doğrudan ilişkili olan açık iş sayısı, İŞKUR tarafından sunulan kurs/program sayısı ve bu programlara yönelik katılımcı sayısı ile katılımcıların program sonrasında bulundukları ilde istihdama geçişlerinin, programların hedeflediği etkileri yansıtmasıdır. Dolayısıyla, açık iş, aktif işgücü programı ve il düzeyinde işe yerleştirme sayısı yükseldikçe programların etkinliğinin arttığı yorumu yapılmaktadır.

Türkiye’de 81 ilde İŞKUR İl Müdürlükleri bulunmaktadır. Uygulama örüntüsü iller arasında farklılaşabilmekte; bazı illerde yalnızca mesleki eğitim kursları, bazılarında yalnızca işbaşı eğitim programları, bazılarında ise her iki program türü birlikte yürütülmektedir. Söz konusu programlara ilişkin özet istatistikler, çalışmanın ikinci bölümünde sunulmaktadır.

3.3. Aktif İşgücü Programlarının Veri Zarflama Modelleri ile Analizi

Çalışmamızda, önceki bölümde çerçevesi çizilen Veri Zarflama Analizi’nin iki varyantı kullanılmaktadır: çıktı yönelimli CCR ve çıktı yönelimli BCC. CCR modeli ölçeğe

göre sabit getiriler (CRS) varsayımına dayanırken, BCC modeli ölçeğe göre değişken getiriler (VRS) varsayımını benimser. Aynı doğrusal programlama tabanlı yaklaşımı paylaşan bu iki modelden elde edilen bulgular karşılaştırmalı olarak sunulmuştur.

BCC modeli, CCR’a kıyasla daha esnek bir yapıya sahiptir; bu nedenle BCC altında etkin bulunan karar birimlerinin sayısı, CCR’daki etkin birim sayısına eşit ya da ondan fazladır. Esnekliğin kaynağı, BCC’nin ölçek etkilerini ayrı bir bileşen olarak modele dâhil etmesidir.

Veri Zarflama Analizi (VZA), özü itibarıyla uç nokta temelli bir tekniktir; etkinlik sınırı, gözlemlerin oluşturduğu verinin konveks zarfı ile çizilir. Yani performans sınırının belirlenmesinde en iyi kombinasyona sahip görünen birimler etkilidir. Bu nedenle veri uzayında “uçlarda” yer alan birimler -genellikle girdi-çıktı bileşimi bakımından sıradışı profillere sahip olanlar- sınırı tanımlama ve dolayısıyla etkin görünme eğilimindedir. Buna karşılık, “ortalama” bölgede kümelenen birimler çoğu kez bu uç noktaların konveks birleşimi daha üstün kaldığı için sınırın içinde kalır ve etkinsiz bulunur. Söz konusu örüntü yöntemin matematiksel zorunluluğundan çok, veri geometrisinin bir sonucudur. Bu etkiyi makul düzeyde tutmak için değişken seçimini dikkatle ve yeterli örneklem yoğunluğu sağlayarak uygulamak yararlı olacaktır.

2015 – 2024 yılları arasında İŞKUR’un uyguladığı aktif işgücü politikalarının Veri Zarflama Analizi ile IBBS Düzey 3 bazında etkinliğini ölçmek için İŞKUR istatistik yıllıklarından elde edilen kayıtlı işsiz, açılan kurs ve program, katılımcı ve kursiyer sayısı ile 81 ile ait işe yerleştirme sayıları ile istihdam oranları incelenmiştir. 81 il için 10 yıllık süre zarfında girdi sayısı 810, çıktı sayısı 3.240 olmak üzere toplam 4.050’dir. Bu veri setinde

ortalama olarak kayıtlı işsiz sayısı 34.971, işe yerleştirme sayısı ise 14.471'dir. Açılan program ve kurs sayısı ortalama 810, katılımcı ve kursiyer sayısı ise 4.369'dur.

Çalışmada, 81 il müdürlüğüne ilişkin performans analizinde kullanılan 1 girdi ve 4 çıktı, aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo 5: Girdi ve Çıktılar

Girdiler	Çıktılar
Kayıtlı işsizler (i_1)	Açık işler (r_1)
	Aktif işgücü programı sayısı (r_2)
	Katılan kursiyer sayısı (r_3)
	İşe yerleştirme sayısı (r_4)

Tablo 5'te tanımlanan girdi ve çıktıların veri seti genelindeki ikili ilişkilerini görmek amacıyla, tüm gözlemler üzerinden hesaplanan korelasyon matrisi Tablo 6'da sunulmuştur.

Tablo 6: Girdi ve Çıktılar Arasındaki Korelasyon Matrisi

			Aktif		
			İşgücü	Katılan	İşe
	Kayıtlı	Açık İş	Program	Kursiyer	Yerleştir-
	İşsizler	Sayısı	Sayısı	Sayısı	me
Kayıtlı İşsizler	1				
Açık İş Sayısı	0,875995	1			
Aktif İşgücü Program Sayısı	0,777574	0,670573	1		
Katılan Kursiyer Sayısı	0,819912	0,692696	0,95705	1	
İşe Yerleştirme	0,906462	0,9554	0,674294	0,690693	1

Korelasyon matrisi incelendiğinde girdiler (Kayıtlı işsizler) ve çıktılar (Açık İş Sayısı, Açılan Kurs/Program Sayısı, Yapılan Kurslara Katılan Kursiyer Sayısı ve İşe Yerleştirme) arasında belirgin bir eş yönlü hareket bulunduğu görülmektedir.

3.4.1. CCR Modeli ile İBBS Düzey 3 Bazında VZA

81 il müdürlüğünde uygulanan aktif işgücü politikalarına çıktı yönlü CCR yöntemi ile Veri Zarflama Analizi uygulanmıştır. Ortaya çıkan sonuç aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 7: İBBS Düzey 3 Bazında CCR Modeli VZA Sonuçları (2015-2024)

İller	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Adana	1,68	1,85	1,86	1,79	1,60	1,74	1,67	1,23	1,40	1,00
Adıyaman	4,42	3,68	3,14	2,49	1,83	1,70	1,43	1,05	1,28	1,00
Afyonkarahisar	1,04	1,28	1,77	1,90	1,96	1,84	2,32	2,49	2,32	1,96
Ağrı	2,99	3,31	3,68	2,78	2,76	2,70	4,05	3,51	3,42	2,88
Aksaray	2,53	2,60	2,91	2,87	1,97	2,10	1,89	2,53	2,15	2,09
Amasya	2,00	2,09	1,50	1,29	1,35	1,24	1,10	1,04	1,22	1,00
Ankara	1,46	1,66	1,87	2,00	1,73	1,70	1,80	1,96	1,82	1,35
Antalya	1,51	1,83	1,88	1,48	1,26	2,91	2,65	1,30	1,76	1,86
Ardahan	2,41	2,68	2,45	1,97	1,93	2,00	1,86	2,42	5,99	5,45
Artvin	1,66	1,22	1,21	1,15	1,00	1,34	1,49	1,93	2,35	1,70
Aydın	1,32	1,30	1,24	1,12	1,05	1,00	1,00	1,22	1,14	1,12
Balıkesir	1,28	1,46	1,99	1,83	1,52	1,59	1,67	1,97	2,11	1,46
Bartın	1,79	2,09	1,44	1,46	1,84	1,87	2,09	1,02	1,59	1,28
Batman	3,83	2,81	2,71	2,31	1,71	2,19	1,84	1,29	2,47	1,47
Bayburt	1,40	1,55	1,31	1,36	1,00	1,32	1,14	3,34	3,86	3,22
Bilecik	1,00	1,12	1,00	1,00	1,00	1,17	1,00	1,38	1,15	1,00
Bingöl	5,31	4,39	4,41	5,83	4,12	3,50	3,73	4,17	3,47	1,59
Bitlis	3,64	5,10	4,69	5,29	4,04	5,71	3,08	1,95	3,01	1,76
Bolu	1,58	1,87	1,36	1,39	1,24	1,21	1,11	1,77	1,65	1,60
Burdur	1,70	1,72	1,73	1,92	1,81	2,07	1,00	1,64	1,33	1,35
Bursa	1,33	1,70	1,48	1,20	1,38	1,67	1,52	1,52	1,56	1,50
Çanakkale	1,33	1,26	1,57	1,58	1,36	1,68	1,92	1,41	1,82	2,04
Çankırı	1,40	1,00	1,28	1,25	1,04	1,00	1,00	1,00	1,00	1,27

İller	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Çorum	1,46	1,42	1,48	1,11	1,00	1,00	1,00	1,00	1,31	1,77
Denizli	1,22	1,18	1,62	1,32	1,53	1,89	1,37	1,67	1,36	1,13
Diyarbakır	4,02	4,94	6,15	5,59	3,02	4,78	4,66	3,05	3,92	1,75
Düzce	2,03	2,35	2,68	2,46	2,11	1,77	1,64	2,12	1,85	1,60
Edirne	1,43	1,55	2,25	2,46	1,98	2,82	2,30	1,98	2,82	2,40
Elazığ	3,55	3,81	1,87	2,43	2,31	2,50	2,15	2,46	4,05	2,61
Erzincan	2,98	2,61	2,07	1,49	1,33	1,53	1,24	1,80	1,69	1,14
Erzurum	2,00	2,72	2,15	2,27	2,24	2,47	1,79	3,42	3,55	1,26
Eskişehir	1,37	1,53	1,63	1,52	1,37	1,82	1,72	1,47	1,43	1,20
Gaziantep	1,64	1,57	2,06	1,99	1,48	1,98	1,86	1,80	2,22	1,39
Giresun	2,41	2,77	1,68	1,56	1,51	1,98	1,73	1,59	1,26	1,20
Gümüşhane	1,59	1,80	1,62	1,90	1,47	1,85	2,05	3,70	6,28	4,13
Hakkari	8,72	14,55	13,54	19,19	16,13	19,81	16,86	33,18	44,18	15,16
Hatay	5,04	4,93	4,62	4,70	3,76	5,31	4,88	4,64	6,54	2,57
Iğdır	2,26	1,52	1,57	1,89	1,85	1,67	1,81	3,62	3,99	3,77
Isparta	1,00	1,13	2,29	1,43	1,16	1,69	1,47	1,72	2,01	1,64
İstanbul	1,00	1,00	1,10	1,00	1,02	2,01	1,57	1,52	1,39	1,16
İzmir	1,02	1,00	1,23	1,21	1,05	1,77	1,49	1,52	1,90	1,65
Kahramanmaraş	1,78	1,98	2,01	2,05	1,92	2,66	2,58	2,77	3,23	1,18
Karabük	1,45	1,22	1,23	1,11	1,16	1,66	1,65	2,21	2,24	1,68
Karaman	1,61	1,54	2,40	1,61	1,24	1,15	1,15	1,69	1,42	1,04
Kars	1,69	2,43	2,94	2,66	2,40	2,77	2,13	2,45	4,20	1,40
Kastamonu	1,65	1,64	1,56	1,84	2,11	2,11	2,23	1,98	2,65	2,67
Kayseri	1,70	2,56	1,78	2,42	1,76	1,61	1,71	2,61	1,97	1,41
Kilis	1,40	4,04	5,84	1,72	1,52	1,62	1,38	1,78	2,65	2,34
Kırıkkale	1,67	1,54	1,55	1,62	1,53	1,64	1,56	1,65	2,10	1,65
Kırklareli	1,79	1,75	1,67	1,73	1,69	2,11	1,92	2,14	2,31	1,45
Kırşehir	1,10	1,18	1,42	5,55	3,90	2,95	4,54	3,57	3,92	3,21
Kocaeli	1,39	1,27	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Konya	1,30	1,27	1,88	1,91	2,37	1,56	1,67	2,22	2,00	1,52
Kütahya	1,84	1,62	1,52	1,54	1,56	2,01	1,44	1,25	1,00	1,07

