



T.C.

BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

**POLİTİKA ENTEGRASYONU YAKLAŞIMI
ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE GENÇ
İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI
(2003-2018)**

**Esmâ Arzu KUŞKAN
195014101**

**Tez Danışmanı:
Prof. Dr. Gökhan ORHAN**

Bandırma 2023

T.C.
BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

POLİTİKA ENTEGRASYONU YAKLAŞIMI
ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE GENÇ
İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI
(2003-2018)

Esmâ Arzu KUŞKAN
195014101

Tez Danışmanı:
Prof. Dr. Gökhan ORHAN

Bandırma 2023

ETİK BEYAN SAYFASI
TÜRKİYE CUMHURİYETİ
BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (03/02/2023)

Esmâ Arzu KUŞKAN

İmzası

ÖZET

POLİTİKA ENTEGRASYONU YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE GENÇ İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI (2003-2018)

Esma Arzu KUŞKAN

Kamu politikası, tarihsel süreç içerisinde analiz, karar verme gibi farklı alanlarda değişim göstererek yeni modellerin ve yaklaşımların gelişmeye başladığı bir disiplin halini almıştır. Söz konusu yeni yaklaşımlardan biri olan “Politika Entegrasyonu” (PE); farklı sektörlerdeki politika aktörlerinin çetrefilli, karmaşık veya çok boyutlu sorunları çözme konusunda ortaklaşa bir perspektif benimseyerek bir araya gelmesini ifade eden bir kamu politikası yaklaşımıdır. Daha çok çevre politikasındaki sorunları analiz etmek ve bütünlük bir çerçevede çözmek için geliştirilen bu yaklaşım, ilerleyen dönemlerde sağlıktan eğitime kadar birçok alanda görülebilen “çetrefilli” sorunların analiziyle ön plana çıkmaya başlamıştır. Gençlik dönemi boyunca dinamik ve enerjik bir yapıya sahip bireylerin eğitim, ekonomi, sağlık gibi alanlarda sorunlar ile karşılaşma potansiyeli yüksektir. Genç işsizliği, bu önemli sorunlardan biri olarak görülmektedir. Gençler, makro veya mikro düzeyde birçok faktörün etkisiyle kısa veya uzun süre işsiz kalmaktadır. Bu işsizlik sürecinin genç bireylerin yanı sıra, toplumların ve ülkelerin gelişimi açısından da birçok maliyeti ortaya çıkarması söz konusudur. Nitekim uzun süre işsiz kalan gençler, kazandığı becerilerini zamanla kaybetmeye ve psikolojik sorunlar yaşamaya başlamaktadır. Gençlerin işsiz kalması, ülkelerin kalkınmasını ve üretim sürecini de olumsuz etkilemektedir. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren Türkiye’de hızla yükselişe geçen genç işsizliğini azaltmak amacıyla aktif ve pasif istihdam politikaları uygulanmaktadır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de 2003-2018 döneminde yürürlükte olan kalkınma planları ve stratejik planlar gibi politika belgelerinde yer alan politika hedefleri ile genç işsizliğinin çözümü arasında yeterli düzeyde entegrasyon ilişkisinin olup olmadığını ortaya koymaktır. Çalışmanın amacına ulaşmak için gerekli olan veriler ve bulgular, içerik analizi ve doküman analizi aracılığıyla elde edilmiştir. Yapılan bu analiz sonucunda, Türkiye’de genç işsizliğini önlemeye yönelik geliştirilen politika hedeflerinin, farklı sektörler arasında bütünlüşmeyi sağlamada etkili olmadığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Çetrefilli Sorunlar, Genç İşsizliği, İçerik Analizi, Kamu Politikası, Politika Entegrasyonu.

ABSTRACT

**POLICIES TO TACKLE YOUTH UNEMPLOYMENT IN TURKEY WITH
REFERENCE TO POLICY INTEGRATION APPROACH (2003-2018)**

Esma Arzu KUŞKAN

Historically, public policy has evolved into a discipline in which new models and approaches have started to emerge in the analysis of policy making and implementation processes. “Policy Integration” (PE), which is one of these new approaches, is a public policy approach that refers to the coming together of policy actors in different sectors by adopting a collective perspective to solve wicked, complex or multidimensional problems. This approach, which was developed mostly to analyse the problems in environmental policy and to solve them in an integrated framework, started to come to the fore with the analysis of "wicked" problems that can be seen in many fields from health to education in the mean time. During the youth period, individuals with a dynamic and energetic structure have a high potential to encounter problems in areas such as education, economy and health. Youth unemployment is seen as one of these important problems. Young people get unemployed for brief or long periods of time due to a variety of macro or micro factors. The development of societies, nations, and young people all face massive costs as a result of the unemployment process. As a matter of fact, young people who are unemployed for a long time begin to lose their skills over time and experience psychological problems. Unemployment of young people negatively affects the development and production process of countries. Active and passive employment policies are implemented in order to reduce youth unemployment, which has been on the rise in Turkey, especially since the 2000s. The aim of this study is to reveal whether there is a sufficient level of integration relationship between the policy objectives in the policy documents such as the development plans and strategic plans in force in Turkey in the 2003-2018 period and the solution of youth unemployment. The data and findings necessary to achieve the purpose of the study were obtained through "content analysis" and "document analysis". This analysis has revealed that the policy targets developed to prevent youth unemployment in Turkey are not effective in ensuring integration between different sectors.

Keywords: Wicked Problems, Youth Unemployment, Content Analysis, Public Policy, Policy Integration.

ÖNSÖZ

Genç nüfus, ülkelerin çok yönlü bir şekilde gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. Çünkü gençlik dönemi boyunca bireyler, ulusal kalkınmayı olumlu etkileyebilecek dinamik, enerjik ve üretken bir yapıya sahiptir. Ancak bu dönemde gençlerin hem ekonomik hem de toplumsal hayatla etkileşimini sınırlandıran "işsizlik" meselesi ortaya çıkmaktadır. Avrupa ülkelerine kıyasla genç nüfus potansiyeli açısından avantajlı konuma sahip Türkiye'de, özellikle 2000'li yıllardan itibaren gençlerin yeterince istihdama dâhil olmadığı, artan işsizlik sorunu ile karşılaştığı belirgin bir şekilde görülmektedir. Bu çalışmada, öncelikle Türkiye'de bakanlık, kamu kurumları gibi resmi politika aktörlerinin politika belgelerinde yer alan ve genç işsizliği sorununun çözümüne odaklanan politika hedefleri; doküman analizine ve içerik analizine dâhil edilmiştir. Daha sonra, yapılan bu analizler sonucunda elde edilen veriler ve "politika entegrasyonu" yaklaşımı aracılığıyla Türkiye'de sektörel düzeydeki farklı resmi politika aktörlerinin genç işsizliği sorununu çözmeye yönelik ortak bir bakış açısı benimseyip benimsemediği değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Tez sürecinde titiz incelemeleri ile çalışmamın gelişimine yardımcı olan ve "politika entegrasyonu" yaklaşımını öğrenmemde aracı olan danışman hocam sayın Prof. Dr. Gökhan ORHAN'a, öneri ve görüşleri ile tezime katkılarını sunan sayın Doç. Dr. Filiz Tufan EMİNİ KURTULUŞ'a ve sayın Dr. Öğr. Üyesi Bilal COŞAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Yüksek lisans eğitimim süresince; sosyal bilimlerin afet yönetimi, göç, planlama, çevre gibi farklı alanlarına ilgi duymamı sağlayan ve bu alanlara yönelik araştırmalar yapma konusunda beni heveslendiren değerli bölüm hocalarıma da teşekkür ederim. Son olarak hayatımın her aşamasında, beni motive eden ve benden maddi ve manevi desteğini esirgemeyen canım aileme sonsuz sevgilerimi ve teşekkürlerimi sunuyorum. Tez çalışmamı, hayatımdaki zorluklarla mücadelede bana güç veren canım anneme ithaf ediyorum.

Esmâ Arzu KUŞKAN

Bandırma 2023

İÇİNDEKİLER

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAYI.....	ii
ETİK BEYAN SAYFASI.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar.....	xi
ŞEKİLLER	xii
GRAFİKLER	xiii
KISALTMALAR.....	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KARMAŞIK BİR SORUN ÖRNEĞİ “GENÇ İŞSİZLİK”

1. İşsizliğin Etkilenen Öznesi “Gençlik” Kavramı.....	8
1.1. Gençlerin Karşılaştığı Sorunlar ve “Genç İşsizliği”	13
1.2. Genç İşsizliğini Ortaya Çıkaran Faktörler	16
1.2.1. Genç İşsizliği Ortaya Çıkaran Makro Faktörler.....	17
1.2.2. Genç İşsizliği Ortaya Çıkaran Mikro Faktörler	24
1.3. Genç İşsizliğin Çok Boyutlu Olumsuz Sonuçları	27
1.3.1. Genç İşsizliğin Ekonomik Boyutta Olumsuz Sonuçları	28
1.3.2. Genç İşsizliğin Sosyal Boyutta Olumsuz Sonuçları	29
1.3.3. Genç İşsizliğin Psikolojik Boyutta Olumsuz Sonuçları.....	31
2.1980-2020 Dönemi Arasında Türkiye’deki Gençlere Yönelik İşgücü Profili.....	32

İKİNCİ BÖLÜM

KARMAŞIK VE ÇOK BOYUTLU “ÇETREFİLLİ” SORUNLARA YÖNELİK

KAMU POLİTİKASI YAKLAŞIMI: POLİTİKA ENTEGRASYONU	44
1. Kavramsal Boyutta Kamu Politikası Disiplini	44
2. Tarihsel Gelişimi Açısından Kamu Politikası.....	47
3. Kamu Politikasını Şekillendiren ve Etkileyen Politika Aktörleri.....	48
3.1. Kamu Politikasının Resmî (Formel) Aktörleri	49
3.2. Kamu Politikasının Gayri Resmî (İnformel) Aktörleri.....	52
3.3. Kamu Politikasının Uluslararası Aktörleri.....	57
4. Döngüsel Çerçeve de Kamu Politikası.....	58
5. Kamu Politikası Disiplininde Genel Hatları İle “Çetrefilli” (Wicked) Sorunlar	65
6. Karmaşık veya Çetrefilli (Wicked) Sorunlar Karşısında Yeni Kamu Politikası Yaklaşımları.....	72
6.1. Politika Ağları Yaklaşımı	73
6.2. Karmaşık ve Çok Boyutlu “Çetrefilli” (Wicked) Sorunlara Yönelik Politika Entegrasyonu Yaklaşımı	75
6.2.1. Politika Entegrasyonu (PE) Yaklaşımının Ortaya Çıkış Süreci	75
6.2.2. Politika Entegrasyonu (PE) İle İlişkili Kavramlar	81
6.2.3. Politika Entegrasyonunu (PE) Açıklayan Boyutlar.....	85

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI BOYUTTA GENÇ İŞSİZLİK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE

YÖNELİK KAMU POLİTİKALARI	91
1. 2000-2020 Dönemi Arasında Dünyadaki Gençlere Yönelik İşgücü Profili	91
2. Gençlerin İstihdama Katılımına Yönelik Politika Alternatifleri	96
2.1. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (AİPP)	98
2.2. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları (PİPP)	109

2.3. Eğitim Politikaları.....	113
3. Dünyada Genç İstihdamı Odaklı Kamu Politikası Örnekleri	115
3.1. Uluslararası Politika Aktörleri Bağlamında Genç İstihdamı Politikaları ve Uygulamaları	115
3.1.1. Avrupa Birliği (AB)	115
3.1.2. Birleşmiş Milletler (BM)	120
3.2. Farklı Ülke Örnekleri Bağlamında Genç İstihdamı Politikaları ve Uygulamaları	121

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

POLİTİKA ENTEGRASYONU YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE GENÇ İŞSİZLİK POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ (2003-2018) 131

1. Türkiye’de Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Kamu Politikalarına Genel Bir Bakış (2003-2018).....	131
2. Araştırma Yöntemi	136
2.1. Araştırma Problemi	137
2.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi	138
2.3. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları	138
2.4. Araştırma Deseni ve Veri Toplama	140
2.5. Araştırmanın Bulguları	140
2.5.1. ÇSGB’nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular.....	143
2.5.2. GSB’nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular	145
2.5.3. HMB’nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular	146
2.5.4. MEB’in Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular	148
2.5.5. STB’nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular	150
2.5.6. İŞKUR’un Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular	151
2.5.7. MYK’nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular.....	153
2.5.8. Sekizinci Kalkınma Planına (2001-2005) İlişkin Bulgular.....	155

2.5.9. Dokuzuncu Kalkınma Planına (2007-2013) İlişkin Bulgular	157
2.5.10. Onuncu Kalkınma Planına (2014-2018) İlişkin Bulgular.....	159
3. 2003-2018 Döneminde Türkiye’deki Genç İşsizliği Sorununun Politika	
Entegrasyonu Yaklaşımının Boyutları Çerçevesinde Analizi.....	161
3.1. Politika Çerçevesi Boyutu	161
3.2. Alt Sistemlerin Katılımı Boyutu	167
3.3. Politika Hedefleri Boyutu	169
3.4. Politika Araçları Boyutu	170
SONUÇ	172
KAYNAKÇA	176

TABLÖLAR

Tablo 1.1: Türkiye’de 15-24 Yaş Grubundaki Gençlerle İlgili İşgücü İstatistikleri (%) (1988-1999).....	33
Tablo 1.2: Türkiye’de 15-24 Yaş Grubundaki Gençlerle İlgili İşgücü İstatistikleri (%) (2000-2020).....	34
Tablo 1.3: Türkiye’de İşsizlik Süresine Göre 15-29 Yaş Grubundaki Gençlerde İşsizlik Oranı (%) (2000-2020).....	35
Tablo 1.4: Türkiye’de Eğitim Durumuna Göre 15-24 Yaş Grubundaki Genç İşsizlik Oranları (%) (1990-2020)	37
Tablo 4.1: İçerik Analiziyle Kodlanan Politika Belgelerinin Detaylı Listesi	139

ŞEKİLLER

Şekil 1.1: Gençlerin Ergenlik Dönemi Boyunca Karşılaştığı Sorunlar	14
Şekil 1.2: Genç İşsizliğin Makro ve Mikro Nedenleri.....	17
Şekil 2.1: Kamu Politikası Aktörleri.....	49
Şekil 2.2: Kamu Politikası Süreci (Döngüsü).....	64
Şekil 2.3: “Çetrefilli” (Wicked) Sorunların Boyutları	68
Şekil 4.1: İçerik Analizinde Kullanılan Temalar ve Alt Kodlar.....	142
Şekil 4.2: Politika Belgelerinde Sıklıkla Kodlanan Bölümleri Gösteren Kod Bulutu..	143
Şekil 4.3: ÇSGB’nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli	144
Şekil 4.4: GSB’nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli	146
Şekil 4.5: HMB’nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli.....	147
Şekil 4.6: MEB’nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli	148
Şekil 4.7: STB’nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli	150
Şekil 4.8: İŞKUR’un Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli.....	152
Şekil 4.9: MYK’nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli	154
Şekil 4.10: Sekizinci Kalkınma Planına Yönelik Tek Vaka Modeli	156
Şekil 4.11: Dokuzuncu Kalkınma Planına Yönelik Tek Vaka Modeli	158
Şekil 4.12: Onuncu Kalkınma Planına Yönelik Tek Vaka Modeli	160
Şekil 4.13: Politika Hedeflerinin Kodlandığı Temalar ve Alt Kodları Gösteren Kod Matris Tarayıcısı.....	168
Şekil 4.14: “Genç İşsizliği Çözmeye Yönelik Politika Hedefleri” Temasında Kodlanan Politika Hedefleri ile İlgili Alt Kodları Gösteren Kod Matris Tarayıcısı.....	169
Şekil 4.15: “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Araçları” Temasında Kodlanan Politika Hedefleri ile İlgili Alt Kodları Gösteren Kod Matris Tarayıcısı	170

GRAFİKLER

Grafik 1.1: 1980-2020 Arası Dönemde AB-27, Türkiye ve Dünya Geneli Bağlamında Genç Nüfus Oranı (%) Karşılaştırması.	9
Grafik 1.2: Türkiye’de Cinsiyete Göre Genç İşsizlik Oranları (Yüzde, 1988-2003)	38
Grafik 1.3: Türkiye’de Cinsiyete Göre Genç İşsizlik Oranları (Yüzde, 2004-2020)	39
Grafik 1.4: Türkiye’de Ekonomik Büyüme Oranları ve Genç İşsizlik Oranları Karşılaştırması (2000-2010).....	40
Grafik 1.5: Türkiye’de Genç İşsizlik (15-24 yaş grubu) ve Genel İşsizlik (15-64 yaş grubu) Oranlarının (%) Kıyaslanması (2014-2020).....	41
Grafik 3.1: Dünyada Gençlerin (15-24 yaş aralığındaki) Cinsiyete ve Yıllara Göre İstihdam Oranları (%) (2000-2020)	92
Grafik 3.2: Dünyada Cinsiyete ve Yıllara Göre Genç (15-24 yaş aralığındaki) İşsizlik Oranları (%) (2000-2020)	93
Grafik 3.3: Seçili OECD Ülkelerinde Genç İşsizlik Oranları (%) (2000-2020).....	94
Grafik 3.4: AB-27 Düzeyinde Genç İstihdam Oranı (%) ve Genç İşsizlik Oranı (%) Karşılaştırması (2012-2020).....	95
Grafik 4.1: 2003-2018 Dönemi İçin Türkiye’de Genç İşsizliği Oranları (%)	162

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİPP	: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
AR-GE	: Araştırma ve Geliştirme
BAE	: Birleşik Arap Emirlikleri
BM	: Birleşmiş Milletler
ÇPE	: Çevre Politikası Entegrasyonu
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
FAO	: Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü
GSB	: Gençlik ve Spor Bakanlığı
HMB	: Hazine ve Maliye Bakanlığı
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KOBİ	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler
KP	: Kalkınma Planı
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
MYK	: Mesleki Yeterlilik Kurumu
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
PE	: Politika Entegrasyonu
PİPP	: Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

SKA	: Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları
STB	: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SP	: Stratejik Plan
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UNCED	: Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı
UNESCO	: Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
Vb	: Ve benzeri
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği

GİRİŞ

Çalışma ya da istihdam edilme isteği, bireylerin kendi seçimleri ya da yaşamını devam ettirmeye yönelik temel gereksinimlerini karşılamak için bir zorunluluk sonucu ortaya çıkmaktadır. Makro-ekonominin önemli konularından da biri olan istihdam, bireylerin hem ekonomik hem de sosyal yaşama aktif bir şekilde katılımını sağlamaya yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla, istihdama katılım, bireylerin yaşamını birçok açıdan olumlu yönde etkileme potansiyeline sahiptir. Ancak uygulamada, küresel ve ulusal düzeyde işsizlik oranlarının hızla yükseliş eğilimi içinde olduğu görülmektedir. İşsizlik oranlarının yükselişi, ülkelerin beşeri kaynağını verimli ve etkili bir şekilde işgücü piyasasına dâhil edemediğinin göstergesidir. Nitekim bu göstergelerin daha da somutlaşmış hali olan işsizlik; tarihsel süreçte, özellikle Sanayi Devrimi sonrasında itibaren insanlığı etkileyen önemli politika sorunlarından biri olmuştur. Çünkü işsizlik sorunu doğası gereği; karmaşık yapıya olmanın yanı sıra, topluma ve bireye yönelik olumsuz çok yönlü olumsuz dışsallıkları da ortaya çıkarmaktadır.

Sosyal ve ekonomik olmak üzere birçok boyutu olan bir sorun örneğini teşkil eden işsizliğin hedef kitlesini, toplumunun hemen her kesimi oluşturmaktadır. Yani, işsizlik; her bireyin yaşamı boyunca kısa veya uzun bir süre için karşılaşılabileceği ve olumsuz etkilenme potansiyelinin yüksek olabileceği bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak literatürde, işsizlik karşısında ve işgücü piyasasına geçiş sürecinde özellikle dezavantajlı grupların daha çok sorun yaşadığı vurgulanmaktadır. Söz konusu dezavantajlı gruplar; gençler, kadınlar, engelliler, göçmenler olmak üzere farklı hedef gruplarından oluşmaktadır ve bu grupların istihdam piyasasına dâhil olma noktasında kırılganlıkları yüksektir. Dezavantajlı gruplardan biri olan gençler, özellikle 2000’li yıllarda istihdama katılım ile ilgili birçok zorlukları deneyimlemektedir. Nitekim Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) başta olmak üzere birçok uluslararası kuruluş, başta işsizlik olmak üzere gençlerin istihdam piyasasına geçişte karşılaştığı zorlukları

raporlarında ve araştırmalarında gündeme getirmiştir. Bu zorluklardan biri olan işsizlik, günümüzde gençlerin en çok etkilendiği kategori olarak karşımıza çıkmaktadır.

2000’lerden itibaren hem ulusal hem de küresel çapta işsizlik oranlarının gençler arasında yükseliş eğilimine geçmesi, genç işsizliği sorununun ülkelerin politika belgelerinin gündemlerinde öncelikli ele alınması gereken bir mesele haline gelmiştir. Çünkü genç nüfus, ülkelerin kalkınma ve ilerlemesinde önemli bir dinamik faktör olarak görülmektedir. Bu yüzden, ülkelerin kalkınma ve ilerlemesinde, gençlerin aktif olarak işgücüne dâhil olması gerekmektedir. Ancak gençlerin işgücü piyasasına aktif bir şekilde katılımının sağlanmaması, “**genç işsizliği**” sorununa neden olacaktır. Gençlerin içinde bulunduğu dönem, yani gençlik, yaşamlarının farklı alanlarında önemli gelişmelerin gözlemlendiği bir zaman dilimine atıf yapmaktadır. Dolayısıyla, bu gelişim sürecinde genç bireylerin işsizlik sorununu deneyimlemesi, onların gelecek planlarını, istihdam edilebilirliğini, psikolojik durumunu, toplumsal ve aile içi ilişkilerini negatif yönde etkileyebilir.

Makro ve mikro faktörlerin ortaya çıkardığı genç işsizliği; literatürde ekonomik, psikolojik ve sosyal/toplumsal bakımından olumsuz sonuçları tetikleyen küresel bir sorun olarak tanımlanmaktadır. Dünya genelinde genç işgücü ve işsizliği göstergelerinde (T  K de dâhil), genel olarak Birleşmiş Milletler’in (BM) standart olarak kabul ettiği 15-24 yaş aralığı geçerlidir. Ancak ilgili yaş aralığı, ülkeden ülkeye ya da ILO, AB (Eurostat) gibi uluslararası kuruluşların çalışmalarına göre değişiklik gösterebilir. Aktif, dinamik ve yetenekli genç nüfusun  tıl durumda kalmasına, üretime katılmamasına neden olan genç işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları en aza indirmek veya ortadan kaldırmak amacıyla ülkeler birçok aktif ve pasif istihdam politikası uygulamaktadır. Aktif istihdam politikaları ve araçları; gençlerin istihdam edilebilirliğini güçlendirmeye yönelik eğitim, iş bulma, rehberlik gibi farklı uygulamaları bir araya getiren ve eş zamanlı bir şekilde uygulanan politika karışımlarından oluşmaktadır. Pasif istihdam politikaları ve araçları ise çoğunlukla

gençlerin işsizlik süresince karşılaşılabileceği ekonomik yan etkileri azaltmayı amaçlamaktadır. Ancak genç işsizliğin azaltılmasında ya da ortadan kaldırılmasında en etkili çözüm yolu olarak ekonomi, istihdam, eğitim ve mali politikaların kesiştiği aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) görülmektedir.

Dünyada genç işsizliğini önlemeye yönelik eğitim, ekonomi, teknoloji gibi farklı sektörlerle ilişkili aktif istihdam politikaları tercih edilmektedir. Birçok ülke, bu politikalar içinde Almanya’da ön plana çıkan mesleki ve teknik eğitim programlarını tercih etmektedir. Söz konusu programlar, gençlerin istihdam edilebilirliğini geliştirmeye, iş tecrübesi kazanmasına ve çalışma hayatına hazırlanmasına yardımcı olabilecek çoklu politika hedeflerinden oluşan bir politika aracıdır. Aktif istihdam politikaları dışında, işgücü piyasasının gereklerine göre ulusal eğitim sisteminin ve politikalarının yeniden düzenlenmesine öncelik veren çözüm önerileri de vardır. Özetle, genç işsizliği ile mücadelenin uluslararası boyutunda, aktif istihdam politikaları ve eğitim politikaları daha etkin rol oynamaktadır. Bu doğrultuda, AB ve BM gibi uluslararası kuruluşlar; “Genç İstihdamı Ağı”, “Gençlik Garantisi Programı” gibi taraf ülkelerin genç istihdamına yönelik politikalarını ve araçlarını yönlendirecek programları ve uygulamaları yürütmektedir.

Genelde işsizlik, özelde genç işsizliği gibi politika sorunları karşısında hükümetler, uluslararası kuruluşlar ve özel sektör kuruluşları gibi farklı kesimleri temsil eden politika aktörleri, bu sorunlara çözüm önerileri formüle etmeyi hedeflemektedir. Söz konusu formüle edilen çözüm önerileri, kamu politikaları, diğer bir ifadeyle kamu siyaseti haline dönüşerek uygulanmaktadır. Tarihin en eski dönemlerinden itibaren farklı biçimlerde ortaya çıkan “kamu politikaları”, günümüzde eğitim, istihdam, maliye, ekonomi, hukuk gibi farklı birçok alanda varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Literatürde, belirli bir soruna ya da sorunlara çözüm olarak geliştirilip uygulanan kamu politikalarının oluşum sürecini, bu sürece katılan politika aktörlerinin rollerini ve görevlerini, ilgili süreçte verilen kararların alınma sürecini, politika yapıcılarının ve diğer

aktörlerin ilgili soruna yönelik bakış açısını anlamlandırmaya yardımcı olacak çok sayıda analiz modelleri söz konusudur. Ancak ilgili kamu politikası analiz modellerinin, 1970’lerden sonra ortaya çıkan karmaşık, belirsiz ve uyuşmazlık içeren bir doğaya sahip “**çetrefilli**” (wicked) sorunların yapısını çözümleme konusunda yeterli olmadığı düşünülmüştür.

Karmaşık nitelikteki “**çetrefilli**” sorunlar, literatürde 1973 yılında Rittel ve Webber’in belirttiği on tanımlayıcı özellik çerçevesinde ön plana çıkmaya başlamıştır. Kesin bir şekilde çözülemeyen, geliştirilen çözümler uygulandığında bile farklı sorunları tetikleme potansiyeli olan çetrefilli sorunlar; geçmişte sadece planlama ve mühendislik alanlarında yaygınlık göstermişken günümüzde teknolojiye sağlığa, çevreden ekonomiye kadar farklı sektörlerde de ortaya çıkabilmektedir. Farklı türevleri olan, yani özü itibarıyla birbirinden farklılaşan bir yapıda olması nedeniyle çetrefilli sorunların çözümü için tek yönlü bir kamu politikasının varlığı yeterli olmamaktadır. Dolayısıyla, ne anlaşılabilirliği sağlama konusunda literatürdeki kamu politikası analizi modelleri ne de çözüm noktasında geliştirilen politikalar, çetrefilli sorunlar karşısında etkin işleyen bir kapasiteye sahiptir. Birçok araştırma, “**çetrefilli**” sorunların genellikle farklı politika aktörleri ve sektörleri arasında etkin ve verimli iş birliğini sağlayan politikalar ile çözülebileceğine işaret etmektedir. Ayrıca, “**çetrefilli**” sorunları, bu sorunların çok yönlü yan etkilerini ve ilgili sorunlara karşılık geliştirilen çözümleri anlaşılır hale getirmeye yönelik kamu politikası yaklaşımları da geliştirilmiştir. Söz konusu yaklaşımlar arasında “**politika ağları**” ve “**politika entegrasyonu**” daha çok ön plana çıkmaktadır.

Bu çalışmanın teorik çerçevesini oluşturan ve “**çetrefilli**” sorunları açıklama noktasında önemli kamu politikası yaklaşımlarından biri olan “politika entegrasyonu” (PE), süreçsel yapısı gereği hem çok boyutludur hem de çeşitli aktör ve politikaların kesiştiği bir sorun üzerine yoğunlaşmaktadır. Literatürde, çevre politikası alanıyla ilgili sorunlara bütüncü bakış açısı ile çözümler geliştirme girişimlerini desteklemek için

ortaya çıkan PE, zamanla karmaşık yapıdaki çetrefilli sorunların görüldüğü farklı sektörlerdeki politikaları ve politika sürecini açıklamaya başlamıştır. Öte yandan, PE yaklaşımına odaklanan uygulamalar, yani entegre politikalar, özellikle 1980'lerden sonra AB ve BM gibi uluslararası politika aktörlerinin ve bu aktörlerle ilgili kuruluşların başta çevre olmak üzere farklı sektörlerle yönelik gerekli yasal ve kurumsal çerçeveleri oluşturmasıyla yaygınlık kazanmıştır. Literatürde tutarlılık, koordinasyon, birleşik ve bütүнleştirici hükümet ile ilişkilendirilen ve bunlarla birlikte ele alınan PE yaklaşımı; süreç ve sonuç odaklı politika entegrasyonu ile dikey ve yatay boyutta politika entegrasyonu olmak üzere iki farklı kategoride kavramsallaştırılmıştır. Son olarak, süreç modelinin işleyişine benzer bir şekilde PE yaklaşımı; çetrefilli sorunların çözümü için geliştirilen entegre politikaların ortaya çıkışını dört boyut çerçevesinde ele almaya anlamlandırmaya çalışmaktadır. İlgili boyutlar; politika çerçevesi, alt sistemlerin katılımı, politika araçları, politika hedefleri olarak sıralanmaktadır.

Türkiye’de genç işsizlik sorunu, 1980’li yıllara kıyasla 2000’lerde daha çok artış göstermiştir. Söz konusu süreçte, özellikle 2001 ve 2008 kriz dönemleri sonrasında genç işsizlik oranları artmıştır. Genç işsizliği sorunu ve buna uygun çözüm geliştirme gereksinimi, 2003 yılı sonrasında Türkiye’deki kalkınma planlarında ve istihdam ile ilişkili farklı bakanlıkların ve kamu kurumlarının stratejik planlarında eğitim, ekonomi ve istihdam ile ilgili “hedefler” ekseninde gündeme alınmıştır. Ayrıca, 2003’ten 2018 yılına kadar olan süreçte, Türkiye’nin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere benzer bir şekilde genç işsizliğini önlemeye yönelik aktif istihdam politikalarını ve araçlarını daha çok tercih ettiği görülmektedir. Bu çalışmanın temel amacı, bilimsel araştırma yöntemlerini kullanarak, dünyada ve Türkiye’de gençlerdeki işsizlik sorunun çözülmesine yönelik uygulanan politikaların ve araçların neler olduğu ve ilgili süreci nasıl şekillendirdiğinin net bir şekilde anlaşılmasını sağlamaktır. Çalışmanın ikincil amacı ise ülkemizde gençlere işgücü piyasasına entegrasyonuna yönelik uygulanan eğitim, istihdam, mali ve ekonomi gibi farklı sektörlerdeki politika hedefleri arasındaki ilişkiyi politika entegrasyonu yaklaşımı ve ilgili yaklaşımdaki çeşitli boyutlar

yardımıyla analiz etmek ve analiz sonuçlarını yorumlayarak Türkiye'nin durumunu ortaya koyup geleceğe dönük önerilerde bulunmaktır.

Dört bölümden oluşan bu çalışmada, genel olarak nitel araştırma desenlerinden biri olan “*durum çalışması/örnek olay incelemesi*” kullanılmış ve veri toplama yöntemi olarak ilgili dokümanlar üzerinden Türkiye’de genç işsizlikle mücadeleye yönelik oluşturulan politika hedeflerinin farklı süreçler çerçevesinde inceleyip yorumlamak için “*doküman analizi/inceleme*” seçilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle genç işsizliğini anlamlandırmaya yönelik olarak gençlik ve genç işsizliği tanımlanmış, gençlerin farklı alanlarda, özellikle istihdama geçişte karşılaştığı sorunlara değinilmiş, daha sonra genç işsizliğin niçin ortaya çıktığını sorgulamayı sağlayan faktörlere ve genç işsizliğinin olumsuz çok boyutlu sonuçlarına yer verilmiştir. Bölümün sonunda ise 1980-2020 dönemindeki Türkiye’deki genç işsizliği ve işgücü ile ilgili göstergeler yorumlanmıştır.

Üç alt bölümden oluşan çalışmanın ikinci bölümünde ilk olarak kamu politikasının kavramsal çerçevesine, tarihsel gelişimine, süreç modeline detaylı bir şekilde yer verilmiştir. Daha sonra kamu politikasında farklı bir sorun tipolojisi olarak karşımıza çıkan “*çetrefilli*” sorunlara ve son olarak bu sorunları analiz ederek anlamlandırmaya yardımcı olan politika ağları ve politika entegrasyonu yaklaşımlarına değinilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümü, dünyada genç işgücü ve işsizlik oranına ilişkin göstergelerin tanıtılmasıyla başlamıştır. Bu çalışma, daha sonra genç işsizliği önlemeye yönelik uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarını açıklayarak ile devam etmiş ve dünyada genç işsizliği ile mücadelede uygulamalarıyla ön plana çıkan ülkelere ve uluslararası kuruluşlara değinerek sonlanmıştır. Özetle, bu bölümün temel amacı, genç işsizliği sorununu çözmeye yönelik küresel bağlamda nasıl bir yöntem geliştirildiğini anlamaya yardımcı olmayı sağlamaktır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ise 2003-2018 döneminde Türkiye’deki genç işsizliği sorununu çözmeye yönelik uygulanan kamu politikaları özetlendikten sonra, doküman analizine konu olan “*kurumsal dokümanlar*” arasında yer alan kalkınma planlarında ve seçili kurumların ve bakanlıkların stratejik planlarında yer alan genç istihdamı ile ilgili hedeflere yönelik temalar üzerinden MAXQDA 2022 (deneme sürümü) programı aracılığıyla içerik analizi gerçekleştirilmiştir. Bu analizden elde edilen bulgular ve politika entegrasyonu yaklaşımının dört boyutu çerçevesinde Türkiye’nin 2003-2018 yılları arasındaki genç işsizliğini önlemeye yönelik farklı kurumların politika belgelerindeki hedefleri arasında yeterli düzeyde entegrasyon ilişkisi olup olmadığına yönelik bir değerlendirme yapılmıştır. Çalışmada, doküman analizi ile ulaşılan nitel veriler, içerik analizinde yapılan kodlamalar sonucunda elde edilen kod frekansı ya da sıklığı gibi nicel göstergeler aracılığıyla yorumlanmıştır.