İller	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Malatya	2,02	2,15	1,88	1,74	1,60	1,90	1,38	1,39	2,71	1,28
Manisa	1,12	1,50	1,61	1,18	1,58	1,61	1,61	1,69	1,74	1,32
Mardin	5,53	5,56	4,41	5,15	2,63	2,51	2,50	2,47	7,15	2,75
Mersin	2,00	1,86	2,20	1,76	1,68	2,14	1,97	1,80	1,58	2,01
Muğla	1,24	1,00	1,97	1,28	1,11	1,64	1,15	1,00	1,00	1,00
Muş	3,72	5,82	5,00	5,00	3,49	2,38	3,36	2,24	1,78	1,18
Nevşehir	1,62	1,41	2,87	1,83	1,88	2,27	2,08	2,31	2,42	1,88
Niğde	2,23	2,63	1,89	2,16	1,85	2,36	2,69	3,51	3,64	2,25
Ordu	2,15	1,81	1,88	1,99	2,18	2,37	1,90	2,14	2,13	1,51
Osmaniye	2,28	2,51	2,20	2,02	1,87	2,12	2,07	2,58	4,01	1,68
Rize	2,60	2,23	2,48	1,73	1,75	2,49	2,54	2,68	2,20	1,62
Sakarya	1,20	1,00	1,09	1,11	1,02	1,00	1,00	1,00	1,00	1,12
Samsun	1,81	1,74	1,10	1,00	1,12	1,15	1,04	1,01	1,06	1,13
Şanlıurfa	3,12	4,37	3,65	3,13	3,38	3,54	3,43	6,83	7,49	1,94
Siirt	3,74	3,42	3,62	1,00	1,02	1,00	1,06	1,26	1,00	1,37
Sinop	2,05	1,31	1,00	2,66	2,96	4,01	2,88	3,29	3,22	2,74
Şırnak	6,70	6,95	7,99	3,34	2,98	3,38	3,45	3,88	6,56	1,54
Sivas	2,32	3,54	2,92	6,00	4,89	3,97	2,73	2,32	2,97	1,60
Tekirdağ	1,32	1,60	1,67	1,46	1,45	1,21	1,11	1,39	1,57	1,45
Tokat	2,22	2,59	1,81	2,19	2,18	2,64	1,88	1,15	1,73	1,33
Trabzon	2,26	1,78	1,83	1,56	1,52	2,30	1,98	2,08	2,07	1,96
Tunceli	1,52	2,27	2,12	1,74	1,43	1,64	2,20	3,32	2,89	2,64
Uşak	1,72	1,52	1,03	1,17	1,00	1,00	1,00	1,39	1,22	1,00
Van	5,86	3,89	4,49	6,04	4,96	6,34	4,21	5,14	5,08	1,88
Yalova	1,50	1,14	1,09	1,03	1,09	1,28	1,21	1,02	1,06	1,18
Yozgat	1,97	1,59	2,19	1,89	1,69	1,39	1,59	2,56	2,43	1,79
Zonguldak	2,66	1,99	1,95	2,04	2,53	3,08	2,50	2,86	2,48	2,46

İl müdürlüklerine ilişkin CCR Veri Zarflama Analizi bulguları ilgili tabloda sunulmaktadır. Tablodaki her yıl sütunu, illerin performansını temsil eden “etkinlik değeri”ni göstermektedir. VZA’da tam etkin kabul edilen karar verme birimlerinin (KVB) skoru 1’dir; skor 1’e yaklaştıkça performans artar. Bu nedenle etkinlik değeri 1’e en yakın olan il müdürlüğü, karşılaştırılan dönem için en iyi performansı sergileyen birimdir.

2015–2024’i kapsayan on yıllık inceleme döneminde, hiçbir ilin tüm yıllarda etkin olduğu saptanmamıştır. Bununla birlikte, en sık tam etkinliğe ulaşan iller Kocaeli (8 yıl), Bilecik (6 yıl), Sakarya (5 yıl) ve Çankırı (5 yıl) olarak öne çıkmaktadır.

Tablo 8: CCR Modeli VZA Sonucu En Etkin İller (2015-2024)

İller	Ortalama	Medyan	Minimum	Maksimum	Tam Etkin Yıl Sayısı
Sakarya	1,053	1,008	1	1,201	5
Kocaeli	1,066	1	1	1,393	8
Bilecik	1,082	1	1	1,381	6
Çankırı	1,125	1,022	1	1,401	5
Aydın	1,151	1,128	1	1,322	2
Yalova	1,16	1,116	1,023	1,497	0
Uşak	1,205	1,1	1	1,724	4
Samsun	1,216	1,108	1	1,81	1
Muğla	1,239	1,13	1	1,974	4
Çorum	1,255	1,209	1	1,773	4

Ortalama etkinlik düzeyi itibarıyla en iyi performansı sergileyen iller (2015–2024): Sakarya (1,053), Kocaeli (1,066), Bilecik (1,082), Çankırı (1,125), Aydın (1,151), Yalova (1,160), Uşak (1,205), Samsun (1,216), Muğla (1,239) ve Çorum (1,255)’dur.

Çok az sayıda il birden fazla yılda tam etkinliğe ulaşırken (ör. Kocaeli 8 yıl, Bilecik 6 yıl, Sakarya ve Çankırı 5'er yıl), illerin önemli bir kısmı hiç tam etkin olamamıştır (0 yıl). En etkin illerin medyanları da 1'e oldukça yakın seyretmekte; bu illerde dağılım sıkışık ve maksimum değerler nispeten düşüktür. Sakarya, Kocaeli ve Bilecik'in dönem ortalamaları 1'e çok yakın; aynı zamanda çoklu yılda tam etkinlik gözleniyor. Bu iller için medyanın da 1'e yakın oluşu istikrarlı etkinlik düzeyine işaret ediyor. En etkin 10'ünün bir kısmında (ör. Yalova) tam etkin yıl sayısı 0 olsa da dönem ortalaması ve medyan 1'e yakın kaldığı için genel etkinlik düzeyi yüksektir; ancak maksimum değerlerin dönemsel sıçramalara duyarlılık gösterdiği unutulmamalıdır.

Buna karşın yıllar itibariyle hiçbir zaman tam etkin olmayan 60 il bulunmaktadır (Yalova, Tekirdağ, Denizli, Bolu, Karaman, Bursa, Manisa, Eskişehir, Karabük, Çanakkale, Bartın, Kırıkkale, Balıkesir, Ankara, Giresun, Konya, Erzincan, Gaziantep, Malatya, Antalya, Kırklareli, Afyonkarahisar, Mersin, Yozgat, Trabzon, Kayseri, Tokat, Ordu, Kastamonu, Nevşehir, Düzce, Tunceli, Edirne, Kahramanmaraş, Rize, Batman, Osmaniye, Aksaray, Erzurum, Iğdır, Kilis, Zonguldak, Kars, Niğde, Gümüşhane, Elazığ, Ardahan, Kırşehir, Ağrı, Sivas, Muş, Bitlis, Bingöl, Mardin, Şanlıurfa, Diyarbakır, Şırnak, Hatay, Van, Hakkâri).

Tablo 9: CCR Modeli VZA Sonucu En Etkinsiz İller (2015-2024)

İller	Ortalama	Medyan	Minimum	Maksimum	Tam Etkin Yıl Sayısı
Hakkâri	20,132	16,495	8,718	44,183	0
Van	4,789	5,02	1,88	6,341	0
Hatay	4,699	4,791	2,569	6,543	0
Şırnak	4,678	3,665	1,544	7,987	0
Diyarbakır	4,188	4,339	1,754	6,146	0

Şanlıurfa	4,088	3,482	1,938	7,494	0
Mardin	4,066	3,582	2,474	7,15	0
Bingöl	4,051	4,141	1,594	5,831	0
Bitlis	3,826	3,838	1,758	5,707	0
Muş	3,396	3,426	1,181	5,819	0