Son olarak doküman analizine ve içerik analizine konu olan ilgili kurumsal dokümanlar incelendiğinde; 2003-2018 döneminde Türkiye’deki genç işsizliği sorununun varlığına ve bu sorunun çözülmesi gerektiğine dair görüşlerde, politika hedeflerinde doğrudan veya dolaylı bir şekilde yer verildiği görülmüştür. Ancak nitel veri toplama analizi ve yöntemleri sonucu politika hedeflerinden elde edilen veriler ve bulgular, politika entegrasyonu yaklaşımı çerçevesinde analiz edildiğinde; ilgili süreçte Türkiye’de farklı sektörlerin genç işsizliği sorununu çözmeye yönelik yeterli düzeyde “ortak” bir bakış açısı benimsemediği, yani aralarında güçlü bir entegrasyon ilişkisinin olmadığı tespit edilmiştir. Nitekim Türkiye’de genç işsizliği sorununu ele alan farklı sektörlerden politika aktörlerinin, politika entegrasyonu yaklaşımının “politika çerçevesi” boyutu dışındaki diğer boyutlarında yönetim mantığını benimsemekte zorlandığı anlaşılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

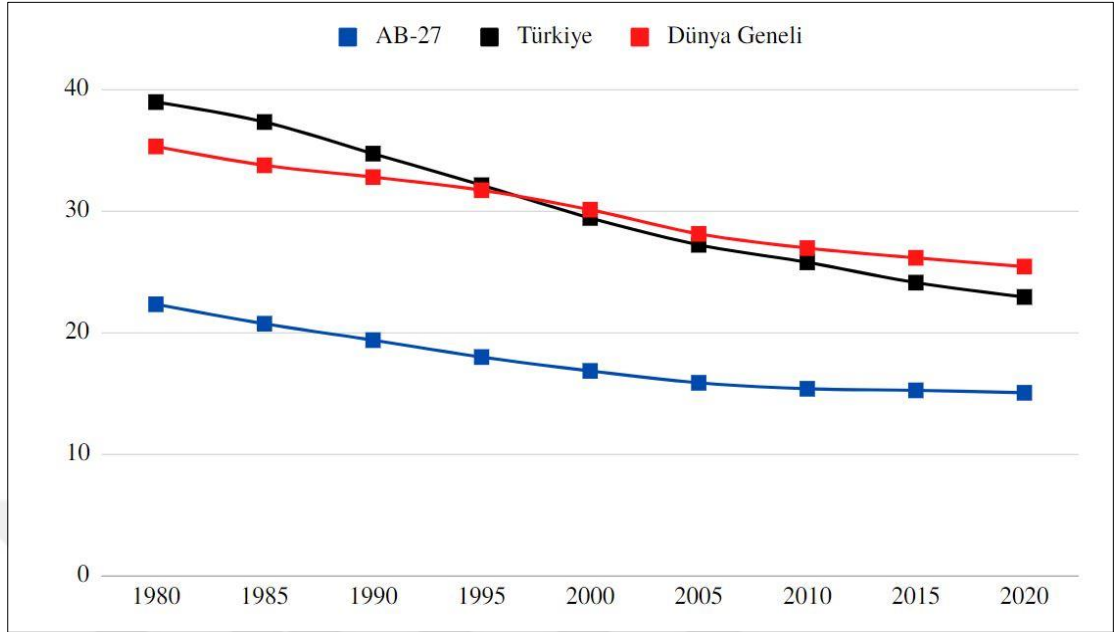
KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KARMAŞIK BİR SORUN ÖRNEĞİ

“GENÇ İŞSİZLİK”

Gençler; dinamik ve üretken yönleriyle ülkelerin ekonomik ve sosyal olarak gelişimi ve kalkınması açısından önemli bir beşeri kaynağıdır. Bu yüzden, gençlerin işücü piyasasına aktif bir şekilde katılımının desteklenmesi, ulusal ve bireysel düzeyde avantajları beraberinde getirecektir. Ancak, geçmişten günümüze kadar olan süreçte makro ve/veya mikro düzeyde birçok sebepten dolayı, gençlerin istihdama katılımının zorlaştığı, yani işsizlik sorunundan etkilendiği ve genç işsizliği oranlarının giderek yükseldiği görülmektedir. Bu bölümde hem ulusal hem de küresel ölçekte karmaşık nitelikte ve çok boyutlu olan “genç işsizlik” sorununu anlaşılır hale getirmeye yönelik ilgili tanımlar, kavramlar ve istatistiki göstergeler incelenecektir.

1. İşsizliğin Etkilenen Öznesi “Gençlik” Kavramı

Gençler; bir ulusun diğer bireylerine kıyasla dinamikliği, verimliliği, enerjisi yüksek olan kesimini temsil etmektedir. Bu kesim; sosyolojiden ekonomiye kadar farklı birçok disiplinin inceleme konusu olmanın yanı sıra, gençlik sorunlarına yönelik çözüm arayışı, günümüzde birçok politika belgesinin öncelik verdiği konulardan biri hâline gelmiştir (Tuncay, 2000: 232; Kale, 1990: 256). TÜİK tarafından yayınlanan "İstatistiklerle Gençlik-2020" adlı çalışmaya göre 2020 yılı itibariyle Türkiye’de toplam nüfus içerisindeki gençlerin oranının %15.4 olduğu, genç nüfus miktarının 12 milyon 893 bin 750'ye ulaştığı tespit edilmiştir. 2020'de Türkiye'de 15-24 yaş aralığında genç nüfusun içerisinde oransal olarak en çok artışı % 31.3 ile 20-22 yaş grubu, en az artışı ise %19.8 ile 18-19 yaş grubu göstermiştir (www.tuik.gov.tr). Günümüz dünyasında toplam nüfus içerisinde sayısı yaklaşık 1 milyara ulaşan gençler; eğitim, istihdam gibi farklı sektörlerin hizmetlerinden faydalanma konusunda sorunlarla karşılaşmaktadır. Yapılan istatistiki araştırmalar, dünyadaki genç nüfus potansiyelinin 2030 yılına gelindiğinde 1.3 milyara çıkacağını belirtmektedir (www.un.org).



Grafik 1.1 1980-2020 Arası Dönemde AB-27, Türkiye ve Dünya Geneli Bağlamında Genç Nüfus Oranı (%) Karşılaştırması

Kaynak: OECD, (Çevrimiçi) www.data.oecd.org, 1980-2020 tarihleri arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 1.1’de, yıllara göre farklı bağlamlardaki 0-15 yaş grubunda yer alan gençlerin¹ toplam nüfus içerisindeki oransal dağılımları gösterilmektedir. 27 ülkeden oluşan Avrupa Birliği (AB) düzeyinde genç nüfus oranı, 1980 yılında yüzde 22,35 iken zamanla azalarak 2020 yılında yüzde 15,07’e ulaşmıştır. Diğer yandan, toplam nüfus içerisindeki gençlerin oranı, Türkiye’de 1980 yılında yüzde 38.98 olarak hesaplanmış, 2020 yılında ise yüzde 22,95’e doğru azalış trendi göstermiştir. Dünya genelinde ise 1980-2020 döneminde genç nüfus oranı, yüzde 35,33’ten yüzde 25,45’e kadar gerilemiştir (www.data.oecd.org). Sonuç olarak, AB’deki 27 ülke, Türkiye ve Dünya genelinde genç nüfus oranları, 1980’lerden 2020’ye kadar olan süreçte giderek azalış eğilimi gösteren bir profil sergilemektedir.

Tarihsel ve kültürel faktörlere göre farklı şekillerde tanımlanan gençlik dönemi; genellikle temel zorunlu eğitimini bitirerek çocukluk evresinden çıkan bireylerin, tek başına sosyal hayata ve emek piyasasına katılımını ve adaptasyonunu sağlayacak bir

¹ OECD’nin genç nüfus tanımlamasında 0-15 yaş aralığı baz alınmaktadır (www.oecd.org).

yetişkinlik düzeyine ulaşması olarak ifade edilebilir (Ergün, 2019: 8). Literatürde, gençliği özelliklerine göre tanımlayan birçok sınıflandırma yapılmaktadır. Bu sınıflandırmalardan biri “*okullu gençlik*”, “*okul dışı gençlik*”, “*özel eğitime muhtaç gençlik*” gibi üç kategori çerçevesinde yapılmıştır (Kale, 1990: 137). İlgili sınıflandırmaya göre bu çalışmanın ana konusunu oluşturan genç işsizlik ya da işsiz gençler, “*okul dışı gençlik*” kategorisinde yer almaktadır.

Gençlik dönemi, farklı yazarlar tarafından tanımlanmıştır. Söz konusu tanımlar çerçevesinde gençlik döneminin özellikleri şöyle sıralanabilir (Tuncay, 2000: 235-247; Şener, 2013:13-14; Şahin, 2007: 161; Kale, 1990: 257; Şirin, 2020: 21-23):

- Gençlik; çocukluk evresinin sonlandığı, yetişkinlik evresine doğru gelişimi ve ilerlemeyi, yani devamlılık arz eden bir sürece vurgu yapmaktadır.
- Gençlik dönemi, bireyin gelişimini çeşitli faktörlerin şekillendirdiği iki farklı evreden oluşmaktadır: 11-18 yaş aralığını içeren ergenlik dönemi ve 18-30 yaş aralığını içeren yetişkinlik dönemi. Gençlik ile ilişkili olan ergenlik, çocukluktan yetişkinliğe geçiş aşamasında yaşanan bir süreçten daha fazlasıdır. Bireyler, bu süreçte fizyolojik ve beyinsel olmak üzere birçok açıdan gelişim döngüsünü deneyimlemektedir.
- Gençlik; sadece biyolojik açıdan bir gelişim evresini ve demografik açıdan bir yaş grubunu temsil eden kesim değil, aynı zamanda psikolojik ve toplumsal boyutta farklı rollerin ortaya çıktığı bir süreci de kapsayan bir dönemdir. Dolayısıyla, gençlik, çok boyutlu bir şekilde ele alınması gereken bir olgudur.
- Gençlik dönemi; bireylerin öğrencilik dışında farklı meslekleri veya statüleri de deneyimleyebildiği, düşünsel ve duygusal boyutta farklılıkların gözlemlendiği, kişilik yapısının dönüşmeye başladığı, aile, okul gibi çevresel, ekonomik ve toplumsal faktörlerin tetiklediği sorunlarla karşılaştığı bir süreçtir.
- Gençlik, bireyin; hayata dair sorgulamalar yaptığı, duygusallığın ve enerjik ruh halinin yoğunlaştığı, hedeflerine ve isteklerine ulaşmak için hızlı kararlar aldığı ve harekete geçtiği, yeterince olgun olmadığından dolayı birçok uyuşmazlık ve

sorun ile karşılaştığı heterojen bir süreci, kendini birçok açıdan keşfettiği bir çağ olarak nitelendirilebilir.

Gençlik çalışmalarına ve politikalarına odaklanan ulusal ve uluslararası ölçekte faaliyet gösteren birçok kurum ile ulusal düzeydeki politika belgeleri ve yasal düzenlemeler, gençliği tanımlamaya yönelik alt ve üst sınırları birbirine benzer ya da birbirinden farklı olan yaş aralıkları belirlemiştir.

Küresel konjonktürde önemli bir kuruluş olan Birleşmiş Milletler (BM), gençlik ile ilgili yaptığı tanımlarda genellikle 15-24 yaş aralığını dikkate almaktadır. Ancak literatürde, ülkelerin kendi demografik özelliklerine ve diğer faktörlerine göre değişen farklı gençlik tanımlamalarını görebilmek mümkündür. Yapılan farklı gençlik tanımlarında yer alan yaş aralığı, istisnalar hariç olmak üzere gençlerin zorunlu eğitimi tamamlama yaşı ile başlamaktadır ve ülkelere göre değişebilir (Ergün, 2019: 9). Örneğin gençlik tanımları açısından Güney Kore'de 9-24, İsveç'te 12-25, Finlandiya'da 0-29 gibi farklı yaş aralıkları esas alınmaktadır (www.yayinlar.gsb.gov.tr, 3). Dünya Sağlık Örgütü ve gençlerin birçok alanda güçlü olmasını destekleyen ve bu minvalde, onların gelişimine yönelik çok sayıda girişimin öncüsü olan Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO); gençliği tanımlamada BM'in işaret ettiği 15-24 yaş aralığını referans almanın yanı sıra, ülkelerin gençlere yönelik kendine özgü koşullar çerçevesinde belirlediği farklı yaş aralıklarını göz ardı etmemektedir (www.unesco.org ve www.un.org).

Diğer taraftan, uluslararası bağlamda çoğu ülkenin anayasası, tüm bireyleri kapsayıcı temel hakların yanı sıra, sadece gençliğe yönelik veya gençlere özgü hakları, teminatları ve düzenlemeleri de içermektedir. Ancak, gençlik haklarına yönelik anayasal çerçevenin uluslararası hukuk düzleminde korumasını sağlayacak girişimlerin yeterli olmadığı görülmektedir. Avrupa Sosyal Şartı, BM Ekonomik, Sosyal, Kültürel Haklar Sözleşmesi, İnsan Hakları Arap Şartı gibi uluslararası düzeyde belgelerin, gençlik ve gençlere ilişkin hakları; kadın hakları, çocuk hakları, ailenin ve çocukların korunması

gibi diğer konularla bütünleşik çerçevelerde ele alınması ve bunlara yönelik kapsayıcılık yerine, sınırlı bir perspektif benimsemesi söz konusudur (Evliyaoğlu, 2021: 484-485).

Dünyadaki ülkelerin çoğunun iç hukuk sistemindeki anayasa metinlerinde, gençliğe ve gençlere geniş kapsamlı ya da sınırlı bir çerçevede odaklanan maddeler, başlıklar, bölümler yer almaktadır. Evliyaoğlu (2021) içerik analizi yöntemini kullandığı çalışmasında; farklı ülkelerin anayasalarının, genellikle dar ya da geniş ölçekte "gençlik", "gençler", "genç insanlar veya bireyler" gibi ifadelerle vurgu yaptığını belirtmektedir. Örneğin bu çalışma kapsamında incelenen Angola, Brezilya, Ekvador, Mısır, İsviçre gibi ülkelerin anayasalarında, gençlik ile ilgili düzenlemelerin, tanımların, ifadelerin ve hakların ayrı bir başlıkta ele alındığı görülmektedir (Evliyaoğlu, 2021: 489-495).

Türkiye’de ise 1982 Anayasası’nın "Temel Haklar ve Ödevler" başlıklı ikinci kısmında yer alan "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" alt başlığında, gençlik ile ilgili ifadelerle değinildiği görülmektedir. Söz konusu ifadeler, ilgili kısımda "Gençlik ve Spor" başlığı altında düzenlenen "Gençliğin Korunması" olarak adlandırılan 58. maddesinde şöyle belirtilmektedir: "*Devlet, istiklâl ve Cumhuriyetimizin emanet edildiği gençlerin müsbet ilmin ışığında, Atatürk ilke ve inkılâpları doğrultusunda ve Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü ortadan kaldırmayı amaç edinen görüşlere karşı yetiştirme ve gelişmelerini sağlayıcı tedbirler alır. Devlet, gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır.*" (MEVZUAT, 1982).

Görüldüğü üzere ilgili anayasal ifadelerde; genç nüfusu betimleyen tanımlamalara yer verilmekten ziyade, devletin gençleri kötü alışkanlıklara karşı koruma görevinden ve gençlere atfedilen tarihi misyondan daha çok bahsedilmektedir. Özetle, zararlı eylemlere karşı devletin gençleri koruma sorumluluğu, temel haklar ve ödevlerden biri olarak kategorize edilen sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler kapsamına alınmıştır.

Türkiye'de gençlik vurgusu; önemli politika belgelerinden biri olan kalkınma planlarında da görülmektedir. Örneğin Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan 10. Kalkınma Planında (2014-2018) ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın yayınladığı 11. Kalkınma Planında (2019-2023) gençlik ile ilgili hedeflerde ve istatistiki göstergelerde 15-24 yaş aralığı baz alınmaktadır (www.sbb.gov.tr, 41: www.sbb.gov.tr, 147).

Yukarıda belirtildiği üzere farklı yaş aralıkları çerçevesinde tanımlanan ve birçok faktörün etkisiyle şekillenen gençlik dönemi, hem ulusal hem de uluslararası politika aktörleri tarafından dikkate alınmaktadır. Özetle, gençlik; bireyin yaşamında fizyolojik, psikolojik, duygusal, toplumsal ve düşünsel açıdan gelişmelerin ortaya çıktığı ve farklı nitelikteki birçok sorundan etkilendiği bir sürece atıf yapmaktadır.

1.1. Gençlerin Karşılaştığı Sorunlar ve “Genç İşsizliği”

Gençlik; üretim ilişkileri, aileye bağlı yaşama, yaşama dair bakış açısı, evlilik, askerlik, istihdama katılma, işsizlik, eğitim seviyesi, sorumluluklar, suçluluk, engellilik gibi özellikler çerçevesinde farklı kategorilere ayrılmaktadır. Gençlerin yer aldığı her kategoride; toplumsal ve ekonomik olmak üzere çok sayıda sorunun varlığı söz konusudur ve bu sorunlar, gençlerin içinde bulunduğu toplumsal ve kültürel bağlama göre farklılaşmaktadır (Şahin, 2007: 162). Gençler, özellikle yaşadıkları şehrin dışında üniversite eğitimi alanlar; barınma, ekonomik zorluklar, stres, geleceğe dair endişeli bakış açısı, çevreye güvenememe, sosyalleşememe gibi psikolojik yönü ön plana çıkan sorunlarla karşılaşmaktadır (Tuncay, 2000: 247).

Çok yönlü gelişim sürecini içeren ergenlik döneminde; her genç, farklı faktörlerin tetiklediği ve eğitimlerini, psikolojisini, bedensel ve ruhsal sağlığını negatif yönde etkilediği birçok sorunla karşılaşmaktadır. Gençliğin ergenlik dönemi boyunca karşılaştığı sorunların kök sebeplerini genetik ve çevresel (aile, okul, yaşanılan yer, ulusal eğitim ve gençlik politikaları) faktörler oluşturmaktadır. Tüm bu faktörler; bir gencin ruhsal sağlığı, eğitim hayatındaki başarısı, çevre ile olan etkileşimi üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. (Şirin, 2020: 155-156). Aşağıdaki Şekil 1.1’de Ergenlik

dönemi boyunca gençlerin muzdarip olduğu akademik, psikolojik ve madde bağımlılığı ile ilgili sorunlar kategorize edilmiştir.

Akademik Sorunlar	Psikolojik Sorunlar	Madde Bağımlılığı Sorunları
• öğrenmeye ve eğitim hayatına yönelik motivasyonun azalması, • yakın arkadaş çevresinden öğretmenlere kadar eğitim sürecine dahil olan tüm paydaşlara yönelik kaygı durumunun artması, • bireysel tercihinin ya da arkadaş ortamının etkisiyle okula devamsızlığın artması, • okulu terk vakalarının yükselmesi...	• stres, • eğitimi, yaşantısını çevreyle etkileşimini ve geleceğini olumsuz etkileme potansiyeli olan depresyon (bunalım), • genetik (aile) ve çevresel (sınav kaygısı, gelecek korkusu) faktörlerin tetiklediği kaygı bozukluğu...	• yakın arkadaş çevresi, aile ortamı, akran baskısı, risk alma duygusu ve/veya genetik faktörler (madde kullanımına yatkınlık) vs.nin etkisiyle gençlerin tütün, sigara, alkol veya uyuşturucu bağımlılığı sorunlarını deneyimlemesi...

Şekil 1.1. Gençlerin Ergenlik Dönemi Boyunca Karşılaştığı Sorunlar

Kaynak: Şirin, 2020: 158-176.

Dünya genelinde her yıl sayısı 60 milyon artan genç nüfus; sosyal ağlarla etkileşimin yetersizliği, yeterli iş becerisine ve tecrübesine sahip olmama gibi nedenlerden dolayı işgücü piyasasına %40'ın üzerinde katılım sağlayamamaktadır. Gençler; işgücü piyasasına dahil olma konusunda sık sık zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu zorluklar şunlardır (Datta, 2018: 8-11; ILO, 2020: 13-18):

- Gençlerin ne eğitimde ne de istihdamda aktif yer alması (NEİY/NEET oranları),
- Yoksulluk,
- Gençler arasında akıllı telefon, internet gibi teknolojilere erişim noktasında eşitsizliklerin olması,
- Gelişen teknoloji karşısında işverenlerin ve sektörlerin dijital becerileri önceliklendirmeye başlaması,
- Yükseköğretim veya üniversite eğitiminin çıktı olarak işgücü piyasasına nitelikli ve becerikli mezun üretememesi,
- Kayıt dışı sektörde istihdam,

- Mevsimlik işlerde çalışma, eksik istihdam,
- Genç kadınların çalışmasına yönelik toplumsal önyargılar,
- İstihdamdaki genç kadınlar ve erkekler arasındaki gelir eşitsizliği,
- Genç işsizliği sorunu,
- Düşük ücretlerde ve güvencesiz işlerde istihdam,
- İşgücü arzını oluşturan mezunların eğitime uygun işleri oluşturmada yetersizlik,
- Genç istihdamı ve teknolojik gelişmeler arasında entegrasyonu sağlayan politikaların formüle edilmemesi,
- Gençleri işgücü piyasasına entegre etmeyi amaçlayan arz ve talep yönlü istihdam politikalarının ve programlarının yeterince etkili ve verimli olmaması.

Yukarıda belirtilen zorluklardan biri olan “genç işsizlik” sorunu; küresel gelişmeler, ekonomik krizler, işgücü piyasasının gençlerle bütünleşmeyen yapısı, gençlerin eğitime daha çok katılması, gençlerin üretim sürecine katılımını sağlamaya yönelik politikaların ve uygulamaların verimsizliği gibi nedenlerden dolayı, 2000'lerden itibaren giderek artmaktadır (Bacak, Gezer ve Topkaya, 2015: 20; Emirgil, 2020: 427). 2020’de başlayan Kovid-19 döneminde de 15-24 yaş aralığını kapsayan gençlerin işgücü piyasasında katılımı noktasında düşüşler yaşanmıştır. Yeni salgın dönemi ve beraberinde getirdiği dışsallıklar, gençlerin işsiz kalarak işgücü piyasada pasifleşmesine neden olmuştur. Söz konusu pandemi süreci; gençlerin işgücü piyasasına katılım oranlarını düşürmesinde, genç işsizliği oranlarının artmasında ve dünyada yaklaşık 4 milyon gencin işsiz kalmasında rol oynamıştır (ILO, 2021: 24; ILO, 2022: 15).

İşgücü piyasasına aktif bir şekilde katılarak üretim sürecine katma değer katan, yani istihdama dahil edilen 15-24 yaş aralığında bireyleri ifade eden genç işgücünün; bireysel veya ekonomik, sosyal, siyasi gibi çevresel faktörlerin etkisiyle istihdam sürecine katılamaması “*genç işsizliği*” olarak tanımlanmaktadır (Es ve Güven, 2018: 218). Birçok ülkenin kalkınma planı gibi politika belgelerinde, istihdam ve işgücü ile ilgili uluslararası kuruluşların raporlarında farklı yaş aralığı tanımlanmış genç işsizliği;

gençlerin iş arama sürecinde kendi iradeleri dışında, gayri iradi bir şekilde işsiz kalmasını ifade etmektedir (Kelleci ve Türk, 2016: 13).

OECD açısından genç işsizliği sorunu; 15-24 yaş aralığındaki genç bireylerin işgücü piyasasına dahil olmamasını, istihdam dışı kalmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla, OECD'nin genç işsizliği göstergelerinde 15-24 yaş aralığında gençler yer almaktadır. Dünya Bankası da işsizlik gibi gençlerin işgücü piyasasındaki katılım durumuna yönelik istatistiklerde 15-24 yaş aralığında dikkate almaktadır (www.oecd.org ve www.worldbank.org). Diğer taraftan, AB ve Birliğe taraf ülkelerin genelinde, gençlerin işgücü piyasasına katılımı ve genç işsizliği oranları 15-24 ya da 15-29 gibi farklı yaş aralıkları çerçevesinde tanımlanarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla, AB bağlamında genç işsizliğine dair Eurostat göstergeleri, 15-24 veya 15-29 yaş aralıklarını esas almaktadır. ILO ise genç istihdamı ve işçisi ile ilgili yayınlarda ve istatistiklerinde 15-29 yaş aralığını benimsemektedir (www.ec.europa.eu ve www.ilo.org).

1.2. Genç İşsizliğini Ortaya Çıkaran Faktörler

Literatürde, genç işsizliğinin niçin ortaya çıktığını açıklamaya, genç işsizliği sorununu tetikleyen faktörlerin neler olduğuna yönelik birçok ikili sınıflandırma yapılmıştır. Genç işsizliğin kaynağını sorgulamayı amaçlayan bu sınıflandırmalar şunlardır: “*talep yönlü*” ve “*arz yönlü*” nedenler, “*yapısal*” ve “*konjonktürel*” nedenler, “*makro*” ve “*mikro*” nedenler (Emirgil, 2020: 426-27; Yavaş, 2021: 156; Adıgüzel, 2021: 104; Akcan, 2018: 41). İlgili sınıflandırmalar, istisnalar hariç olmak üzere birbirine benzer nedenler çerçevesinde genç işsizliği sorununun ortaya çıkışını açıklamaya çalışmaktadır.

Bu çalışmada, genç işsizliğin nedenlerini analiz etmede “*makro ve mikro nedenler*” sınıflandırması esas alınmıştır. Bu doğrultuda, genç işsizliğin makro sebepleri; toplam talebin toplam arzdan düşük olması, gençlere yönelik istihdam, ücret ve eğitim politikalarının ve sistemlerinin yeterli olmaması, asgari ücret düzenlemesi, nüfus, ekonomik krizlerin varlığı olarak sıralanabilir. Bu sebepler, ağırlıklı olarak ülkelerin

gençlere yönelik ekonomi başta olmak üzere, sosyal, kültürel ve eğitim alanlarındaki politika başarısızlıklarına işaret etmektedir. Çalışma hayatına bakış açısı, ilk kez iş hayatına katılım, etnik durum, engellilik durumu ise mikro düzeyde genç işsizlik sebeplerini kapsamaktadır. Makro nedenlere kıyasla mikro nedenler, daha çok gençlerin kişisel tercihlerine bağlı olarak şekillenmiştir (Emirgil, 2020: 426-27). Aşağıdaki Şekil 1.2’de genç işsizliğin makro ve mikro nedenleri kategorize edilmiştir.



Şekil 1.2. Genç İşsizliğin Makro ve Mikro Nedenleri

Kaynak: Emirgil, 2020: 426-27.

1.2.1. Genç İşsizliği Ortaya Çıkaran Makro Faktörler

İstihdam, ücret ve eğitim ile ilgili politikalar, ekonomiyi daraltan ulusal ve küresel ölçekte finansal gelişmeler, demografik ve sosyo-kültürel düzeyde genç istihdamını olumsuz etkileyen durumlar, işverenlerin gençlere yönelik önyargılı bakış açısı gibi negatif dışsallıkları içeren etmenler, gençlerin işsizliğinin neden ortaya çıktığını “makro” boyutta açıklayan faktörlere işaret etmektedir. Dolayısıyla, makro faktörler; genellikle işsizlikten etkilenen gençlerin niteliklerinden ziyade, ilgili ülkenin

farklı sektörlerinde meydana gelen yetersizlikler veya başarısızlıklar ile ilişkilidir. Aşağıda, Şekil 1.2’de belirtilen makro faktörlere sırasıyla değinilmiştir.

- **Toplam Talep Yetersizliği:** Toplam talep daralması, işgücü piyasası için önemli beşeri kaynaklar olan yetişkinlerin ve özellikle gençlerin istihdama katılımını zorlaştırarak onların işsiz kalmasına sebep olabilmektedir (Murat ve Şahin, 2011: 19). Bir ekonomide toplam talebin azalışı, doğrusal bir şekilde işgücü piyasasının talebinin düşmesini ve üretim sürecinin de olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır. Yani, toplam talepteki negatif yönlü değişimler, ekonominin diğer makro-ekonomik göstergelerinin de negatif doğrultuda değişmesine neden olmaktadır. Toplam talebin azalmasına, bireylerin eğitime ve niteliğine göre yeni iş alanlarının oluşturulamaması neden olmaktadır. Bu durumda, eğitim seviyesi yükselen genç nüfusun artmasını ifade eden toplam arz giderek artmaktadır. Dolayısıyla, genç işsizlik, toplam arz ile toplam talep arasındaki dengesizliğin, yani toplam talebin toplam arzdan düşük olması durumunun bir sonucudur (Adıgüzel, 2021: 105-111). Piyasadaki toplam talep yetersizliği, işverenin gençlere yönelik iki görüşünden dolayı genç işsizliğini tetiklemektedir: gençlerin yeterli çalışma deneyiminin olmaması ve gençleri işten çıkarmanın yetişkinlere kıyasla maliyetinin yüksek olmaması (Kelleci ve Türk, 2016: 16).
- **Ekonomik Durgunluk ve Krizler:** Enflasyon ya da mali süreçlerden kaynaklı krizler, ulusal ekonomiye yönelik uzun vadeli dışsallıkları ortaya çıkarmaktadır. Ekonomik durgunluklar; özellikle beraberinde getirdiği artan maliyetlerden dolayı işverenleri, mevcut genç işgücünü işten çıkarmasına yönlendirmekte ve böylelikle, işgücü piyasasının genç istihdamına yönelik talebini azalmaktadır. Ya da işverenler, bu süreçte ekonomik durgunluğu gerekçe göstererek istihdamdaki genç işgücünün ücretlerini azaltma girişiminde bulunmaktadır. (Murat ve Şahin, 2011: 20-22). Ekonomik durgunluklar ve krizler; eğitim sonrası işgücü piyasasına giriş yapacak gençlerin niteliklerine uygun istihdam edilebilmek için iş arama süresinin uzamasına, dolayısıyla eğitim seviyesi düşük gençlerin uzun

süre işsiz kalmasına yol açabilmektedir. ABD'deki 2008 mali krizi, Asya'daki 1997-98 mali krizi gibi kriz örnekleri; gençlerden yetişkinlere kadar çalışan kesimin genelinde işsizlik oranlarını artırmanın yanı sıra, önemli gelir kayıplarını da beraberinde getirmiştir (ILO, 2022: 25).

2008 yılı sonrasında, küresel mali krizin etkisiyle dünya genelinde genç işsizlik oranları yükseliş eğilimine geçmiştir. 2017-2018 döneminde küresel genç işsizliği oranları %13, dünya çapında genç işsiz sayısı yaklaşık 67 milyon kişi olarak hesaplanmıştır. Bu süreçte, genç işsizliği oranlarının artması, yani genç istihdamındaki başarısızlığın nedenleri şöyle özetlenebilir; sadece ekonomik büyüme odaklı finans işlemlerinin uygulanması, kamu politikalarının koordinasyon yetersizliği ve gençlerin işgücü piyasasına katılımını sağlamada aktif istihdam politikalarının başarılı olmaması (UN, 2018: 38). Dolayısıyla, ekonomideki olumsuz gelişimler ile genç işsizliğini artması arasında doğrusal bir bağlantı vardır (Adıgüzel, 2021: 105).

- **Demografik Faktörler:** Bir ülkedeki genç işgücü ile ilgili artan/azalan nüfus, cinsiyet, yaş gibi farklı kategoriler çerçevesindeki nitelikleri kapsamaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında, genç nüfusta ve kadın istihdamında artış görülmektedir. Bu süreçte, genç nüfustaki artışın işgücü piyasasının talebini geçmesi ve kadın işgücünü istihdam etme maliyetinin düşüklüğü, işverenlerin istihdam konusunda gençleri daha az tercih etmesine neden olmuştur. Literatürde, genç işsizliği oranlarının, genç nüfusta meydana gelen oransal artıştan etkilenebileceğine dair araştırmalar mevcuttur. Yani, genç nüfustaki oransal artışlar, genç işsizliğinin artmasında rol oynayabilmektedir (Murat ve Şahin, 2011: 23). Demografik faktörlerden biri olan yaş faktörü incelendiğinde; gençlerin yeterli deneyiminin olmaması ve işgücü piyasasına yönelik gereken pratik eğitimi almaması, iş arama sürecini uzatarak işsizliği meydana getirdiği görülmektedir. Nitekim 2000'lerde yetişkin nüfustaki genel işsizlik oranları, genellikle genç işsizlik oranlarından daha gerisinde bir seyir izlemektedir.

Dolayısıyla, yaş faktöründe; işsizlik sürecindeki nüfusun genç kesimi daha çok ön plana çıkmaktadır (Adıgüzel, 2021: 107).

Cinsiyet faktörü de gençlerin istihdama katılmasında kısıtlayıcı rol oynayabilmektedir. Bazı toplumlarda, genç kadınların ev işleri ve çocuk bakımından başka sorumluluğu olmadığına dair yaygın bakış açıları söz konusudur. Öte yandan, genç kadının dışarıda çalışmasına yönelik ailesinin olumsuz bakış açısı, genç kadınların küçük yaşta evlenmesi veya hamile kalması, onların çalışma hayatına aktif katılımını sınırlandırabilir (Es ve Güven, 2018: 225-26; Datta, 2018: 15). Genç kadınların istihdamı; toplumsal normlar, kadının çalışmasına yönelik negatif bakış açıları, tutumlar ve değerler gibi sosyal ve kültürel düzeydeki faktörlerden etkilenebilmektedir (Şener, 2013: 142). Türkiye'nin 2000'lerdeki genç işsizlik profilinde, genç erkeklere kıyasla genç kadınların daha çok ön plana çıkması söz konusudur (Adıgüzel, 2021: 108).

Göç meselesi de genç işsizlik sorununda ön plana çıkan bir sebeptir. Bu süreçte, hem kentlere iç göçler yoluyla göç ederek şehrin nüfusunu artıran genç bireyler hem de Türkiye'den yurtdışına çoğu nitelikli eğitim almış göç eden gençler vardır. Dolayısıyla, bu iki taraflı göç döngüsü, ülkenin işgücü piyasasının talep ve arz dengesini olumsuz etkileyerek işsiz gençlerin sayısını artırmaktadır (Tekin, 2021: 455). Tarımda artan makineleşme, ulaşımdaki gelişmeler; kırsalda işgücüne olan gereksinimi azaltarak genç bireylerin iş bulmak için kırsaldan kente göç etmeye yönlendirmiştir. 2011'deki Suriye krizinden sonra, Türkiye'ye daha çok genç sığınmacılar göç etmiştir. Göçler; işgücü piyasasının arz yönünü oluşturan gençlerin sayısını artırmaktadır. Bu da işgücü piyasasındaki yeni işler oluşturulamadığından dolayı azalan talebin, arz karşısında yetersiz kalarak genç işsizliği ortaya çıkarmaktadır. Hem kırdan kente hem de yurt dışından ülkemize yapılan göçler, gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonunu olumsuz etkilemiştir (Akcan, 2018: 41-42).

- **İşgücü Politikalarının Yetersizliği:** İşgücü piyasasının genç istihdamına yönelik esnek olmayan, katı ve doğru olmayan politikaları, genç işsizliğini tetikleyen makro nedenlerden biridir. İşgücü piyasası, çalışma hayatıyla ilgili belirli bir düzeyde deneyim ve disiplin talep ederek istihdama yeni katılacak gençlere yönelik katı bir bakış açısı benimsemektedir. (Murat ve Şahin, 2011: 24). İstihdamı koruyucu prosedürlerin ve mevzuatın gençlerin istihdamına yönelik sert hükümleri içermesi, gençlik ile işgücü piyasası arasındaki etkileşimi zayıflatabilir. Çünkü bu tür politika araçları, özellikle işgücü piyasasına ilk kez giriş yapacak veya deneyimsiz olan gençlerin işe alınmasında engelleyici bir rol oynayabilir (Datta, 2018: 15).

İstihdam ile ilgili yasal düzenlemeler, bireyin işte kalma süresine göre işverenlerin kıdem tazminatı ödemesini öngörmektedir. Bu da işverenlerin, özellikle yeni işe girmiş gençleri kolay bir şekilde işten çıkarmaya yönlendirmektedir. Çünkü yeni işe başlayan gençlerin, çalışma süresi kısa olduğu için alacağı kıdem tazminatı miktarı düşmektedir ve böylelikle, işverenlerin işten çıkarma maliyeti de azalmaktadır. İşgücü piyasasında genç çalışanların istihdamını koruyan prosedürlerin eksikliği, yani uygulamada daha çok yetişkin çalışanların işten çıkarılmasını zorlaştıran düzenlemelerin varlığı da genç işsizliğini ortaya çıkaran diğer bir nedendir (Ergün, 2019: 25; Ekin, 1980: 42).

İşe ilk giriş sürecinde, gençlerin yetenekleri ve başvuracağı iş konusunda tam bilgi sahibi olması istihdam açısından önemlidir. İstihdam politikaları çerçevesinde ilk kez istihdama katılacak gençlere kariyer ve istihdam gibi emek piyasası konusunda detaylı bilgilendirmenin yapılmaması, yani bilgi asimetrisi de işsizlik oranlarının yükselmesinde belirleyicidir (Taş, Küçüköğlu ve Demirdöğmez, 2018: 283).

Son olarak, 1970'lerden itibaren dünya genelinde etkili olan neoliberalizm ve beraberindeki teknolojik ve ekonomik gelişmeler; ülkelerin birbiriyle rekabetini

kolaylaştırmak için emek piyasasının ve kurallarının esnek hale gelmesinde, nitelikli işgücüne olan talebin artmasında etkili olmuştur. Bu süreç, genç işgücünde geçici ve güvencesiz istihdam biçimlerini ön plana çıkarmıştır. Ayrıca, neoliberalizmin etkisiyle dünyada işgücü piyasasının kurumsal yapısı ve düzenlemeleri değişmeye başlamış ve bunun sonucunda, genç işsizlik oranları giderek artmıştır. Özetle, neoliberal politikalar ile kurumsal ve prosedürel çerçevede işgücü piyasasının dönüşümü, genç işgücünün istihdam edilebilirliğini engelleyen bir neden olarak görülmektedir (Yavaş, 2021: 157-158).

- **Eğitim Politikalarının ve Sisteminin Yetersizliği:** Eğitim sistemi ve politikaları; gençlerin istihdama katılmasında, istihdam piyasası ile arasındaki mesafenin azalmasında, istihdam piyasasının gereklerine uygun becerileri elde etmesinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Eğitim sistemi ve politikaları, gençlerin okuldan işe geçiş sürecini kolaylaştırmaya yönelik gerekli becerileri alması konusunda yetersiz olduğu takdirde, genç işsizliği sorunu sürdürülebilirliğini koruyacaktır. Bir ülkede eğitim bütçesinin yetersizliği, esnek olmayan mesleki eğitim sistemi, işgücü piyasasının farklı kesimlerinin sürece dahil olmaması, eğitimi şekillendirmede merkezi yönetimin etkili rol oynaması gibi faktörlerin varlığı, ulusal eğitim sisteminin gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonuna yönelik reformlarını sınırlandırmaktadır (Ergün, 2019: 66).

Türkiye açısından incelendiğinde, üniversitede alınan eğitim ile elde edilen kazanımların çalışma hayatının gerektirdiği becerilerle uyuşmaması veya aralarında koordinasyon olmaması, gençlerin istihdama katılımını, iş bulmasını sınırlandırmaktadır. Yani, üniversite eğitiminin daha çok teorik düzeyde gerçekleşmesi, gençlerin iş hayatına girmesinde gerekli olan pratik bilginin göz ardı edilmesine sebep olmaktadır (Şener, 2013: 142). Öte yandan, teorinin pratiğe aktarıldığı mesleki eğitim sistemi, Türkiye'de genç işsizliği profilini tetikleyen başka bir faktördür. Çünkü Türkiye'deki mesleki eğitim sistemi; nitelikli öğrenci azlığı, işgücü piyasasının nitelikleriyle mesleki eğitimin

uyuşmaması, yani aralarında güçlü ve birbirini destekleyici etkileşimin olmaması, iç paydaşların mesleki eğitime uygun pratikler kazanmamış olması, kurumsal kapasiteye ve iç paydaşların pratik becerilere yönelik yetersizliği, koordinasyon çerçevesinde mesleki eğitimin esaslarını oluşturamama nedenlerinden dolayı sorunlu bir yapıya sahiptir (Özsoy, 2015; aktaran Es ve Güven, 2018: 222).

- **Asgari Ücret Uygulaması ve Gençlere Yönelik Ücret Politikaları:** İşgücü piyasasına katılan gençlerin çoğunun ücretlendirilmesi, genellikle asgari ücret düzeyi çerçevesinde gerçekteşmektedir. Genç istihdamına yönelik genel ücret politikaları ve asgari ücret düzenlemeleri, gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonunu dolaylı bir şekilde sınırlandırmaktadır. 1980 sonrasında dünyada yaygın bir şekilde görölmeye başlayan işsizlik sorununun çözümüne yönelik küresel bazda birçok araştırma yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Bu çalışmalarda; asgari ücret düzenlemelerinin ve uygulamalarının değiştirilmesi durumunda, genç istihdamı ve işsizliği üzerinde etkiler oluşturabileceği vurgulanmıştır. Ancak ABD, İngiltere gibi gelişmiş ölkelerin ve gelişmekte olan ölkelerin asgari ücret uygulamalarının genç işsizliği üzerindeki etkisini inceleyen çalışmaların bulguları, asgari ücrette yapılan artışların genç istihdamını ve işsizliğini doğrudan olumsuz etkilemediğini ya da her iki değişken arasında herhangi bir bağlantı olmadığını göstermektedir (Murat ve şahin, 2011: 28-29). Asgari ücretlerde ve genel ücretlerde artışların olması; gençlerin işgücü piyasasına katılımına olan talebini arttırmanın yanı sıra, yükselen ücretler karşısında artan işgücü talebine uygun yeterli miktarda işlerin oluşturulmamasından dolayı gençlerin işsiz kalmasını tetikleyebilir. Dolayısıyla, ücret artışı, gençlerin istihdamına yönelik olumlu ve olumsuz dışsalılıkları içermektedir (Ergün, 2019: 32).

1.2.2. Genç İşsizliği Ortaya Çıkaran Mikro Faktörler

Gençlerin iş tecrübesinin yetersizliği, işgücü piyasasına uygun eğitim düzeyinin olmaması, çalışma sürecinde yetişkinlere kıyasla daha esnek hareket etmesi gibi genç bireyin istihdam ile entegrasyonunu sınırlandıran etmenler, genç işsizliğin kaynağını açıklayan “mikro” faktörleri ifade etmektedir. Dolayısıyla, mikro faktörler; işsizlikten etkilenen gençlerin işgücü piyasasına geçiş için yeterli olmayan vasıfları ile daha çok bağlantılıdır. Aşağıda, Şekil 1.2’de belirtilen mikro faktörlere sırasıyla değinilmiştir.

- **Gençlerin Çalışma Eğilimleri:** Gençlerin; çalışma hayatına yönelik hızlı kararlar alması, yetişkinlere kıyasla işten çıkma ve işlerini değiştirme konusunda kolay hareket etmesi, eğitim seviyesine ve becerilerine göre istihdam edilmek için uzun süre işsiz kalabilmesi, onların işgücü piyasasının dışında kalma durumunu devam ettirme potansiyelini artırmaktadır. Özetle, gençlerin istihdam sürecine yönelik tutumları, davranışları ve eğilimleri, onların işverenler tarafından işe alımlarını zorlaştırmaya neden olabilir (Murat ve Şahin, 2011: 31). Genç bireylerin sorumlulukları ve yaşı arttıkça işlerini değiştirme eğilimi, yani iş değiştirmede esnek davranması daha çok sıklaşmaktadır. Öte yandan, gençlerin işlerinden kolayca çıkma eğilimleri, onların çalıştıkları işlerde meslek içi eğitimden faydalanmasını engellemektedir. Çünkü işverenler; genellikle işinden çıkmayı düşünen gençlere, maliyetleri yükselteceği gerekçesiyle meslek içi eğitim vermeye istekli olmamaktadır (Çondur ve Şimşir, 2017: 32).

İşgücü piyasasına katılmayı talep eden gençler; çoğunlukla çalışmayı istediği iş veya tercih ettiği meslek hakkında detaylı bir araştırma yapmayı, kapsamlı bilgi toplamayı önceliklendirmemektedir. Gençlerin yapmak istediği iş hakkında yeterli bilgi sahibi olmaması, onların işgücü piyasası ile entegrasyonunu sınırlandırmaktadır (Datta, 2018: 14). Son olarak gençlerin, birçok avantaj sunan kamu sektöründe istihdam edilme isteği; onların işgücü piyasasına katılımını uzatarak işsiz kalmasına veya özellikle mezunların işgücü piyasasına uygun bir

şekilde yeteneklerinin gelişmesi için gerekli eğitimi almalarına yol açabilecek bir ikileme sahiptir (UN, 2018: 36-37).

- **Etnik Köken ve Engellilik:** Genç bireylerin; sahip olduğu etnik kökeni ve engellilik durumu, işgücü piyasasına veya istihdama katılımını sınırlandırıcı bir etki oluşturabilir. 1990'lı yıllarda ABD, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerdeki etnik azınlıkların, özellikle gençlerin istihdama katılma durumlarını inceleyen çalışmalarda, beyaz gençlere kıyasla siyahi gençlerin işsizlik sorunuyla daha çok karşılaştığına dikkat çekilmektedir. Özetle, etnik köken, gençlerin işgücü piyasasına katılımı noktasında olumsuz dışsallıklar üreterek işsizliğinde rol oynamaktadır (Çondur ve Şimşir, 2017: 34).

Diğer yandan, engellilik durumu; gençlerin işgücü piyasasına dahil olma sürecinde birçok olumsuzluklarla karşılaşmasına neden olabilir. Bu süreçte ortaya çıkan olumsuzluklar şunlardır; engellilere yönelik toplumda ayrımcı ve önyargılı bakış açısı, engelli gençlerin kayıt dışı istihdam edilme riski ve iş hayatına yönelik gerekli becerileri elde edememesi, engelli gençlerin sunulan eğitim hizmetlerine kolayca erişememesi (Datta, 2018: 19). Engellilik durumu; gençlerin işsizlik sorunu gibi işgücü piyasasına katılımında ve iş bulma sürecinde zorlukların ve risklerin yanı sıra, gelir kaybına uğraması veya yoksullaşması, kayıt dışı sektörlerde ve güvencesiz işlerde çalışması gibi ekonomik ve sosyal boyutta olumsuz dışsallıklarla da karşılaşmasını tetikleyebilir. (Ergün, 2019: 28; UN, 2018: 45).

- **Gençlerin Piyasaya İlk Kez Giriş Yapıyor Olmaları:** Genç işgücünü oluşturacak bireylerin ilk defa istihdama katılması ya da işgücü piyasasına giriş yapması, genç işsizliğini sorun hâline getiren mikro düzeyde sebeplerden biridir. Gençlerin sadece teorik düzeyde eğitim alması, ilk kez geçiş yapacağı işgücü piyasasına katılımı için yeterli değildir. Çünkü işverenler, işe alım sürecinde gençlerin teorik eğitiminin yanı sıra, pratik düzeydeki becerilerini, yani iş deneyimi de dikkate almaktadır. Gençlerin yüksek düzeyde eğitimiyle birlikte iş

tecrübesine sahip olması, onların çalışma hayatı ile uyumlu olmasına yardımcı olabilmektedir (Çondur ve Şimşir, 2017: 32).

İşverenler ve işgücü piyasası, genellikle yeterli çalışma deneyimi olmayan ve uzun süre işsiz kalan gençleri tercih etmemektedir. Çünkü deneyimsizlik ve kronik işsizlik durumu, gençlerin çalışma hayatı için gerekli olan becerilerinin olumsuz etkilenmesine ve zamanla kaybolmasına neden olabilmektedir (Ergün, 2019: 25). Nitekim 2020'de İŞKUR ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından ortaklaşa hazırlanan "2020 yılı İşgücü Piyasası Araştırma Sonuçları" adlı çalışma; Türkiye'de 2020 yılı sürecinde işverenlerin yeterli mesleki beceriye (%88.5) veya iş tecrübesine (%84.1) sahip olmayan bireyleri işe almada daha çok zorlandığına dair bulguları ortaya koymuştur (www.iskur.gov.tr, 11).

- **Gençlere Özgü Nitelikler ve Eğitimli İşsizler:** Kişisel beceriler, gençlerin işgücü piyasasına geçişinde önemli bir rol oynamaktadır. Duygusal zekâ, bilişsel ve analitik zekâ, sorun çözme kapasitesi, gelişen teknolojilere uyum sağlama gibi özelliklere sahip gençler, istihdam edildiği sektörde verimli ve etkili bir üretim ortaya koyabilmektedir. Ancak gençlerin becerileri ile iş gücü piyasasının beklentileri arasındaki uyumsuzluk, gençlerin istihdamını negatif bir şekilde etkilemektedir. Genç istihdamını kısıtlayıcı önemli bir sorun olan beceri uyumsuzluğunu birçok faktör tetiklemektedir. Bunlar; yetersiz eğitim politikaları, güçlü eğitim müfredatının ve nitelikli eğitici kadrosunun olmaması, okuldan ayrılma oranlarının yüksekliği, gençlerin sağlıklı ve dengeli beslenememesi, eğitime olan yatırımların ve teşviklerin yetersizliği, özellikle kırsalda yaşayan gençlerin olanakların yetersizliğinden dolayı teknolojik gelişmelere uyum sağlayamaması olarak sıralanabilir (Datta, 2018: 13).

Bir yükseköğretim programından emek piyasasının talep ettiği işgücü sayısını geçecek düzeyde mezun sayısının olması, gençlerin elit görünme, güvenceli bir meslek sahibi olma, kamuda istihdam edilme gibi taleplerden dolayı,

yükseköğretim düzeyinde eğitim almak istemesi, üniversite eğitimi ile işgücü piyasasının talepleri arasındaki dengesizlik, eğitilmiş gençlerin işsiz kalmasına neden olarak eğitilmiş işsizliği ortaya çıkarmaktadır. İstihdam süreci ve eğitim hayatı arasında bir bağlantı olmaması, diğer bir deyişle işgücü piyasasıyla uyumlu bir eğitim anlayışının geliştirilmemesi, ülkeler açısından dinamik bir hedef kitleyi oluşturan gençlerin istihdam edilebilirliğini zorlaştırmaktadır (Ekin, 1980: 43-46).

1.3. Genç İşsizliğin Çok Boyutlu Olumsuz Sonuçları

İstihdam, gençler açısından birçok avantajı içeren bir uygulamadır. İstihdama katılım gösteren gençler, dünya genelinde her 3 gençten biri; geleceğe umutla bakan bir perspektif edinmeye, işgücü piyasası için gerekli olan çalışma deneyimini elde etmeye, çalışma süresince kariyeri için gerekli becerileri geliştirmeye başlamaktadır. İstihdama katılım; genç işsizliğinin beraberinde getirme potansiyeli olan çok yönlü yan etkileri, olumsuz dışsallıkları veya maliyetleri ortadan kaldıracabilecek olumlu yönleri sahiptir. Gençlerin çalışması; onların yaşam kalitesinin yükselmesini, yaşamındaki belirsizliğin ve düzensizliğin ortadan kalkmasını, sosyal ilişkilerinin güçlenmesini ve gelişmesini, öz güveninin artmasını, pozitif ruh halini benimsemesini, toplumsal statüsünün ve gelir seviyesinin yükselmesini sağlama gibi ekonomik, psikolojik ve sosyal olmak üzere çok boyutlu gelişmeleri tetiklemektedir (ILO, 2020: 39; Çondur ve Şimşir, 2017: 42).

Ancak, dünyadaki gençlerin çoğu, yaklaşık 2/3'ü istihdama katılmamaktadır. Bir ülkenin gelişimi için önemli görülen gençlerin istihdam dışında kalması, gençler açısından ekonomik, sosyal ve psikolojik olmak üzere farklı düzeyde maliyetleri beraberinde getirebilir. Yani, işsizlik sorunuyla karşılaşan ya da istihdam sürecinin dışında kalan gençler, yaşamlarında birçok dezavantajlı durumlar ile karşılaşabilmektedir (Çondur ve Şimşir, 2017: 35; Ergün, 2019: 39; ILO, 2020: 39). Dolayısıyla, genç işsizlik, farklı alanlarda birbiriyle bağlantılı olumsuz dışsallıkları üreten bir meseledir (Tekin, 2021: 457). İşsizliğin ekonomik dışsallıklarının genç bireyler üzerindeki olumsuz etkisi, kısa süreli olabilirken özellikle geleceğe dair

kaygılar, umut kaybı gibi psikolojik dışsallıkları ise gençlerin geleceğini olumsuz etkileyen davranış değişikliği gibi uzun süreli yan etkilerle sonuçlanabilir (Kelleci ve Türk, 2016: 14).

1.3.1. Genç İşsizliğin Ekonomik Boyutta Olumsuz Sonuçları

Genç işsizliğin hem ülke hem de bireyler açısından olumsuz ekonomik sonuçları vardır. Gençler, bir ülkenin üretim sürecinde katma değer üreten önemli aktörlerinden biridir. Bu aktörleri, üretim sürecine dahil etmek yerine buradan dışlamak (genç işsizliği), ulusal ekonominin ve üretim potansiyelinin daralmasını tetiklemektedir (Adıgüzel, 2021: 111-127). Dinamik genç nüfusun atıl durumda kalması, yani genç işsizliği; ülkelerin ekonomisinin sürdürülebilirliği, ekonomik kalkınması ve üretimin verimliliği açısından olumsuz dışsallıklarla sonuçlanmaktadır (Karabıyık, 2009: 303). Gençlerin işsizliği, bir ülkenin ekonomisi açısından eksik istihdam sorunuyla ve sosyal güvenlik sistemi açısından da mali dışsallıklarla (prim kaybı gibi) sonuçlanmaktadır (Adıgüzel, 2021: 112).

Genç işsizlik, bir ülkeye mikro ve makro düzeyde ekonomik maliyetler oluşturabilmektedir. Makro düzeyde ekonomik maliyetler, genç işsizliği sorununun bir ülkenin ulusal ekonomisine ve üretim sürecine yönelik olumsuz dışsallıkları tanımlamaktadır. Gençlerin çoğunun işgücü piyasası dışında kalması; eksik istihdamın oluşması, ekonomide üretim hacminin daralması, işsizlik sigortasına olan talepleri arttırarak kamu maliyesinin kapasitesini zorlama, devletin istihdam üzerinden alacağı vergileri kaybetmesi, kayıt dışı istihdamın ortaya çıkması gibi makro düzeyde ekonomik olumsuz dışsallıkları beraberinde getirebilmektedir (Çondur ve Şimşir, 2017: 35-36).

Mikro düzeyde ekonomik maliyetler ise genç işsizliğin bir ülkenin dinamik bir nüfusu olan gençlerinin gelir seviyesine ve refah durumuna yönelik olumsuz dışsallıkları ifade etmektedir (Çondur ve Şimşir, 2017: 35-36). Genç bireyler, uzun süren işsiz kalma sürecinde gelir kaybına uğrayarak yoksullaşmaktadır. Gençlerin işgücü piyasasına geçiş yapabilmesi için kaliteli bir eğitim alması hem ailelerinin hem de ülkelerin harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Yapılan harcamalara rağmen

genç işsizliğin artması durumunda, ailelerin ve ülkenin gelirlerinin olumsuz etkilenmesi ve maliyetlerinin artması söz konusu olmaktadır (Adıgüzel, 2021: 111-112).

Uzun süreli işsizlik, işsizlik kaygısı, ülkede işsizlik sigortası gibi uygulamaların yetersizliği veya eksikliği; genç bireylerin kendi eğitimlerine ve talep ettiği ücrete uygun iş aramayı bırakarak kayıt dışı istihdama yönelmelerine neden olabilir. Kayıt dışı istihdam edilen gençler; ücret konusunda hedeflediğinin aksine çalışmasının yanı sıra, sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmadan işgücü piyasasının pasif bir aktörünü oluşturmaktadır (Karabıyık, 2009: 304; Çondur ve Şimşir, 2017: 37).

Genç işsizliği; ülkenin gelir dağılımında ve sosyal güvenlik gelirlerinde ekonomik dengesizlikleri oluşturmanın yanı sıra, işsizlik sürecinin psikolojik ve ilişkili diğer yan etkileri karşısında bireylerin bozulan sağlığını iyileştirmeye yönelik harcamaların giderek artması gibi mali ve ekonomik olumsuz dışsallıkları da üretmektedir (Çondur ve Şimşir, 2017: 37). İşsizliğin ekonomik maliyetleri, gençlerin yaşam sürecinde yapmayı hayal ettiği veya hedeflediği faaliyetlerine ulaşmasını engellemektedir (Kelleci ve Türk, 2016: 14).

1.3.2. Genç İşsizliğin Sosyal Boyutta Olumsuz Sonuçları

Gençlerin, özellikle üniversite mezunu olanların işsiz kalması, toplumsal açıdan onları olumsuz etkilemektedir. Çünkü işsizlik, yüksek düzeyde eğitim almalarına rağmen gençlerin toplumda belirli bir statü ve saygınlık elde etmesini engellemektedir (Şener, 2013: 119). Genç işsizliği; toplumda verimliliğin düşmesi, bireylerde öz güven kaybı ve toplumda siyasi ayrışmaların artması, toplumdaki gençlerin intihar etme ve suç işleme olasılıklarının artması, toplumsal refahın bozulması, bireylerin uzun süre âtil kalmalarından dolayı eğitim sürecinde kazandığı yetenekleri ve teorik bilgileri pratiğe aktaramayarak etkisiz hale getirmesi ile sonuçlanmaktadır. Dolayısıyla, genç işsizliği; sosyal yaşama, kişisel gelişime, ülkeye negatif dışsallıklar getirme potansiyeli olan, sorun içinde sorun üreten bir meseledir (Tekin, 2021: 457).

İşsizlik; genç bireylerin sorumluluk sahibi olmasını, toplumla bütünleşmesini ve etkileşimini, aile yaşamındaki huzurunu, aldıkları teorik eğitimi pratiğe aktararak uzmanlaşmalarını ve kapasite gelişimini engellemekte, siyasal sisteme ve bu sistemin işleyişine olan ilginin ve güvenin azalmasının sonucu olarak politik marjinalleşmenin artmasına neden olabilmektedir (Karabıyık, 2009: 303). Genç işsizliğin sosyal boyutta ortaya çıkaracağı diğer maliyetler şu şekilde sıralanabilir (Çondur ve Şimşir, 2017: 38-39; Adıgüzel, 2021: 113):

- Toplumda düzenin ve bütünleşmenin bozularak uyumsuzlukların ortaya çıkması,
- Genç bireyin işsiz kalmasını ya da iş sahibi olamamasını kendi başarısızlığının bir sonucu olarak değerlendirerek kendini toplumdan soyutlamasına, yani asosyalleşmesine neden olması,
- İstihdama katılımın sosyalleşmeye ve tecrübe edinmeye katkısından yeterince yararlanamaması,
- Gençlerin gelecek yaşantısını olumsuz etkileme potansiyeli olan yeraltı dünyasına dahil olması, yani suç işleme veya suçlara karışma olasılığının yükselmesi,
- Çalışma kapasitesi olduğu halde iş bulma ümidini kaybetme,
- Deneyimleyen uzun vadede işsizlik sonrası, daha iyi iş olanaklarına ulaşmak veya istihdam edilmek için gençlerin yurt dışına göç etme potansiyelinin artması,
- Gençlerin ailesi ve yakın çevresi ile olan iletişiminin zayıflaması,
- Gençlerde alkol, uyuşturucu gibi zararlı maddelere olan bağımlılığın artması.

Genç işsizliğinin önemli sosyal maliyetlerinden biri de beyin göçüdür. Aldığı eğitime uygun iş bulamayan gençler, daha iyi koşullarda çalışmak ve becerilerini geliştirmek için yurtdışına göç etmeye karar verebilir. Gençlerin iş bulamaması, onların eğitim hayatı süresince edindiği becerilerine çalışma hayatına aktaramayarak mevcut gelişmiş enerji potansiyelini verimsiz harcamasına yol açmaktadır (Şener, 2013: 121). Ülkelerinden yetersiz ekonomi koşulları, yüksek ücretli kaliteli işlerde istihdam edilme talebi, sosyal ağlarla etkileşim gibi nedenlerden dolayı göç eden gençlerin

oranının %15'ten fazla olduğu gör÷lmektedir. Ancak ÷lkelerini ve sosyal çevrelerini terk eden genç göçmenler; göç ettikleri ÷lkelerde kayıt dışı veya iş güvenliği olmayan sektörlerde, düşük ücretlerde istihdam edilme riskleriyle karşılaşmaktadır. Daha iyi iş olanakları için başka ÷lkelere göç eden genç kadınlar, insan kaçakçılığı gibi temel insan haklarına aykırı girişimlerden olumsuz etkilenebilmektedir. Göç alan ÷lkede, genç göçmenlerin istihdamına yönelik politikalarda ve yasal çerçevede yetersizliğin ve eksikliğin olması, genç göçmenlerin işgücü piyasasına katılımını sınırlandırıcı etkiye sahip olabilmektedir (UN, 2018: 47).

1.3.3. Genç İşsizliğin Psikolojik Boyutta Olumsuz Sonuçları

Günümüzde artan bir seyir izleyen genç işsizlik oranları; genç bireylerde gelecek ve iş bulma kaygısına, eğitimin iş arama sürecinde etkili ve önemli bir destekleyici olmadığına dair olumsuz bakış açısı edinmelerine, beden ve ruh sağlığı sorunlarına, intihar girişimlerinin ve uyuşturucu, alkol kullanımı gibi zararlı eğilimlerin artmasına, sosyal hayat ile etkileşiminin azalmasına yol açmaktadır (Tekin, 2021: 458).

Bireyin işsizlik durumunun sürekliliği, yani uzayan işsizlik süreci; gençlerin istihdam konusunda ümitsizliğe düşmelerine, motivasyon kaybına, çalışma hayatına yönelik bilişsel ve analitik düzeydeki yeteneklerinin ve becerilerinin, eğitim düzeyinin ve kapasitesinin faydalarının zamanla azalmasına, ileriki yaşamına dair plan yapamamasına, sinir ve stres odaklı davranışlarda artışın görülmesine, kendilerini başarısız veya tembel hissederek psikolojilerinin olumsuz etkilenmesine, yaşam kalitesinin düşme riskine, işgücü piyasasına katılımını zorlaştırmaya yol açabilmektedir. (Durak ve Kaya, 2014: 65; Karabıyık, 2009: 304; Ergün, 2019: 38).

İşsizlik sorunu, genç bireylerde; yoğun depresif ruh hali, özgüven kaybı, yaşam memnuniyetsizliğinin ve stresin artması, sağlık sorunlarının artması, toplumdan uzaklaşma ve intihar etme potansiyelinin yükselmesi, kişisel yetenek ve beceri konusunda gelişmelerin engellenmesi, bireyde yüksek düzeyde kaygı ve umutsuzluk eğilimlerinin gözlemlenmesi gibi psikolojik sonuçları ortaya çıkarmaktadır (Çondur ve Şimşir, 2017: 40-41).

2.1980-2020 Dönemi Arasında Türkiye’deki Gençlere Yönelik İşgücü Profili

Genç işsizliği, Avrupa ülkelerine kıyasla daha fazla genç nüfusa sahip Türkiye açısından göz ardı edilmemesi gereken bir meseledir. Çünkü genç işsizliği hem gençler hem de ülkeler noktasında çok boyutlu olumsuz sonuçları ortaya çıkarmaktadır. Bu doğrultuda genç işsizliğini önlemeye yönelik kamu politikalarını etkin ve verimli hale getirmek; ülkelerin ekonomik ve sosyal olmak üzere birçok açıdan gelişimini sağlamanın yanı sıra, gençlerin işgücü piyasasına aktif bir şekilde katılmasına ve böylelikle daha üretken hale gelmesine de yardımcı olma potansiyeline sahiptir. Türkiye’deki gençlerle ilgili işgücü profili ve istatistiki göstergeler, Türkiye’nin geçmişten günümüze olan genç istihdamı ve işsizliği hakkında durum tespiti yapılmasına ve ilgili konularda geleceğe dair neler yapılması gerektiğine yönelik bir perspektif sunabilir.

Aşağıda yer alan tablolar ve grafikler; Dünya Bankası, ILOSTAT ve TÜİK veri tabanlarındaki genç istihdamına ve işsizliğine dair veriler derlenerek oluşturulmuştur. Tablo 1.1’de, 1988-1999 arası dönemde Türkiye’deki 15-24 yaş aralığındaki gençlere yönelik işgücü istatistikleri (%) ele alınmıştır. Tablo 1.2’de, 2000 ve 2020 yılları arasında Türkiye’deki 15-24 yaş aralığındaki gençlere yönelik oransal açıdan işgücü istatistiklerine yer verilmiştir. Tablo 1.3’te, 2000-2020 arası dönemde işsizlik süresine göre Türkiye’deki 15-29 yaş grubundaki gençlerin işsizlik oranlarına dair veriler gösterilmiştir. Tablo 1.4’te, 1990-2020 arası dönemde eğitim durumuna göre Türkiye’deki gençlerin işsizlik oranlarına ilişkin veriler yer almıştır. Grafik 1.2 ve Grafik 1.3, 1988-2020 arası dönemde cinsiyete göre Türkiye’deki genç işsizlik oranlarına dair verileri sunmuştur. Grafik 1.4’te, 2000-2010 arası dönemde Türkiye’deki ekonomik büyüme oranları ve genç işsizlik oranları arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Son olarak, Grafik 1.5’te, 2010-2020 arası dönemde Türkiye’deki genç işsizlik oranları (15-24 yaş aralığı) ve genel işsizlik oranları (15-64 yaş aralığı) karşılaştırılmıştır.

**Tablo 1.1. Türkiye’de 15-24 Yaş Grubundaki Gençlerle İlgili İşgücü İstatistikleri
(%) (1988-1999)**

Yıllar	İşsizlik Oranları	İşgücüne Katılım Oranları	İstihdam Oranları
1988	17,5	56	46,2
1989	16,5	55,2	46,1
1990	16	54,7	45,9
1991	15,3	55,3	46,9
1992	16,3	53	44,3
1993	17,7	48,1	39,5
1994	16	51,1	42,9
1995	15,5	48,6	41
1996	13,5	48,5	42
1997	14,3	47	40,3
1998	14,2	46	39,5
1999	15	46,6	39,7

Kaynak: TÜİK, (Çevrimiçi) www.tuik.gov.tr, 1988-1999 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 1.1’de yer alan Türkiye’deki 15-24 yaş aralığındaki gençlere yönelik işgücü istatistikleri incelendiğinde, genç işsizlik oranları 1988 yılında %17,5 iken 1999 yılında %15’e gerilemiştir. 15-24 yaş aralığındaki gençlerin işgücüne katılım oranları, 1988 yılındaki %56 seviyesinden 9,4 puan azalarak %46,6 seviyesine düşmüştür. 1988-1999 arası dönemde 15-24 yaş aralığındaki gençlerin istihdam oranları ise %46,2 düzeyinden %39,7 düzeyine azalış trendi göstermiştir. Tablo 1.1’e göre en yüksek genç işsizlik oranları, %17,7 ile 1993 yılında; gençlerde en yüksek işgücüne katılım oranları, %56 ile 1988 yılında; gençler arasında en yüksek istihdam oranları ise %46,9 ile 1991 yılında görülmüştür (www.tuik.gov.tr).

Özetle, 1988-1999 dönemini kapsayan işgücü profili ve istatistikleri; 15-24 yaş aralığındaki gençlerin işsizlik oranlarının azalmasına rağmen, gençlerin istihdam edilme ve işgücüne katılım oranlarında yıllar itibariyle hızla artmamıştır. Dolayısıyla, 1990’lı yıllar, Türkiye’deki 15-24 yaş grubundaki gençlerin işgücü piyasasına ve istihdama katılımının sağlanması noktasında başarılı bir tablo sunmamaktadır.

**Tablo 1.2. Türkiye’de 15-24 Yaş Grubundaki Gençlerle İlgili İşgücü İstatistikleri
(%) (2000-2020)**

Yıllar	İşsizlik Oranları	İşgücüne Katılım Oranları	İstihdam Oranları
2000	13,1	42,5	37
2001	16,2	42,1	35,3
2002	19,2	40,9	33
2003	20,5	38,4	30,5
2004	20,6	37,8	30
2005	19,9	37,7	30,2
2006	19,1	37,4	30,3
2007	20	37,7	30,2
2008	20,5	38,1	30,3
2009	25,3	38,7	28,9
2010	21,7	38,3	30
2011	18,4	39,3	32,1
2012	17,5	38,2	31,5
2013	18,7	39,6	32,2
2014	17,9	40,8	33,5
2015	18,5	42	34,2
2016	19,6	42,4	34,1
2017	20,8	43,3	34,3
2018	20,3	44	35
2019	25,4	44,4	33,1
2020	25,3	39,1	29,2

Kaynak: TÜİK, (Çevrimiçi) www.tuik.gov.tr, 2000-2020 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 1.2’de 2000-2020 yılları arasında Türkiye’deki 15-24 yaş grubundaki gençlere yönelik işsizlik, işgücüne katılım ve istihdam oranlarına yer verilmiştir. Tabloda görüldüğü üzere genç işsizlik oranı, 2000 yılında %13,1 seviyesinden 2020 yılında %25,3 seviyesine yükselmiştir. 2000-2020 dönemi Türkiye’deki gençlerin işgücüne katılım oranları, yüzde 42,5 düzeyinden yüzde 39,1 düzeyine doğru azalış trendi olduğu göstermektedir. Söz konusu 21 yıl içerisinde genç istihdam oranları ise %37’den 7,8 puan azalarak %29,2’e gerilemiştir. Tablo incelendiğinde genç işsizlik oranları, 2019 yılında %25,4 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Diğer taraftan, genç

istihdam oranları, 2000 yılında %37; gençlerin işgücüne katılım oranları ise 2019 yılında %44,4 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır (www.tuik.gov.tr).

Sonuç olarak, Tablo 1.2'deki veriler; 2000 yılından 2020 yılına kadar olan süreçte Türkiye'nin genç işsizlik oranlarının yaklaşık 2 katına çıktığını, genç istihdam ve işgücüne katılım oranlarının azalış trendi içinde olduğunu göstermektedir. Ayrıca, Türkiye'de 2001'de yaşanan ekonomik kriz sonucu, özellikle 2001'den itibaren genç işsizlik oranları yükselmiş, gençlerin istihdam ve işgücüne katılım oranlarında azalışlar gözlemlenmiştir. 1988-1999 ile 2000-2020 dönemlerindeki gençlerin işgücü verileri kıyaslandığında; genç istihdam ve işgücüne katılım oranlarında düşüşlerin devam ettiği, genç işsizlik oranlarının ise hızla arttığı sonuçlarına ulaşılabilir.

Tablo 1.3. Türkiye'de İşsizlik Süresine Göre 15-29 Yaş Grubundaki Gençlerde İşsizlik Oranı (%) (2000-2020)

Yıllar	İşsizlik Süreleri			
	6 aydan az	6ay ile 12 ay arası	12 ay ve daha fazlası	Diğer
2000	55	6,7	16,4	21,9
2001	55,9	7,1	16,6	20,4
2002	46,7	7,1	21,4	24,8
2003	50,4	7,6	17,9	24,1
2004	34,5	8,6	30,5	26,4
2005	36,8	8,2	32	23
2006	40,4	7,6	29,8	22,3
2007	45,3	7,6	24,3	22,9
2008	48,7	7,8	22,1	21,4
2009	46,8	9,2	19,7	24,3
2010	47,3	7,4	21,9	23,4
2011	51,6	8,1	19,4	20,9
2012	52,3	8,1	19,1	20,5
2013	53,6	7,7	18,9	19,9
2014	56,3	7	17,3	19,4
2015	55,8	7,2	17,4	19,6
2016	54,9	8	17,5	19,6
2017	52,8	8,1	18,4	20,7

Yıllar	6 aydan az	6 ay ile 12 ay arası	12 ay ve daha fazlası	Diğer
2018	53,5	7,4	18,6	20,5
2019	49,5	7,5	21,3	21,7
2020	43,7	9,3	23,2	23,8

*Tablo 1.3'ün devamıdır.

Kaynak: ILOSTAT, (Çevrimiçi) www.ilo.org.tr, 2000-2020 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Literatürde, işsizlik halinin süresine dayalı olarak genç işsizliğinin sınıflandırılması söz konusudur. Bu sınıflandırmaya göre genç işsizliği süresi, kısa vadede en çok üç ay ve uzun vadede en çok bir yıl sürmektedir. Bu sürenin bir yılı geçmesi durumunda, genç bireylerin işsizliği kronik bir hale dönüşmektedir (Ona ve Romeris, 2014 aktaran Şahin, 2020: 137). Bir yıl veya bu süreyi geçen bir zaman dilimini kapsayan uzun dönemli işsizlik, genellikle bireylerin nasıl iş bulacağı konusunda uygun eğitim almamasından kaynaklanmaktadır. Gençlerin aldıkları eğitim düzeyine veya geliştirdikleri vasıflarına göre iş aramaya girişmesi sonucu, mevcut işlerin gençlerin eğitime ve kapasitesine uygun işler olmaması da işsizlik sürecinin uzamasına neden olmaktadır (Durak ve Kaya, 2014: 64).

Tablo 1.3'te gençlerin kendilerine uygun iş aramaktan dolayı işsiz geçirdiği süreci ifade eden işsizlik sürelerine göre genç işsizlik oranlarına yer verilmiştir. 6 aydan daha kısa süren iş arama döneminde genç işsizlik oranları, 2000-2020 arasında %55'den %43,7'e doğru azalış trendi göstermiştir. Tabloya göre 6 ay ile 12 ay arası süreçte iş arayan genç işsizlerin oranı, 21 yılda %6,7'den 2,6 puan artarak %9,3'e yükselmiştir. Son olarak, 1 yıl ve üzeri iş arayan genç işsizlerin oranı ise 2000 yılında %16,4 iken 2020 yılında artarak %23,2'ye ulaşmıştır (www.ilo.org).

Tablo 1.3'deki verileri özetlemek gerekirse; 2000-2020 döneminde altı aydan daha az sürede iş arayan 15-29 yaş grubundaki gençlerin işsizlik oranı azalmışken 6 ay ile 12 ay arasında iş arayan gençlerin işsizlik oranı artmıştır. Söz konusu tabloya göre işsizlik süreleri açısından en yüksek genç işsizlik oranı, 6 aydan az sürede iş aramaktan dolayı işsizliği deneyimleyen 15-29 yaş grubundaki gençlere; en düşük genç işsizlik oranı ise 6 ay ile 12 ay arasında iş arayan işsiz gençlere aittir. Türkiye'de, 12 ay ve daha

fazla sürede iş arayan 15-29 yaş grubundaki gençlerin işsizlik oranlarının da yüksek olduğu görülmektedir. Sonuç olarak, Türkiye’de 2000-2020 döneminde iş aramaktan dolayı kısa süreli işsizliği deneyimleyen gençlerin oranı fazla olmasına rağmen, 1 yılı geçen uzun süreli genç işsizliği oranlarının yüksek olması dikkat çekmektedir. Kısacası, ilgili dönemde Türkiye’deki 15-29 yaş grubundaki gençler, kısa veya kronikleşen uzun süreli işsizliğin etkilenen öznesi olmuştur.