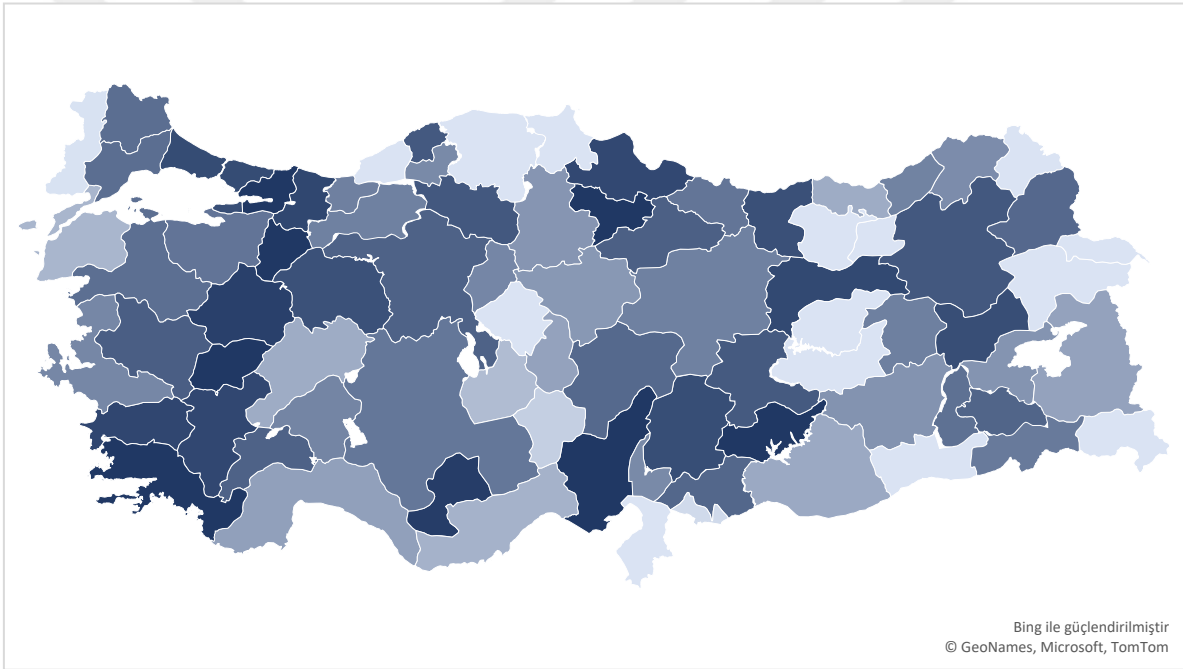
Ortalama etkinlik değerlerine bakıldığında en düşük performans gösteren illerin Hakkâri (20,132), Van (4,789), Hatay (4,699), Şırnak (4,678), Diyarbakır (4,188), Şanlıurfa (4,088), Mardin (4,066), Bingöl (4,051), Bitlis (3,826) ve Muş (3,396) olduğu gözlenmektedir.

En etkinsiz grupta hem medyan hem de maksimum değerlerin belirgin biçimde yüksek olması, çıktı açığının süreklilik gösterdiğine ve de bazı yıllarda aşırı sapma yaşandığına işaret etmektedir. Özellikle Hakkâri’de en düşük değer dahi 1’in oldukça üzerindedir ve maksimum değer çok yüksektir. En etkinsiz 10 ilde medyanların dahi yüksek olması, yapısal çıktı açığının (ör. işe yerleştirme veya ilgili çıktı vektörü) yıllar boyunca devam ettiğini düşündürüyor. Maksimum değerlerdeki aşırı seviyeler (özellikle Hakkâri) bazı yıllarda sınırdan ciddi uzaklaşmayı yansıtıyor.

Tekil yıl gözlemleri içinde Kahramanmaraş ili için kaydedilen en düşük etkinlik değeri 2023 yılında 3,23’tür. 2023 yılının Şubat ayında Kahramanmaraş ve çevresindeki illerde meydana gelen depremin işgücü piyasaları yanında Kurumların performansını da önemli ölçüde etkilemiş olması tabii bir sonuçtur. Bu bulgular, etkinlik düzeylerinin iller arasında kayda değer farklılıklar gösterdiğini ve performansın zamana göre dalgalandığını ortaya koymaktadır.

Bu dağılım, program tasarımlarının bölgesel farklılıkları dikkate alarak (ör. sektör kompozisyonu, beceri uyumu, işveren talep yoğunluğu) yeniden kalibre edilmesi gerektiğini ima ediyor. Üst dilimdeki illerin uygulama pratikleri (danışmanlık süreci, işverenle eşleştirme yoğunluğu, program karması vb.) iyi uygulama örneği olarak incelenebilir.

Aşağıdaki şekilde CCR çıktı yönlü modelle yapılan veri zarflama analizi sonucu İŞKUR İl Müdürlüklerinin IBBS3 düzeyinde etkinlik haritası gösterilmektedir.



Şekil 2: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu İllerin Etkinliği

Şekil 2 ile illerin 2024 yılında CCR modeli ile hesaplanan birbirlerine karşı göreceli etkinliği gösterilmeye çalışılmıştır. Etkin olan iller koyu renkle, etkin olmayan iller ise açık renkle gösterilmektedir. İki renkli bu skalada renk koyulaştıkça etkinlik değeri 1'e yaklaşmaktadır.

Tablo 10: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu Diyarbakır İli Potansiyel İyileştirme Göstergeleri

Diyarbakır (2024 Yılı)		Gerçek Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme
Girdiler	Kayıtlı İşsizler	56.940	56.617	-%0,57
Çıktılar	Açık İş Sayısı	27.401	48.823	%78
	Açılan Kurs Sayısı	427	744	%74
	Katılan Kursiyer Sayısı	3.254	5.692	%75
	İşe Yerleştirme	20.191	35.083	%74

Bu sonuçlar, CCR çıktı yönlü VZA’da Diyarbakır’ın 2024 yılı için gözlenen değerlerinin, etkin sınıra projeksiyonla elde edilen “hedef değerler” ve bunlara karşılık gelen “potansiyel geliştirme” oranlarını göstermektedir. Model çıktıları, Diyarbakır’ın girdilerde (örneğin kayıtlı işsiz sayısı) anlamlı bir “fazlalık” taşımadığını; nitekim kayıtlı işsizlerde hedef değer gerçeğe yakından yalnızca -%0,57 oranında aşağıda olduğunu göstermektedir. Bu bulgu, çıktı yönelimli kurguya uygun biçimde, etkinliğe ulaşmak için esas gereksinimin girdileri kısmak değil çıktıları genişletmek olduğuna işaret eder.

Çıktılarda ise oldukça benzer büyüklükte bir genişleme gereksinimi gözlenmektedir: her biri yaklaşık 1,75 katına çıkarılmalıdır (sırasıyla +%78; +%74; +%75; +%74). Bu yakın oranlar, CCR’nin sabit getiri varsayımı altında Diyarbakır’ın etkin sınıra ulaşmak için “ölçek nötr” ve esasen radyal (tüm çıktıların aynı oranda arttığı) bir genişleme yapması gerektiğini düşündürür. Nitekim kurs sayısı ile kursiyer sayısının birlikte yaklaşık aynı katsayıyla artması, kurs başına katılımcı yoğunluğunun projeksiyonda neredeyse sabit kaldığını ($\approx 7,62$ ’den $\approx 7,64$ ’e) ve modelin bileşimi değiştirmekten ziyade ölçeği büyütmeyi önerdiğini göstermektedir. Sınıf büyüklüğü değiştirilmeden kurs sayısı arttırılmalıdır.

Nicel olarak bakıldığında Diyarbakır'ın etkin sınıra ulaşabilmesi için kabaca şu ek çıktılar üretmesi gerekir: açık işler +21.422; açılan kurslar +317,5; kursiyerler +2.438; işe yerleştirme +14.892. Buna karşılık girdide (kayıtlı işsiz) yalnızca 323 birimlik ihmal edilebilir küçülme önerilmektedir.

Diyarbakır'ın etkin sınıra yakınsaması; (i) işveren ağı ve saha temasını genişleterek açık iş hacmini artırmayı, (ii) kurs sayısını yükseltip mevcut sınıf yoğunluğunu korumayı ve (iii) eşleştirme-yerleştirme süreçlerinde dönüşüm kalitesini en az mevcut düzeyde tutarak mutlak yerleştirme sayısını büyütmeyi gerektirir. CCR altında elde edilen bu hedefler, akran gözlemlerinin içinde teknolojik olarak erişilebilir ve uygulamaya dönük yol göstericidir.

Tablo 11: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu Van İli Potansiyel İyileştirme Göstergeleri

Van (2024 Yılı)		Gerçek Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme
Girdiler	Kayıtlı İşsizler	34.375	34.242	-%0,4
Çıktılar	Açık İş Sayısı	13.345	29.580	%122
	Açılan Kurs Sayısı	144	421	%192
	Katılan Kursiyer Sayısı	1.963	3.680	%87
	İşe Yerleştirme	11.040	20.655	%87

CCR çıktı yönlü VZA'da Van'ın 2024 yılı için gözlenen değerlerinin, etkin sınıra projeksiyonla elde edilen "hedef" vektörüne göre yorumunu aşağıdaki şekilde ortaya koyabiliriz.

Van'da, etkinliğe yaklaşmak için çıktılarda iki farklı dinamik öne çıkar: (i) Açık iş sayısı (+%121,7; 13.345→29.580) ve açılan kurs sayısı (+%192,4; 144→421) için yüksek ölçek genişlemesi gereklidir. (ii) Katılan kursiyer (+%87,5; 1.963→3.680) ve işe yerleştirme (+%87,1; 11.040→20.655) için artış gereksinimi daha ılımlıdır.

Bu da bize, hedef noktanın yalnızca “hepsini aynı oranda büyüt” önerisinden (radyal genişleme) ibaret olmadığını; özellikle açık iş ve kurs sayısı göstergelerinde ilave, değişken-bazlı (non-radyal) iyileştirme ihtiyacının ağır bastığını ima eder.

Sonuç olarak, Van’ın etkin sınıra yakınsaması; (1) işveren ilişkileri ve sektör teması yoluyla açık iş hacmini güçlü biçimde artırmayı, (2) kurs sayısını özellikle yeni alanlara yayarak büyütmeyi, (3) mevcut dönüşüm düzeyi korunurken mutlak yerleştirme sayısını talep genişlemesiyle yükseltmeyi gerektirir.