Tablo 1.4. Türkiye’de Eğitim Durumuna Göre 15-24 Yaş Grubundaki Genç İşsizlik Oranları (%) (1990-2020)

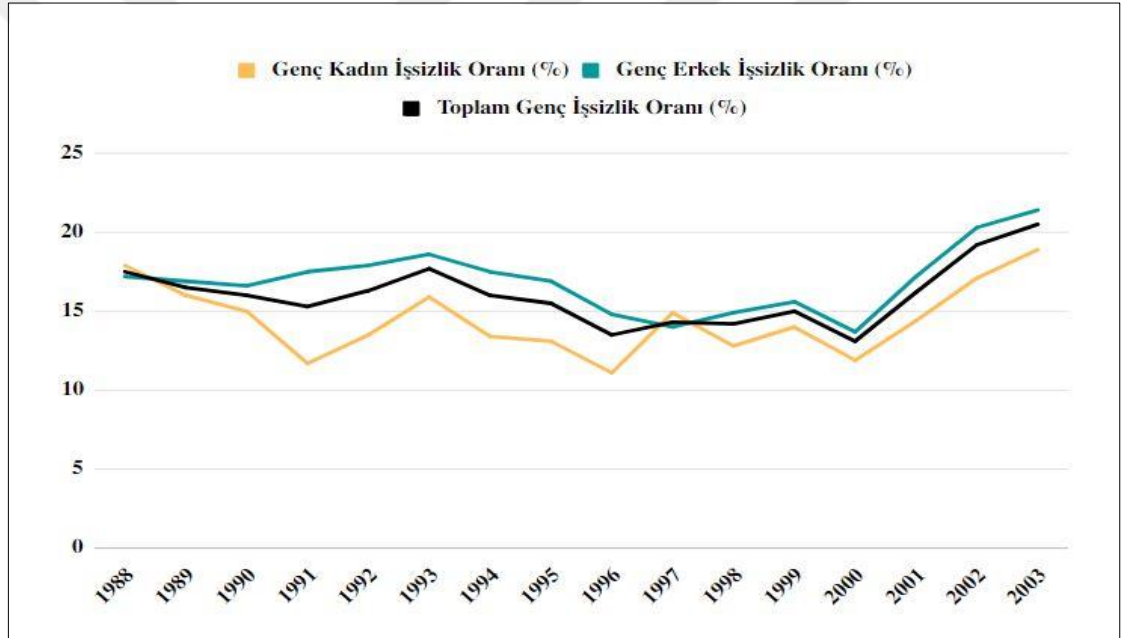
Eğitim Durumu/Yıllar	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Okuma-yazma bilmeyen	11,3	7,2	5	11,3	16,4	7,9	14,3
Okuma-yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	14,7	13,5	11	16,3	18,4	14,1	20,7
İlkokul	11,8	11	8,3	14,1	14,9	16,3	21,6
Ortaokul veya dengi meslek okul	21,2	18,2	13,7	19,2	10,9	14	19,7
Genel Lise	35,6	26,4	20,6	25,3	27,2	22,2	27,6
Lise dengi meslek okul	28,8	30,2	20,8	25,6	23,1	18,1	25,2
Yüksekokul veya fakülte	30,9	29,8	28,3	30,5	32,5	29,5	35,8
İlköğretim	-	-	10,3	14,5	18,4	15,6	21,7

Kaynak: TÜİK, (Çevrimiçi) www.tuik.gov.tr, 1990-2020 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

TÜİK, eğitim durumuna göre genç işsizlik oranlarını sekiz kategoride ele almıştır. Söz konusu kategoriler, Tablo 1.4’te belirtildiği gibidir. Tablo 1.4, 1990-2020 döneminde Türkiye’deki 15-24 yaş grubundaki gençlerin eğitim durumuna göre işsizlik oranlarına yer vermiştir. Türkiye’de 1990 yılından 2020 yılına kadar olan süreçte; sırasıyla yüksekokul veya fakülteden, genel liseden, lise dengi meslek okuldan mezun gençlerin işsizlik oranlarının yüksek olduğu görülmektedir. Tabloya göre okuma-yazma bilmeyen 15-24 yaş grubundaki gençlerdeki işsizlik oranları, diğer kategorilere kıyasla düşük seviyededir. Yıllar itibariyle eğitim durumuna göre genç işsizlik oranları

karşılaştırıldığında, yüksekokul veya fakülte mezunu gençlerde işsizlik oranları artış trendi içinde olmuş ve 2020’de %35,8 seviyesine ulaşmıştır (www.tuik.gov.tr).

Özetle, 1990-2020 dönemi sürecinde Türkiye’deki genç işsizlik oranları, gençlerin eğitim düzeyi yükseldikçe artış trendi göstermiştir. Tabloda 2000’li yıllara bakıldığında genç işsizliği, ortaöğretim ve yükseköğretim seviyesindeki eğitim durumlarında yüksektir. İlköğretim ve ilkokul seviyesindeki genç işsizlik oranları, 1990’dan 2020’ye kadar olan süreçte artış göstermiş olsa da bu artış, lise ve üniversite mezunu gençlerin işsizlik oranlarından düşüktür.



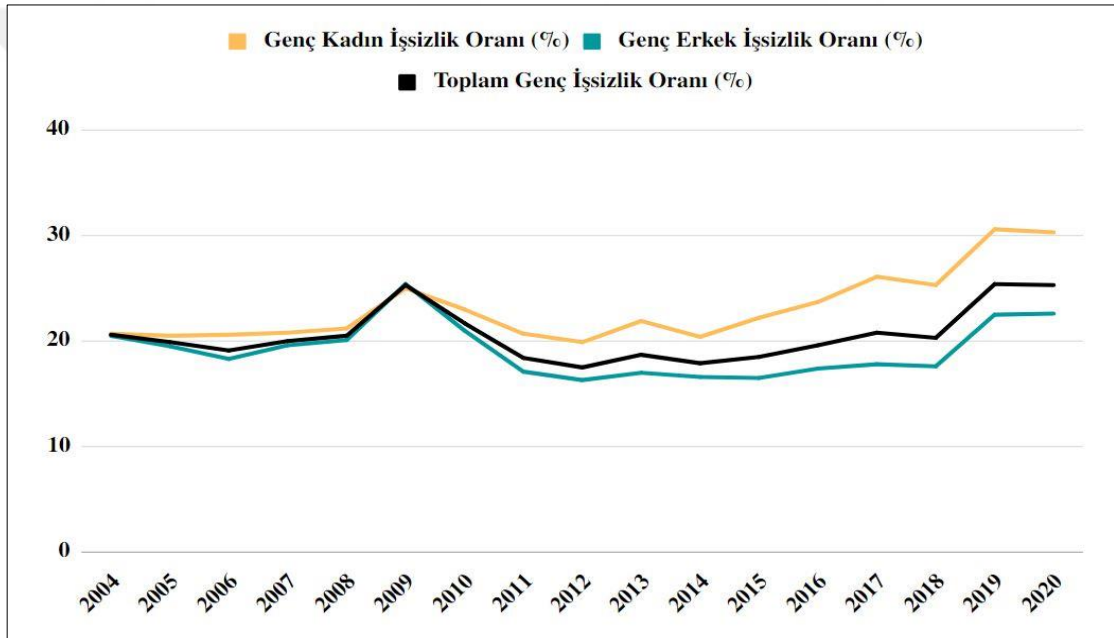
Grafik 1.2. Türkiye’de Cinsiyete Göre Genç İşsizlik Oranları (Yüzde, 1988-2003)

Kaynak: TÜİK, (Çevrimiçi) www.tuik.gov.tr, 1988-2003 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 1.2, 1988-2003 döneminde cinsiyete göre Türkiye’deki genç işsizlik oranlarına dair verileri sunmaktadır. Grafiğe göre 15-24 yaş grubundaki genç kadınlarda işsizlik oranları, 1988’de %17,9 iken 2003’te 18,9’a yükselmiştir. Erkekler açısından genç işsizlik oranları, 1988-2003 döneminde %17,2 seviyesinden 4,2 puan artarak %21,4 seviyesine ulaşmıştır. Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, gençlerin işgücü piyasasına katılımını olumsuz etkilemiştir. Nitekim, 2001’de genç

kadınlarda %14,4 olan işsizlik oranı, 2002’de %17,1’e doğru artış göstermişken aynı zaman dilimleri açısından genç erkeklerdeki işsizlik oranı %17,2 düzeyinden %20,3 düzeyine doğru artmıştır (www.tuik.gov.tr).

Sonuç olarak, Grafik 1.2’deki veriler; 1988-2003 dönemi için Türkiye’de hem kadınlarda hem de erkeklerde genç işsizlik oranlarının arttığını, genç erkeklerdeki işsizlik oranlarının genç kadınlardaki işsizlik oranlarına kıyasla daha yüksek olduğunu ve 2000 yılında kadınlarda ve erkeklerde düşüşe geçen genç işsizliği oranının 2001’deki ekonomik krizin etkisiyle 2000’li yıllarda tekrar yükseldiğini göstermektedir.



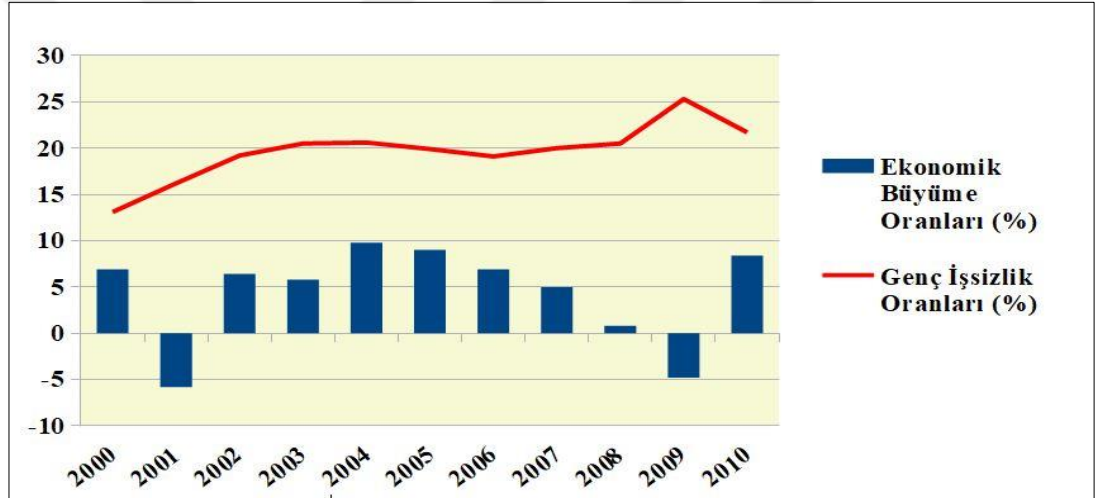
Grafik 1.3. Türkiye’de Cinsiyete Göre Genç İşsizlik Oranları (Yüzde, 2004-2020)

Kaynak: TÜİK, (Çevrimiçi) www.tuik.gov.tr, 2004-2020 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 1.3, 2004-2020 yılları arasında cinsiyete göre Türkiye’deki genç işsizliği profilini sunmaktadır. Grafik 1.3 incelendiğinde 15-24 yaş grubundaki genç kadınlarda işsizlik oranları, 2004 yılında %20,7 seviyesinde iken 2020 yılında %30,3 seviyesine yükselmiştir. Öte yandan, genç erkeklerdeki işsizlik oranları, 2004-2020 döneminde %20,5’tan %22,6’a doğru artış trendi göstermiştir. 2008 yılında hem dünyada hem Türkiye’de etkili olan ekonomik kriz, gençlerin istihdama geçişi sınırlandırmıştır. 2008’de genç kadınlarda %21,2 seviyesinde olan işsizlik oranı,

2009’da %25 seviyesine doğru artış göstermiştir. 2008’de genç erkeklerde işsizlik oranı, %20,1 düzeyinden mali krizin etkisiyle 5,3 puan artarak 2009’da %25,4 düzeyine doğru yükselişe geçmiştir (www.tuik.gov.tr).

Özetle, 2004-2020 dönemi için Türkiye’de genç işsizlik oranlarının genç erkeklere kıyasla genç kadınlarda daha yüksek olduğunu, 17 yıllık süreçte genç kadınlarda ve erkeklerde genç işsizlik oranlarının arttığını, genç kadınlarda ve erkeklerde işsizlik oranlarının 2013 sonrası dönemde artış trendi gösterdiğini, 2008 yılındaki ekonomik krizin etkisiyle 15-24 yaş grubundaki genç kadın ve erkek işsizlik oranlarının 2009’da hızla yükselişe geçtiğini söyleyebilmek mümkündür.



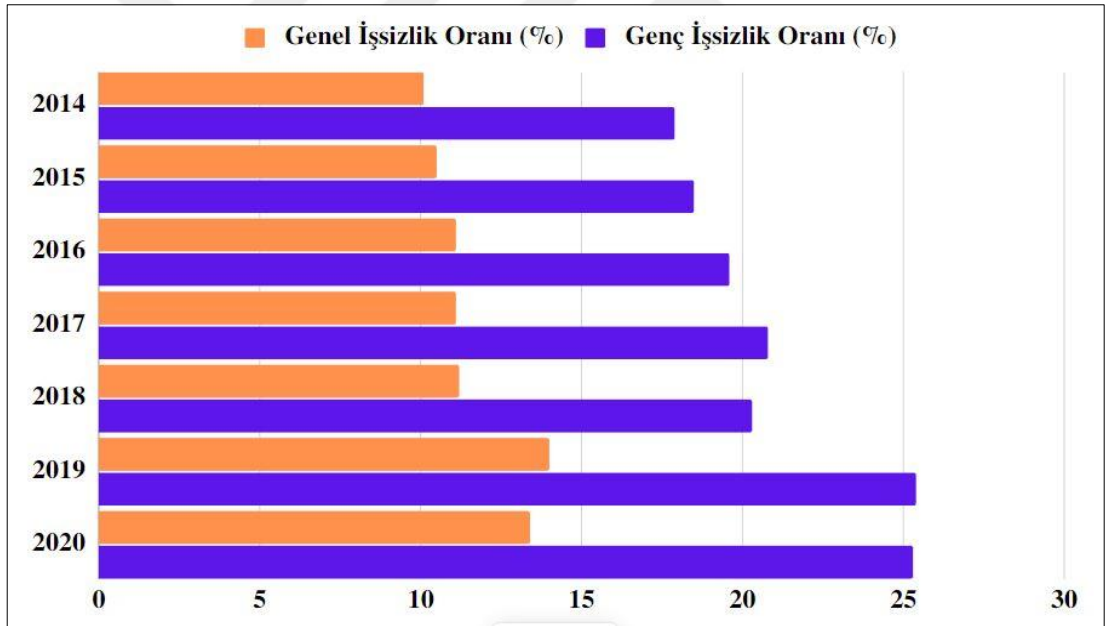
Grafik 1.4. Türkiye’de Ekonomik Büyüme Oranları ve Genç İşsizlik Oranları Karşılaştırması (2000-2010)

Kaynak: World Bank ve TÜİK, (Çevrimiçi) www.data.worldbank.org ve www.tuik.gov.tr, 2000-2010 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 1.4’teki veriler, 2000-2010 yılları arasında Türkiye’deki ekonomik büyüme oranlarını ve genç işsizlik oranlarını karşılaştırmalı bir şekilde ortaya koymaktadır. Grafığe göre 2000 yılında %6,9 olan ekonomik büyüme oranı, 2010’da %8,4’e yükselmiştir. Öte yandan, genç işsizlik oranları, 2000-2010 arası süreçte %13,1 seviyesinden %21,7 seviyesine doğru artış göstermiştir. Ancak 2001 ve 2008 yıllarındaki ekonomik krizler, sonraki süreçte önceki yıllara kıyasla Türkiye ekonomisinde daralmaları ve yüksek genç işsizlik oranlarını tetiklemiştir. Nitekim,

ekonomik krizin etkisiyle 2001 yılında ekonomik büyüme oranları $-%5,8$ 'e düşmüştür. Bu dönemde, 2000 yılında $\%13,1$ seviyesinde olan genç işsizlik oranları $\%16,2$ 'ye ve 2002 yılında da $\%19,2$ 'ye yükselmiştir. Diğer ekonomik krizin ortaya çıktığı 2008'de $\%0,8$ olan ekonomik büyüme oranları, 2009'da $-%4,8$ 'e gerilemişken aynı süreçte genç işsizlik oranları ise $\%20,5$ düzeyinden 4,8 puan artarak $\%25,3$ düzeyine ulaşmıştır (www.data.worldbank.org ve www.tuik.gov.tr).

Grafik 1.4'te yer alan veriler; 2000-2010 döneminde Türkiye'de hem ekonomik büyüme oranlarının hem de genç işsizlik oranlarının yükseldiğini, ekonomik krizlerin yaşandığı 2001 ve 2008 yıllarında Türkiye'nin ekonomisinin daraldığını ve bu süreçte genç işsizlik oranlarının artış trendi gösterdiğini, yani ekonomik büyüme oranlarının düştüğü dönemlerde genç işsizlik oranlarının arttığını göstermesi açısından önemlidir.



Grafik 1.5. Türkiye'de Genç İşsizlik (15-24 yaş grubu) ve Genel İşsizlik (15-64 yaş grubu) Oranlarının (%) Kıyaslanması (2014-2020)

Kaynak: TÜİK, (Çevrimiçi) www.tuik.gov.tr, 2014-2020 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 1.5, 2014-2020 dönemi için Türkiye'deki genel ve genç işsizlik oranlarının verilerini karşılaştırmalı bir şekilde göstermektedir. Grafiğe göre 15-64 yaş grubundaki genel işsizlik oranları, 2014'te $\%10,1$ iken 2020'de $\%13,4$ olmuştur. 2019

yılında %14'e ulaşan genel işsizlik oranları, 2020 yılında %13,4 seviyesine ulaşarak azalış eğilimi göstermiştir. Öte yandan, 15-24 yaş aralığındaki genç işsizlik oranları ise 2014-2020 döneminde %17,9 seviyesinden %25,3 seviyesine doğru artış trendi göstermiştir. İlgili süreç açısından genç ve genel işsizlik oranları kıyaslandığında, genç işsizlik oranlarının genel işsizlik oranlarından daha yüksek olduğu görülmektedir (www.tuik.gov.tr).

Grafik 1.5'deki veriler incelendiğinde; 2014-2020 döneminde Türkiye'deki hem 15-64 yaş grubundaki yetişkin hem de 15-24 yaş grubundaki genç nüfusta işsizlik oranlarının giderek arttığı, genç nüfustaki işsizlik oranlarının yetişkin nüfustaki işsizlik oranlarının yaklaşık iki katı olduğu sonucuna varılmaktadır.

Yukarıda yer alan tablolardaki ve grafiklerdeki veriler incelendiğinde; 1980-2020 dönemi için Türkiye'deki gençlere yönelik işgücü profilinin belirgin özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür:

- Genç işsizlik oranlarının zaman içerisinde artma eğilimi göstermesi,
- Cinsiyete göre genç işsizlik oranlarının genç kadınlarda daha yüksek görülmesi,
- Yıllar itibariyle genç istihdam ve işgücüne katılım oranlarında düşüşlerin ortaya çıkması,
- Düşük eğitim düzeyi olan gençlere kıyasla eğitim düzeyi yüksek olan gençlerde işsizlik oranlarının daha yüksek olması,
- Ülkede ekonomik krizlerin olduğu 2001 ve 2008 yıllarında ve takip eden yıllarda genç işsizlik oranlarının, önceki yıllara göre hızla yükselişe geçmiş olması,
- Gençlerin 6 aydan daha kısa sürede iş bulmalarının zor olması ve genellikle 6 ayı ya da 12 ayı geçen sürede işsizliğinin sona erme ihtimalinin yüksek olması, yani gençlerin eğitimlerine ve vasıflarına uygun işler aramaktan dolayı kısa veya uzun bir süre işsiz kalması,
- Ulusal ekonomide meydana gelen daralmalara (özellikle ekonomik kriz dönemlerinde) karşılık genç işsizlik oranlarının yükseliş eğilimi göstermesi,

➤ Genç işsizlik oranlarının, 15 ve daha yukarı yaş grubundaki işsizliği temsil genel işsizlik oranlarından daha yüksek olması (yaklaşık 2 katı).

Bu bölümde, tezin problemini oluşturan genç işsizliği sorununu anlaşılır hale getirmeye yönelik detaylı bir kavramsal çerçeveye yer verilmiştir. İlgili kavramsal çerçevede; gençlik kavramının tanımlanmasından başlanarak gençlik döneminin niteliklerine, gençlerin karşılaştığı sorunlara ve bu sorunlar arasında gençlerin yaşamını çok yönlü bir şekilde olumsuz etkileyen genç işsizliği sorununa değinilmiştir. Daha sonra genç işsizliği ortaya çıkaran faktörlerin neler olduğu, bu faktörlerin literatürde nasıl sınıflandırıldığına dair sorulara yanıt aranmıştır. Genç işsizliğine yönelik kavramsal çerçeve, bu sorunun gençlerin yaşamının hangi alanlarını olumsuz etkilediğine dair açıklamaların yapılmasıyla sonlandırılmıştır. Ayrıca bu bölüm, Türkiye’deki genç işsizliği ve işgücü ile ilgili istatistiki göstergelere yer vererek sorunun ulusal boyutta durumunu analiz etmeye yardımcı olmaktadır. Bir sonraki bölümde, tezin teorik çerçevesini oluşturan kamu politikasına, kamu politikası disiplini içerisinde karmaşık ve “çetrefilli” sorunları analiz etmeye yönelik tasarlanan politika entegrasyonu yaklaşımına değinilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KARMAŞIK VE ÇOK BOYUTLU “ÇETREFİLLİ” SORUNLARA YÖNELİK KAMU POLİTİKASI YAKLAŞIMI: POLİTİKA ENTEGRASYONU

Bu bölümde, üç alt başlık halinde çalışmanın teorik çerçevesini oluşturan “*çetrefilli (wicked) sorunlar*” kavramı, “*kamu politikası*” disiplini ve “*politika entegrasyonu*” yaklaşımı detaylı bir şekilde incelenecektir. Bölüm; tanımı, özellikleri, tarihsel gelişimi çerçevesinde kamu politikası disiplinini kapsamlı bir şekilde ele alınmasıyla başlamaktadır. Bölümün ikinci başlığı; kamu politikası disiplininde karmaşık ve çok boyutlu bir şekilde nitelendirilen çetrefilli (wicked), yani uysal olmayan sorunların tanımına, özelliklerine ve uygulamadaki örneklerine odaklanmaktadır. Bölümün son başlığı ise çalışmanın temel odağını oluşturan politika entegrasyonu yaklaşımının; kamu politikası disiplini içindeki yerine, türlerine, boyutlarına yer vermektedir. Dolayısıyla, çalışmanın ikinci bölümü, kamu politikası disiplininden başlayarak bu disiplinin önemli yaklaşımlarından biri olan politika entegrasyonuna doğru ilerleyerek “*tümdengelim*” yöntemi çerçevesinde hazırlanmıştır.

1. Kavramsal Boyutta Kamu Politikası Disiplini

İngilizce karşılığı “*public policy*” olan “*kamu politikası*” kavramı, Türkçe literatürde yaygın bir şekilde kullanılmayan bir kavram olan “*kamu siyasası*” olarak da ifade edilmektedir. Heywood (2013: 506), siyasa ve kamu siyasası kavramlarını şöyle tanımlamıştır: “*Genel anlamıyla siyasa, söz gelimi bir birey, grup, şirket veya hükümet tarafından benimsenen bir eylem planıdır. Bir şeyi siyasa olarak isimlendirmek, belli bir eylem akışına resmi onay kazandıran resmi bir kararın alındığı anlamına gelir. Bu yüzden kamu siyasası, yönetim organlarının resmi, yani açıklanmış kararları olarak görülebilir.*”

Kamu politikası, kamu yönetiminin fonksiyonel boyutu olarak farklı politika aktörleri tarafından sunulan tüm hizmetleri ve faaliyetleri ifade etmektedir. Kamu

politikası, literatürde 1970'lerden itibaren ön plana çıkmaya, araştırma konusu ve inceleme alanı olmaya başlamıştır (Çevik, 2013: 181). Kamu politikası kavramı, literatürde geniş ölçekte tanımlanmaktadır. Kamu politikası; hükümetlerin günlük olarak yaptığı faaliyetlerini ve bir meseleyi çözmeye yönelik yapmadığı eylemleri, yani harekete geçmemesini ifade etmektedir. Kamu politikaları, kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin farklı sektörlerde kamu hizmeti sunmaya yönelik tasarladığı ve uyguladığı faaliyetlerdir (Kırışik ve Sezer, 2015: 201). Kamu politikaları; eğitimden çevreye, sağlıktan hukuka kadar olan birçok sektördeki kamusal olan her şeyi içermesinden dolayı çok geniş bir kapsama sahiptir (Altunok, 2019: 464).

Kamu politikası, gayri resmî politika aktörlerinin talepleri doğrultusunda resmi politika aktörleri tarafından üretilen çözümleri ifade etmektedir (Öztop ve Lamba, 2020: 109). Kamu politikası; kararları, uygulamaları, yasaları ve amaçları tek başına ele almaktan ziyade, bunların hepsini bütünleştiren bir süreçtir. (Babaoğlu, 2017: 513). Kamu politikaları; kamu otoritesinin toplumsal amaçları gerçekleştirmeye ve toplumsal sorunları çözmeye yönelik enerji, gençlik, ekonomi gibi birçok alanda uyguladığı müdahaleleri, eylem programlarını ifade etmektedir. Kamu politikaları, siyasal bir sistemde ortaklaşa bir şekilde gerçekleşen eylemler sonucu oluşmaktadır (Usta, 2015: 81).

Kamu politikaları, var olan kaynaklarla sonuca ulaşmaya yönelik çıktılar üretmektedir. Hükümet eylemlerini ifade eden kamu politikası; önceden belirlenmiş çıkarların, amaçların, tercihlerin ve değerlerin bir yansımasıdır. Hükümet politikaları, ilgili politika yapıcılarının sahip olduğu meşru otorite ve yetkiler çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Kamu politikasının hedef kitlesi; hükümetin ilgili eylemlerinden dolayı ya da doğrudan etkilenmiş bireyler, gruplar, kurumlar olarak adlandırılan sosyal alan ya da çevredir (Şengül, 2018: 15).

Kamu politikalarını karakterize etmeye yardımcı olan birçok özellik söz konusudur. Bunlar şöyle sıralanabilir (Hogwood ve Gunn, 1984; aktaran Çevik, 2013: 182-183; Şengül, 2018: 13-14; Kaypak ve Bimay, 2019: 25):

- Kamu politikası; kanuni, idari, mali, kurumsal, beşeri düzeyde farklı birçok bileşenin bütünleşmesi sonucu ortaya çıkmaktadır.
- Kamu politikası; politika yapıcılarının yönlendirici, düzenleyici, dağıtıcı ve yeniden dağıtıcı nitelikteki tercihleri veya eylemleri olarak düşünülebilir.
- Kamu politikaları; bir politika amacını veya hedefini, hükümetlerin pozitif veya negatif kararlarını veya sessiz kalma durumlarını yansıtmaktadır.
- Kamu politikası, kamu hukukunun yetkilendirdiği hükümet ya da bir kamu otoritesi tarafından alınan eylemleri ya da kararları ifade etmektedir. Hükümet, meşru yetkiler çerçevesinde kamu politikasını uygulamaktadır.
- Diğer aktörlerin politikalarından farklı olarak hükümet politikaları, toplumdaki herkese karşı uygulanması açısından evrensel bir nitelik taşımaktadır.
- Hükümet, uyguladığı kamu politikalarına yönelik ihlallere karşılık yaptırım uygulama gücüne sahiptir. Kamu politikalarının yaptırım yönü, toplumun hükümetin politikalarına uymasına yardımcı olan bir etkiye sahiptir.
- Kamu politikaları; sorun tanımlama, ilgili sorunu çözmeye yönelik programların formülasyonu, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşan bir süreç çerçevesinde işlemektedir. Kamu politikası sürecine; kamu kurumlarının yanı sıra, STK'lar ve özel sektör temsilcileri gibi farklı politika aktörleri dahil olabilir.

Literatürde Lowi, Meny ve Thoenig tarafından kamu politikasının türleri kategorize edilmiştir. Bu sınıflandırmaya göre kamu politikaları; dağıtıcı, düzenleyici, yeniden dağıtıcı, yapıcı veya prosedürel olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır (Şengül, 2018: 16). Dağıtıcı kamu politikaları; toplumdaki belirli gruplara ya da kümelere, çıkarların veya malların bölüştürüldüğü, bu paylaşımın olumsuz dışsallıklarının diğerlerine daha az yansıdığı politikaları tanımlamaktadır. Bir yere bina inşa etmeyi düşünen muhatapların, önceden yetkili bir kamu kurumundan ruhsat iznini alması koşulu dağıtıcı politikaya örnektir. Düzenleyici kamu politikaları; hükümetin, ilgili hedef kitleyi korumaya ya da onların davranışlarını yasaklayarak ya da zorlayarak yönlendirmeye yönelik geliştirdiği normlar ya da kurallar şeklindeki kamu politikalarıdır. Trafik işaretleri, ruhsat alınmadan bina inşa edilememesi gibi kamu

politikaları, düzenleyici niteliktedir. Sosyal refah politikaları, sosyal haklar, sosyal güvenlik hizmetleri gibi örnekleri olan yeniden dağıtıcı politikalar; faydaları, çıkarları veya hakları sınıflara ya da gruplara dağıtmayı amaçlamaktadır. Dağıtıcı politikaların aksine yeniden dağıtıcı politikalar, paylaşırmanın ortaya çıkardığı maliyetlerin diğerlerine daha fazla yansımından dolayı, siyasi uyuşmazlıkları tetikleme potansiyeline sahiptir. Yapıcı veya prosedürel politikalar; devlet veya karar vericiler, kamusal eylemlere yönelik prosedürler ya da kurallar formüle etmektedir. Prosedürel politikalarla örnek olarak gösterilen anayasa değişiklikleri, yeni bir kurum oluşturma ya da kurumsal reformlar, ilgili hedef kitleyi dolaylı bir şekilde zorlama potansiyeline sahiptir. (Şengül, 2018: 17; Yıldız ve Sobacı, 2015: 26)

2. Tarihsel Gelişimi Açısından Kamu Politikası

İlk şehirlerin ortaya çıkışı veya insanların şehir yaşamını tercih etmesi, kamu politikası çalışmalarının başlangıcını oluşturmaktadır (Gül, 2015: 6). Literatürde, kamu politikası çalışmalarının tarihsel süreçteki gelişimine yönelik üç anlayış söz konusudur. İlk anlayışa göre erken dönem kamu politikası belgeleri; MÖ Mezopotamya uygarlıklarındaki şehirleşme, yerleşik yaşama geçiş ve kamusal otoritenin kullanımı çerçevesinde gelişen kurallar ve Hammurabi Kanunları gibi yasalar şeklinde ortaya çıkmıştır. İkinci anlayışa göre Prusya, Almanya gibi krallıklar; uzmanlığın ve bilimsel bilginin yeri olan üniversitelerden toplumsal sorunlara yönelik çözümler geliştirmesini talep etmiştir. Kameralizm olarak da bilinen bu düşünceyi benimseyen krallar, feodalitenin otoritesini zayıflatarak ve üniversitelerin bilimsel bilgisinden yararlanarak devleti birçok açıdan güçlendirmeyi amaçlamıştır. Üçüncü anlayışa göre modern kamu politikası analizi, II. Dünya Savaşı'nda ABD'nin ve müttefiklerinin savaşı kazanmayı sağlayan yöneylem araştırması, fayda maliyet analizi gibi istatistiksel yöntemleri ve araçları kullanmasıyla ortaya çıkmıştır (Yıldız ve diğerleri, 2016: 136-141).

Modern kamu politikası çalışmaları, 1930'lu yıllarda ABD'de federal hükümetin uyguladığı New Deal programıyla ortaya çıkmıştır. Bu dönemdeki çalışmalar; ampirik çerçevede kamu politikalarının uygulanmasına ve politika yapıcılarını desteklemeye

yöneliktir. ABD'de 1950'li yıllar, kamu politikası analizinin kurumsallaşmasının başlangıcını oluşturmaktadır (Şengül, 2018: 8). Bu dönemde, Lasswell'in farklı araştırma yöntemleri çerçevesinde politika sürecinin incelenmesi ve sorunların çözümü konusunda karar vericilerin bilgilendirilmesi amacıyla formüle ettiği "politika bilimleri" yaklaşımı çerçevesinde kamu politikası gelişmiştir. 1960 sonrasında ortaya çıkan kamu politikası çalışmaları, bilimsel yöntemler çerçevesinde politika sorunlarının çözülmesine ve analizine odaklanmıştır (Köseoğlu, 2013: 8).

Kamu politikası disiplinin dönemsel değişim sürecinin üç sacayağı vardır. İlk olarak, kamu politikası disiplini; tez, ders kitabı, dergi gibi farklı düzeylerde akademik çalışmaların sayısının artmasıyla giderek kurumsallaşmıştır. İkinci olarak, kamu politikası disiplini; kamu politikası aktörlerinin birbiriyle etkileşimine, politika ağlarına, merkezi düzeyde farklı kesimlerden aktörlerin arasındaki ilişkilere odaklanmasıyla giderek sosyolojik bir perspektife yönelmiştir. Üçüncü olarak, kamu politikası disiplini; ulusal çerçevenin dışında yerel, AB, uluslararası, küresel çerçevede de uygulanan kamu politikalarını incelemeye başlamıştır. Yani, kamu politikalarının, sadece hükümet düzeyinde değil, aynı zamanda hükümetin farklı düzeylerinde de formüle edildiğine dair bir perspektif ortaya çıkmıştır (Şengül, 2018: 10).

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği göç meselesi, petrol krizleri, teknolojik gelişmeler; kamu politikası sürecine küresel düzeyde yeni aktörlerin dahil olmasına, entegre kamu politikaların tasarlanmasına, bu süreçte ilgili aktörlerin ortaklaşa politika tasarımına yönelik birbirine bağımlı olmasına ve dolayısıyla kamu politikalarının değişmesine yol açmıştır (Kaypak ve Bimay, 2019: 24-25).

3. Kamu Politikasını Şekillendiren ve Etkileyen Politika Aktörleri

Kamu politikası sürecinde rol oynayan aktörler; resmî (formel), sivil (informel-gayri resmî) ve uluslararası aktörler olmak üzere üç kategori çerçevesinde sınıflandırılmaktadır (Çevik, 2013: 186). Kamu politikası sürecine dahil olan resmî, gayri resmî ve uluslararası aktörlerin birbirinden farklı derecede etkileri söz konusudur. Özetle, süreçteki politika aktörlerinin birbiriyle aynı düzeyde etkileri görülmesi de her

biri politika sürecinin birer parçasıdır ve bu aktörler süreçten dışlanmamaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2015: 24). Aşağıdaki Şekil 2.1.'de kamu politikasını şekillendiren ve etkileyen politika aktörlerinin kategorizasyonu yer almaktadır.



Şekil 2.1. Kamu Politikası Aktörleri

Kaynak: (Zengin, 2021; Mülazımoğlu, 2018; Yıldız ve Sobacı, 2015)

3.1. Kamu Politikasının Resmî (Formel) Aktörleri

Anayasal ve yasal tabanlı bir meşruiyete sahip olan resmi politika aktörleri; devlet otoritesi çerçevesinde işlev gösteren yasama, yürütme ve yargı organlarını ve bu organların çalışanlarını kapsayan, kamu politikası yapımı ve uygulaması sürecine dolaysız bir şekilde dahil olan politika yapıcılarını ifade etmektedir (Zengin, 2021: 30; Mülazımoğlu, 2018: 34).