3.4.2. BCC Modeli ile İBBS Düzey 3 Bazında VZA

81 il müdürlüğünde uygulanan aktif işgücü politikalarına çıktı yönlü BCC yöntemi ile Veri Zarflama Analizi uygulanmıştır. Ortaya çıkan sonuç aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 12: İBBS Düzey 3 Bazında BCC Modeli VZA Sonuçları (2015-2024)

İller	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Adana	1,03	1,37	1,49	1,29	1,11	1,00	1,04	1,00	1,11	1,00
Adıyaman	2,92	3,52	1,88	1,57	1,39	1,31	1,20	1,00	1,13	1,00
Afyonkarahisar	1,00	1,21	1,58	1,78	1,94	1,75	2,30	2,44	2,32	1,89
Ağrı	2,99	3,18	3,02	2,13	2,28	2,46	3,34	3,25	3,23	2,84
Aksaray	2,47	2,58	2,48	2,36	1,94	1,97	1,89	2,44	2,14	2,03
Amasya	1,99	2,00	1,33	1,29	1,34	1,24	1,06	1,03	1,16	1,00
Ankara	1,00	1,24	1,32	1,12	1,09	1,00	1,23	1,23	1,11	1,16
Antalya	1,50	1,24	1,00	1,09	1,06	1,74	1,88	1,19	1,54	1,74
Ardahan	1,76	1,92	2,19	1,84	1,82	1,54	1,23	1,07	1,78	1,74
Artvin	1,64	1,00	1,17	1,12	1,00	1,18	1,32	1,60	2,35	1,32
Aydın	1,12	1,27	1,14	1,12	1,04	1,00	1,00	1,17	1,08	1,11

İller	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Balıkesir	1,26	1,44	1,82	1,63	1,50	1,55	1,64	1,90	2,08	1,41
Bartın	1,69	1,83	1,19	1,41	1,84	1,59	1,89	1,00	1,58	1,05
Batman	1,76	2,80	1,57	1,42	1,33	1,55	1,52	1,18	1,82	1,41
Bayburt	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Bilecik	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,11	1,00	1,00
Bingöl	4,67	4,26	3,17	4,03	3,50	3,29	3,71	3,75	3,45	1,45
Bitlis	3,02	5,01	3,21	3,52	3,36	4,94	2,77	1,85	2,87	1,69
Bolu	1,49	1,79	1,25	1,36	1,23	1,09	1,11	1,52	1,50	1,46
Burdur	1,55	1,60	1,62	1,87	1,80	1,96	1,00	1,42	1,31	1,10
Bursa	1,31	1,68	1,31	1,08	1,16	1,13	1,12	1,17	1,07	1,11
Çanakkale	1,31	1,23	1,51	1,57	1,35	1,67	1,91	1,40	1,80	1,94
Çankırı	1,08	1,00	1,19	1,23	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Çorum	1,00	1,40	1,18	1,06	1,00	1,00	1,00	1,00	1,24	1,77
Denizli	1,17	1,16	1,57	1,18	1,46	1,88	1,37	1,65	1,36	1,11
Diyarbakır	2,47	3,11	2,77	2,58	2,40	2,20	2,22	2,29	1,95	1,31
Düzce	1,97	2,12	2,60	1,94	2,02	1,65	1,57	1,90	1,76	1,58
Edirne	1,36	1,43	2,14	2,31	1,94	2,70	2,28	1,94	2,65	2,27
Elazığ	2,65	3,80	1,67	2,03	2,21	2,49	2,07	2,23	4,04	2,60
Erzincan	2,97	2,45	1,85	1,39	1,32	1,49	1,18	1,78	1,67	1,04
Erzurum	1,94	2,71	1,87	1,76	2,02	1,99	1,59	3,12	3,42	1,26
Eskişehir	1,31	1,53	1,43	1,35	1,35	1,80	1,72	1,38	1,41	1,15
Gaziantep	1,37	1,57	1,55	1,37	1,36	1,40	1,41	1,49	1,72	1,23
Giresun	1,96	2,77	1,45	1,55	1,48	1,86	1,68	1,55	1,21	1,20
Gümüşhane	1,07	1,24	1,34	1,70	1,43	1,53	1,68	2,76	5,42	2,10
Hakkari	5,30	14,55	10,14	15,33	13,72	18,69	16,56	32,09	42,62	13,78
Hatay	2,23	3,19	3,52	3,72	3,39	4,11	3,62	4,12	4,28	2,20
Iğdır	2,14	1,23	1,49	1,86	1,80	1,67	1,77	3,46	3,93	3,49
İsparta	1,00	1,08	2,19	1,43	1,16	1,69	1,44	1,71	1,94	1,55
İstanbul	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
İzmir	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,10	1,31	1,37
Kahramanmaraş	1,59	1,97	1,70	1,87	1,86	2,44	2,39	2,43	3,12	1,06

İller	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Karabük	1,41	1,14	1,22	1,10	1,15	1,66	1,59	2,18	2,22	1,59
Karaman	1,60	1,49	2,36	1,61	1,16	1,15	1,10	1,62	1,41	1,00
Kars	1,63	2,22	2,72	2,61	2,40	2,73	2,10	2,18	4,13	1,00
Kastamonu	1,58	1,54	1,51	1,82	2,08	2,05	2,21	1,85	2,65	2,50
Kayseri	1,54	2,54	1,65	2,20	1,72	1,61	1,70	2,60	1,91	1,31
Kilis	1,02	3,60	5,36	1,71	1,51	1,43	1,28	1,78	2,56	2,18
Kırıkkale	1,66	1,47	1,52	1,59	1,50	1,51	1,55	1,58	1,93	1,49
Kırklareli	1,74	1,71	1,54	1,67	1,69	2,11	1,74	2,08	2,26	1,31
Kırşehir	1,00	1,10	1,37	4,60	3,63	2,30	3,80	3,51	2,72	2,64
Kocaeli	1,39	1,26	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Konya	1,30	1,26	1,64	1,66	2,04	1,32	1,51	1,89	1,52	1,49
Kütahya	1,71	1,60	1,43	1,48	1,42	1,88	1,43	1,14	1,00	1,05
Malatya	1,77	2,14	1,36	1,17	1,27	1,63	1,24	1,21	2,54	1,28
Manisa	1,11	1,49	1,55	1,17	1,46	1,57	1,59	1,68	1,69	1,31
Mardin	2,93	4,81	3,01	2,99	2,11	1,85	1,90	2,26	6,94	2,75
Mersin	1,45	1,61	1,57	1,25	1,29	1,57	1,63	1,47	1,42	1,73
Muğla	1,11	1,00	1,65	1,25	1,10	1,63	1,14	1,00	1,00	1,00
Muş	3,38	5,81	3,70	3,47	3,07	2,14	2,96	2,04	1,77	1,14
Nevşehir	1,45	1,30	2,83	1,79	1,88	2,15	1,97	2,16	2,11	1,59
Niğde	2,11	2,63	1,88	2,15	1,84	2,22	2,68	3,47	3,44	2,15
Ordu	1,56	1,81	1,59	1,59	1,79	2,22	1,76	1,88	2,06	1,51
Osmaniye	1,95	2,49	1,69	1,46	1,61	1,98	2,03	2,31	4,01	1,68
Rize	2,52	2,21	2,06	1,70	1,72	2,44	2,44	2,68	2,12	1,57
Sakarya	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,07
Samsun	1,03	1,27	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,02
Şanlıurfa	1,42	2,68	1,85	2,90	3,33	3,49	3,35	6,42	7,23	1,80
Siirt	3,43	3,20	3,29	1,00	1,00	1,00	1,02	1,07	1,00	1,06
Sinop	1,96	1,11	1,00	2,24	2,75	3,94	2,80	3,13	3,19	2,69
Şırnak	5,56	6,93	5,47	1,55	1,66	1,46	1,94	2,90	3,09	1,03
Sivas	2,09	3,47	2,29	4,07	4,27	3,88	2,49	2,13	2,84	1,55
Tekirdağ	1,30	1,60	1,66	1,45	1,43	1,19	1,11	1,39	1,47	1,43

İller	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tokat	2,14	2,53	1,48	1,53	1,88	2,59	1,87	1,06	1,73	1,32
Trabzon	1,75	1,77	1,55	1,55	1,43	2,10	1,85	2,07	1,95	1,93
Tunceli	1,00	1,27	1,83	1,34	1,12	1,00	1,00	1,43	1,00	1,00
Uşak	1,44	1,50	1,00	1,15	1,00	1,00	1,00	1,36	1,22	1,00
Van	2,07	3,17	2,49	3,44	3,43	4,11	2,96	4,17	3,89	1,77
Yalova	1,29	1,00	1,05	1,02	1,07	1,16	1,07	1,00	1,00	1,00
Yozgat	1,83	1,53	1,86	1,89	1,67	1,35	1,58	2,52	2,42	1,59
Zonguldak	2,23	1,92	1,53	1,82	2,32	2,94	2,34	2,83	2,48	2,40

BCC modelinin çıkış yönlü çerçevesinde 1 değeri tam etkinliği, 1'in üzerindeki değerler ise çıktı yönünde ne kadar iyileştirme gerektiğini anlatır. Bu nedenle karşılaştırmalarda “1’e ne kadar yakınsa o kadar etkin” ilkesi esas alınmaktadır. Ortalama ve medyan, bir ilin on yıllık performansının merkezî eğilimini; minimum ve maksimum ise en iyi ve en zayıf yıllarını gösterir. “Tam etkin yıl sayısı” metriği (değer=1 olan yılların adedi) ise istikrarlı etkinlik hakkında bir göstere işlevi görür.

2015–2024’i kapsayan on yıllık inceleme döneminde ortalama etkinlik değerleri en yüksek olan on il aşağıda gösterilmektedir.

Tablo 13: BCC Modeli VZA Sonucu En Etkin İller (2015-2024)

İller	Ortalama	Medyan	Minimum	Maksimum	Tam Etkin Yıl Sayısı
İstanbul	1	1	1	1	10
Bayburt	1	1	1	1	10
Sakarya	1,007	1	1	1,072	9
Bilecik	1,011	1	1	1,114	9
Samsun	1,032	1	1	1,268	7
Çankırı	1,051	1	1	1,231	6

Kocaeli	1,065	1	1	1,387	8
Yalova	1,066	1,031	1	1,291	3
İzmir	1,077	1	1	1,369	7
Aydın	1,105	1,113	1	1,268	2

BCC modeli, değişen ölçek koşullarını dikkate aldığı için tam etkin çıkan birim sayısı CCR'a kıyasla daha yüksektir; nitekim iki il (İstanbul ve Bayburt) tüm yıllarda tam etkin görünmektedir. Sakarya, Bilecik, Samsun, Çankırı ve Kocaeli bu grubun hemen arkasından gelmektedir.

Yıllara göre baktığımızda ülke medyanı 1'in biraz üstünde gidip gelmekte ancak çok sert değişmemektedir. Bu da çoğu ilde performans açığının tamamen kapanmadığını, yine de medyanın yavaş yavaş 1'e doğru yaklaştığını göstermektedir. En etkin grupta ortalama ile medyanın birbirine yakın olması ve her ikisinin de 1'e yakın seyretmesi, uç yılların (maksimum değerlerin) genel değerlendirmeyi çok fazla bozmadığını gösterir. Buna karşılık alt dilimde medyanın dahi yüksek olması, yapısal ve kalıcı çıktı açığına işaret eder.