- **Yasama Organı (Parlamento/Meclis):** Politika sürecinde, hükümeti destekleyerek ve toplumun taleplerini karşılamaya yönelik hükümete baskı yaparak, hükümet ve toplum arasında iletişim kurmaya çalışan bir kurumdur (Heywood, 2013: 403). Kanun koyucular olarak da bilinen yasama organı; yürütmenin şekillendirdiği kanunları onaylayıp uygulayarak kamu politikası yapımı sürecine dahil olmaktadır. Yasama organı; kamu politikalarını formüle etme ve uygulama işlevini yerine getiren yürütme organının bu süreçteki

faaliyetlerini denetlemeye çalışmaktadır (Akman, 2020: 50). Ayrıca, parlamentoların, kamu politikalarının formülasyonunun veya uygulamasının sonuçları hakkında bilgi toplama ve araştırma yapma konusunda yetkisi vardır. Meclisler; göç, terör, doğal afetler gibi sorunlara çözüm olarak alternatifler geliştirme aşamasında araştırma yaparak gereken bilgileri toplayabilir (Zengin, 2021: 37).

Parlamentolar; kanunlar yapma, bürokrasinin formüle edeceği politikaların kanuni dayanağını oluşturma, toplumun tümünün iradesini temsil etme, toplumun sorunlarını dikkate alma gibi işlevleriyle hem kamu politikası süreci hem de demokrasinin varlığı için önemlidir (Yıldız ve Sobacı, 2015: 20). Günümüzde 1982 Anayasası ile tek meclisli bir yapıya sahip TBMM, Türkiye'deki kamu politikalarını şekillendiren kanunların oluşturulmasından ve çıkarılmasından sorumlu politika aktörüdür. Eğitim, güvenlik, ekonomi gibi farklı politika alanlarını ilgilendiren sorunlar, TBMM'nin komisyonlarında tartışılıp görüşüldükten ve kararlar üzerinde uzlaşa sağlandıktan sonra kabul edilmek ya da reddedilmek üzere Genel Kurul'a gönderilir (Çevik, 2013: 187).

- **Yürütme Organı (Cumhurbaşkanı/Devlet Başkanı):** Yürütme organı; seçimlerle birlikte iktidar olan hükümet, yani yürütme organı, genellikle **kamu** politikalarının formüle edilmesinden ve bunların uygulanmasından sorumlu aktörlerdir. Yürütme organı, "hükümet programı" aracılığıyla iktidar süresi boyunca kamu politikası sürecinde gerçekleştirmeyi planladığı politikalara yönelik bir perspektif sunmaktadır. 2018'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçen Türkiye'de, yürütme organı sadece Cumhurbaşkanı tarafından temsil edilmektedir (Akman, 2020: 52). Yeni oluşan hükümet sistemine göre kamu politikalarının oluşumu sürecinde; Cumhurbaşkanı Kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri rol oynamaktadır. Bu yeni oluşan yapılar, artık kamu politikası sürecinde Cumhurbaşkanının kilit bir aktör olduğunun göstergesidir (Akman, 2020: 53).

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri; Başkanlığını Cumhurbaşkanının yaptığı ve kamu tüzel kişiliğine sahip Ofisler, genellikle kamu politikalarını tasarlayanın yanı sıra, bu politikaları uygulayarak da ilgili politika sürecinde rol oynamaktadır. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kapsamında yer alan ve politika analizinden koordinasyona geniş çapta işlev gösteren Ofisler şunlardır: Dijital Dönüşüm Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Yatırım Ofisi, Finans Ofisi (MEVZUAT, 2018; Akman, 2020: 55-56). Devlet başkanı ya da cumhurbaşkanı, medya aracılığıyla ilgili politikalara yönelik kamuoyunun ilgisini çekebilir ve kamu politikası gündeminin şekillenmesini etkileyebilir. Devlet başkanları, veto yetkisi aracılığıyla ilgili süreçte sunulan politika önerilerini reddederek diğer politika aktörlerinin etkilemesine neden olabilir (Mülazımoğlu, 2018: 36).

- **Kamu Yönetimi ya da Bürokrasi:** Bürokrasiyi icra eden devlet görevlileri; kamu politikası uygulayıcısı, kamu yöneticisi, ülke başkanı; yasaları ve kamu politikalarını uygulama noktasında idari işleri yürütme, kamu politikası konusunda hükümete bilgi sunma ve danışmanlık yapma, çıkar gruplarının taleplerini dile getirme, siyasi sistemde istikrarı sağlama gibi işlevlerle siyaset sürecinde önemli bir rol oynamaktadır (Heywood, 2013: 451-460). Bürokrasi; yürütme organının tasarladığı kamu politikalarını uygulamanın yanı sıra, uzmanlık ve bilgi kapasitesi aracılığıyla siyasetçilerin veya yasama organının politika girişimlerini yönlendirme ve etkileme (girişimlerin yürürlüğe girmesini engelleme veya kendi talepleri doğrultusunda olan girişimleri destekleme gibi) potansiyeline sahiptir (Akman, 2020: 59). Bürokrasi; sahip olduğu uzmanlık çerçevesinde kamu politikalarının formüle edilmesinden, uygulanmasından ve geliştirilmesinden sorumludur. Bürokratlar, yasamanın çıkardığı kanunları ve yürütmenin aldığı kararları uygulamaktadır (Zengin, 2021: 34). Meclis ve meclisteki komisyonlar, genellikle atanmış bürokrasiye bağlı bir şekilde kamu politikalarını formüle etmektedir. Türkiye'de bakanlardan ve askeri görevlilerden oluşan MGK aracılığıyla askeri bürokrasi, tavsiye niteliğindeki kararlarıyla kamu yönetimini ve karar verme sürecini etkilemektedir (Çevik, 2013: 189).

- **Yargı Organı (Mahkemeler):** Hukuki uyuşmazlıkları karara bağlayan, yasaya yönelik yaptığı yorumlar üzerinden hüküm veren bir devlet organıdır (Heywood, 2013: 388). Yargı organı; yargılama yetkisini kullanan ve meclisin ve yürütmenin faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen bir yapıdır (Mülazımoğlu, 2018: 36). Yargı organı; aldığı veya alacağı durdurma veya iptal kararları çerçevesinde yasama ve yürütme organı tarafından formüle edilen kamu politikalarının uygulama aşamasına geçmesini engelleme gücüne sahiptir (Akman, 2020: 61).

Yasama ve yürütme organlarına kıyasla dolaylı etkiye sahip yüksek düzeyde mahkemeler; yasaların adaleti sağlamaması veya anayasaya uygun olmaması nedeniyle iptal edilmesi, eksiklikler durumunda yasama organını etkinleştirme gibi işlevlerle politika yapım sürecine dahil olmaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında ABD Yüksek Mahkemesi; kürtaj, medeni haklar gibi meselelerde kararlar vererek kamu politikası sürecine dahil olmuştur (Demir, 2020: 94). Türkiye'de yargı kurumları olarak kamu politikası sürecinde görev alan resmi aktörler şunlardır; kanunların Anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa mahkemesi, düzenleyici işlemlerin iptali veya reddiyle, idari eylem ve işlemlere açılan davalarla, yürütme kararlarının iptaliyle ilgilenen Danıştay ve İdare Mahkemesi, Bölge İdare Mahkemesi (Çevik, 2013: 187-88).

3.2. Kamu Politikasının Gayri Resmî (İnformel) Aktörleri

Gayri resmî aktörler; kamu politikası sürecinde rol oynayan ve hükümet içindeki ve dışındaki aktörleri etkileyen vatandaşlar, siyasi partiler, medya, baskı grupları gibi politika aktörlerini kapsamaktadır. Resmi ve gayri resmî politika aktörleri, kamu politikası formülasyonu ve uygulaması aşamalarında birbiriyle etkileşim kurmaktadır (Mülazımoğlu, 2018: 37). Faaliyetlerinde toplumun menfaatlerine öncelik vererek hükümetlerin etkili bir şekilde çalışmasına yardımcı olması açısından gayri resmî politika aktörlerinin varlığı önemlidir (Zengin, 2021: 43).

- **Siyasi Partiler:** Seçim gibi mekanizmalar ile iktidarı elde etme amacını gerçekleştirmek için bir araya gelmiş bireylerden oluşan, halkın taleplerine ve gereksinimlerine karşılık kamu politikaları tasarlama ve uygulama gibi faaliyetleri devamlı bir şekilde yürüten devlet dışı bir aktördür (Heywood, 2015: 303; Yıldız ve Sobacı, 2015: 21). Siyasi partiler; farklı amaçları ve talepleri olan toplumdaki bireyleri bir araya getirerek bütünleştirme, toplum ve yönetim arasında bağlantı kurma ve toplumun siyasal katılımını sağlamada aracı olma, iktidar olduğunda yasamada ve yürütmede rol alma, siyasi liderleri ve yöneticileri seçme, yönetme, muhalefet olduğunda kendi görüşlerini karar alma sürecine yansıtmak ve çözüm önerileri geliştirerek kamuoyunu sağlamak için iktidarın faaliyetlerini denetleme gibi işlevleri yürütmektedir (Kapani, 2015: 179-182). Siyasi partiler, iktidar olmak için taahhüt ettiği parti programları aracılığıyla toplumsal sorunların veya taleplerin politika yapıcılarının gündemine getirilmesinde ve bunların kamu politikasına dönüştürülerek topluma uygulanmasında rol oynamaktadır. Siyasal partiler; demokrasinin, siyasal katılımın ve farklı siyasi görüşlerin temsilinin de bir yansımasıdır (Akman, 2020: 67). Siyasi partiler; kırsalda ve kentlerde yaşayanlar, işçiler gibi toplumun farklı kesimlerinin oyunu alarak onları temsil etmektedir. Parlamento içi veya dışı muhalefet partileri, kamu politikalarının formülasyonu konusunda önemli rol oynayan iktidar partilerini etkilemektedir. İktidar partileri ise kamu politikalarını formüle eden, uygulayan ve hazırlayan kamu görevlilerini veya idari bürokrasiyi yönetmektedir (Çevik, 2013: 190).
- **Baskı ve Çıkar Grupları:** 20.yy.ın başlarından itibaren siyaset bilimi tarafından incelenen baskı grupları; ortak çıkarları gerçekleştirme hedefi çerçevesinde bir araya gelerek politika sürecini etkileyen, demokrasinin işleyişinde ve siyasi partiler gibi siyasal hayatın ve politika sürecinin anlaşılmasında rol oynayan, siyasal katılımı yaygınlaştırma, kamuoyunu bilgilendirme, temel hak ve özgürlükleri koruma gibi birçok konuda işlev gösteren önemli bir aktördür (Heywood, 2013: 207-208; Kapani, 2015: 225). Baskı grupları; hükümetlerin

ilgisini çeken sorunların veya konuların yer aldığı kamu politikası gündeminin belirlenmesinde ve oluşmasında önemli bir rol oynayabilir, politika yapıcılarının geliştirdiği politikaları uygulamasını ya da mevcut politikaların değiştirilmesi girişimlerini destekleyebilir ya da sınırlandırabilir (Zengin, 2021: 48; Mülazımoğlu, 2018: 40). Türkiye'de faaliyet gösteren baskı grupları, özellikle tarım, kalkınma, hayvancılık gibi meselelerde meclisin kanun teklifi verme gibi yasama faaliyetlerini yönlendirmektedir (Akman, 2020: 81).

Çıkar grupları; sahip olduğu toplumsal destek, üye sayısı, maddi güç, yaptırım uygulama, resmî aktörler ile etkileşim, kurumsal kapasite ve yapı gibi birçok sayıda kaynak aracılığıyla bir politika sektörünün meselelerinin gündeme alınmasını sağlayarak ilgili hedef kitlenin taleplerini yerine getirebilme açısından politika sürecinde etkili olmaktadır (Akman, 2020: 80; Heywood, 2013: 360). Greenpeace; lobileri, protestoları ve kampanyaları aracılığıyla çevre sorunlarına dikkat çeken, 1990'lardan sonra özellikle BM gibi uluslararası kuruluşların çevreyle ilgili düzenlediği zirvelerin ve konferansların etkisiyle üye sayısı ve gelir seviyesi artan çevresel bir çıkar grubuna örnektir (Heywood, 2013: 363).

- **Vatandaşlar (Seçmenler/Bireyler):** Sunulan kamu hizmetlerinin ve uygulanan kamu politikalarının önemli bir hedef kitlesi olan vatandaşlar; kendi isteklerini seçimlere katılarak veya eşitlik ilkesi çerçevesinde kamu politikası ve karar alma sürecine dahil olarak üst düzey yöneticilere aktarmaya çalışmaktadır ve bu, demokrasinin uygulanmasını ve gelişmesini de etkilemektedir (Akman, 2020: 92-93; Yıldız ve Sobacı, 2015: 21). Örneğin Hollanda, İsviçre gibi birçok Avrupa ülkesinde vatandaşlar; seçme ve seçilme, oy kullanma hakları doğrultusunda kamu politikası yapımı sürecine aktör olarak katılmaktadır (Zengin, 2021: 43). Modern demokrasilerde bireyler, baskı grupları ya da toplumsal gruplar oluşturarak seçilmiş siyasal gücü ve kamu politikalarını yönlendirme ve benzeri diğer konulardaki sorunları çözmeye çalışmaktadır. Çünkü seçmenler; kamu politikası sürecini tüm boyutlarıyla yeterince bilmeme

ve uzun bir zaman aralığında tekrarlanan seçimlerde oy kullanma ile kamu politikalarını ve hükümetleri etkin bir şekilde yönlendirememektedir (Çevik, 2013: 191).

Kamu yönetiminde yönetim, katılımcılık, demokrasi ve hesap verilebilirlik vurgusunun ön plana çıkması, vatandaşların kamu politikası sürecinde daha görünür olmaya başlamasına neden olmuştur. Ayrıca, teknolojik gelişmeler; vatandaşların kendi faydalarını ya da çıkarlarını olumsuz etkileyen politika kararlarına internet (blog, vs.) aracılığıyla baskı yaparak ilgili kararların değişmesi noktasında politika yapıcılarını etkileyebilmesine olanak tanımaktadır (Zengin, 2021: 44).

- **Basın/Medya ve Sosyal Medya:** Kamu politikaları konusunda toplumu bilgilendirmenin yanı sıra, toplumun taleplerinin veya sorunlarının gündeme gelmesini sağlama, uygulamada toplumsal taleplerin ve kamu politikalarının birbirleriyle tutarlı olup olmadığı hakkında hem politika yapıcılara hem de vatandaşlara bildirim yapma, yani uygulanan kamu politikalarını denetleme ve bunların hatalı veya eksik yönlerini düzeltmeye yönelik eleştirme ve böylelikle toplum ve hükümet arasında etkileşim kurulmasını kolaylaştırma işlevleriyle politika sürecinde rol oynayan dördüncü önemli güçtür. Politika sürecinde medya, bireylerin davranışlarını ve düşüncelerini yönlendirme ve politikaların formülasyonunu şekillendirme potansiyeline sahip önemli bir gayri resmî aktördür (Yıldız ve Sobacı, 2015: 22; Akman, 2020: 70). Politika yapıcılar, vatandaş ve devlet arasında etkileşim kuran medya kuruluşları aracılığıyla kamu politikalarına yönelik mevcut bakış açılarını değiştirebilir. Özellikle televizyon; hükümetlerin veya politika yapıcılarının bir konuya yönelik politika geliştirmesini veya hızlı kararlar almasını etkilemektedir. 11 Eylül 2001 yılında ABD'de gerçekleşen terör olayları sonrasında hükümet, geniş kitlelere ulaşan televizyon haberlerinin de etkisiyle gerekli kararları ivedilikle almıştır (Zengin, 2021: 55-60).

1990'lardan sonra yaygın internet kullanımıyla güçlenen Facebook, YouTube, Twitter gibi sosyal medya platformları, bireylerin siyasal katılımını kolaylaştırmıştır ve etki alanını genişletmiştir. Sosyal medya, kamu politikasına yönelik kamuoyunun veya gündemin oluşmasını, kamu politikaları ve kararları hakkında toplumun bilgilendirilmesini ve gayri resmî aktörlerin görüşlerinin yürütme organına ulaştırılmasını sağlamaktadır. Örneğin, Arap Baharı gibi küresel değişimi tetikleyen bir meselenin uluslararası gündemde yer almasında, yani kamuoyunun oluşmasında sosyal medya araçları belirleyici bir role sahiptir. Sosyal medya araçlarının yaygınlaşması, politika yapıcıların, uygulanan kamu politikalarına yönelik toplumun görüşlerini öğrenmesi ve kendi geliştirdiği politika alternatiflerinin desteklenmesi için bu araçları etkin kullanmasıyla sonuçlanmıştır (Mülazımoğlu, 2018: 39).

- **Sivil Toplum Kuruluşları:** Sivil toplum; devlet otoritesinden veya hükümetten ayrı bir şekilde oluşturulan ve kişisel amaçlarını gerçekleştirmeyi hedefleyen bireylerin kurduğu baskı grupları, işletmeler gibi otonom yapıdaki müstakil (özel) kurumları ifade etmektedir. Sivil toplum kavramı; hükümetin ve hükümet dışı kuruluşların birbiriyle olan uyumunu, arasındaki denge durumunu anlamaya yönelik kullanılmaktadır (Heywood, 2015: 61). 1990'larda ortaya çıkan yönetim yaklaşımı, neo-liberalizm, uluslararası aktörler gibi birçok faktörün tetiklemesiyle politika yapım sürecinde aktif hale gelen STK'lar; farklı görüşleri kamu politikası sürecine dahil etme, devlet ve toplum arasında iş birliği oluşturma, raporlar veya projeler oluşturarak ve bilgi üreterek siyasal otoritelerle etkileşim kurma, uzmanlıklardan yararlanma, toplumu bilinçlendirmeye yardımcı olma, politika yapıcıları denetleme, gösteriler veya protestolar düzenleyerek toplumsal sorunların gündeme alınmasını ve bunlara yönelik politika alternatifleri geliştirilmesini sağlama, sürecin tüm paydaşlarının farkındalığını oluşturma gibi birçok işlevi yerine getirmektedir (Mülazımoğlu, 2018: 40; Bulut, Akın ve Kahraman, 2017: 26-30).

- **Düşünce Kuruluşları (Think Tanks):** Düşünce kuruluşları; alanında uzman bilim insanları tarafından politika sorunlarına çözümler geliştirilen, kamu politikalarına yönelik özgün araştırmalar yapılan ve kamusal sorunların tartışılmasına yönelik akademisyenler ve yürütme organı arasında bağlantı kurulan, iktidara gündemdeki meselelerle ilgili önerilerde bulunan, uygulanan politikaların sonuçlarını değerlendiren, politika ağları aracılığıyla karar vericilerle bilgi alışverişinde bulunan ve bir kamu politikası alanına yönelik analiz ve araştırma yapma ve konferans, eğitim vb. ile diğer politika aktörleriyle etkileşim kurulan bir fikir platformu olarak ortaya çıkmıştır (Mülazımoğlu, 2018: 41; Köseoğlu ve Köktaş, 2017: 545-47). Çünkü giderek karmaşılaşan sorunların olduğu bir bağlamda karar vericiler, kamu politikası oluşturmaya ve bu politikaların olası etkilerine yönelik sistemli uzman bilgilerine gereksinim duymaktadır (Köseoğlu ve Köktaş, 2017: 534).

Düşünce kuruluşları; internet siteleri ve sosyal medya hesapları açma, farklı politika sorunları hakkında kitap ve dergi yayınlama, politika gündemiyle ilgili raporlar hazırlama ve konferans veya sempozyum düzenleme, medyada daha aktif yer alma, araştırmacıların ders verme ve konuşma yapma gibi araçları, yukarıda belirtilen işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirmek için kullanmaktadır (Köseoğlu ve Köktaş, 2017: 547). Türkiye'de faaliyet gösteren düşünce kuruluşlarından bazıları şunlardır; Orta Doğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM), Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), Stratejik Düşünce Enstitüsü (SDE) (Mülazımoğlu, 2018: 42).

3.3. Kamu Politikasının Uluslararası Aktörleri

Küreselleşme; devletler arası ve devlet-toplum arası etkileşimi tetikleyerek kamu politikası sürecine Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Dünya Bankası (DB), AB, Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşları da dahil etmiştir (Mülazımoğlu, 2018: 33-34). DB ve IMF gibi mali yönü ağır basan uluslararası kuruluşlar; ülkelerin ulusal kamu politikalarını, kredi ve sübvansiyonlar gibi ekonomik araçlar veya planlama ya da

denetim gibi mekanizmalar ile kendi belirlediği politikalara yönlendirmeye çalışmaktadır (Akman, 2020: 76). Örneğin Türkiye, IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları ve istikrar programları hakkında yaptığı görüşmeler sonrasında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na yönelik gerekli yasal düzenlemeleri hazırlamış ve ilgili kanunu 2003'te yürürlüğe koymuştur. Dünyada IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşlarının yardım paketlerinin veya politika önerilerinin etkisiyle devletler, eğitimden sağlığa birçok kamu politikası alanında özelleştirme uygulamalarını ve karar verme sürecinde piyasa mekanizmalarını kullanmıştır (Zengin, 2021: 63). Çok uluslu şirketler; kâr maksimizasyonunu sağlayacak ülkelere yatırımlarını çekerek buralardaki çok sayıda politika sektörünü ve kamu politikası sürecini etkileme gücüne sahiptir. Politika sürecine dahil olabilen uluslararası aktörlerden bir diğeri ise politika ağlarıdır. Kamu politikasına yönelik karar alma sürecini ve karar vericileri çıkarları doğrultusunda yönlendirmek veya etkilemek isteyen kişiler veya topluluklar, ulusal veya uluslararası politika ağlarına katılmaktadır. Politika ağlarına dahil olan birey ve gruplar, bu ağlar üzerinden hükümet veya devlet ile etkileşim kurmakta ve onlara taleplerini iletmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2015: 23).

4. Döngüsel Çerçeve ve Kamu Politikası

Politika süreci, politikaların birbirine yönelik dışsallıklarını ve politika alternatiflerinin politika sonuçlarına yönelik olası etkilerini ele almaya yardımcı olmaktadır. Politika analizi süreci, aynı sırada gerçekleşmesi zorunlu olmayan ve birbirine geri bildirim sağlayan mantıksal adımlardan oluşmaktadır (Walker, 2000: 14). Literatürde araştırmacılar tarafından yaygın bir şekilde kullanılan süreç modelinde; aşamalar çerçevesinde politika yapımı, aktör katılımı, politika gelişimi ve çözümlemesi incelenmektedir (Babaoğlu, 2017: 526).

Süreç modeli, diğer bir ismiyle "aşamacı model"; belirli aşamalar veya bölümler halinde, bir süreç çerçevesinde kamu politikalarını analiz etmeyi amaçlayan bir yaklaşımdır (Akman, 2020: 160; Babaoğlu, 2017: 526). Aşamalar çerçevesinde analiz, ilgili kamu politikalarını anlaşılır hale getirmektedir. Bu modelde yer alan aşamalar;

geniş kapsamlı olmasının yanı sıra, resmi ve gayri resmî politika aktörlerinin faaliyetlerine ve rollerine yer vermektedir (Çevik ve Demirci, 2013: 209).

Süreç yaklaşımı; ilgili aşamaların ilerlemesinde değişikliklerin ve dışsallıkların yeterince dikkate alınmadığı, pratik olmaktan ziyade öğretici nitelikte olduğu, aşamaların doğal bir süreci temsil etmediği, dar bir perspektife sahip olduğu, çevresel faktörlerin politika şekillendirmede ve ilgili aşamalarda dikkate alınmadığı yönüyle eleştirilmektedir (Babaoğlu, 2017: 528; Çevik ve Demirci, 2013: 209).

Rasyonel bir şekilde işleyen politika sürecinin adımları şunlardır (Akman, 2020: 160; Jann ve Wegrich, 2007): sorun tanımlama ve politika gündemi oluşturma, kamu politikalarını formüle etme veya oluşturma, politikaların yasalaşması veya meşruluğunu sağlama, kamu politikalarının uygulanması, kamu politikalarının değerlendirilmesi ve politikaların sonlandırılması.

Sorun tanımlama ve politika gündemi oluşturma: Kamu politikası süreci; sorunların tanımlanması ve bu sorunların siyasi gündeme alınması ile başlamaktadır. Sürecin ilk aşaması, sorunların nasıl ve niçin gündeme geldiğini, hangi seçeneklerin çözüm olarak önerilip önerilmediğini göstermektedir (Heywood, 2013: 511). Sorunun tanımlanması ve bu sorunun gündeme gelmesi aşamaları; sürece dahil olan farklı grupların tartışmaları, görüşleri, uyuşmazlıkları ve anlaşmaları çerçevesinde şekillenmektedir. Tespit edilen sorunun politika gündeminde önceliklendirilmesi; ilgili sorunun meşru olmasını, kabul edilebilirliğini sağlamaktan ziyade, bu soruna yönelik farklı görüşlerin ortaya çıkmasını amaçlamaktadır (Akdoğan, 2015: 213-214).

Sorun tanımlama aşamasında; analizin, uzmanın ya da politika aktörlerinin incelediği kamusal sorunun köküne/kendisine veya belirtilerine/semptomlarına odaklanması, ilgili sorunun çözümünü etkileyecektir. Politika sürecinde ele alınan sorunun ortaya çıkışını tetikleyen kök bir sorun olmasına rağmen, ilgili sorunun belirtisine yönelik çözüm geliştirme, kök sorunun etkili bir şekilde çözülmesini engellemektedir. Kamu politikası analistlerinin; öncelikle tanımlanan sorunun ortaya çıkışının belirtiden ya da başka bir sorundan kaynaklı olup olmadığını netleştirerek

sorunun çözümünü şekillendirmesi gerekmektedir. Örneğin toplumda görülen şiddet sorununun çözümü için öncelikle bu sorunu tetikleyen faktörlere (farklı bir sorunun belirtisi ya da kök sorun) bakmak gerekmektedir. Bu sorunun, işsizlik gibi kök bir sorundan kaynaklandığı tespit edilirse çözümlerin ilgili kök sorun çerçevesinde formüle edilmesi gerekecektir (Yıldız ve Sobacı, 2015: 30).

Gündem; bir soruna ilgi duyan ve tartışan resmi veya gayri resmî politika aktörlerinin şekillendirdiği anlam sürecidir. Belirlenen gündem; bir politika aktörünün sorunu çözmeye yönelik bakış açısı gibi soyut ya da kanun taslağı gibi somut nitelikte olabilir. Merkezi veya yerel düzeydeki tüm aktörlerin, ilgi duyduğu veya dikkatini çektiği sorunları ele aldığı bir gündemi vardır (Birkland, 2007: 63). Gündem oluşturma sürecini; düşünce kuruluşları, siyasi partiler ve çıkar grupları gibi aktörler etkileyebilmektedir. Bu süreçte muhalefet partileri; kamu politikalarını eleştirmenin yanı sıra, politika alternatifleri geliştirerek hükümeti etkilemeye çalışmaktadır. Çıkar grupları, bu süreçte toplumdaki farklı grupların taleplerini gündeme getirme çabasıdadır (Heywood, 2013: 513).

Gündem belirleme; politika formülasyonu aşamasını etkileyecek sorunun seçim sürecini, ilgili sorunun politika gündemine alınma veya politika gündeminden dışlanma sebeplerini, varlığı hissedilen sorunun içeriğini açıklamaya yardımcı olmaktadır (Jann ve Wegrich, 2007: 46). Politika sorunlarının; hükümetlerin, politika yapıcılarının veya karar vericilerin gündemine başarılı bir şekilde gelme ya da ulaşma ihtimali, genellikle düşük seviyede gerçekleştirmektedir. Yani, tespit edilen sorunlar, her zaman üst düzey yöneticilerin ilgisini çekmemekte, yani politika gündemine ulaşmamaktadır. Sorunlar; içsel veya terörizm, çevre felaketleri, ekonomik buhranlar gibi dışsal faktörlerin tetiklemesiyle başarılı bir şekilde gündeme gelmektedir (Demir, 2020: 156).

Kamu politikalarını formüle etme veya oluşturma: Tanımlanan ve gündeme alınan sorunun çözümüne yönelik politika alternatifleri veya çözüm seçenekleri oluşturma aşamasıdır. Bu aşamada, yasama ve yürütme organları ile bürokratlar rol oynamaktadır. Formüle edilen ve geliştirilen kamu politikaları; politika amaçlarını, bu

amaçları gerçekleştirmeye yönelik politika araçlarını, kurumsal düzenlemeleri kapsamaktadır (Demir, 2020: 181). Bu aşamanın temel bileşenlerinden biri olan politikalar; hükümet ya da hükümetin kurumsal uzantısı olan kamu görevlileri, siyasetçiler veya danışmanlar tarafından formüle edilmektedir (Heywood, 2013: 515).

Politika formülasyonu; politika aktörleri tarafından tanımlanan ve gündeme alınan soruna yönelik çözüm önerileri geliştirilmesini, geliştirilen bu öneriler arasından seçim yapılarak en uygun çözümün (politikanın) belirlenmesini ifade eder. Bu aşamada; politika alternatiflerini uygulamaya yönelik hibe, yasaklama, yaptırım gibi politika araçlarının tasarlanması ve ilgili araçların kullanımına yönelik detaylı bir çerçevenin oluşturulması da söz konusudur. Formülasyon sürecinde oluşturulan politika alternatifleri; uygulanabilirlik, olumlu ve olumsuz dışsallıklar gibi birtakım ölçütler çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme sonucunda, politika yapıcılar tarafından sorunun çözümüne yönelik en uyumlu politika alternatifi uygulanmak için seçilmektedir (Sidney, 2007: 79).

Politikaların yasalaşması veya meşruluğunu sağlama: Formüle edilen politikaların kanunlaşması, kamu politikası sürecinin üçüncü aşamasını oluşturmaktadır. Sürecin başlarında tanımlanan ve gündeme alınan sorunların çözülmesi için tasarlanan politika alternatiflerinin, resmi politika aktörleri tarafından onaylanarak meşruluk kazanmasına, yani kanuni bir çerçeveye şekillenmesine işaret etmektedir. Bu aşamaya, yasama organının yanı sıra, yürütme ve yargı organları da, yani resmi politika aktörleri, dahil olduğu görülmektedir (Kaptı, 2010; aktaran Kulaç ve Çalhan, 2013: 212).

Kanunlaşma aşaması, formülasyon aşamasından sonra ve uygulama aşamasından önce gerçekleşen bir süreçtir ve formüle edilen politika taslaklarının yasamanın bir işlemi olan kanunun yanı sıra, yönetmelik, kararname gibi idarenin düzenleyici işlemlerine de dönüşmesini içermektedir. Yani, formüle edilen politika alternatifleri, bu aşamadaki kanun ya da prosedür gelişimi çerçevesinde uygulanabilir hale gelmektedir (Akgül ve Kaptı, 2010: 82). Yasalaşma süreci; politikacılar, baskı grupları gibi farklı aktörler arasında çıkar veya siyasal görüş uyuşmazlığını tetikleme

potansiyeline sahiptir. Çünkü politikacılar ve baskı grupları, kendi amaçları doğrultusunda bu aşamayı yönlendirmeye ve etkilemeye çalışmaktadır (Dye ve Peters, 2007; aktaran Akgül ve Kaptı, 2010: 82-83).

Kamu politikalarının uygulanması: Politika analizi sürecinde siyasetten ziyade idarenin bir uzantısı olan, genellikle kamu kurumlarının başlıca rol oynadığı uygulama aşaması, hükümetin bir şeyler yapma veya yapmama hakkındaki tercihlerini eyleme dönüştürebilmesiyle ilgilidir. Bu aşama; formülasyon sürecinde tasarlanan politikaların ve hedeflerin uygulamaya geçilip geçilmediğini göstermesi açısından önemlidir (Jann ve Wegrich, 2007: 51; Heywood, 2013: 516).

Kamu politikası sürecinin bir parçası olan uygulama aşaması, ilgili soruna yönelik formüle edilen alternatiflerin yasalaşmasından sonra gerçekleşmektedir. Uygulama aşamada görev alan politika uygulayıcılar, bu süreci başlatan politika yapıcılar ile politikaların hedef kitlesi olan toplum arasında etkileşim kurmaktadır. Politika uygulaması; geliştirilen politika alternatiflerinin yasalaşarak yürürlüğe girmesini ve belirlenen amaçları gerçekleştirmeye yönelik ilgili politikaların muhatabına uygulanmasını kapsamaktadır (İstikbal, 2018: 63).

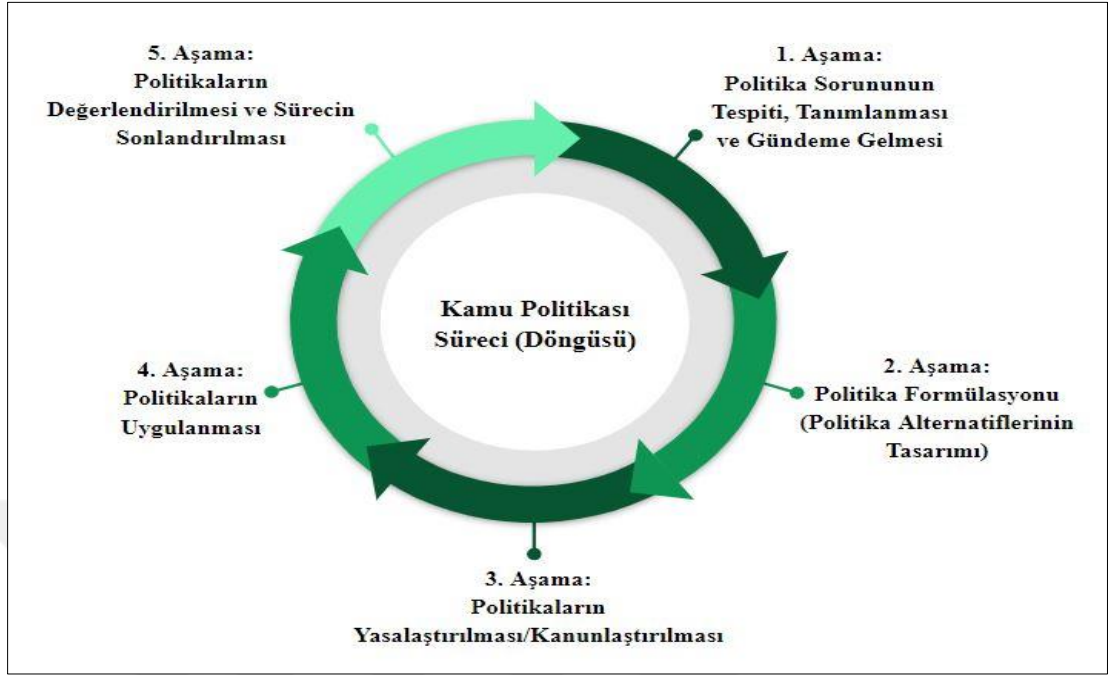
Bazen kamu politikaları özelliklerinden dolayı, koordinasyon ve iş birliği çerçevesinde çok sayıda farklı devlet kurumlarının da uygulamaya dahil olmasını gerektirebilir. Politika uygulamasına dahil olan aktörler arasındaki etkili iş birliğinin sağlanması, uygulanan politikanın başarılı olmasını sağlayacaktır. Öte yandan, Hood açısından koordinasyonun yanı sıra, idari kaynakların dağıtımı konusunda zaman sorununun olmaması, ilgili sistemde tek boyutlu prosedürlerin uygulanması, merkezi denetimi sağlayacak tek yetkili bir idari sistemin varlığı gibi kriterlerin de sağlanması, geliştirilen politika alternatiflerinin hedeflenen şekilde uygulanması için gerekli görülmektedir (İstikbal, 2018: 64; Heywood, 2013: 516).

Kamu politikalarının değerlendirilmesi: Değerlendirme, politika yapıcıların veya hükümetlerin seçimine bağlı olarak işleyen bir aşamadır. Bu aşamada; uygulanan politikaların sorunun çözümüne etkisi, politikaların usulüne uygun olarak formüle

edilmesi, politikaların etkinliği, politikaların amaçlarına ulaşabilirliği, sorun tanımlanmasının doğruluğu üzerine sorgulamalar yapılmaktadır (Demir, 2020: 156). Politika değerlendirme; süreçteki sorunlara çözüm geliştirmenin, projeleri uygulamanın, harcamaları kullanmanın nasıl gerçekleşeceği konusunda yönlendirme sağlayan ve bir perspektifin sunan, başarılı uygulama örneklerini ortaya çıkarmaya ve projelerin uygulanması sırasındaki deneyimleri aktarmaya yardımcı olan bir aşamadır (Genç, 2018: 76).