En etkin kümeye giren illerde hem ortalama hem de medyan 1'e oldukça yakındır; çoğunda birden fazla yılda tam etkinlik gözlenir. Bu, sadece tekil "iyi yıl" performansından ziyade süreklilik olduğuna işarettir. Bu grupta maksimum değerlerin dahi aşırı sıçramadığı, minimum değerlerin ise çoğu zaman 1'e temas ettiği görülür. Bu tablo, etkinlik sınırına yakın konumlanmanın yıllara yayılan bir uygulama kapasitesi (eşleştirme kalitesi, program karmasının uygunluğu, işveren taleplerinin doğru yakalanması vb.) ile desteklendiğini ima eder.

BCC, ölçeğe göre değişken getiri varsayımı altında “saf teknik etkinlik”e odaklanır. Bu nedenle BCC’de üst sıralara çıkan bir ilin başarısı, ölçek koşullarından ziyade organizasyonel/operasyonel süreçlerinin etkinliğine daha doğrudan işaret eder. Sonuçlar okunurken bu ayrım göz önünde tutulmalıdır.

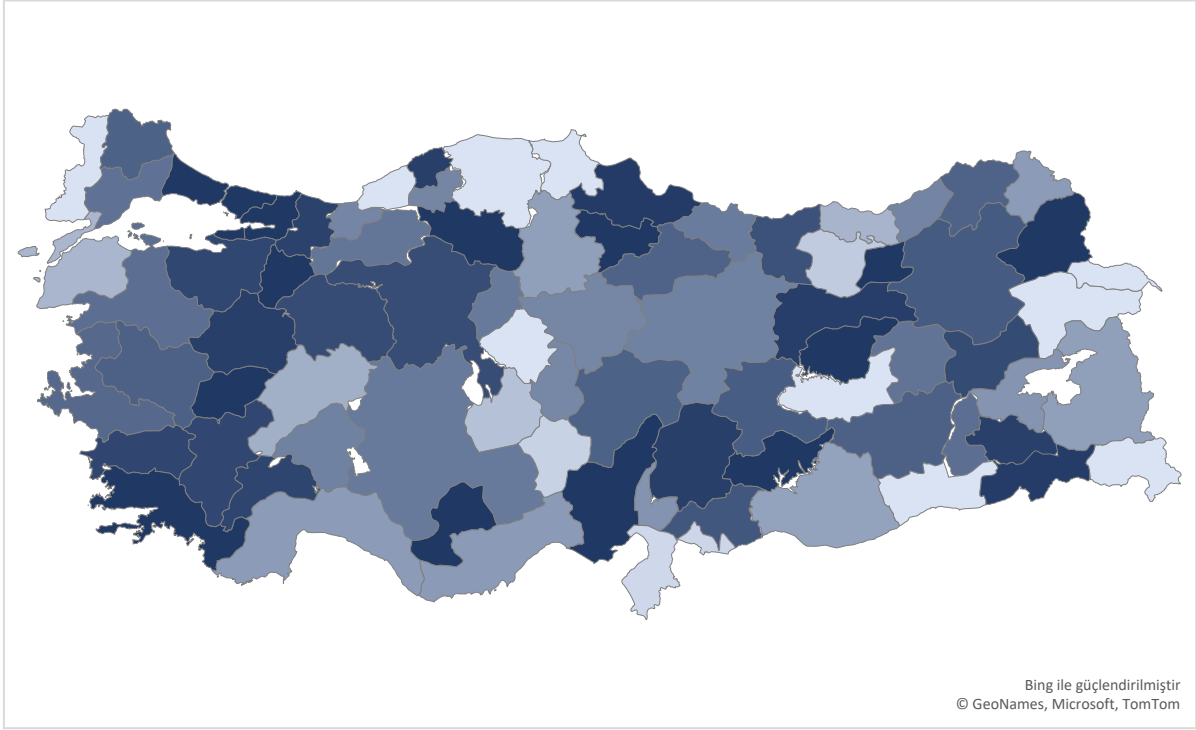
Yıllar itibariyle hiçbir zaman tam etkin olmayan 51 il bulunmaktadır (Bursa, Bolu, Denizli, Tekirdağ, Eskişehir, Gaziantep, Manisa, Mersin, Karabük, Malatya, Konya, Çanakkale, Kırıkkale, Balıkesir, Batman, Giresun, Ardahan, Erzincan, Ordu, Kırklareli, Trabzon, Tokat, Yozgat, Kayseri, Düzce, Nevşehir, Kastamonu, Gümüşhane, Kahramanmaraş, Edirne, Osmaniye, Rize, Erzurum, Aksaray, Kilis, Zonguldak, Iğdır, Diyarbakır, Niğde, Elazığ, Ağrı, Sivas, Muş, Van, Mardin, Şırnak, Bitlis, Hatay, Şanlıurfa, Bingöl, Hakkari).

Tablo 14: BCC Modeli VZA Sonucu En Etkinsiz İller (2015-2024)

İller	Ortalama	Medyan	Minimum	Maksimum	Tam Etkin Yıl Sayısı
Hakkâri	18,277	14,94	5,301	42,622	0
Bingöl	3,526	3,602	1,45	4,665	0
Şanlıurfa	3,448	3,113	1,425	7,227	0
Hatay	3,436	3,566	2,196	4,278	0
Bitlis	3,224	3,117	1,69	5,014	0
Şırnak	3,158	2,416	1,026	6,927	0
Mardin	3,155	2,841	1,854	6,944	0
Van	3,148	3,298	1,767	4,169	0
Muş	2,95	3,014	1,14	5,815	0
Sivas	2,908	2,665	1,553	4,274	0

Ortalama etkinlik değerlerine bakıldığında en düşük performans gösteren illerin Hakkâri (18,277), Bingöl (3,526), Şanlıurfa (3,448), Hatay (3,436), Bitlis (3,224), Şırnak (3,158), Mardin (3,155), Van (3,148), Muş (2,950) ve Sivas (2,908) olduğu gözlenmektedir.

Aşağıdaki şekilde BCC çıktı yönlü modelle yapılan veri zarflama analizi sonucu İŞKUR İl Müdürlüklerinin IBBS3 düzeyinde etkinlik haritası gösterilmektedir.



Şekil 3: 2024 Yılı BCC Modeli VZA Sonucu İllerin Etkinliği

Şekil 3 ile illerin 2024 yılında BCC modeli ile hesaplanan birbirlerine karşı göreceli etkinliği gösterilmeye çalışılmıştır. Etkin olan iller koyu renkle, etkin olmayan iller ise açık renkle gösterilmektedir. İki renkli bu skalada renk koyulaştıkça etkinlik değeri 1'e yaklaşmaktadır.

Tablo 15: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu Hakkâri İli Potansiyel İyileştirme Göstergeleri

Hakkâri (2024 Yılı)		Gerçek Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme
Girdiler	Kayıtlı İşsizler	11.995	12.040	%0,4
Çıktılar	Açık İş Sayısı	1.608	22.249	%1284
	Açılan Kurs Sayısı	9	125	%1284
	Katılan Kursiyer Sayısı	23	335	%1358
	İşe Yerleştirme	677	15.155	%2139

Bu sonuçlar, BCC çıktı yönlü VZA’da Hakkâri’nin 2024 yılında elde edilen hedef vektörünü temel almaktadır.

Hakkâri’nin etkin sınıra uzaklığı belirgin biçimde çıktı tarafındaki yetersizlikten kaynaklanmaktadır. Girdi göstergesi olan kayıtlı işsiz sayısında hedef (12.040) gerçekleşene göre yalnızca +%3,7’lik önemsiz bir fark vardır; bu, BCC’nin projeksiyonundan doğan yönetsel olarak nötr bir sapma olarak görülebilir. Buna karşılık, dört çıktı için gereken artışlar çok yüksektir: Açık iş sayısı: 1.608 → 22.249 (+%1.283,6, ≈ 13,84 kat). Açılan kurs sayısı: 9 → 125 (+%1.284,2, ≈ 13,89 kat). Katılan kursiyer sayısı: 23 → 335 (+%1.357,9, ≈ 14,57 kat). İşe yerleştirme: 677 → 15.155 (+%2.138,5, ≈ 22,39 kat).

Bu sonuçlar iki önemli noktaya işaret eder. Birincisi, talep yakalama (açık iş) kapasitesinin güçlendirilmesi zorunludur: 100 kayıtlı işsize düşen açık iş sayısı 13,4’ten 184,8’e çıkarılmalıdır. İkincisi, işe yerleştirme göstergesi, genel ölçek genişlemesinin de ötesinde özel bir iyileştirme gerektirir: açık iş başına yerleştirme oranı %42,1’den %68,1’e yükseltilmelidir. Bu, işveren temasının derinleştirilmesi, eşleştirme kalitesinin artırılması ve yerleştirme sonrası takibin güçlendirilmesi gibi süreç iyileştirmelerini zorunlu kılar.

Eğitim tarafında, kurs başına katılımcı yaklaşık sabit kalmaktadır (2,56 → 2,68). Bu, modelin Hakkâri için “sınıfları büyütmekten çok kurs sayısını artırmayı” önerdiğini; yani

daha yaygın ve modüler bir portföyün (küçük gruplar, yerel ihtiyaçlara dönük programlar) etkin sınıra yakınsamada daha uygun olacağını gösterir. Nicel açıdan bakıldığında, etkin sınıra ulaşmak için ek üretim gereksinimi şudur: +20.641 açık iş, +116 kurs, +312 kursiyer, +14.478 yerleştirme (girdide $\approx$ +45 kişilik ihmal edilebilir fark).

Sonuç olarak, Hakkâri'nin saf teknik etkinliğe yaklaşması; (i) işveren ağı ve saha temasını büyüterek talep hacmini katlamayı, (ii) kurs sayısını yeni alanlara yayarak portföyü genişletmeyi ve (iii) eşleştirme/yerleştirme süreçlerini belirgin şekilde iyileştirmeyi gerektirir. Bu üç eksen, BCC'nin işaret ettiği büyük radyal genişlemeyi tamamlayacak hedefli süreç iyileştirmeleri ile birlikte ele alındığında, etkin sınıra anlamlı yakınsama sağlayacaktır.

Tablo 16: 2024 Yılı CCR Modeli VZA Sonucu Şanlıurfa İli Potansiyel İyileştirme Göstergeleri

Şanlıurfa (2024 Yılı)		Gerçek Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme
Girdiler	Kayıtlı İşsizler	11.708	11.764	%0,5
Çıktılar	Açık İş Sayısı	3.912	10.563	%170
	Açılan Kurs Sayısı	84	152	%81
	Katılan Kursiyer Sayısı	614	1.098	%79
	İşe Yerleştirme	3.407	5.661	%66

Bu sonuçlar, BCC çıktı yönlü VZA'da Şanlıurfa'nın 2024 yılında elde edilen hedef vektörünü temel almaktadır.