Politika değerlendirme, farklı aktörlerin idari ve siyasi değerlendirmeleri çerçevesinde şekillenmektedir. Muhalefet partilerinin söylemleri, bilimsel çalışmalar, kamu hizmetlerinin yasama ve yargı organları tarafından denetimi, hükümet raporları gibi faaliyetler, politika değerlendirmesine odaklanan çalışmalar kapsamında yer almaktadır (Jann ve Wegrich, 2007: 54). Karmaşık bir aşama olan politika değerlendirmesinde politika yapıcılar, genellikle nicel veriler ve fayda-maliyet analizleri aracılığıyla uygulanan kamu politikalarını değerlendirmektedir. Bu aşamada; sayısal yöntemlerin yanı sıra, detaylı analizlerin ve uzman bilgisinin de dikkate alınması önem arz etmektedir (Demir, 2020: 261). Değerlendirme aşamasında, tasarlanan politikaların sorunları özdüğu sonucuna ulaşılması durumunda ilgili politika süreci tamamlanmış olacaktır, aksi takdirde başlangıç aşamasına dönölerek politika süreci tekrar işleyecektir (Demir, 2020: 157).

Politikaların sonlandırılması: Döngünün başlangıcında tanımlanan sorunun tasarlanan politikalarla başarılı bir şekilde özölmesi ya da formölasyonda şekillenen politika hedeflerinin pratiğe aktarılmasında başarısız olması durumunda politika uygulanmasının sona erdirilmesine karar verilmektedir. İktidara gelen partinin seçim taahhütlerini ya da parti programlarını uygulamaya başlaması, yönetimin bütçede kesintiler yapması, kabinenin ya da bakanların değişmesi gibi durumlar, mevcut durumda uygulanan politikaların sona erdiğinin bir göstergesidir (Jann ve Wegrich, 2007: 55).



Şekil 2.2. Kamu Politikası Süreci (Döngüsü)

Kaynak: (Jann ve Wegrich, 2007; Akman, 2020)

Özetle, süreç modeli, diğer bir ifadeyle aşamalı / işlevsel model, herhangi bir politika sorununa yönelik çözüm olarak geliştirilen kamu politikalarının oluşum sürecini belirli adımlar çerçevesinde açıklamaya yönelik kamu politikası analiz modellerinden biridir. Süreç modelinin yanı sıra, diğer kamu politikası analiz modelleri de politika aktörlerini kamu politikası yapım sürecine dahil eden çekici yönlerine ve bunların anlaşılabilirliğinin sağlanmasına yönelik bir perspektif sunmaktadır ve incelenen kamu politikası sorununa ya da bu soruna yönelik geliştirilen politika alternatiflerine göre farklılaşan bir yapıdadır. Bu modeller, ilgili kamu politikasını ve kamu politikası alanını incelemek için birlikte ya da ayrı bir şekilde kullanılabilir (Çevik ve Demirci, 2013: 207). Literatürde, kamu politikalarını analiz etmeye yönelik teorisyenlerin ve akademisyenlerin tasarladığı birçok model vardır. Bu modeller, genellikle süreç modeli, grup modeli, elitist model, kurumsal model, sistem modeli olarak kategorize edilmektedir.

Kamu politikası analiz modelleri haricinde, ilgili politika sorununun çözümüne yönelik seçilen politika alternatiflerinin uygulanması için gerekli stratejilerin ve

yöntemlerin belirlendiği bir aşama olan karar verme sürecini esas alan ve açıklayan modeller de vardır. Bu modeller şöyle gruplandırılabilir: rasyonel model, artırımcı model ve bu iki modelin birleşiminden oluşan karma modeller (Çevik ve Demirci, 2013: 211).

5. Kamu Politikası Disiplininde Genel Hatları İle “Çetrefilli” (Wicked) Sorunlar

Olması gereken ve olan arasındaki uyumsuzluğu, çatışmayı ifade eden sorunlar; Rittel ve Webber açısından “*iyi huylu*” ve “*çetrefilli*” olarak tasnif edilmektedir. Bilim insanları ve mühendisler, genellikle “uysal” ya da “iyi huylu” sorunlar ile ilgilenir ve bu tür sorunları çözmeye çalışırlar. Satranç oyunu, bir bilinmeyenli denklemi içeren matematik sorusu, kimyada bilinmeyen bileşiklerin yapısının çözülmesi gibi örnekler, uysal sorunlar kategorisinde yer almaktadır. Satranç oyununda yer alan taşların nitelikleri ve kuralları ve bu oyunda yer alan oyuncuların davranışları açık bir şekilde belirlenmiştir, yani, oyunun tüm bileşenleri öngörülebilir düzeydedir. Belirtilen örnekler incelendiğinde, geliştirilen alternatifler ile sorunların çözülüp çözülmediği konusunda bir açıklık söz konusudur. Çetrefilli sorunlar ise belirsiz veya net olmayan niteliklere sahiptir. Rittel ve Webber'e göre vergi düzenlemeleri, otoyol yapımı, eğitim politikaları ya da suçlarla mücadele politikaları gibi kamu politikası konularının tamamı, çetrefilli sorunlar kategorisinde yer almaktadır. Rittel ve Webber, çetrefilli sorunların, diğer sorun türlerinden farklılaştıran on temel niteliğe sahip olduğunu ileri sürmektedir (Turnbull ve Hoppe, 2019: 323; Rittel ve Webber, 1973: 160).

Literatürde çetrefilli sorun kavramının gündeme gelmesi ve tartışılması, daha çok 60'lı yıllarda olmuştur. Bu yıllarda, “çetrefilli” sorun kavramı; C. West Churchman tarafından “Management Science” dergisinde Rittel ve Webber'in “çetrefilli” sorunlara yönelik yapmış olduğu tanımı referans alan yazısıyla ön plana çıkmıştır. Churchman, bu yazıda çetrefilli sorunları; doğru olmayan formülasyona, farklı değerlere sahip aktör ve paydaşlara, karmaşık bilgi ve sonuçlara sahip toplumsal sisteme özgü sorun türü olarak tanımlamıştır. Kavramın ilk ortaya çıktığı süreçte, odak noktasını daha çok çevre ve kentsel meseleler oluşturmakta iken, günümüzde ise “çetrefilli” sorunlar kavramı eğitim,

teknoloji, ekonomi ve kalkınma, sağlık, mühendislik gibi alanlardaki meselelere odaklanmaktadır (Termeer, Dewulf ve Biesbroek, 2019: 168).

Rittel ve Webber, 1973'te yayınladıkları "**Genel Planlama Teorisinde İkilemler**" adlı çalışmasında "çetrefilli" (wicked) sorunları, uysal sorunlardan farkını ortaya koyan 10 tanımlayıcı nitelik çerçevesinde analiz etmiştir. Bu nitelikler, aşağıda sıralanmıştır (Rittel ve Webber, 1973: 161-167):

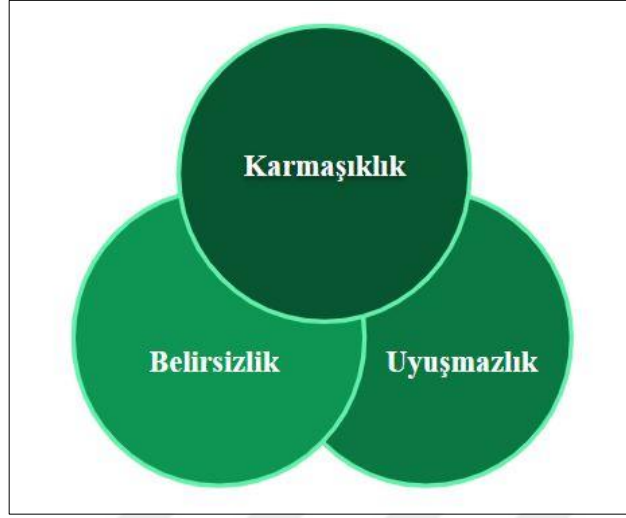
- Bu sorunların kesin bir şekilde tanımlanamaması,
- Bu sorunları durdurmanın mümkün olmaması,
- Bu sorunların çözümlerinin iyi ya da kötü olarak nitelendirilmesi,
- Geliştirilen çözümlerin hızlı ve kesin bir denemesinin mümkün olmaması,
- Deneme yanılma ile değerlendirme imkânı olmadığı için ilgili sorunlara geliştirilen her çözümün bir defada uygulanmasının, yani tek seferde denenmesinin mümkün olması,
- İlgili sorunlar ile mücadelede sınırsız veya eksiksiz tanımlanabilen düzeyde alternatiflerin veya planda yer alabilecek ve hedeflenen düzeyde tanımlanmış işlemlerin olmaması,
- İlgili sorunların her birinin temelde birbirinden farklı olması,
- İlgili her çetrefilli sorunun, diğer sorunların semptomları ya da belirtileri olarak görülebilmesi,
- İlgili sorunları yansıtan tutarsızlıkların, farklı biçimlerde açıklanmasının mümkün olması ve tercih edilen açıklamanın, ilgili soruna geliştirilecek alternatifin doğasını belirlemesi,
- Karar vericilerin ya da planlayıcıların süreç içinde yaptıkları işlerden sorumlu olduğu için yanılmasının ya da böyle bir hakka sahip mümkün olmaması.

Çetrefilli olarak tanımlanan sorunlar, ilgili kavramsallaştırmadaki tüm çetrefilli nitelikleri içermeyebilir. Politika sorun örneklerinden bazıları, çetrefillilik özelliklerini yansıtabilir. Politika sorunlarının bir kısmı, özünde geliştirilecek çözümleri içermesinden dolayı da "çetrefilli" olarak nitelendirilebilir (Peters ve Tarpey, 2019: 222).

Rittel ve Webber dışındaki yazarların çoğu, bu sorunları niteleyen "çetrefilli" teriminin yerine "kötü yapılandırılmış", "kötü tanımlanmış, belirsiz ve tartışmalı", "dağınık", "bulanık" ve "karmaşık", "politika karışıklıkları", "zor ve karmaşık politika sorunları" gibi tanımlamaları da kullanmaktadır (Turnbull ve Hoppe, 2019: 317).

1970'lerden günümüze bilimsel çalışmalarda ve araştırmalarda ön plana çıkan, politika yapıcılarının ve toplumun karşılaştığı pek çok "çetrefilli" sorun örneği mevcuttur. İklim değişikliği, doğal kaynakların yönetimi, kentsel planlama, işletme yönetimi, sağlık politikaları, yönetişim, yoksulluk, eşitsizlik, suçlar, nükleer enerji, salgın hastalıklar, terörizm, uyuşturucu gibi kötü alışkanlarla mücadele, orman yangını yönetimi, biyolojik çeşitlilik, nanoteknoloji, silah kontrolü, hava kalitesi, su kaynakları yönetimi ve sürdürülebilir kalkınma bu örnekler arasında olarak sayılabilir (Batie, 2008: 1176; Head ve Alford, 2015: 715-16; Peters, 2021: 386-87; Head ve Alford, 2017: 409). Özetle, "çetrefilli" (wicked) sorunlar, çevreden sağlığa kadar kamu politikasının farklı birçok alanında görülme potansiyeli yüksek bir sorun türüdür.

Kural olarak, sorunlar; karmaşıklık, belirsizlik ve uyuşmazlık/farklılık perspektifine bağlı olarak düşük, orta ve yüksek olmak üzere üç düzeyde modellendiğinde, "çetrefilli" sorunlar, yüksek düzeyde yer almaktadır. Karmaşıklık, çetrefilli bir sorunun temel bir unsuru olsa da bilim ve teknik gibi alan ve yaklaşımlara çoğu açıdan fayda sağlamasından dolayı, çetrefilli bir sorununun tetikleyici unsuru olması için tek başına yeterli olmamaktadır. Karmaşıklığın yanı sıra, aktörler/paydaşlar arasındaki uyuşmazlığın ciddi boyutlara ulaşması ve belirsizlik gibi unsurların da varlığı, bir sorunun "çetrefilli" olmasını tetiklemektedir (Head, 2008: 103). Dolayısıyla, politika sorunlarının "çetrefilliliği"; karmaşıklık, belirsizlik ve uyuşmazlık/farklılık olmak üzere üç boyutun bir arada olmasına bağlı olarak şekillenmektedir. Bu doğrultuda, "çetrefilli" sorunlar, üç boyuttan oluşan bir yapıya sahiptir. Söz konusu boyutlar, aşağıda Şekil 2.3'te gösterilmiştir.



Şekil 2.3. “Çetrefilli” (Wicked) Sorunların Boyutları

Kaynak: (Head, 2008: 103)

“Çetrefilli” sorunların doğasında, karmaşıklıklar ve karşılıklı bağımlılıklar yer almaktadır (Head ve Alford, 2015: 717). Head (2008: 103) tarafından belirtildiği üzere, bir sorunun “çetrefilli” (wicked) olarak tanımlanması için gerekli olan boyutlar şunlardır:

- **Karmaşıklık:** Çok sayıda çıkarın ve uyuşmazlığın, politika sürecine yönelik belirsiz değişkenlerin ve doğrusal olmayan etkileşimleri/bağlantıları içeren birden çok aktörün varlığı, mevcut sorunu “karmaşık” hale getirmektedir. Bir sorunun "karmaşık" olarak tanımlanması, bu soruna karşı uygulanabilir ve mantıklı alternatiflerin geliştirilmesinin imkânsız olduğu anlamına gelmektedir. Böyle bir yaklaşım, geliştirilen alternatifin hatalı bir şekilde tasarlandığını ve süreçle ilgisi olmadığını ya da uyuşmadığını vurgulamaktadır. Sorunların karmaşıklığı, mikro değişikliklerle sürecin diğer bileşenlerinde makro değişiklere neden olabilecek etkilere sahiptir. Aslında, literatürde çetrefilli sorunların yaygınlaşması, sosyal bilimlerde doğal (çevresel olaylar) ya da beşeri (yoksulluk) sistemleri ve bu sistemlerdeki etkileşimi ele alan karmaşıklık teorilerinin ilerlemesinin bir nevi yansıması olarak görülebilir. Uygulamada, çevre sorunlarının çetrefilli ya da süper çetrefilli bir sorun olduğu vurgulanmasına rağmen, "karmaşık" olarak da nitelendirildiği görülmektedir (Peters, 2017:385-86; Peters, 2021: 386; Peters ve Tarpey, 2019: 222; Head ve Alford, 2017: 406-411).

- **Belirsizlik:** Sorunların merkezi belirsizleştikçe, geliştirilen çözümlerin nasıl ve nereye uygulanacağına yönelik kesinlik de azalmaktadır. Karşılaşılan belirsizlik ortamları, sorunu tanımlamayı ve tespit etmeyi giderek zorlaşmaktadır (Whelton ve Ballard, 2002: 377). Kısacası, çetrefilli sorun kavramı; kök sebeplerine ve sonuçlarına yönelik belirsizlikle nitelendirilmektedir (Batie, 2008: 1176). Çetrefilli sorunların belirsizliği; bilgi, kurumsal ve stratejik düzeyde ortaya çıkmaktadır. Sorunu çetrefillileştirme potansiyeli olan “belirsizlik” boyutunu; yeterli düzeyde bilimsel bilginin olmaması (bilgi), sorunu çözme sorumluluğu olan kurumların net olarak belirlenmemesi (kurumsal) ve ortak görüşleri olmayan aktörlerin sorun çözümüne katılması (stratejik) tetiklemektedir (Koç, 2022: 415-16).

- **Uyuşmazlık:** Sorunların çetrefilliliği, fikir ve değerler arasındaki uyumsuzluğa işaret etmektedir. Karmaşıklık ve belirsizlik boyutları, çetrefilli sorunların özündeki uyumsuzlukları daha da artırabilir (Head, 2008: 104; Head, 2019: 189).

Sorunlar, kendi içerisinde birçok boyuta sahiptir. Karşılaşılan bir sorunun tek boyutunda tespit edilen "çetrefillilik" nitelendirmesi, bazen ilgili sorunun tüm boyutlarını kapsamış şekilde betimlenmektedir. Buradaki “çetrefilli” terimi, yapılandırılmamışlığı ya da sorunluluğu yüksek politika sorunlarını ve aralarında makro ölçekte veya tartışmalı mesafelere sahip paydaşları/aktörleri ifade eden bir retoriktir (Head ve Alford, 2017: 398; Turnbull ve Hoppe, 2019: 325). Çok yönlü ve boyutlu olan “çetrefilli” sorunların ve bu sorunlara yönelik geliştirilen politika alternatiflerinin, mekânsal boyutta ülkelerin en küçük yerleşim birimlerinden ulusal düzeyine kadar genişlemesi söz konusu olmaktadır. Diğer yandan, ilgili politikaların hedef kitlede oluşturacağı davranış biçimlerinin de tabanda vatandaş ve çevresinden başlayarak, daha geniş alanlara ve ulusal düzeye ilerleyerek farklılaşması söz konusu olacaktır (Head, 2008: 107).

“Çetrefilli” sorunlar kavramı; değişkenleri arasındaki doğrusal etkileşimleri olmayan, çok fazla iç içe geçmiş sebep ve dinamikleri olan, doğru bir çözüm planı olmadığında sosyal açıdan krizlerle sonuçlanma, karmaşıklık gibi ön plana çıkan

niteliklere sahiptir. Karar vericiler veya politika yapıcılar, "çetrefilli" sorunlar ortaya çıkmadan önce belirli bir çözüm haritası belirleyerek bu sorunları önleyebilme konusunda zorlanmaktadır (Peters, 2017: 385-86). Günümüzde Levin vd. modern dünyada hükümetlerin karşılaştığı sorunları ve özünü daha iyi tanımlayıp analiz etmek için "süper-üstün" çetrefilli sorunlar olarak yeni bir sorun türü kategorize etmiştir. Söz konusu yeni sorun türünün nitelikleri, Rittel ve Webber'in "çetrefilli" sorunları tanımlayan on özelliğine dört yeni özellik eklenerek oluşturulmuştur: yeterli zamanın olmaması, sorunun idaresine yönelik merkezi otoritenin (ya da zayıf) olmaması, sorunun oluşumunu tetikleyen aktör ve paydaşların sorunlarla mücadele sürecinde yer alıyormuş izlenimini yansıtması ve modern çözümlerin ikinci planda yer almasına yönelik girişimlerde bulunması (Schiefloe, 2021: 7; Peters, 2017: 388-89). Bu doğrultuda, iklim değişikliği başta olmak üzere zorlu politika meselelerin çoğu, "süper-üstün" çetrefilli sorunlara örnek olarak gösterilmektedir (Peters ve Tarpey, 2019: 219).

Son zamanlarda, çetrefilli sorun örneklerinin sayısının ve sıklığının veya her ikisinin de giderek artması, onların daha da belirgin hale gelmesine neden olabilir. Bu yüzden, çetrefilli sorunların doğasının anlaşılması, tanımlanması ve bu sorunlara yönelik alternatif geliştirme süreçlerine yönelik uygun yöntemler belirlenmesi önem arz etmektedir (Head ve Alford, 2017: 398). "Çetrefilli" sorunu ortaya çıkaran belirsizlik, uyuşmazlık ve karmaşıklık boyutlarının tek bir kök sebebi olmadığından dolayı, çetrefilli sorunun da tek bir kök sebebi bulunmamaktadır. Bu yüzden, ilgili "çetrefilli" sorunu, kökünden çözmek için tek bir alternatiften ziyade çoklu alternatifler dizisi gerekmektedir. Örneğin iklim değişikliği meselesinde; çetrefilli bir sorunun ana sebebini, bilimsel açıdan bilgi yetersizliği oluşturması durumunda; ilgili sorunu çözmek için belirsizlikleri ve uyuşmazlıkları azaltan daha fazla bilimsel araştırmaların yapılması gibi tek bir alternatife yönelmek mümkündür. Ya da çetrefilli sorunların kök sebebi, paydaşlar arasındaki değerlerin ve algıların birbiriyle uyuşmaması olarak tespit edilirse, bu uyuşmazlığı ortadan kaldırılması ya da azaltılması için en iyi alternatif olarak "diyalog" seçeneği ön plana çıkacaktır. Bu bakış açısı, belirlenen sorun tanımıyla seçilecek olan alternatifini yansıtmaktadır. Ancak, seçilecek alternatiflerin ya da çözüm

önerilerinin, "çetrefilli" sorunlarla mücadelede uzun vadeli ve yeterli olmayacağı göz önünde bulundurulmalı ve tercih edilecek seçeneklerin dikkatli bir analizi yapılmalıdır (Head, 2008: 106; Head ve Alford, 2015: 713-715). Dolayısıyla, çok boyutlu yapıdaki "çetrefilli" sorunlara karşılık geliştirilecek çözüm önerilerinin de bu boyutları kapsayacak şekilde tasarlanması önemlidir. Kök sebebe uygun sorun tanımının ve alternatif seçiminin yanı sıra, kamu yönetimini farklı özellikler çerçevesinde ele alan yönetim anlayışlarının da "çetrefilli" sorunların çözümünü olumlu/olumsuz etkileme potansiyeli vardır. Bu anlayışlardan biri olan geleneksel yönetim yaklaşımları; yönetime dair organizasyondan kontrole kadar birçok fonksiyonu, hiyerarşik yönetim yapısı, çıktıdan ziyade girdiyi denetleme ve sürece uyum sağlama gibi özellikleri vurgulamaktadır. Tüm bu niteliklerinden dolayı geleneksel yönetim anlayışları, hem "çetrefilli" sorunlara etkili çözümler üretilmemesine hem de bu sorunlardan türeyen politika meselelerinin detaylı bir analizinin yapılmasının engellenmesine sebep olmuştur. Kurumlar içerisinde çalışanların uzmanlaşmasını sağlama, iş yerini değiştirmeme gibi çabalar; kurum içindeki fonksiyonel alanların daralmasına, yani silolaşmaya neden olmaktadır. 1970 sonrasında kamuda ortaya çıkan "işletmecilik" (Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)) yaklaşımı, "çetrefilli" sorunlarla mücadele edebilme kapasitesine sahiptir. Ancak, "işletmecilik" merkezli karar verme perspektiflerinin, bu perspektifleri benimseyen kurumsal yapıların ve süreçlerin, "çetrefilli" sorunlara yönelik etkin bir mücadeleyi engelleyebileceği de göz ardı edilmemelidir. Nitekim, uygulamada yeni yönetim yaklaşımının beraberinde getirdiği "rekabetçilik" anlayışı, mali yönetimlerdeki zorluklar, çıktı odaklı bütçeleme ya da tahakkuk muhasebesi gibi yeni yöntemler; çetrefilli sorunun çözümü için önemli görülen iş birliğinin oluşmasını sınırlandırmıştır (Head ve Alford, 2015: 720-721).

Geleneksel ve yeni yönetim anlayışlarının çözüm geliştirme noktasında yetersiz kaldığı "çetrefilli" sorunlarla mücadelede kurum sınırlarını aşacak şekilde çalışma kapasitesi geliştirme, hesap verilebilirliği artırma, soruna yönelik tüm aşamalarda paydaş ve politika aktörlerinin katılımını artırma, çalışma becerilerine yönelik kapasiteyi artırma, geleneksel ve yenilikçi yöntemlerle hedef kitlenin davranışlarını

değiştirme, daha detaylı stratejiler geliştirme, uzun vadeli çözümlere ve belirsizlikle mücadeleyle odaklanma gibi önerilerden bahsedilmektedir (Head, 2008: 108-109). Karmaşık nitelikte sorunların çözümü, kamu kurumları ve diğer aktörler arasında ortaklığı ve koordinasyonu, özellikle kamuda dikey ve yatay koordinasyonu gerektirmektedir (Hatipoğlu, 2015: 159-166).

Sonuç olarak, Rittel ve Webber açısından, "çetrefilli" sorunları kesinlikle çözebilecek ya da etkili bir şekilde mücadele edebilmeye katkı sağlayabilecek çözüm önerileri söz konusu olmasa da literatürde, çetrefilli sorunlar ile mücadeleyle yönelik bilginin, danışmanın ve diğer paydaşların katılımını en iyi düzeyde sağlayacak çeşitli yaklaşımlar ve araçlar önerilmiştir. Bu bağlamda ağ yönetişimi, işbirlikçi yönetişim, uyarlanabilir yönetişim, etkileşimli yönetişim yaklaşımları, uygulamayla öğrenmeyi sağlayan pilot programlar, sorunun çözümüne yönelik geçmişte ve mevcut zaman diliminde yapılan işlemlerin vs. durumlarını karşılaştırarak bir dışsallık analizini yapan program değerlendirmeleri, Roberts'ın işbirlikçi, rekabetçi ve otoriter/yetkili olarak belirttiğı yaklaşımlar ön plana çıkmaktadır (Head, 2008: 114; Batie, 2008: 1184; Termeer, Dewulf ve Biesbroek, 2019: 173; Head ve Alford, 2017: 400).

6. Karmaşık veya Çetrefilli (Wicked) Sorunlar Karşısında Yeni Kamu Politikası Yaklaşımları

Rittel ve Webber, 1970'li yıllarda birden çok özellik çerçevesinde nitelendirilen "çetrefilli (wicked) sorunlar" kavramını tanımlamasıyla literatürde ön plana çıkmıştır. Ancak söz konusu sorunların ele alınması, yönetişim mantığı çerçevesinde işleyen yeni yaklaşımları gerektirmiştir. Nitekim bu yeni yaklaşımların ortaya çıkmasında, Yeni Kamu İşletmeciliğı (YKİ) yaklaşımları sonrası kamu yönetiminin çetrefilli (wicked) sorunları analiz etme ve çözme konusunda yetersiz kalması etkili olmuştur. İlgili kamu politikası yaklaşımları, aşağıda detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

6.1. Politika Ağları Yaklaşımı

Günümüzde giderek ağsal yapıların yaygınlaşması sonucu, politika ve yönetim süreçlerini açıklanabilir hale getirmeye yönelik ağ odaklı yaklaşımlar ön plana çıkmıştır. Ağ odaklı yaklaşımların yaygınlaşmasında, karmaşıklıkları ve belirsizlikleri anlaşılır hale getirme girişimleri etkili olmuştur. Bu yaklaşımlar, karmaşık nitelikte sorunların çözümünde yetersiz kalan kurumlar ve teoriler karşısında ilgili süreci yönlendirmeye yardımcı olabilir (Orhan ve Yalçın, 2015: 173). Uygulamada, karmaşık sorunların çözümü için hem kamu kurumlarına hem de özel sektöre ihtiyaç duyulmaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) uygulamalarının kamunun mali ve insan kaynaklarını işlevsiz hale getirmesi, ilgili sorunların çözümünde özel sektörün de alternatif olarak sürece dahil edilmesini sağlamıştır. Devleti hizmet satın almaya yöneltten YKİ uygulamaları da kamunun kaynaklarının atıl durumda kalmasını ve işten çıkarılma sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, ilgili literatürdeki yazarlar; karmaşık toplumsal sorunların çözümüne yönelik Yeni Kamu İşletmeciliği ve Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımlarından ziyade, ağ odaklı yaklaşımların önemli olduğu düşüncesinde uzlaşmıştır (Orhan ve Yalçın, 2015: 178). Örneğin, karmaşık bir sorun olan genç işsizliğin çözümüne yönelik başlangıçta geliştirilen programlar, hedef kitleye gelir sağlamayı ve onları istihdama katmayı amaçlamıştır. Günümüzde ise genç işsizliğin çözümü için ağbağlar aracılığıyla çevreden eğitime kadar birçok farklı politika alanındaki aktörler, kurumlar ve politikalar devreye girmektedir (Öztop ve Lamba, 2020: 111).

Literatürde, ağ odaklı yaklaşımların ve ağların önemli görülmesinin ve bunlara ilgi duyulmasının nedenleri şunlardır (Orhan ve Yalçın, 2015: 193-94):

- Ağların hizmetleri yüksek düzeyde verimli ve kaliteli bir şekilde sunma, karmaşık toplumlarda etkili bir şekilde sorunları çözme ve koordinasyonu sağlama kapasitesinin olması, değişen talepleri karşılayacak düzeyde bir yapıdan oluşması,

- Ağların üyelerinin tamamını karar alma süreçlerine aktif katılımını sağlayarak onların politika sürecini öğrenme ve deneyimleme becerilerini geliştirmesi,
- Kurumların yalnızca ağ çerçevesinde bir araya gelerek olumlu sonuçlar üretebileceğine ya da evsizlik, toplumsal krizler, doğal afetler gibi sorunları çözebileceğine işaret eden bir yapısının olması,
- Ağların herhangi bir aktörün tek başına sahip olduğu bilgi, beşeri ve ekonomik kaynaklardan daha fazlasına sahip olması,
- Ağ toplumuna odaklanan yönetim anlayışının politika süreçlerini anlamaya yardımcı olması.

Literatürde “**ağbağlar**” olarak da adlandırılan politika ağları yaklaşımı; resmî ve gayri resmî politika aktörlerinin birbiriyle olan açık düzeydeki bağlantılarını veya etkileşimini ve kamu politikası yapımında birlikte rol oynadıklarını ifade etmektedir. Bu yaklaşıma göre ilgili politika sürecinin basamaklarının tamamında farklı aktörlerin etkileşimi vardır ve bu etkileşim sonucunda çıktı olarak kamu politikası ortaya çıkmaktadır. Ağlar; genellikle farklı politika aktörleri arasında yatay etkileşimin olduğunu vurgulayan, yani aktörlerin birbirine hiyerarşik üstünlüğü olmadığı, hepsinin eşit olarak kabul edildiği bir perspektife sahiptir (Demir, 2020: 173). Dolayısıyla, ağbağlar; kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum arasında meydana gelen hiyerarşik olmayan sosyal etkileşimleri tanımlama açısından aracı bir rol oynamaktadır (Öztop ve Lamba, 2020: 113).

Politika aktörleri arasında bağlantıyı sağlayan program, kaynak, uzmanlık ve bilgi içeren meslek, yasa ya da prosedüre dayanan yetki, parti taahhüdü gibi unsurlar çerçevesinde ağbağlar birbiriyle etkileşim kurabilmektedir (Öztop ve Lamba, 2020: 119). Ağbağlar; aralarında kişisel veya kurumsal bağlantıları olan bireyler veya grupları içeren, hiyerarşik olmayan ve gayri resmî nitelikte bir oluşumdur (Öztop ve Lamba, 2020: 120). Ağlar; her ne kadar otonom ve gayri resmî yapıda olsa da, ilgili devletlerin yönlendirmesine tabi olmaktadır. Ayrıca ağların üyeleri, belirli kurallar çerçevesinde

birbiriyle iletişim kurmakta ve bu kurallara uyulduğu takdirde ağlar güçlenmektedir (Orhan ve Yalçın, 2015: 181).

Politika ağları; kurumların iş birliği çerçevesinde diğer politika aktörleriyle etkileşimini, idari ve mali faaliyetlerini yürütmesini sağlamanın yanı sıra, üyelerin tamamını ilgilendiren bir politika sorununa ve bu sorunu çözmeye yönelik bilgi ve fikir aktarımının, tartışmaların yürütülmesine ve düşüncelerini politika sürecine aktarma, ortaklıklar kurma konusunda üyelerine de yardımcı olmaktadır (Demir, 2020: 173; Yıldız ve Sobacı, 2015: 23). Ayrıca, ağbağlar; uygulanan politikaların sonuçlarına yönelik süreci ve kamu yönetimindeki politika alt sistemlerini ortaya çıkarma, kamu politikası sürecine dahil olan politika aktörleri arasındaki etkileşimi anlama, kamu, özel sektör ve sivil toplum arasındaki etkileşim sonucu ortaya çıkarak sorunları çözmede aracı olma yönüyle önemli bir rol oynamaktadır (Öztop ve Lamba, 2020: 120; Orhan ve Yalçın, 2015: 186).

6.2. Karmaşık ve Çok Boyutlu “Çetrefilli” (Wicked) Sorunlara Yönelik Politika Entegrasyonu Yaklaşımı

Kamu politikası literatüründe politika entegrasyonu yaklaşımının gelişimi, karmaşık nitelikteki çevre sorunlarını çözmeye yönelik bütünleştirici politikalar tasarlayan Çevre Politikası Entegrasyonu (ÇPE) yaklaşımının ortaya çıkışı sonrasındaki süreçte olmuştur. Dolayısıyla, çalışmanın bu kısmında, öncelikle politika entegrasyonunun ortaya çıkışını anlamlandırmak amacıyla öncelikle ÇPE’nin tarihsel gelişimine değinilmiştir. Çalışmanın geri kalan kısmında ise literatürde politika entegrasyonu yaklaşımıyla ilişkili kavramlar ve politika entegrasyonunun boyutları detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

6.2.1. Politika Entegrasyonu (PE) Yaklaşımının Ortaya Çıkış Süreci

Tarihsel süreçte, çevresel hedeflerle diğer politika alanlarını bütünleştirmeyi amaçlayan çevre politikası girişimlerinden ilkinin, AB tarafından geliştirilen 1973 tarihli ilk "Çevre Eylem Planı" oluşturmaktadır. Bu plan kapsamında, çevre politikası alanıyla

ilgili "kirleten öder" ve "ihtiyatlılık" gibi ilkelerin ilk versiyonları yer almıştır. Bu ilkeler doğrultusunda, ulusal ya da küresel seviyede herhangi bir politika alternatifi geliştirilirken, çevreyi etkileyebilecek olası faktörlerin dikkate alınmasının önemli olacağı görülmüştür. 1980 öncesinde net bir şekilde tanımlanmayan ÇPE ilkesinin geniş çerçevede açıklaması, 1987 yılında yayınlanan Brundtland Raporu'nda yapılmıştır. Uluslararası çevre politikası alanında; 1987 tarihli Brundtland Raporu ve 1992 yılında toplanan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED) süreci ile ÇPE ilkesi, kalkınmanın temel çerçevesini oluşturmuştur. UNCED Süreci; çevre koruma ve kalkınma arasında entegrasyonun olması, bu meselelerin birbiriyle bağlantılı bir şekilde değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. 1987 tarihli Brundtland Raporu ise ekonomik hedefler ve çevresel hedefler arasında entegrasyonun sağlanması gerektiğine yönelik bir ÇPE çerçevesi tasarlamıştır (Lafferty ve Hovden, 2003: 3-4).

ÇPE ilkesi; sürdürülebilir kalkınma amacıyla ekonomik rekabet, sosyal kalkınma ve çevre koruma gibi birbirinden farklı hedefleri sistemli bir şekilde bir araya getirmeye odaklanan bir politika yanıtı olarak tanımlanmaktadır. Lenschow'a göre ÇPE, literatürde sürdürülebilirliğe geçmeyi hedefleme ve buna kılavuzluk etme noktasında ilk ilke örneğini göstermektedir. 1980'lerden günümüze, özellikle uluslararası düzeyde ÇPE ilkesine yönelik siyasi desteğin arttığı görülmektedir. Bu süreçte, Avrupa Birliği'nin ÇPE ilkesine odaklandığı ve mali açıdan desteklediği "EPIGOV" adında bir projesi bulunmaktadır (Jordan ve Lenschow, 2010: 147-48). AB'nin bazı antlaşmaları, ÇPE ilkesine yönelik anayasal çerçevenin şekillenmesinde rol oynamıştır: Maastricht Antlaşması (1993) ve Amsterdam Antlaşması (1997). Bu antlaşmalar neticesinde AB, ÇPE ilkesine yönelik önemli bir siyasi taahhüt faktörü olarak ortaya çıkmıştır (Lafferty ve Hovden, 2003: 3).

1998 yılında düzenlenen "Cardiff" zirvesi sonucunda, "Cardiff Çevre Politikası Entegrasyonu" sürecine giriş yapıldı. Bu süreçte ilgili konseylerin görevi; hedef, zaman planı, görev tanımı çerçevesinde sektörel stratejiler geliştirmek ve bunların uygulanmasına yönelik ilgili değerlendirmeleri yapmaktır. Cardiff Süreci'nin başlangıcında; entegrasyona yönelik hedeflenen proje ve reformlar için geliştirilen

stratejilerin yeterli düzeyde olmadığı anlaşılmıştır. Bu yüzden, Cardiff Süreci'nin stratejilerine ve etkinliğine yönelik belirsizlikler ön plana çıkmaktadır. Öte yandan, hükümetlerin kapsamlı ve dikkat çekici nitelikteki otokontrol mekanizmaları, süreçteki konseylerin yeterliliğinin ve kurumsal yapısının zorlanması neden olmuştur (Jacob ve Volkery, 2010: 300).

2000'li yılların başında Avrupa Çevre Ajansı, Avrupa'nın taleplerini karşılamaya yönelik politika formülasyonu sürecinde daha entegre yaklaşımların uygulanması gerektiğini vurgulamıştır. Ancak 2000 sonrasındaki "Lizbon Süreci" ve "AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi" gibi düzenlemeler, ÇPE ilkesinin gündem dışı kalmasına neden olmuştur. Bu süreçte Avrupa Konseyi, sürdürülebilir kalkınmanın "geniş" kapsamlı hedeflerden oluştuğunu ve Lizbon sürecinin ise dinamik ekonomi anlayışını yansıttığını vurgulamaktadır. Kısacası Lizbon Süreci, Avrupa Birliği'nin yeni ekonomik model belirleme noktasında, ÇPE ve sürdürülebilir kalkınma arasındaki siyasi ikilemleri ifade etmektedir. ÇPE'nin gündem dışı kalmasında, AB'nin Konsey ve Komisyon gibi organlarında "sağ" ideolojinin ağırlık kazanması ile Cardiff Sürecine olan siyasi bağlılığın giderek azalmasının da etkisi vardır (Jordan ve Lenschow, 2010: 149-151; Orhan, 2021: 6).