Kayıtlı işsiz hedefi gerçekleşenin yalnızca +%0,48 üzerinde (11.708→11.764). Bu çok küçük fark, etkinliğe yaklaşmanın esasen çıktı artışı ile sağlanacağını gösterir. Açık iş sayısı için +%170,0 artış (3.912→10.563; $\approx$ 2,70 kat) gerekmektedir. 100 kayıtlı işsize düşen açık iş sayısı 33,4'ten 89,8'e yükseltilmelidir; bu, işveren erişimi ve talep yakalama kapasitesinin kuvvetle genişletilmesini ima eder. Açılan kurs sayısı +%80,95 (84→152) ve

katılan kursiyer +%78,83 (614→1.098) artmalıdır. İki göstergenin benzer oranda büyümesi, program portföyünün ölçek olarak genişletilmesini; ancak kompozisyonun köklü biçimde değişmediğini düşündürür. Nitekim kurs başına katılımcı neredeyse sabittir (7,31→7,22).

İşe yerleştirme düzeyi: +%66,16 artışla (3.407→5.661) mutlak yerleştirme sayısı yükseltilmektedir. Yerleştirme/açık iş oranının %87,1'den %53,6'ya gerilemesi, açık iş havuzunun hızlı büyümesine karşılık dönüşüm oranının bir miktar seyrelmesine işaret eder; buna karşın yerleştirme/kayıtlı işsiz oranı %29,1'den %48,1'e yükseldiği için işsiz havuzu açısından etkin yerleştirme yoğunluğu artmaktadır. Yorum olarak: hedef nokta, talebi büyütürken (daha çok açık iş), mutlak yerleştirme sayısını anlamlı biçimde artırmayı öngörmektedir.

Hedef değer ile gerçekleşen değer arasındaki nicel farklar; +6.651 açık iş, +68 kurs, +484 kursiyer, +2.254 işe yerleştirme olarak kendini göstermektedir (girdide +56 kişilik fark önemsizdir). Şanlıurfa'nın etkin sınıra yakınsaması, (i) işveren ağı ve saha temasını genişleterek açık iş hacmini belirgin biçimde artırmayı, (ii) kurs ve katılımcı sayısını dengeli biçimde büyütürken program ölçeğini genişletmeyi, (iii) bu büyüme sırasında yerleştirme dönüşüm kalitesini koruyup güçlendirmeyi gerektirir.

TARTIŞMA ve SONUÇ

BCC (ölçeğe göre değişen getiri) yaklaşımıyla 2015–2024 dönemi için hesaplanan etkinlik skorlarında 1 değeri tam etkinliği ifade eder. Dönem ortalaması temel alındığında, iki ilin—İstanbul ve Bayburt— on yılın tamamında tam etkinlik düzeyini koruduğu (10/10) görülmektedir. Bu grubu, ortalama skoru yüksek ve tam etkin yıl sayısı nispeten fazla olan Sakarya (1,007; 9/10), Bilecik (1,011; 9/10), Samsun (1,032; 7/10), Çankırı (1,051; 6/10) ve Kocaeli (1,065; 8/10) izlemektedir. Buna karşılık, dönemin en düşük ortalama etkinliklerine sahip iller Hakkâri (18,277), Bingöl (3,526), Şanlıurfa (3,448), Hatay (3,436), Bitlis (3,224), Şırnak (3,158), Mardin (3,155), Van (3,148), Muş (2,950) ve Sivas (2,908) olarak belirlenmiştir.

Bu sonuçlar, bir önceki bölümde raporlanan CCR (ölçeğe göre sabit getiri) bulgularıyla karşılaştırıldığında iki temel farkı ortaya koymaktadır. İlk olarak, CCR modelinde hiçbir il tüm yıllarda tam etkinliğe ulaşamazken, BCC’de iki ilin on yıl boyunca tam etkin kalması, değişen ölçek varsayımının teknik etkinliği CCR’a kıyasla daha “esnek” bir üretim sınırı üzerinde değerlendirdiğini göstermektedir. İkinci olarak, BCC sonuçlarında üst sıralara yükselen ve kimi zaman tam etkinlik düzeyine gelen iller (örneğin İstanbul, Bayburt ve İzmir) CCR’da aynı ölçüde öne çıkmamaktadır. Bu durum, CCR skorlarının “ölçek etkisi” ile birlikte ölçülmesi nedeniyle bazı illerde (özellikle üretim hacmi, talep yapısı veya kurumsal kapasite bakımından optimal ölçekten sapmaların bulunduğu yerlerde) teknik etkinliğin olduğundan daha düşük görünebildiğine işaret eder. Nitekim CCR’da üst sıralarda yer alan Sakarya, Bilecik ve Kocaeli’nin BCC’de de yüksek performanslarını koruması, bu illerde ölçekten kaynaklanan bir kısıtın görece zayıf olduğunu; buna karşılık BCC’de tam etkinliğe yükselen ancak CCR’da ilk sıralara girmeyen illerin ise esas sorununun “ölçek

etkinliği” bileşeninde yattığını düşündürmektedir. Bu sonuçlar, BCC’nin “saf teknik etkinlik”, CCR’ın ise “ölçek etkinliği + saf teknik etkinlik” bileşimini yansıttığına ilişkin literatürle uyumludur (Dağ, 2020: 42).

Alt sıralar açısından da modeller arası uyum dikkat çekicidir: Hakkâri, Şırnak, Hatay, Van, Şanlıurfa ve Bingöl gibi iller, her iki modelde de görelî olarak düşük ortalama etkinlikler sergilemektedir. Bu eş yönlü bulgu, düşük performansın yalnızca ölçek varsayımından kaynaklanmadığını; süreç, girdi bileşimi veya çıktının niteliği gibi saf teknik unsurlara ilişkin gelişim alanlarının da bulunduğunu göstermektedir. Öte yandan, BCC’nin doğası gereği (aynı yönelim altında) skorların genel olarak CCR’a kıyasla daha yüksek seyretmesi ve “tam etkin” birim sayısının artması beklenen bir sonuçtur; çalışmadaki bulgular bu teorik beklentiyle uyumludur.

Alt dilimde yer alan iller için, program karmasının (İEP/MEK ağırlıkları, sektör odakları, istihdam vaadi güçlü alanlar) yeniden kalibrasyonu, işverenle eşleştirmeyi hızlandıran mekanizmalar ve danışmanlık yoğunluğunun artırılması gerekli görünmektedir. Üst dilimdeki illerin tekrarlanabilir uygulama kalıpları (işe yerleştirme kanalları, kurs-işe geçiş oranlarını artıran mikro süreçler) benzer sosyo-ekonomik profildeki illere aktarılabilir.

Sonuç olarak, CCR ve BCC birlikte okunduğunda şu ayrım belirginleşmektedir: CCR sonuçları “ölçek etkisi” ile iç içe geçmiş toplam etkinliği yansıtırken, BCC sonuçları “saf teknik etkinliği” izole eder. Bu nedenle, CCR’da görelî olarak düşük kalan ve BCC’de belirgin biçimde yükselen illerde temel sorun alanı ölçek uyumsuzluğu (optimum ölçeğe uzaklık) iken; her iki modelde de düşük kalan illerde öncelik, süreç verimliliği ve girdi-çıkıtı dönüşüm teknolojisinin iyileştirilmesidir. Böylelikle, kaynak tahsisi ve program tasarımı kararları (örneğin kapasite ölçeklemesi, eşleştirme süreçlerinin optimize edilmesi veya

teknik/örgütsel iyileştirme müdahaleleri) daha hedefli ve etkili biçimde kurgulanabilir. Ölçeğe göre değişken getiri varsayımı altında çalışan BCC’de üst sıralara çıkan bir ilin başarısı, ölçek koşullarından ziyade organizasyonel/operasyonel süreçlerinin etkinliğine daha doğrudan işaret eder. Sonuçlar okunurken bu ayırım göz önünde tutulmalıdır.

Bu çalışma, İŞKUR’un il düzeyindeki (İBBS-3) etkinliğini Veri Zarflama Analizi (VZA) çerçevesinde inceleyerek, aktif işgücü piyasası politikalarının (AİP) sahadaki uygulanma kapasitesi ve çıktı üretme gücü hakkında kanıta dayalı bir değerlendirme sunmuştur. Bulgular, ölçeğe göre sabit getiri varsayımı altında kurulan CCR modelinin sonuçları ile ölçeğe göre değişken getiri varsayımı altında kurulan BCC modelinin sonuçlarını sistematik biçimde karşılaştırmaya imkân vermiş; ayrıca çok dönemli yapı sayesinde zaman içindeki değişimleri dinamik bir perspektiften tartışma olanağı sağlamıştır. Bu yaklaşım, kurumların mevcut konumunu nesnel ölçütlerle görselleştirmenin yanı sıra, sorunların yoğunlaştığı alanlara yönelik önleyici politika seçeneklerini de görünür kılmıştır (Meral, 2019: 18).

Çalışmada tekil bir zamansal kesitte etkin görünen birimlerin izleyen dönemlerde konum kaybedebildiği, tersine başlangıçta etkinsiz görünen birimlerin ise politika ve süreç iyileştirmeleriyle referans kümesine yaklaşabildiği görülmektedir. Bu, il müdürlüklerinin performans yönetiminde “anlık fotoğraf” yerine performans süreçlerinin esas alınması gerektiğine işaret eder. Bu nedenle etkin olan iller ile etkin olmayan illerin belirlenmesinde yıllar itibarıyla ortalama değerler dikkate alınmıştır.

AİP’lerin etki analizlerinin makro politika belgelerinde açık bir hedef olarak yer alması ve kaynak tahsisinin öneminin artması, ölçme-değerlendirme kapasitesinin güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çalışma, VZA ile kurumsal etkinliği ortaya

koyarken, program düzeyindeki mikro etki analizlerinin (örneğin mesleki eğitim kurslarının istihdam ve ücret etkileri) eşzamanlı yürütülmesinin gereğine işaret etmektedir. Nitekim AİP’ler için ex-ante/ex-post ayrımının gözetildiği, kilitlenme etkisi gibi davranışsal yan etkilerin hesaba katıldığı bütüncül bir değerlendirme yaklaşımı önerilmektedir (Betcherman, 1999: 16-17).