ÇPE, sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde çevreyi korumanın toplumsal bir hedefe dönüşmesini ve çevresel zararın ya da bozulmanın sona erdirilmesini sağlamayı amaçlayan bir ilkesel yaklaşımdır. Bu amaç, ÇPE ilkesi ve politika entegrasyonu yaklaşımının birbirinden farklılaşmasını sağlayan bir noktadır (Lafferty ve Hovden, 2003: 9). Çevre politikası entegrasyonu; çevre odaklı hedeflerin diğer politika sektörlerinde önceliklendirildiği "tek yönlü" bir bütünleşme sürecini kapsamaktadır (Bornemann ve Weiland, 2021: 98-99). Özetle, politika entegrasyonu yaklaşımı, sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi için gerekli olan alternatiflerden biridir. Çevresel sorunlarla mücadelede gerek uluslararası düzenlemeler gerekse politika aktörleri tarafından "politika entegrasyonu" yaklaşımına olan gereklilik vurgulanmaktadır (Orhan, 2004: 1).

Entegrasyon; dinamik doğaya sahip, farklılıkların bir araya gelmesiyle yeni etkileşimleri içeren daha makro bir oluşumu betimlemektedir. Farklı aktörlerin aynı soruna yönelik ortak yöntemleri benimsemesi sonucu entegrasyon ortaya çıkmaktadır. Yani, entegrasyon; ortaklaşa çözülmesi gereken farklı sorunlar var olduğunda gerekmektedir (Persson, 2004: 15). Literatürde, politika entegrasyonuna yönelik akademik çerçeveyi oluşturan ilk yazarlardan biri Underdal'dır. Underdal'a göre entegre bir politikanın, diğer politikalarından farklılaşmasını sağlayan üç kriter vardır: kapsamlılık, bütünlük/toplanma/bir araya gelme ve tutarlılık. Yani, bu üç kritere eş zamanlı bir şekilde uyum gösteren bir politika, "entegre edilmiş, entegrasyona ulaşmış ya da entegre" olarak tanımlanmaktadır. Burada kapsamlılık, politika sonuçlarının aktör, zaman, bağlam, sorun gibi geniş bir perspektifte ele alınması; tutarlılık, kapsamlı ve bütünsel çerçeveye sahip bir politikanın farklı unsurları arasında uyumsuzluk olmamasını, bütünlük ise ilgili politikayı bir aktör ya da sorun çerçevesinden ziyade, bütünsel bir çerçevede analiz etmeyi vurgulamaktadır. Underdal'ın sınırlarını çizdiği "politika entegrasyonu" terimi, tanımsal açıdan gelişmiş bir düzeye sahiptir ve bu yüzden, tüm politika entegrasyonu çerçeveleriyle uyumludur. Ancak, ilgili tanımlama, entegrasyonu yönlendirecek bir değer hiyerarşisi içermemesi nedeniyle, çevre politikasına yönelik bir çerçeveye sahip değildir (Lafferty ve Hovden, 2003: 8; Anja ve Ewald, 2006: 33).

Politika entegrasyonu yaklaşımının ortaya çıkış nedeni; politika sorunlarını çözmede yetersiz olmasını ve kamu hizmetlerine yönelik dışsallıklar üretmesini tetikleyen hükümetlerin parçalı kurumsal yapıdaki faaliyetleri ile çetrefilli sorunları çözme gereksinimi olarak görülmektedir. Çünkü standartlaşma ve rutin bir yönetim işleyişine odaklanan bürokrasi, birçok politika sektörüyle ilgili karmaşık veya zorlu kamu politikası meseleleriyle mücadele edebilmek açısından yeterli kapasiteye sahip değildir (Cejudo ve Michel, 2017: 746; Knill, Steinbacher ve Steinebach, 2020). Ayrıca, hava veya su kirliliği gibi politika sorunlarının, genellikle sektörler arasında karşılıklı bağımlılık oluşturarak birçok politika alanını ilgilendiren türlerde olması, yani, bir sektörde karşılaşılan bir sorunun tetikleyicisi ya da etkisi, diğer bir sektördeki sorunları

veya çözümleri etkileyebilmesi de entegre politikalara gereksinimi artırmıştır. Nitekim politika entegrasyonu yaklaşımı; sektörler arasındaki politika bağımlılığını, yani karşılıklı bağımlılığı açıklamak, netleştirmek için geliştirilmiştir (Bolognesi vd., 2021: 914). Çevre gibi karmaşık sorunlarının yanı sıra, küreselleşme, yönetişimin artması, sürdürülebilir kalkınma gerekliliği, hedef gruplar ve bağlamlar için planlama gerekliliği gibi faktörler de bütünleşik politika yaklaşımlarına ve girişimlerine olan gereksinimin artmasında rol oynamıştır (Briassoulis, 2004: 2).

Politika entegrasyonu (PE); farklı sektörlerin politika hedeflerinin, diğer sektörlerin hedefleriyle bütünleşmesi, politikaların koordinasyonunu ve kapsamlı bir şekilde bir araya gelmesini sağlayan, bir politika alanının bir konu çerçevesindeki kaygılarının, diğer politika alanlarına aktarılmasını ifade eden bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımda, farklı politika alanları ortak bir kaygı çerçevesinde bir araya gelse de, sürece yönelik aynı perspektifleri benimsemeyebilir. Bu da PE'nun asimetrik bir yöne sahip olduğunun kanıtıdır (Anja ve Ewald, 2006: 34). PE yaklaşımı; 1970'li yıllardan günümüze kadar olan süreçte, tutarlı kamu politikaları oluşturmayı ve geliştirmeyi hedeflemektedir. Çevre politikası alanında ön plana çıkan bu yaklaşım, genel olarak kırsal kalkınma, gıda güvenliği gibi çevre odaklı politika hedefleri ile tarımdan inovasyona kadar birçok sektörel politikanın bütünleşmesine odaklanmaktadır. PE yaklaşımı, bir kurumun veya sektörün kendi politika sorumluluğunu yönetimini de kapsamaktadır (Giessen, 2011: 294; Meijers ve Stead, 2004: 1). Diğer taraftan PE; sosyal, ekonomik ve çevresel sektörlerin birbiriyle etkileşim kurması, bu sektörler arası sinerjilerin ve karşılıklı faydaların oluşması için gerekli ve önemli bir yaklaşımdır. Sektörel politikalara sürdürülebilir kalkınmanın entegre edilmesini vurgulayan politika entegrasyonu, OECD'ye göre sürdürülebilir kalkınmaya yönelik politika tutarlılığını sağlamada önemli bir bileşendir (www.oecd.org). Politika entegrasyonunu, "karmaşık" sorunların çözümü olarak değerlendiren görüşler de söz konusudur. Nitekim, PE yaklaşımı; yüksek düzeyli kurumsallık içeren (AB gibi) bağlamlarda görülen karmaşık sorunların analizi için uygun bir metodolojik ve kavramsal çerçeveye sahiptir (Cejudo ve Michel, 2017: 761; Briassoulis, 2004: 2).

Literatürde, politika süreci ve/veya politika sonucu gibi farklı çerçevede politika entegrasyonu kavramsallaştırmaları mevcuttur. Politika sonucu çerçevesinde entegrasyon; birbiriyle uyumlu politika unsurlarının çıktı olarak entegre politikalar üretmesini belirtmektedir. Politika süreci çerçevesinde entegrasyon; kurumsal süreçte farklı kamu kurumlarının koordinasyon ve iş birliği çerçevesinde faaliyetlerde bulunmasını ifade eder (Giessen, 2011: 294). Kısacası, politika entegrasyonunun "süreç" olarak değerlendirildiği bir bağlamda, birbiriyle bütünleşen kamu politikaları ya da hükümet eylemleri "sonuç" olarak görülmektedir. Politika entegrasyonu süreci sonucunda, entegre politikaların ve eylemlerin oluşma potansiyeli yüksektir (Cejudo ve Michel, 2017: 761).

Politika entegrasyonuna yönelik diğer bir kavramsallaştırma ise yatay ve dikey olmak üzere iki boyutta entegre politikaları kategorize etmektedir. Dikey ve yatay boyut, politika entegrasyonu anlaşılmasına yönelik geliştirilmiş ve siyasi yönü olan stratejik çerçevelerdir. Yatay boyutlu PE; bakanlıklar/birimler ve diğerleri arasında entegrasyonu, yani sektörler arası koordinasyonu ve bütünleşmeyi hedeflemektedir. 1990'larda çevreyle ilgili kurulan bakanlıklar, kurumlar gibi yapılar veya bu yapıların geliştirdiği stratejiler, yatay boyutlu PE örneğini temsil etmektedir. Bu yapıların ve stratejilerin odak noktası; çevresel hedeflerle enerji, tarım gibi ulusal düzeydeki diğer sektörlerin politikalarının bütünleşmesini sağlamaktır (Giessen, 2011: 294). Aynı hükümet düzeyleri/birimleri (bakanlıklar) arasında gerçekleşen bütünleşmeyi ifade eden yatay PE'nun aksine, dikey politika entegrasyonu, farklı hükümet düzeyleri arasında gerçekleşen bütünleşmeyi ve aşağıdan yukarıya, yani politika yapıcıdan uygulayıcıya doğru olan gerçekleşen "dikey" etkileşimi temsil etmektedir (Steurer, 2004: 2; Knill, Steinbacher ve Steinebach, 2020). Entegrasyonun "dikey" boyutu; devletin hiyerarşi çerçevesinde kurumsallaşmasını, hükümetin farklı düzeyleri tarafından uygulanan ve tasarlanan politikaların daha etkili bir şekilde entegre edilmesini vurgulamaktadır (Knill, Steinbacher ve Steinebach, 2020). Yatay boyuta kıyasla dikey boyutta, bakanlıklar arasında uyumsuzlukların gerçekleşme ihtimali çok düşüktür. Çünkü bakanlıklar,

sektörlerin taraflarını olumsuz etkileyebilecek değişikliklerden uzak durmaktadır (Jacob ve Volkery, 2010: 294).

PE; ilgili politika sürecindeki aktörlerin birbiriyle daha çok etkileşimini, uyumunu, bağlılığını gerektiren bir yaklaşımdır. Entegre politikalar; çok sayıda kaynak ve resmi düzenleme, çok sayıda aktörün sürece katılımı, paydaşların ortak bir perspektifi benimsemesi, zaman ve mekânın sınırsızlığı gibi koşulların sağlanması durumunda oluşmaktadır (Anja ve Ewald, 2006: 38). Sektör dışı hedeflerin ilgili sektörlerin politikalarına katılması ve bu politikalar çerçevesinde uygulanması da entegre politika yapımı için gerekli koşullardır (Giessen, 2011: 294). Bu koşulların yanı sıra siyasi taahhüt ve stratejik politika çerçevesinin varlığı, tutarsızlıkların net analizi, merkezi perspektif, yeterli koordinasyon, hedefler ile bütçe etkileşimi, etkili denetim mekanizmaları-düzenlemeler, işbirliği odaklı yönetim kültürü, tutarsızlığı engelleyen girişimler, karmaşık sorunları yönetebilmeye ve çözmeye yönelik formüle edilen bir liderlik tipi olan bütünleştirici liderlik ve karmaşık sorunları çözmeye yönelik kaynak, birey, kurum gibi sürecin tüm bileşenlerini bütünleştirmek ile ilgili olan bütünleştirici politika kapasitesi gibi koşulların varlığı, entegre politikaların oluşumu için elzem görülmektedir (Candel, 2019: 7; Geerlings ve Stead, 2003: 188-189).

Son olarak, politika entegrasyonu yaklaşımının birçok faydası ya da avantajı olduğu vurgulanmaktadır: politika hedefleri ile politika tasarımı sürecinin birbiriyle daha uyumlu olmasını sağlama, entegre politikaların; sınırsız bir kurumsal etkileşimi tetiklemekten ziyade farklı politika alanlarını ya da sektörlerini bütünleştirme gücüne sahip olması, entegrasyonun farklı sektörleri bütünleştirici gücünün, çok merkezliliğin tetiklediği olumsuz yönleri bertaraf edebilmesi, politika koordinasyonunu sağlama ve düzenleme sürecinde verimliliği ve etkililiği sağlayarak, işlem maliyetlerinin azalmasına yardımcı olabilme (Bolognesi ve diğerleri, 2021: 913).

6.2.2. Politika Entegrasyonu (PE) İle İlişkili Kavramlar

Literatürde, politika entegrasyonu yaklaşımı ile birlikte yer alan, ancak birbirinden farklılaşan özelliklere sahip kavramlar vardır. Bu kavramlardan

koordinasyon ve tutarlılık, entegre politikaların doğasında yer almaktadır. Söz konusu kavramların neler olduğuna aşağıda sırasıyla değinilmiştir.

- **Birleşik Hükümet (Joined-up Government):** İngiltere'de 1997 yılında "birleşik hükümet" adı verilen politika entegrasyonu odaklı reformlar geliştirilmiştir. Söz konusu yaklaşım; kurumlar arası uyuşmazlıkları ve fazla kurumsallaşmayı sonlandırmak, hükümetin farklı düzeylerini birleştirmek gibi hedefleri önceliklendirmektedir. "Birleşik hükümet" modeli'nin temelinde, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) çerçevesinde kamunun etkinliğini ve verimliliğini sağlayabilme yer almaktadır ve kamu görevlileri ve diğer politika aktörlerinin arasında iş birliğini sağlayarak kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi şeklinde işlev göstermektedir. Daha çok merkezi düzey ile ilgilenen bu model, politikalarının ve reformlarının entegrasyonu sağlamaya odaklanmaktadır (Knill, Steinbacher ve Steinebach, 2020). Birleşik hükümet modelinin temel dayanağını, İngiltere'deki İşçi Partisi'nin "Hükümeti Modernleştirme" adlı reform programı ve "Bağlantı: Whitehall'in Kesişen Politikalar ve Hizmetlerin Yönetimi" raporu oluşturmaktadır. Bu modelin uygulanmasında ortak liderlik, bütçe, yapı ve ekip çerçevesinde yeni iş birliği modelleri, kamu hizmetlerinin bütünsel bir şekilde sunumunu gerektiren yeni türler, esnek yapıda kurumlar, ileriye dönük eylem planlarının gerektiği kurumlar gibi araçlar tercih edilmektedir (Lang ve Tosun, 2014: 360).
- **Bütünsel Hükümet (Whole-of-Government):** Entegrasyon odaklı diğer bir yaklaşım olan bu model, yerel düzeyde kamu hizmetlerinin verimliliğini ve etkinliğini sağlamayı amaçlamaktadır. Bütünsel Hükümet modeli, genel olarak farklı bakanlıklar ve birimler arasında entegrasyonu sağlamanın yanı sıra, "yatay" koordinasyonuna ulaşmayı da hedeflemektedir (Knill, Steinbacher ve Steinebach, 2020). 2000'lerden sonra ön plana çıkmaya başlayan bu yaklaşımın ortaya çıkışında Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışı rol oynamaktadır ve sağlık, çevre gibi politika alanları arasındaki koordinasyon eksikliği gibi sorunları çözmeye yönelik geliştirilmiştir. Ayrıca, koordineli ve bütünsel idari

eylemlere odaklanan bu yaklaşım, politika tutarlığı ile ilişkili bir çerçeveye sahiptir (Lang ve Tosun, 2014: 359-360).

- **Politika Koordinasyonu (Policy Coordination):** Bu yaklaşım ile yukarıdan aşağıya doğru bir perspektif ile politika yapımında kapsamlı önceliklerin belirlenmesini hedeflemektedir. Burada, uygulamadan ziyade kapsamlı hedefler ön plana çıkmaktadır. Pazar, hiyerarşi ya da ağ odaklı politika araçlarının etkinliğine yönelik farklı değerlendirmeler vardır (Persson, 2004: 12). Politika koordinasyonu; yinelemeleri/tekrarları, tutarsızlığı, bürokratik ve siyasi uyuşmazlıkları minimalize etmeyi veya önlemeyi, tutarlılığı ve hükümetlerin bütünsel bir perspektifi benimsemesini sağlamayı ve farklı aktörlerin faaliyetleriyle tutarlı sonuçlar üretmesini hedefleyen bir yaklaşımdır. Koordinasyon; farklı unsurların bütünsel ve verimli bir şekilde işlev göstermesini, yani kamu politikalarının farklı açılardan birbiriyle etkileşimini sunmaktadır. Koordinasyon; literatürde tutarlılık ve korelasyon kavramlarıyla birlikte ele alınmasına rağmen, bu kavramlarla aynı anlamı taşımamaktadır. Tutarlılık; ilgili koordinasyon sonucu ortaya çıkan durumdur (Matei ve Dogaru, 2012: 2). Koordinasyon ise bir yasal çerçeve ya da düzenlemenin, diğer düzenlemeler, politika araçları veya hedefleriyle bağlantı kurması, aralarında etkileşim olması sonucu ortaya çıkmaktadır (Bolognesi, Metz ve Nahrath, 2021: 934).

Koordinasyon, literatürdeki tanımları ve amaçları üzerinden dikey ve yatay olarak kategorize edilmektedir. Dikey koordinasyon; politika hedeflerini belirleme ve uygulama aşamaları için önemli olmakla birlikte, politikaların koordinasyonundan sorumlu yönetimin hiyerarşik düzeyini ifade etmektedir. Yatay koordinasyon; tutarlı ve farklı aktörlerin katılım gösterdiği bir politika formülasyonu çerçevesinde kurumlar veya bölümler arası uyumun gerçekleşmesini amaçlamaktadır (Matei ve Dogaru, 2012: 3). Politika koordinasyonu, kendi içerisinde "negatif" ve "pozitif" olmak üzere de ikiye ayrılmaktadır. Negatif politika koordinasyonu; genel olarak farklı yönetim birimlerinin birbirilerinin hizmet alanlarını ya da faaliyetlerini olumsuz bir

şekilde yönlendirmemesini, aralarında çatışma olmamasını vurgulamaktadır. Pozitif ya da olumlu politika koordinasyonu ise farklı yönetim birimlerinin iş birliği çerçevesinde etkili ve verimli kamu hizmetleri sunabilmesini belirtmektedir (Knill, Steinbacher ve Steinebach, 2020).

- **Politika Tutarlılığı (Policy Coherence):** Farklı boyutları içeren politikaların, ortak hedefler ya da görüşler çerçevesinde şekillenmesi sonucu oluşan "politika tutarlılığı", ilgili politika alanın hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik güçlenmesine ve karmaşık sorunların çözülmesine yönelik politikaların ortaya çıkmasına yardımcı olabilir. Politikaları ve hedefleri arasında uyumu sağlayan bir politika alanının, kapsamlı bir hedefi gerçekleştirmeye odaklanması ile "politika tutarlılığı" ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, politika uyuşması/tutarlılığı; politika hedeflerinin ve bireylerin, ilgili politika alanını tümüyle kapsamasıdır. Örneğin politika araçları arasındaki tutarlılık incelendiğinde birbirinden farklı politikaları düzenleme, hizmet gibi farklı araçlar yardımıyla aynı politika sorunlarının çözülmeye çalışılması girişimleri söz konusu olmaktadır (Cejudo ve Michel, 2017: 755).

Politika tutarlılığı, güçlü ve zayıf olmak üzere iki boyut çerçevesinde birbirinden farklılaşmaktadır. Güçlü tutarlılık; süreç içerisinde alt sistemlerin, çok boyutlu bir soruna karşılık sinerjiyi arttırmaya ve entegrasyona odaklanan politika stratejileri ile politika hedeflerine yönelik uyumu sağlaması durumunu ifade etmektedir. Zayıf tutarlılık ise bir yönetim sistemindeki alt sistemlerin birbiriyle etkileşimi sürecinde, politika hedeflerine yönelik uyumun gerçekleşmemesi ya da belirlenen düzeye ulaşmaması durumunu ifade etmektedir. Güçlü tutarlılık; yönetim sistemindeki alt sistemlerin "ortak" bir şekilde bütünleştirici perspektifi benimsemesinden dolayı "pozitif koordinasyon" ile ilgilidir. Zayıf tutarlılık ise politika sürecindeki bir alt sistemin, olumsuz durumlar karşısında diğerlerini denetlemesinden ve politika alternatifleri geliştirmeye yönelik "ana" aktör olarak ön plana çıkmasından dolayı "negatif koordinasyon" ile ilgilidir. Tutarlılığın zayıf olması durumunda, süreci yönlendiren tek bir alt sistem vardır ve girişimlerin "ortaklaşa" bir şekilde

yürütülmesi söz konusu değildir. Sürdürülebilir Kalkınma stratejileri, politika yapıcıların çevre, ekonomi ve sosyal olmak üzere birçok alanla ilişkili kalkınma hedeflerini bütünleştirmesinden dolayı, güçlü tutarlılığa sahip bir entegrasyon örneğidir (Candel ve Biesbroek, 2016: 222). Diğer taraftan, tutarlılık kriterinin; yatay ve dikey boyutlarda da kategorize edilmesi de söz konusudur. Yatay tutarlılık; ilgili politikanın, bir politika düzeyi ve sorunuyla bağlantılı tüm aktörleri benimsemesi, kapsamı sonucu oluşan tutarlılıktır. Dikey tutarlılık ise politika hedefleri, detaylı düzenlemeler gibi politikaların tüm düzeylerinde, geliştirilen politikanın tutarlı olabilmesini vurgular (Persson, 2004: 11).

6.2.3. Politika Entegrasyonunu (PE) Açıklayan Boyutlar

Literatürde, politika entegrasyonu; “*politika çerçevesi*”, “*alt sistem katılımı*”, “*politika hedefleri*” ve “*politika araçları*” olmak üzere dört boyut çerçevesinde ele alınmıştır. PE boyutları; yönetim sisteminin odaklandığı karşılıklı bağımlılığı olan sorunları analiz etmeye ve entegrasyon sürecini anlamaya yardımcı olmaktadır (Candel ve Biesbroek, 2016: 214-217). Söz konusu entegrasyon sürecinin boyutlarına, aşağıda detaylı bir şekilde değinilmiştir.

- **Politika Çerçevesi (PÇ):** Kamu politikasında sorunları tanımlama sürecinde ön plana çıkan bir entegrasyon boyutudur. Politika anlatısı olarak da bilinen bu boyut; sistemin farklı aktörlerinin ilgili sorunun yapısı ve özelliklerine yönelik "ortak" perspektiflerini belirtmenin yanı sıra, ilgili politika araçlarını bütünleştirmeyi amaçlayan bir mekanizmadır. Yönetişim kapsamında birçok aktörün çözmeye çalıştığı soruna yönelik "ortak" bir anlayış geliştiren politika çerçeveleri; sorunun ilgili alt sistemlerini, kurumlarını ve politika araçlarını kapsamlı bir şekilde değerlendirme yapmaya yardımcı olmaktadır. Politika çerçeveleri, yöntemsel açıdan gözlemlenebilirliği zor olan bir entegrasyon boyutudur (Cejudo ve Michel, 2019: 14; Candel ve Biesbroek, 2016: 218). Dar anlamda politika çerçevesi; bir politika sorununun yönetim sistemi kapsamında nasıl tanımlandığına, alternatiflerin kararlarına ve desteklerine yönelik olasılıkları belirtmeye odaklanmaktadır. PÇ; özellikle birçok alanı

ilgilendiren bir politika sorununun tanımlanması aşamasında, bütünleşik bir yaklaşımın hangi düzeyde gerekli olabileceğine yönelik sorgulamayı içeren ve yönetim sisteminin politika yapıcılar ve geniş siyasi bağlamları gibi sürecin unsurlarının birbiriyle etkileşiminde öne çıkan yönetim ve sorun tanımlı perspektiflerini gerektiren bir boyuttur. Geniş anlamda PÇ ise birbiriyle entegre yönetim bileşenlerine, politika çerçevelerini etkileme potansiyeli olan sosyo-politik mekanizmalarına, çıkar ilişkilerine, politika girişimciliğine odaklanmaktadır. Yönetim sisteminin idari kültürleri, bilgilendirme aracılığıyla ilgili politika çerçevelerini yönlendirmektedir. Anglo-Sakson ülkelerinde geçerli olan idari kültürler; politika entegrasyonu sürecine adapte olma, entegre stratejileri benimseme açısından daha etkilidir. Bir belgede ya da açıklamada yer alan bilişsel ve normatif görüşler, politika çerçevelerinin oluşma sürecinde rol oynamaktadır. Ancak tanımlanması zor olan bu görüşler; daha sonra politika çerçevelerinin bileşeni haline gelmektedir (Candel ve Biesbroek, 2016: 218).

- **Alt sistem Katılımı:** PE'nun ikinci boyutu olan alt sistem katılımı; birçok sektörle ilişkili bir politika sorununun yönetiminde rol oynayan resmi veya gayri resmî politika aktörlerini içermektedir. Alt sisteme katılan politika aktörlerinin sayısının artması, "kesişen" bir politika sorununun siyasi gündeme gelmesini hızlandırmaktadır. Çok sayıda alt sistemin "ortak" görüşlere ve işlevlere sahip olması, ilgili sorunların gündeme alınmasına yardımcı olmaktadır. Politika aktörlerinin bağlı olduğu alt sistemlerdeki yetki alanlarını, kapsamlı sorunlara yönelik arttırması ile sürece etkin bir şekilde dahil olduğu görülmektedir (Candel ve Biesbroek, 2016: 218).

Politika aktörlerinin alt sistemde sınırları genişleyen yetki alanları, ilgili karar verme sürecini ve politika çerçevesini etkileme potansiyeline sahiptir, ancak politika formülasyonu aşamasının aksine bu boyutta ilgili alanların sınırlarını kesin olarak tanımlayabilmek kolay olmamaktadır. Alt sistemlerin tamamı, bir politika sorununun tetikleyici ya da çözücüsü konumunda yer almayabilir. Ya da alt sistemlere dahil olan politika aktörleri, "politika girişimcisi" olarak bir sorunun gündeme gelmesini sağlayabilir. İlgili aktörlerin, bu süreçte bir politika

sorununu "kesişen" bir sorun olarak tanımlaması da söz konusu olabilir. Böyle bir tanım, ilgili sorunun alt sisteme katılımını sağlamasının yanı sıra, sorun yönetişimindeki alt sistemlerin sayısını arttırabilir. Diğer taraftan, alt sistemlerin; bir sorunu gündeme alma düzeyleri ve sorunun çok boyutlu yapısını bilmesi gibi faktörler, onların sorun yönetişimine dâhil olmasını etkilemektedir (Candel ve Biesbroek, 2016: 219).

Politika sürecinde, bir politika alanıyla temel alt sistemler dışındaki diğer ilişkili alt sistemlerin de dikkate alınması gerekmektedir. Nitekim Güney Afrika'da uygulanan Entegre Gıda Güvenliği Stratejisi'nin; tarım dışındaki sağlık, beslenme, gıda erişimi, sosyal eşitsizlik gibi alt sistemleri dahil eden stratejileri içermediği için pratikte etkili olamadığı görülmüştür. Ek olarak, politika sürecine mevcut alt sistemin yanına diğer alt sistemlerin de dahil edilmesi, beraberinde yeni mali kaynakları, görüşleri ve bilgileri getirme potansiyeline sahiptir (Candel ve Biesbroek, 2016: 220).

Alt sistemlerin katılımını değerlendirmeye yönelik temelde iki gösterge vardır. İlk gösterge, hedefe ulaşmaya yönelik kaç tane alt sistemin sürece dahil edildiğini; ikinci gösterge ise sürece dahil edilen alt sistemlerin birbiriyle etkileşiminin yoğunluğunun ne düzeyde olduğunu belirtmektedir. Alt sistemlerin farklı düzeylerde sürece dâhil olması, sorun yönetişimine doğrudan ve dolaylı olarak katılan alt sistemleri birbirinden ayırmaya yardımcı olabilir. Alt sistemler ve entegrasyon düzeyleri arasındaki etkileşim, bu sistemlerin ilgili süreçte yer alma sıklığına/yoğunluğuna (az ya da çok) yönelik düzeylerin tespit edilmesi ile ölçülebilir. Bu doğrultuda, bakanlıklar/birimler; istişare, alt sistemlerine ve soruna yönelik etki değerlendirmeleri, bakanlıklar arası görev güçleri gibi prosedürel politika araçlarını kullanarak girdilerin sıklık düzeylerini ölçme ile görevlendirilebilir (Candel ve Biesbroek, 2016: 220).

- **Politika Hedefleri (PH):** Kesişen sorunlar karşısında birçok politika alanıyla ilişkili farklı politika hedefleri tasarlamak, yüksek düzeyli ya da gelişmiş nitelikteki politika entegrasyonu ortaya çıkarması açısından önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü birbirinden bağımsız ve sektörel olarak belirlenen

hedeflerin entegre politikaları sınırlandırarak düşük düzeyli entegrasyonu ortaya çıkarma ihtimali artmaktadır. AB; iklim değışikliği politikalarına yönelik hem enerji, denizcilik gibi birçok alanla tutarlı politika hedeflerinin geliştirmesi hem de PH boyutu açısından yüksek düzeyli entegrasyonu sağlaması açısından başarılı bir örnek olarak görölmektedir. Politika hedeflerine ilişkin farklı politika tanımların yapılması, zamansal ya da coğrafı boyutta farklılıkların olması gibi faktörler, politika entegrasyonun gerçekleşmesini olumsuz etkilemektedir. Başarılı bir politika entegrasyonu süreci; çok boyutlu bir sorunu kapsayıcı hedeflerin yanı sıra, ilgili politika hedeflerin tutarlılığının sağlanmış olmasını da gerektirmektedir. Bu noktada, tutarlılık; yönetim sistemi kapsamındaki politikaların, tanımlanan hedefleri destekleyip desteklemediğini ya da sınırlandırıp sınırlandırmadığını değerlendirmeye yardımcı olmaktadır (Candel ve Biesbroek, 2016: 221).

- **Politika Araçları (PA):** Politika entegrasyonunun son boyutunu; hükümetlerin ya da yönetimlerin politika hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla kullandığı mekanizmalar, yöntemler veya yönetim teknikler olan “politika araçları” oluşturmaktadır. Politika yapıcıların süreç içerisinde kullandığı politika araçları; düzenlemeler, ekonomik araçlar, bilgi, yetki, teşvikler, kapasite, öğrenme gibi farklı açılardan sınıflandırılmaktadır. Bu araçlar; politikalardaki değişimleri etkileme, belirleme, bunları uygulamaya yönelik gereken hükümet kaynaklarını vurgulama ve hükümetlerin politika aktörlerini yönlendirme gibi amaçlar çerçevesinde tasnif edilmektedir. Politika araçları; hükümetlerin faaliyetlerini uygulayan kurumsal düzenlemeler gibi "prosedürel" olarak nitelendirilmektedir (Cejudo ve Michel, 2019: 5).

Yönetim sisteminde ve bağlı alt sistemlerde kullanılan politika araçlarından biri olan prosedürel politika araçları; politika sürecinin sonuçları üzerinde dolaylı etkiler oluşturmaya ve yönetim sistemindeki alt sistemlerin birbiriyle koordinasyonunu sağlamaya yönelik geliştirilmiştir. Yüksek düzeyli bir politika entegrasyonu bağlamında; alt sistemlerin politikaları arasında koordinasyonu, araç karışımlarını, tutarlılığını ve bu tutarlılığın sürdürülebilirliğini sağlamaya

yönelik prosedürel araçlar yönetim sisteminde daha çok tercih edilmektedir. Bu bağlamdaki prosedürel araçlara örnek olarak kapsamlı planlar, stratejiler, finans programları ve mali teşvikler, yeşil kabineler, danışma mekanizmaları, etki değerlendirmeleri, birimler arası çalışma grupları, kapsamlı yasal düzenlemeler gibi araçlar gösterilebilir. Politika entegrasyonunun yüksek düzeye ulaştığı bir bağlamda; denetim, koordinasyon ve yönlendirme açısından bir politika sorununa yönelik bütünlük bakış açısı benimseyen prosedürel politika araçları gelişim göstermektedir (Candel ve Biesbroek, 2016: 222-223).

Diğer taraftan, çok boyutlu, karmaşık sorunlar gibi ortaklaşa müdahalelerin gerektiği durumlarda birçok politika aracının bir araya gelmesini ya da politika hedefini gerçekleştirmede birçok aracın kullanılmasını sağlayan politika araçları da vardır. Bu araçlar, literatürde "**politika paketleri**" ya da "**politika karışımları**" olarak adlandırılmaktadır. Politika entegrasyonu; farklı politika araçlarını bütünlendirmeyi ve yönetim çerçevesinde politika hedeflerini gerçekleştirmeyi tetiklemektedir. Politika karışımları ya da paketleri; "yönetişim" perspektifi geliştirerek, önceden belirlenen politika hedeflerini gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda birçok politika aracının birlikte kullanılmasının; karmaşık sorunları da çözebileceği, tekil işlev gören araçlara kıyasla daha başarılı yönetim uygulamaları geliştirebileceği öngörülmektedir. Politika araçları ve alt sistemler arasında bir bağlantı kurarak işlev gösteren politika karışımlarının oluşması; bütünlük politika araçlarının birlikte kullanılması ve aralarında tutarsızlık olmaması gibi koşulların sağlanmasını gerektirmektedir (Cejudo ve Michel, 2019: 6-8). Yüksek düzeyli politika entegrasyonunda; ilgili süreçte alt sistemler tarafından tasarlanan ve tutarlı hedefler çerçevesinde şekillenen politika araç karışımları yer almaktadır. Politika araç karışımlarının tutarlı olması da bütünlük hedeflere ulaşmada başarılı olmaya yardımcı olmaktadır (Candel ve Biesbroek, 2016: 223).

Bu bölümde, tezin teorik çerçevesini genel olarak şekillendirmeye yönelik kamu politikası tanımları, tarihsel süreçte kamu politikasının gelişimi, süreç modeli

açıklanmıştır. Daha sonra, kamu politikası disiplinde politika sorunlarının sınıflandırılması içinde yer alan karmaşık ve çok boyutlu bir sorun örneği olan “çetrefilli” (wicked) sorunlara değinilmiştir. Söz konusu sorun tipolojisi, literatürde Rittel ve Webber tarafından belirlenen on tanımlayıcı özellik çerçevesinde şekillenmiştir. Bu sorunların çözümü için iş birliği ve yönetim odaklı bir bakış açısının yanı sıra, bütünleşik politikaların geliştirilmesine de gerek duyulmaktadır. Bu doğrultuda, bu bölümün ilerleyen kısımları, “çetrefilli” sorunların çözümünü ve sürecini analiz eden “politika ağları” ve tezin yöntem kısmında elde edilen verileri ve bulguları değerlendirmeye yardımcı olacak “politika entegrasyonu” yaklaşımlarına odaklanılmıştır. Bir sonraki bölümde, genç işsizliği oranlarının görünümü ve bu sorunun çözümü için geliştirilen politikaların neler olduğu kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI BOYUTTA GENÇ İŞSİZLİK SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK KAMU POLİTİKALARI

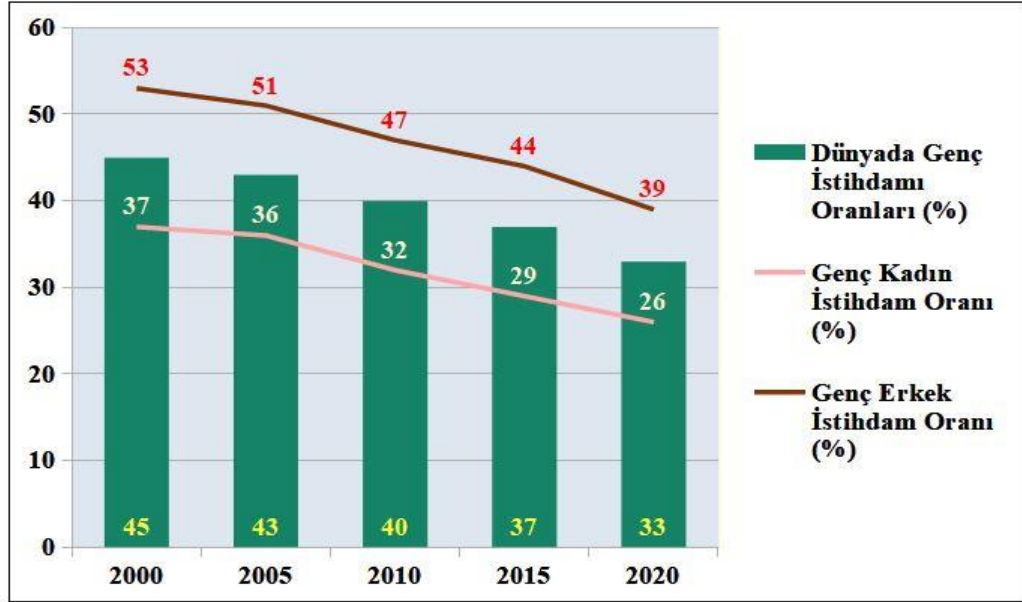
Genç işsizliği, karmaşık nitelikte olan ve çok boyutlu olumsuz sonuçları ortaya çıkaran bir sorun örneğini teşkil etmektedir. Bu yüzden, politika aktörlerinin, genç işsizliği çözümü noktasında ilgili sorunun doğasını dikkate alarak kamu politikaları formüle etmesi gerekmektedir. Küresel ölçekte artan genç işsizliği sorununu çözmeye yönelik ülkeler ve uluslararası kuruluşlar tarafından birçok kamu politikası uygulanmaktadır. Bu bölümde, dünya genelinde genç işsizliğini önlemeye yönelik uygulanan çözüm önerileri üç alt bölüm çerçevesinde anlatılmaya çalışılmıştır.