İŞKUR’un mesleki eğitim kurslarında 2019–2023 döneminde görülen dalgalanma, makro koşullar ve erişim engellerinin program ölçeğinde çıktıları etkilediğini; bu nedenle il düzeyinde saptanan etkinsizlik kümelerinin program tasarımlarına “sektörel uyum, uygulamalı içerik ve işveren iş birliği” eksenlerinde yansıtılması gerektiğini düşündürmektedir. Böylelikle il müdürlüğü etkinlik skorlarında görülen farkların, yalnızca ölçek koşullarına değil, yerel işgücü-işveren eşleşmesinin niteliğine de bağlı olduğu daha somut biçimde ele alınabilir.

CCR-BCC karşılaştırması, düşük performansın kaynağının bazı illerde ölçek, bazılarında ise saf teknik unsurlar (süreç, girdi bileşimi, çıktı kalitesi) olabildiğini göstermektedir. Bu nedenle, ölçek kaynaklı etkinsizlikte iş hacmi ve hizmet karmaşasının yeniden ölçeklenmesi; saf teknik etkinsizlikte ise danışmanlık yoğunluğu, işveren teması, eşleştirme hızı ve takip mekanizmalarının güçlendirilmesi önceliklendirilmelidir.

VZA bulguları, program düzeyindeki mikro etki analizleriyle (ör. mesleki eğitim kurslarının istihdam/ücret etkileri) birleştirilerek il/meslek/işveren üçgeninde “hedefli” program tasarımlarına dönüştürülmelidir. Aynı veri seti üzerinde ex-ante hedeflerle ex-post gerçekleştirmelerin karşılaştırıldığı, kilitlenme etkilerinin izlendiği bir ortak değerlendirme şeması önerilmektedir (İrdem, 2016: 23).

AİP'lere ayrılan kaynağın büyümesi, düzenli etki değerlendirmesini ve sonuçlarına göre programların yeniden tasarlanmasını zorunlu kılar (İrdem, 2016: 73). Bu amaçla, VZA çıktılarını program göstergeleriyle ilişkilendiren, il bazlı etkinlik panosu yaklaşımı kurumsallaştırılmalıdır.

VZA, çoklu girdi-çoklu çıktı ortamında göreceli etkinliği başarılı biçimde ölçse de içerik etkilerini (ör. danışmanlık kalitesi, işveren ağı derinliği), talep şoklarını ve yerel işgücü kompozisyonunu doğrudan modellemez. Bu nedenle, gelecekteki çalışmaların (i) il düzeyinde sektör-meslek eşleşme göstergelerini, (ii) program düzeyinde bireysel izleme verilerini ve (iii) bütçe/harcama kalemlerini tek bir çatı altında birleştirerek mali etkililik analizlerine geçmesi önerilir. Böyle bir tasarım, AİP'lerin sürdürülebilirliği ve ölçeklenebilirliği hakkında daha güçlü sonuçlara imkân tanıyacaktır.

Sonuçlar, İŞKUR'un il düzeyinde yüksek çeşitlilikte etkinlik profillerine sahip olduğunu, bunun da tek tip politika yerine yerelleştirilmiş ve veri güdümlü müdahaleleri gerektirdiğini göstermektedir. CCR-BCC karşılaştırması, bazı illerde sorunun esasen ölçekten, bazılarında ise süreçsel/örgütsel unsurlardan kaynaklandığını ortaya koymuştur. Dinamik analiz, zaman içinde iyileşme yönünde hareket alanı bulunduğunu; benzer nitelikte illere yönelik öğrenme tasarımıyla bu alanın değerlendirilebileceğini göstermektedir. Program ölçeğinde ise mesleki eğitim kursları gibi AİP araçlarının etkisi, sektörel uyum ve işveren iş birliği koşullarında artmakta; ex-ante/ex-post döngülerinin düzenli işletilmesi, kilitlenme etkilerinin izlenmesi ve kanıta dayalı geri besleme mekanizmalarının kurulması gerekmektedir. Kurumsal performansın stratejik yönetiminde VZA + mikro etki analizi bütünlüklü çerçevesi hem kaynak tahsisinin etkinliğini artıracak hem de istihdam hedeflerine erişimde kuruma yol gösterecektir. CCR-BCC karşılaştırmasından elde edilen bulgular, kimi

illerde etkinlik kayıplarının ölçekten, kimilerinde ise saf teknik/süreçsel unsurlardan kaynaklandığını ortaya koyarak politika odağının nerede yoğunlaştırılması gerektiğine dair açık bir yol haritası sunmaktadır. Bu ayırım, ölçek ayarlamaları ile süreç iyileştirmelerinin sırayla ve birlikte ele alınmasını gerektirir.

2024 uygulama verileri, program karmasının sahadaki ağırlık merkezine ve kapsayıcılık boyutuna ilişkin önemli ipuçları sunmaktadır. Yıl içerisinde 14.838 faaliyetle 69.144 kişi AİP kapsamlı kurs ve programlardan yararlanmış; katılımcıların yaklaşık %95'i işbaşı eğitim programlarına (İEP) yönelmiştir. Kadınların %58 payıyla çoğunluğu oluşturması, AİP'nin toplumsal cinsiyet bakımından bir fırsat penceresi sunduğuna işaret etmektedir (İŞKUR, 2025: 60–61). İl dağılımı da yoğunlaşmayı teyit etmektedir: Adana, Şanlıurfa ve Diyarbakır'ın başı çektiği ilk 10 ildeki toplam katılımcı sayısı, ülke genelinin yaklaşık %41'ine karşılık gelmektedir (İŞKUR, 2025: 62). Bu yoğunlaşma, bölgesel emek talebi–arzı eşleşmesini güçlendiren hedefli program tasarımlarının ve işveren iş birliklerinin kritik olduğunu düşündürmektedir.

Bu çerçevede, bulguların politika yansımaları üç başlıkta somutlaşmaktadır. Birincisi, ölçek sorunu ağır basan illerde (CCR/BCC farkının yüksek olduğu durumlar) kaynakların birim başına ölçeklenmesi, iş akışlarının sadeleştirilmesi ve hizmet kapsamının yeniden dengelenmesi öncelik kazanmalıdır. İkincisi, saf teknik/süreçsel etkinsizliklerin baskın olduğu yerlerde referans kümesindeki emsallerden öğrenme, tıkanan girdilerde aylak (slack) azaltımı ve çıktı tarafında hedefli artış planları (örn. işe yerleştirme oranı, kalıcılık) öne çıkarılmalıdır. Üçüncüsü, VZA çıktılarının yalnızca sıralama değil, iyileştirme rehberi olarak kullanılması için “girdi azalt–çıktı artır” stratejisinin program/il özelinde eylem planlarına dönüştürülmesi gerekmektedir (Dağ, 2020: 36).

İEP'in program karması içindeki baskın payı, işyeri-temelli öğrenmenin ve işveren geri bildirimlerinin merkezi rolünü doğrulamaktadır. Bununla birlikte program etkileri, sektörle uyum ve izleme-değerlendirme kapasitesi güçlendirildiğinde anlamlı biçimde artacaktır. Bu nedenle, illerdeki meslek/iş standardı bilgisi ve işgücü piyasası verisinin (yerel beceri talebi, açık işler) doğrudan program tasarımına bağlandığı; hedefleme ile etki değerlendirmesinin kurumsal döngüye yerleştirildiği bir uygulama önerisi isabetlidir. Aksi halde “kilitlenme etkisi” ve yanlış hedefleme riskleri, etkinlik kazanımlarını hızla aşındırabilir (Dağ, 2020: 26).

Yöntemsel açıdan, çalışmanın CCR–BCC ayrıştırmasına ek olarak dinamik bir bakışı kurumsallaştırması önemlidir. Dinamik VZA, zaman içinde sınırın hareketini ve birimlerin görece konum değişimini yakalayarak “öğrenme” ve “yakınsama” imkânlarını somutlaştırır (Meral, 2019: 19). Bu yaklaşım, benzer nitelikteki iller arasında emsal aktarımlarını ve kapasite paylaşımlarını yönlendirmek için kullanılabilir. Ayrıca, model yönelimi (girdi/çıktı) ile değişken seçiminin politika mesajlarını doğrudan etkilediği unutulmamalıdır; İŞKUR özelinde çıktı yöneliminin (istihdama geçiş, istihdamda kalış) payının artırılması, “sonuç odaklı” bir performans okumasını kolaylaştıracaktır.

İşveren eşleşmesi ve sahadaki talep sinyalleriyle uyumlu kurs açılmadığında, katılım olsa dahi istihdam etkisi sınırlı kalabilmektedir. Ayrıca, kursların “tam meslek öğretimi”nden çok mevcut becerileri derinleştiren bir “tamamlayıcı” rol oynadığı durumlarda, işe yerleştirme ve işte kalma olasılıkları artabilmektedir (İrdem, 2016: 112). Program karmasının talebe duyarlı biçimde dengelenmesi, kaynak etkinliği açısından kritik görünmektedir.

Sonuç olarak, bu tezde elde edilen VZA bulguları, (i) ölçek ve süreç kaynaklı etkinsizliklerin ayrıştırılması, (ii) İEP ağırlıklı program tasarımının yerel iş talebiyle

hizalanması ve (iii) etkilerin düzenli izlenmesi–değerlendirilmesi eksenlerinde, politika yapıcıya uygulanabilir bir iyileştirme menüsü sunmaktadır. 2024 uygulama verilerinin işaret ettiği coğrafi yoğunlaşma ve kadın katılımındaki yüksek pay, eşzamanlı olarak bölgesel hedefleme ve kapsayıcılık amaçlarını destekleyecek bir uygulama çerçevesinin mümkün olduğunu göstermektedir (İŞKUR, 2025: 60–62). Bu çerçevede VZA bulgularının mikro düzey etki analizleriyle birleştirildiği bütünsel bir performans yönetimi hem kaynak tahsisinin verimliliğini artıracak hem de istihdam hedeflerine ilerleyişi hızlandıracaktır.



KAYNAKLAR

- Arslan, A., (2002), **Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik Ve Denetim**, Maliye Dergisi, 140 (2), 1-14.
- Acar, O. K. ve Kazancı Yabanova, E., (2017), **İŞKUR'un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İncelenmesi: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Çerçevesinde Kütahya Örneği**, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4 (2), 85-104.
- Aysu, A., ve Bakırtaş, D., (2016), **Eğitim, Sağlık ve Sosyal Koruma Harcamalarının Etkinlik Analizi: Türkiye Ve Diğer OECD Ülkeleri Değerlendirmesi**, Maliye Dergisi, 171, 81-107.
- Bayrakdar, S., (2019), **İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme**, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 33, Sayı: 1, s. 339-340.
- Betcherman, G. ve diğerleri, (1999), **Active Labor Market Policies: Policy Issues For East Asia**, Social Protection Unit, The World Bank.
- Cooper, W., Seiford, L. ve Tone, K., (2007), **A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software**, New York: Springer Science.
- Dağ, G., (2020), **Etkinlik Analizi İle Meslek Bazında Aktif İşgücü Piyasası Programlarının Performanslarının Ölçülmesi Ve Geliştirilmesi İçin Tavsiyeler**, (Uzmanlık Tezi), T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Demirhan O., (2015), **İşsizlikle Mücadelede Sosyal Güvenlik Uygulamaları: Türkiye Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, İzmir
- Dinçay, İ. H., (2020), **İşkur Tarafından Düzenlenen Meslek Edindirme Kurslarının Etkinliği: Eskişehir Örneği**, Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8 (16), s. 373-397.
- Erdil Şahin, B. ve Sevimli, Y., (2013), **Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yetiştirme Kursları ve İŞKUR'un Önemi**, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt:5, No:1.
- Etcı H., Avcı M. ve Çağan S., (2020), **Genç İşsizlerin İstihdamında Muğla İşkur'un Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Önemi**, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi. Cilt:9, Sayı: 2, s. 1-29.

Günsan, N. ve Yergin, H., (2021), **Aktif İşgücü Politikalarının İstihdam Üzerindeki Etkisi**, Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Dergisi, 5 (12), s. 1161-1180.

ILO, (2017), **Avrupa ve Orta Asya’da İnsana Yakışır İşin Geleceği: Fırsatlar ve Zorluklar**, İstanbul: Uluslararası Çalışma Örgütü.

Işığışık, Ö., (2011), **Türkiye’de İşsizlikle Mücadelede Bir Aktif Emek Piyasası Politikası Aracı Olarak Umum Projesi (Beceri’10): Bursa Örneği**, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi. Sayı: 61, s. 21-38.

İrdem, E., (2016), **İŞKUR Tarafından Düzenlenen Mesleki Eğitim Kursları İtibariyle Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi**, Türkiye İş Kurumu Uzmanlık Tezi, Ankara.

İŞKUR, **Aktif İşgücü Programları**, [<https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-isgucu-programlari/>] (Erişim tarihi: 1 Haziran 2025).

İŞKUR, **Aktif İşgücü Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik**, *Resmi Gazete* 31803 (8 Nisan 2022).

İŞKUR, **Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik**, *Resmi Gazete* 31850 (29 Mayıs 2022).

İŞKUR, (2025), **Türkiye İş Kurumu 2024 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.

İŞKUR, (2023), **Türkiye İş Kurumu Stratejik Planı (2024-2028)**, Ankara.

İŞKUR, **Aktif İşgücü Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Genelge**, 2025/1, Ankara.

Kandemir, B., (2020), **Değişen İşgücü Piyasası ve İşin Geleceği: Türkiye İş Kurumu İçin Öneriler**, (Uzmanlık Tezi), T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.

Kapar, R., (2011), **Aktif İşgücü Piyasası Politikaları**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 341-371.

Kasapoğlu, M. M. ve Murat, S., (2018), **Aktif İstihdam Politikaları Ve Türkiye’de İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış**, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(25), 485-502.

KOSGEB, **Girişimcilik Destekleri Güncellendi**, (10.05.2024), [<https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/detay/9133/girisimcilik-destekleri-guncellendi?>] (Erişim tarihi: 1 Ağustos 2025)

- KOSGEB, **Girişimcilik Destek Programı Uygulama Esasları**, [https://webdosya.kosgeb.gov.tr/Content/Upload/Dosya/Giri%C5%9Fimcilik/2025/UE.35_%2804%29_GDP_Uygulama_Esaslar%C4%B1_26.pdf] (Erişim tarihi: 1 Ağustos 2025)
- Meral, S., (2019), **İşKUR İl Müdürlüklerinin Performanslarının Dinamik Veri Zarflama Analizi ile İncelenmesi**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Özyılmaz Misican, D., (2017), **Küreselleşen Çalışma Kavramının İşgücü Üzerinde Giderek Artan Karanlık Yönleri**, Akademik Sosyal Bilimler Dergisi, (59), 479-505.
- Saraç, H. ve Erdayı, A. U., (2022), **Türkiye’de Aktif İşgücü Piyasası Politikalarına İlişkin Yapılan Akademik Çalışmalara Yönelik Bir İçerik Analizi (2004-2022)**, CUJOSS, Sayı:46, s. 284-295.
- Sezgi, A., (2015), **Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi: Denizli İli Örneği**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Sohlman, A. ve Turnham, D., (1994), **What Can Developing Countries Learn from OECD Labour Market Programmes and Policies?** OECD Development Centre Working Paper No. 93. Paris: OECD Publishing, https://www.oecd.org/publications/what-can-developing-countries-learn-from-oecd-labour-market-programmes-and-policies-2074138x.htm
- şahin, B. E. ve Sevimli, Y., (2013), **Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yetiştirme Kursları ve İşKUR’un Önemi**, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi (Online).
- şahin, M. ve diğerleri, (2019), **Aktif İşgücü Piyasası Politikaları İşsizliği Nasıl Etkiliyor? İşKUR Eşleştirme Hizmeti Etki Analizi**, Sosyal Güvenlik Dergisi, Cilt 9, Sayı 1, Ankara, 161-176.
- şen, M., (2016), **Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Türkiye’de Mesleki Eğitim Kurslarının Analizi**, Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi, 67-89.
- Taghizadeh, R. ve Özşuca, ř. T., (2015), **Avrupa Birliği’nde Aktif İstihdam Politikaları Etkinliği: Bir Meta Analiz Değerlendirmesi**, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 16. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özel Sayısı, s. 33-43.

- Taşköprü, V., (2014), **Klasik Veri Zarflama Analizi ile Kategorik Veri Zarflama Analizi Modellerinin Enerji Verimliliği Üzerinde Karşılaştırmalı İncelenmesi**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (2025), **Ulusal İstihdam Stratejisi (2025–2028)**, Ankara: ÇSGB Yayınları.
- Uçar, Ö., (2014), **The Role Of Active Labor Market Policies Applied By İŞKUR (Turkish Employment Agency) In Struggling With Unemployment**, (Yüksek lisans tezi), Akdeniz Üniversitesi ve Hamburg Üniversitesi.
- Yavuz, H. B., (2017), **Aktif İşgücü Piyasası Politika Uygulamalarının Etkilerinin Değerlendirilmesi: Bir Meta Analiz Çalışması**, OPUS – Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, 7(13), 497–523.
- Yeyati, E. L., Montané, M., Sartorio, L. ve Gauna, A., (2025), **What Works For Active Labor Market Policies? A Meta-Analysis of RCT Findings**. Economía LACEA Journal, 24(1): 81-104.
- Yükçü, S. ve Atağan, G., (2009), **Etkinlik, Etkililik Ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık**, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt:23, Sayı:4.

ÖZET

Bu tez, Türkiye’de uygulanan Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının (AİPP) etkinliğini, İBBS Düzey 3 (il düzeyi) bölgesel ölçek temelinde analiz etmeyi amaçlamaktadır. AİPP’ler, yapısal işsizliğin giderilmesinde önemli bir rol oynamakta; bireylerin istihdam edilebilirliğini artırmakta, işgücü arz ve talebini uyumlu hale getirmekte ve bölgeler arası istihdam farklılıklarını azaltmayı hedeflemektedir. Türkiye’de bu politikalar ağırlıklı olarak Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından yürütülmekte olup; mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları ve toplum yararına çalışma faaliyetleri gibi çok çeşitli uygulamaları kapsamaktadır.

Bu çalışmada, söz konusu programların iller düzeyindeki göreceli etkinliği Veri Zarflama Analizi (Data Envelopment Analysis - DEA) yöntemi ile ölçülmüştür. Böylece, AİPP kapsamında kullanılan kaynakların ne ölçüde olumlu işgücü piyasası çıktısına dönüştürülebildiği değerlendirilmiş; en verimli çalışan İŞKUR il müdürlükleri ile göreceli olarak geride kalanlar belirlenmiştir. Bu performans temelli analiz, bölgesel işgücü piyasası dinamiklerinin politika araçlarıyla nasıl etkileşime girdiğine dair çok boyutlu bir bakış açısı sunmakta ve iyi uygulama örnekleri ile geliştirmeye açık alanları ortaya koymaktadır.

Çalışmanın bulguları, iller arasında anlamlı etkinlik farklarının bulunduğunu göstermekte olup, bölgesel farklılıklara duyarlı politika yaklaşımlarının önemini vurgulamaktadır. Tez, kamu kaynaklarının daha verimli ve adil biçimde kullanılmasına katkı sağlayacak öneriler sunmakta; etkin, kanıta dayalı işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesine yönelik önemli bir zemin oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, Bölgesel İşgücü Piyasaları, Mesleki Eğitim, İŞKUR, Veri Zarflama Analizi, İBBS Düzey 3, Etkinlik Ölçümü.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the effectiveness of Active Labor Market Policies (ALMPs) implemented in Turkey, focusing specifically on the NUTS-3 regional level. ALMPs play a crucial role in addressing structural unemployment by enhancing the employability of individuals, matching labor supply with demand, and reducing regional disparities in employment outcomes. In Turkey, these policies are primarily executed by the Turkish Employment Agency (İŞKUR) and encompass a wide range of programs including vocational training courses, on-the-job training programs, and public benefit employment initiatives.

The study adopts a quantitative evaluation method, employing Data Envelopment Analysis (DEA) to assess the relative efficiency of provincial İŞKUR directorates in implementing these programs. By doing so, the research identifies which provinces utilize resources most effectively to convert ALMP inputs into positive labor market outcomes. This performance-based assessment provides a multidimensional view of how regional labor market dynamics interact with policy instruments, and it allows for the identification of best practices and areas needing improvement.

The findings not only reveal significant variations in efficiency across provinces, but also highlight the importance of regionally differentiated policy approaches. This study offers policy recommendations to improve the strategic design and implementation of ALMPs, ensuring that limited public resources are allocated more efficiently and equitably. Ultimately, the research contributes to the development of more effective, evidence-based labor market interventions aimed at fostering inclusive and sustainable employment growth in Turkey.

Keywords: Active Labor Market Policies, Regional Labor Markets, Vocational Training, İŞKUR, Data Envelopment Analysis, NUTS-3 Regions, Efficiency Measurement.