1. 2000-2020 Dönemi Arasında Dünyadaki Gençlere Yönelik İşgücü Profili

İşsizlik ve istihdam, hem ülkelerin dinamik beşeri kaynağını oluşturan gençlerin geleceği hem de ulusal ölçekte ekonomik ve sosyal gelişimi üzerine önemli etkileri olan konuları oluşturmaktadır. Bu konularla ilgili istatistiki göstergeler; ülkelerin genç nüfusunun üretim sürecinde aktif olarak yer alıp almadığı, yani işgücü piyasasına katılıp katılmadığı hakkında bakış açısı sunması nedeniyle önemlidir. Gençlere yönelik işgücü göstergeleri; ülkelerin genç istihdamı odaklı kamu politikalarının etkinliğini ve verimliliğini sorgulamasına, bu doğrultuda genç işsizliği sorunu karşısında yeterli olmayan istihdam politikalarını revize etmesine de yardımcı olabilme potansiyeline sahiptir.

Aşağıda yer alan grafikler; EUROSTAT, Dünya Bankası ve OECD veri tabanlarındaki genç istihdamına ve işsizliğine dair veriler derlenerek oluşturulmuştur. Grafik 3.1’de 2000’den 2020’ye kadar olan süreçte, hem cinsiyete hem de genç nüfusun tamamına göre dünyadaki gençlerin istihdamdaki oransal dağılımına yer verilmiştir. Grafik 3.2’de 2000 ve 2020 yılları arasında, cinsiyete ve genç nüfusun tamamına göre dünyadaki gençlerin işsizlik oranlarına dair veriler sunulmuştur. Grafik 3.3’te 2000-2020 dönemi arasında, bazı OECD ülkelerindeki genç işsizlik oranlarının yüzdesel

verilerine değinilmiştir. Son olarak, Grafik 3.4’te ise AB’deki 27 ülke bağlamında genç istihdamının ve işsizliğinin oransal dağılımına ilişkin veriler gösterilmiştir.



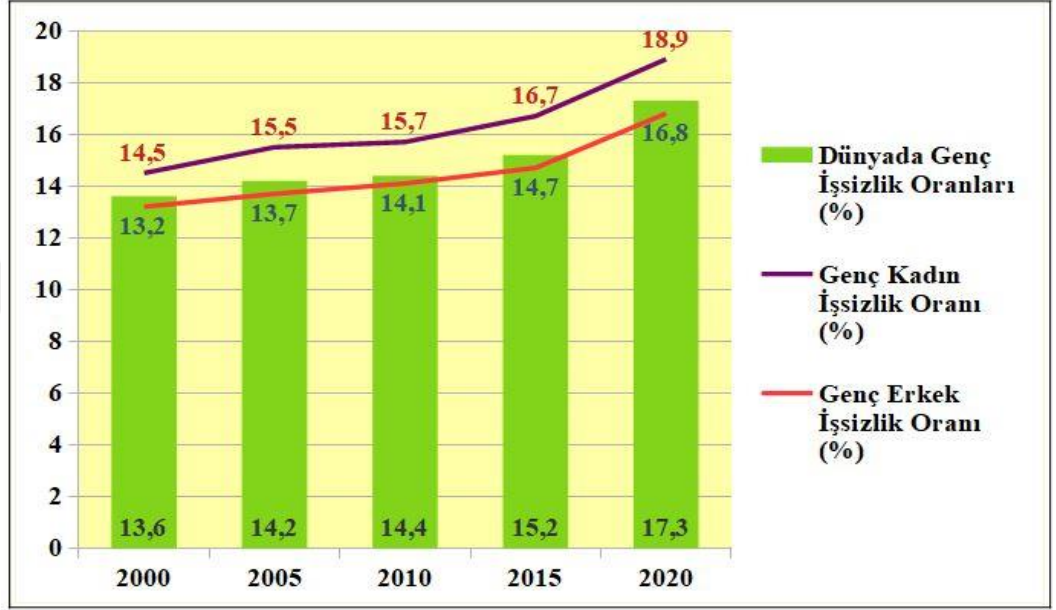
Grafik 3.1. Dünyada Gençlerin (15-24 yaş aralığındaki) Cinsiyete ve Yıllara Göre İstihdam Oranları (%) (2000-2020)

Kaynak: World Bank, (Çevrimiçi) www.data.worldbank.org, 2000-2020 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 3.1’te görüldüğü gibi dünyadaki genç istihdamı oranları (cinsiyet dikkate alınmadan), 2000 yılından 2020 yılına doğru giderek azalış trendi göstermiştir. İlgili grafiğe göre 2000’de toplam nüfustaki gençlerin sadece %45’i istihdamda yer alırken bu oran, 2020’ye gelindiğinde %33’e doğru gerilemiştir. Grafiğe göre dünya genelinde genç kadınlar arasında istihdam oranlarında azalışlar görülmektedir. 2000-2020 arası dönemde, genç kadın istihdam oranlarının %37’den %26’ya düşmesi söz konusu olmuştur. Öte yandan, dünyadaki genç erkeklerin istihdam oranları, 2000’den 2020’ye kadar olan 20 yıllık bir zaman diliminde (yüzde 53’ten yüzde 39’a) hızla azalmıştır (www.data.worldbank.org).

Özetle, Grafik 3.1’deki veriler; dünya genelinde genç kadınların ve erkeklerin istihdamında azalışlar olduğunu ve küresel ölçekte, genç erkeklerin genç kadınlardan oransal olarak daha fazla istihdama katıldığını göstermektedir. Hem dünya geneli hem

de cinsiyet düzeyinde genç istihdamı oranı, diğer yıllara kıyasla 2000 yılında en yüksek seviyededir. Ayrıca, tüm dünyada etkisini gösteren 2008'deki mali kriz ve 2020'deki Kovid-19 (pandemi) krizi gibi gelişmeler sonrasında, genç istihdam oranlarının azalış göstermesi dikkat çekmektedir.



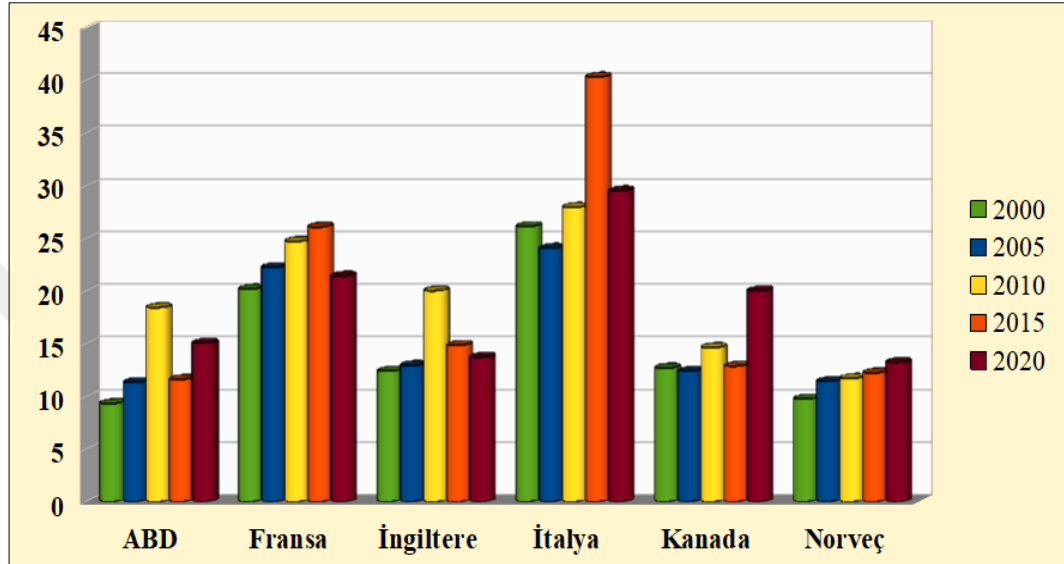
Grafik 3.2. Dünyada Cinsiyete ve Yıllara Göre Genç (15-24 yaş aralığındaki) İşsizlik Oranları (%) (2000-2020)

Kaynak: World Bank, (Çevrimiçi) www.data.worldbank.org, 2000-2020 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 3.2 incelendiğinde, dünyadaki 15-24 yaş aralığındaki genç nüfusun işsizlik oranlarının 2000'den 2020'ye doğru artış trendinde olduğu görülmektedir. 20 yıllık bir süreçte, dünyadaki genç işsizlik oranlarının %13,6'dan %17,3'e doğru artış göstermesi söz konusu olmuştur. 2000-2020 döneminde genç kadınların işsizlik oranları, yüzde %14,5 seviyesinden yüzde 18,9 seviyesine yükselmiştir. Grafiğe göre genç erkekler açısından işsizlik oranları, 2000'de %13,2 iken 2020'de %16,8'e ulaşmıştır (www.data.worldbank.org).

Sonuç olarak, Grafik 3.2'deki veriler; 2000-2020 yılları arasında, dünya genelindeki gençlerin işsizlik oranlarının giderek yükseldiğini, cinsiyete göre genç işsizlik oranları kıyaslandığında genç kadınların genç erkeklerden daha fazla işsiz

kaldığını ve 2008 mali krizi ile 2020 pandemi krizi sonrasında gençlerin işsizlik riskiyle karşılaşma ihtimalinin arttığını göstermektedir. Grafik 3.2’de görüldüğü üzere dünya geneline ve cinsiyete göre 15-24 yaş aralığındaki genç nüfusun işsizlik oranları, 2020 yılında maksimum seviyeye ulaşmıştır.

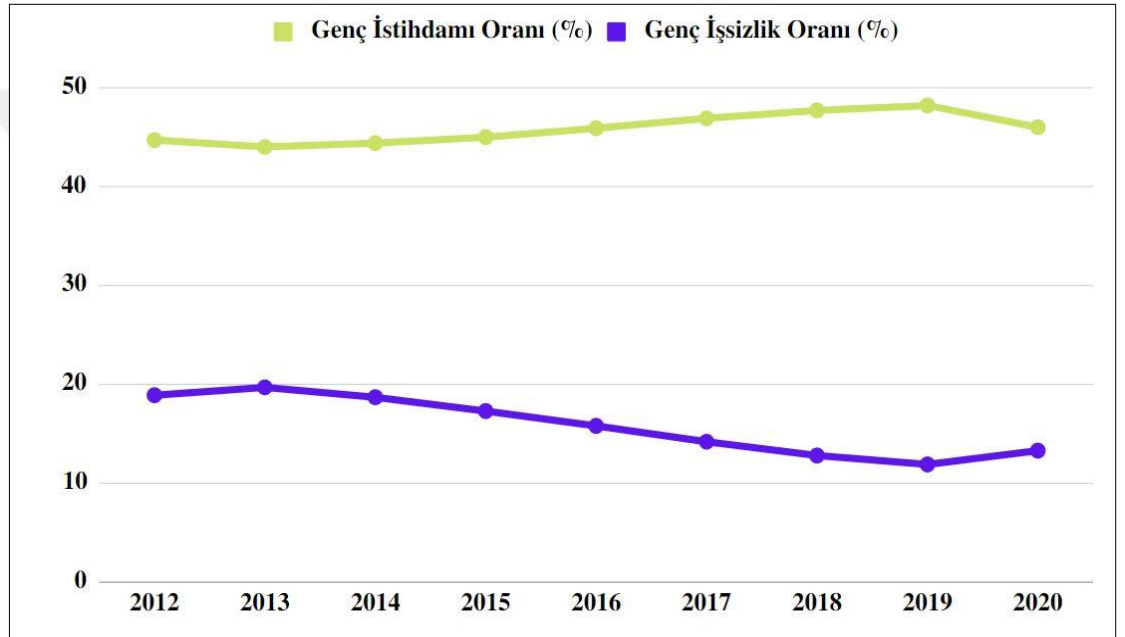


Grafik 3.3. Seçili OECD Ülkelerinde Genç İşsizlik Oranları (%) (2000-2020)

Kaynak: OECD, (Çevrimiçi) www.data.oecd.org, 2000-2020 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 3.3’te, bazı OECD ülkelerindeki 2000-2020 dönemini kapsayan genç işsizlik oranları gösterilmektedir. Grafiğe göre ABD’deki genç işsizlik oranı, 2000 yılında %9,32 seviyesinden 2020’de %15,06 seviyesine yükselmiştir. 2000-2020 yılları arasında Fransa’daki genç işsizlik oranı, %20,2’den %21,43’e doğru artış trendi göstermiştir. İngiltere’deki genç işsizlik oranları, 2010’da (%20,02) maksimum seviyesine ulaşmış olsa da 2020’de %13,72’e gerilemiştir. İtalya’daki genç işsizlik oranları, 2015 yılında en yüksek düzeyi olan %40,33’e ulaşmıştır. Kanada’daki genç işsizlik oranları, 2000 yılından 2020 yılına (yüzde 12,69 seviyesinden yüzde 20,04 seviyesine) doğru artmıştır. Son olarak, Norveç’in genç işsizlik profili, 20 yıllık bir zaman diliminde artan eğilimdedir. Norveç’te genç işsizlik oranı, 2000 yılında %9,74 seviyesinde iken 2020’e doğru 3,49 puan artarak %13,23 seviyesine yükselmiştir (www.oecd.org).

Sonuç olarak, Grafik 3.3'teki veriler; 2000-2020 yılları arasında farklı OECD ülkelerindeki genç işsizlik oranlarının dalgalı bir şekilde ilerlediğini, seçili ülkeler arasında İtalya'nın en yüksek genç işsizlik oranlarına; Norveç'in ise en düşük genç işsizlik oranlarına sahip olduğunu, 2008 mali krizi sonrasında özellikle 2010 yılında ilgili ülkelerde genç işsizlik oranlarının önceki yıllara göre artış gösterdiğini ve ABD ile İngiltere'de 2010 yılında zirveye ulaşan genç işsizlik oranlarının sonraki yıllar azaldığını ortaya koymaktadır.



Grafik 3.4. AB-27 Düzeyinde Genç İstihdam Oranı (%) ve Genç İşsizlik Oranı (%) Karşılaştırması (2012-2020)

Kaynak: EUROSTAT, (Çevrimiçi) www.ec.europa.eu, 2012-2020 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 3.4, AB'ndeki 27 ülkenin 15-29 yaş aralığındaki genç nüfustaki işsizlik ve istihdam oranlarını göstermektedir. Grafiğe göre 2012-2020 dönemi arasında genç işsizlik oranları azalış; genç istihdam oranları ise artış trendi içerisinde. 2012'den 2020'ye kadar olan süreçte, AB'nde genç işsizlik oranları %18,9'dan %13,3'e doğru gerilemiştir. Öte yandan, 2012-2020 dönemi arasında AB'ndeki genç istihdam oranları, %44,7 seviyesinden %46 seviyesine yükseliş göstermiştir. Grafikte görüldüğü üzere AB bağlamında genç istihdam oranı, bir önceki yıla göre 0,5 puan artarak 2019 yılında en yüksek seviyesine (%48,2) ulaşmıştır. Öte yandan, 9 yıllık bir zaman

diliminde AB'deki en yüksek genç işsizlik oranı, 2012 yılına kıyasla 0,8 puan artış göstererek 2013 yılında (%19,7) görülmüştür (www.ec.europa.eu).

Sonuç olarak, Grafik 3.4'te yer alan verilerden; 2012-2020 dönemi arasında AB düzeyinde 15-29 yaş aralığını kapsayan genç işsizlik oranların giderek azaldığını; genç istihdamı oranlarının da artmaya başladığını, en yüksek genç işsizlik oranının görüldüğü 2013 yılında genç istihdam oranının en düşük seviyeye gerilediğini, en düşük genç işsizlik oranının olduğu 2019'da ise genç istihdam oranının en yüksek seviyeye ulaştığını görebilmek mümkündür.

2. Gençlerin İstihdama Katılımına Yönelik Politika Alternatifleri

Makro iktisadın önemli inceleme alanlarından birini oluşturan istihdam ve işsizlik, küresel ölçekte birbirinden farklı nitelikteki değişkenleri içermektedir. Dolayısıyla, istihdam ve işsizlik; anlaşılması zor ve karmaşık bir yapı çerçevesinde şekillenmektedir ve bu kavramların içeriğine yönelik genelgeçer bir profil ortaya koymak mümkün değildir. Çünkü bu kavramlar hem zamana hem de bağlı olduğu ülkedeki ekonomik yapıya göre farklılaşan anlamlara sahiptir (Tatlıyer, 2020: 17-18).

İşsizlik, gençler başta olmak üzere tüm kesimin olumsuz etkilendiği küresel ve ulusal ölçekteki makro-ekonomik sorunlardan biridir. Ulusal ekonominin önemli beşeri kaynakları olan gençleri etkisiz hale getiren işsizlik; gençlerin iş bulma sürecinde cari ücret talepleri ve çalışma isteği olmasına rağmen istihdam dışında kalmasını, işsizliğin bir parçası olmasını belirten ve devletlerin uzun zamandır farklı politika alternatifleriyle çözmeye çalıştığı bir meseledir. Bu sorunların çözümü; ülkelerin sosyal haklara ve politikalara odaklanan alternatifler formüle etmesinin yanı sıra, farklı politika alanları arasında koordinasyonu ve tutarlılığı sağlayan yapılar ve hedefler oluşturmasını da gerektirmektedir (Es ve Güven, 2018: 217-218; Emirgil, 2020: 425).

Tarihsel süreçte, işsizlik sorununa yönelik bakış açısı değişmiştir. İşsizliğe yönelik 19.yy.daki bakış açısı, bireylerin; tembellik, yeteneksizlik, geçimsizlik gibi kişiye özgü sebeplerden dolayı işsiz kaldığını, iş gücü piyasasının bir parçası

olmadığını vurgulamaktadır. 20.yy.daki bakış açısı ise bireylerin işsiz kalmasında kişisel faktörlerden ziyade, ekonomik ve toplumsal faktörlerin daha çok belirleyici olduğuna odaklanmıştır. Uluslararası ölçekte sosyal devlet ilkesine ve sosyal politikalara olan ilginin artması sonucu, işsizlik sorununa yönelik ulusal düzeyde daha çok çözümler geliştirilmeye başlanmıştır (Işığışok, 2018: 203).

1980'lerde neoliberal ekonomi politikaların etkisiyle refah devleti yerine ön plana çıkan minimal devlet girişimleri, küresel rekabeti sağlamak için gençler gibi dezavantajlı gruplara yönelik sosyal harcamaların sınırlandırılmasını ve bu doğrultuda ilgili politikaların şekillenmesini beraberinde getirmiştir. Ve bu süreç, ülkelerin işsizliği çözmeye yönelik aktif istihdam politikalarını geliştirmeyi tercih etmesiyle sonuçlanmıştır. 2000'lerden itibaren uluslararası ölçekte gözlemlenen yüksek işsizlik oranları da dahil olmak üzere küresel gelişmeler, uluslararası rekabet, ekonomik krizler, 1970 sonrasında uygulanan neo-liberal eksenli politikalar gibi faktörlerden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, ülkeler, günümüzde küresel bir sorun hâline gelen genç işsizliğini çözmek için sosyal harcamaların artırılmasını da içeren refah devleti modelini esas alan politikalar uygulamaktadır. Genç işsizliğine yönelik uygulamalı eğitimi, işsizlik sigortasını içeren bu politikalar, işgücü piyasasında devletlerin aktif ve etkin bir rol oynadığını göstermektedir (Bacak, Topkaya ve Gezer, 2015: 10-23).

Azalan toplam talep, artan genç nüfusu gibi demografik faktörler, finansal krizler, enflasyon, ekonomik büyümenin azalması, eğitim ve istihdam arasındaki uyumsuzluk, yatırımların azalması, yeni iş sahaları geliştirememesi, kamu borçlarının artması gibi faktörlerin etkisiyle ortaya çıkan genç işsizliğin çözümü için literatürde birçok politika önerisi mevcuttur. Bu önerileri şöyle sıralamak mümkündür: emeklilik yaşını düşürme, kamu ve özel sektör ortaklığında, yani resmi ve gayri resmi politika aktörlerinin iş birliği çerçevesinde istihdam projelerini ve politikalarını yürütme, yasalar ve prosedürlerle gençlerin istihdamını koruma ve gençlere yönelik yeni iş sahalarının oluşturma (Soylu ve Aydın, 2020: 348-51; Tekin, 2021: 450). Ancak ülkelerin ulusal düzeyde genç işsizliği ile ilgili farklı yaş aralıklarını belirlemiş olması, dünyada genç

işsizliğin çözümüne yönelik istihdam odaklı politikaların da birbirinden farklılaşmasına neden olabilmektedir (Akcan, 2018: 37).

Ülkeler hem genel işsizliği hem de genç işsizliği çözmeye ve bireylerin istihdamını güçlendirmeye yönelik farklı türde kamu politikaları uygulamaktadır. Literatürde, işsizlik sorunlarını çözme noktasında aktif ve pasif istihdam veya işgücü piyasası politikalarından ve eğitim politikalarından söz edilmektedir. Bu politikalara ek olarak, son zamanlarda ekonomik ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle genç işsizliğini çözme ve gençlerin istihdama katılımını kolaylaştırma odaklı farklı uygulamaların varlığı da söz konusu olabilmektedir.

Çalışmanın bu kısmı hem Türkiye’de hem dünyada genç işsizliği sorununu ele almak için geliştirilen ve kendi içinde farklı kategorilere ayrılan aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarını ve eğitim politikalarını inceleyen üç alt bölüm ile devam etmektedir.

2.1. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (AİPP)

Tarihsel süreçte ilk kez 1948 yılında İsveç’te uygulanan aktif istihdam politikaları, 1980 sonrası artan işsizlik oranları ile beraber politika aktörleri tarafından etkin bir şekilde kullanılmaya ve daha çok ön plana çıkmaya başlamıştır. 1980’lerdeki yüksek düzeydeki işsizliğin arka planında, işgücü piyasasındaki işgücünün nitelikleri ile değişen ekonomik ve teknolojik gelişmelere uyum farkının ortaya çıkması yer almaktadır. Dolayısıyla, bu işsizliği tetikleyen faktörler, sonraki süreçte aktif istihdam politikalarını uygulamanın gerekliliğini ve bu politikalara olan ilgiyi arttırmıştır (Ergün, 2019: 49). Başlangıçta, İsveç’te uygulanan mesleki eğitim gibi aktif istihdam politikaları; daha sonra diğer Avrupa ülkelerine transfer edilmiştir. Söz konusu politikalar; ülkelerin kendine özgü işgücü piyasasına, yapısal, sosyal ve ekonomik özelliklerine ve kurumsal faktörlere göre farklı içeriğe ve türlere sahiptir. AB ve OECD ülkelerinde uygulanan aktif istihdam politikaları ve stratejileri, genellikle işsizlik sorunundan olumsuz yönde etkilenen gençlere yöneliktir. OECD açısından aktif istihdam politikaları; istihdama katılımı artırmayı, bireyleri aktif bir şekilde çalışma hayatına geçişi için yönlendirmeyi

ve onlara yardımcı olmayı, işsizlik yardımlarının yan etkilerini azaltmayı amaçlamaktadır (Metin, 2016: 89-91).

Aktif istihdam politikaları; işsizlikle mücadele kapsamında bireylerin işgücü piyasasına uygun bir şekilde beceri kazanmasını, işgücü piyasalarında istihdam edilebilirliğini güçlendirmesini hedefleyen çok yönlü çözüm önerilerinden oluşmaktadır. Diğer bir ifadeyle, aktif istihdam politikaları; işgücü piyasasının talep ve arzı arasında uyumu sağlama, bireylerin iş bulmalarını kolaylaştırma, istihdama katılımı sağlama, işsizlik oranlarını düşürme, bireylerin işgücü piyasasına geçişini sağlama, iş gücü arzının vasıflarını geliştirme gibi farklı amaçları olan sosyal politikalar (Işığışok, 2018: 212-225). Söz konusu politikalar, bir ülkedeki üretimi sürdürülebilir olmasında ve özellikle genç istihdamının dinamik hale gelmesinde etkin bir rol oynamaktadır ve bünyesindeki eğitim programları aracılığıyla işgücünün daha vasıflı hale gelmesine odaklanmaktadır (Akcan, 2018: 43).

Aktif istihdam politikaları, işsizliğin bireyler üzerindeki hem ekonomik hem de sosyal olumsuz dışsallıklarını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu politikaların çoğu, bireylerin işsizlik durumunu sonlandırarak onların istihdama katılmasını önceliklendirmektedir. Aktif istihdam politikalarının odağında gençler, kronik işsizler, göçmenler, engelliler, kadınlar gibi dezavantajlı gruplar yer almaktadır (Bozdağlıoğlu, 60). Literatürde ön plana çıkan aktif istihdam politikaları şunlardır: doğrudan iş oluşturma programları, istihdam ve ücret sübvansiyonları, toplum yararına çalışma programları, genç girişimciliğinin desteklenmesi, kamuda işe yerleştirme hizmetleri, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri, sosyal tarafların katılımının sağlanması, mesleki eğitim programları örnek olarak gösterilebilir (Erol, 2013: 21; Işığışok, 2018: 212-229; Kasapoğlu ve Murat, 2018: 489; Erdayı, 2009: 156-157).

Aktif istihdam politikaları ve araçları; yaygın bir şekilde kullanılan ekonomik kriz dönemleri dışındaki süreçte sorunun doğasına uygun bir şekilde geliştirilip uygulandığı takdirde işsizliği önlemede etkin olabilmektedir. Son olarak, Türkiye'deki genel ve genç işsizliğin önlenmesine yönelik hem aktif hem de pasif istihdam

politikalarını uygulamada, 2000'lerde kurumsal yapısı oluşturulan İŞKUR adlı sosyal nitelikteki kamu kurumu etkin bir rol oynamaktadır (Tatlıyer, 2020: 205).

1950'lerden itibaren genç ve genel işsizliği önleme konusunda tercih edilen AİPP ve araçları; bireylerin istihdama katılımını sağlamaya yönelik temel hedefin yanı sıra, çok sayıda işlevi yerine getirmeye odaklanan bir yapıya sahiptir. Uygulamada, AİPP ve araçları, olumlu ve olumsuz dışsallıkları da içermektedir. Kısacası, aktif istihdam politikaları hem nitelikli işgücü yetiştirmeyi hem de işgücü piyasasında istihdamı güçlendirmeye yönelik işverenleri mali olarak desteklemeyi hedeflemektedir. Söz konusu aktif istihdam politikalarına ve araçlarına, aşağıda detaylı bir şekilde değinilmiştir.

- **Doğrudan İş Oluşturma Programları:** Genellikle işgücü piyasası karşısında dezavantajlı gruplar, gençler, ekonomide toplam talebin azalması sonucu işsiz kalan bireyler gibi hedef gruplarına yöneliktir. Kısa süreli ve toplumun yararına olan işleri kapsayan bu programların uygulanmasında, kamu kurumları ya da sivil toplum kuruluşları aktif bir rol oynamaktadır (Işığışık, 238). 1980'lerde ön plana çıkan bu programlar, hedef kitleye yönelik kamuda geçici işlerde istihdam olanağı sağlayarak onların işsizliğini önlemeyi amaçlamaktadır. Bu kısa süreli işlerde istihdam fırsatı; gençlerin iş tecrübesi edinmesini ve iş hayatını yakından tanımasını sağlamasının yanı sıra, diğer dezavantajlı grupların da işsizliğini ve beraberinde getirdiği ekonomik yan etkileri ortadan kaldırabilir (Erol, 2013: 23-24).

"İş yaratma programları" ya da "kamu çalışma programları" olarak da adlandırılan bu politika aracı, genellikle işsizlerin kısa bir süre için istihdama katılmasına yardımcı olan, yani hedef kitleye kalıcı bir istihdam fırsatı sunmayan bir AİPP'dir. Gençleri, yoksulları ve engellileri kapsayan bu araç, programdaki ilgili işlere dahil olan katılımcılara makul düzeyde maddi veya ayni yardımlar yapmaktadır. Yüksek maliyetli bu programlar; genç işsizliği sorununu tamamiyle sonlandırmak yerine, gençler ile işgücü piyasası arasında güçlü

etkileşim kurulmasını sağlamak, yani gençleri istihdam piyasasından uzaklaştırmamak ve onların yoksullaşmasını önlemek için uygulanmaktadır (Taş ve Bilen, 2014: 65; Ergün, 2019: 60).

ABD’de ve Avrupa Birliği’ne taraf ülkelerde, gençlere ve işsizlere yönelik kamu sektöründe istihdam oluşturma programları sıklıkla uygulanmaktadır. ABD’de uygulanan doğrudan kamuda istihdam oluşturma programları, 16-19 yaş aralığındaki gençlerin kısmi ya da tam zamanlı bir şekilde işgücü piyasasına geçişini amaçlamaktadır. AB düzeyinde kamuda istihdam oluşturma programları, işsizlerin toplum yararına işlerde çalıştırılmasını öngören bir uygulamadır ve genellikle kamu kurumlarının öncülüğünde yürütülmektedir (Işığışok, 2018: 240).

- **İstihdam ve Ücret Sübvansiyonları:** Talep yönlü politikalar olarak da bilinen ücret ve istihdam sübvansiyonları; işverenlere bireyleri istihdam etmesine yönelik hükümet tarafından yapılacak prim, vergi veya ücret desteklerine işaret etmektedir. Ücret ve istihdam sübvansiyonları; hükümetlerin istihdam artışına katkı sağlamak, yani işsizliği azaltmak amacıyla özel sektöre sigorta primlerinden işyeri giderlerine kadar geniş kapsamlı sunduğu mali destekleri ifade etmektedir. Ücret ve istihdam sübvansiyonları; ülkelerde vergi indirimleri (ABD), nakit ödemeler (ABD), vergi istisnaları (Romanya), vergi muafiyetleri (Çekya), sosyal güvenlik primlerine indirim sağlama (Hollanda) gibi yöntemler aracılığıyla uygulanmaktadır (Işığışok, 2018: 231-233).

Bu politika aracı; dinamik bir istihdam profili sağlaması, emek piyasasına katılımı sağlanan gençlerin ve işsizlerin sosyal hayatının canlanmasını beraberinde getirmesi açısından avantajlıdır. Ücret ve istihdam sübvansiyonları; uygulamada istihdama yönelik avantajların yanı sıra, dezavantajları da içermektedir. Firmalar ya da işletmeler, hükümet teşviklerinden faydalanmak için yeni işçi almayı, faydalanmaması durumunda ise maliyet artışını gerekçe göstererek işçileri kolayca işten çıkarmayı artırabilir. Kısacası, sübvansiyonların

varlığı veya yokluğu, firmaların istihdama azaltmaya yönelik kararlar almasına yol açabilir. Bu yönü ile sübvansiyonlar, aktif istihdam politikalarının işsizliği azaltma amacı ile ters düşmektedir. Dolayısıyla, istihdama yönelik geliştirilen sübvansiyonların uygulanmadan önce, hedef kitleyi de dikkate alacak şekilde fayda ve maliyet analizi çerçevesinde değerlendirilmesi önem arz etmektedir (Erol, 2013: 22-23; Ergün, 2019: 55). Çünkü istihdam sübvansiyonlarının genç işsizliğini önleme konusunda başarılı performans sergilemesi hem ulusal ekonominin gelişmesine hem de kamu maliyesinin vergi gelirlerinde artışa neden olabilir. Dolayısıyla, genç istihdamına katkı yapan politika araçlarının varlığı, işgücü piyasasında genç işgücüne olan talebin de artmasına katkı sağlayabilir (Akcan, 2018: 45).

Türkiye'de özellikle engelli bireyleri işgücü piyasasına dahil etmeye, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ni kapsayan Olağanüstü Hal bölgesinde istihdama katılım oranlarını arttırmaya ve genç kadınların ve erkeklerin istihdamını ve girişimcilik faaliyetlerini desteklemeye yönelik prim ve vergi teşvikleri uygulanmaktadır. Söz konusu istihdam amaçlı prim ve vergi teşviklerinin yasal çerçevesini 4325 sayılı Kanun² oluşturmaktadır (Taş ve Bozkaya, 2012: 163; Koç ve Şahin, 2020: 1305).

- **Mesleki Eğitim Programları:** Mesleki ve teknik eğitim sistemi, geçmişte farklı tarihsel dönemlerde ortak benimsenen "bireyin çalıştırılması" hedefinin uygulanması ile günümüze kadar gelen bir sürecin çıktısını temsil etmektedir. MS 4.yy'dan itibaren Mısır'da çalışma pratikleri üzerinden kendisini gösteren mesleki ve teknik eğitim, Sanayi Devrimi sonrası Avrupa genelinde, özellikle Almanya'da "iş okulları" adlandırmasıyla ön plana çıkmaya başlamıştır. Diğer bir ifadeyle, çıraklık eğitimi; gençlerin asgari ücret karşılığında ve İş Kanunu

2 Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi İle 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

çerçevesine tabi bir şekilde çalışmasını öngören bir uygulamadır (Yılmaz, 2014: 37-38).

Literatürde, mesleki eğitime yönelik bakış açısı, iki sınıflandırma çerçevesinde ele alınmaktadır: okullarda sınıf bağlamında görülen "*genel mesleki eğitim*" ve "*işyeri veya firma odaklı mesleki eğitim*". Genel mesleki eğitim; öğrencileri üniversite hayatına hazırlayacak genel bilgilerle birlikte onların çalışma hayatına da katılımını sağlayacak mesleki ve teknik bilgileri de kapsayan okul odaklı bir öğrenim sürecini ifade etmektedir. İşyeri veya firma odaklı mesleki eğitim; gençlere yönelik okul ve iş yerinde iş birliği çerçevesinde verilen çıraklık eğitimini ve hem gençlere hem de çalışanlara yönelik firmalar tarafından düzenlenen mesleki eğitim kurslarını kapsamaktadır. İşyeri/firma odaklı mesleki eğitim programları, uygulamalı eğitimler aracılığıyla bireylerin hem işgücü piyasasının taleplerine uygun bir şekilde becerilerini geliştirmesine hem de işgücü piyasasını yakından tanımasına katkı sağlamaktadır. Uygulamada, bu programlar, genç bireylerin istihdama katılmadan önce pratik eğitim ile işleri öğrenmesinde aktif bir rol oynamaktadır (Işığışık, 2018: 242).

Söz konusu programlar, kamu ve özel sektördeki kuruluşların işgücü piyasasına daha nitelikli işgücü kazandırmak amacıyla bireylere verdiği mesleki ve teknik eğitimleri kapsamaktadır. Bu politika aracı, teorik eğitim ile pratik eğitim arasında uyumsuzluğu gidererek gençlerin istihdam edilebilirliğini artırmada etkilidir. Bu programlar, gençlerin işgücü piyasasına geçiş yapabilmesine yönelik gerekli olan yetenek ve becerileri kazanmasını amaçlamaktadır (Ergün, 2019: 55-56). Özel sektör ile koordinasyon çerçevesinde yürütülen mesleki eğitim programları; gençlere işgücü piyasasının gerektirdiği pratik becerileri kazandırmanın yanı sıra, onların işgücü piyasası ve iş arama süreci hakkında bilgi edinmesini, istihdama aktif katılımını da sağlamaktadır. Özel sektördeki firmalar, düzenlediği mesleki eğitim kurslarına katılan ve başarılı olan gençleri firmalarında istihdam edebilmektedir. Bu da işverenin hem yeni personel

alımından hem de yeni istihdama dahil olan personele hizmet içi eğitim sunulmasından doğacak olası maliyetlerini azaltabilir (Erdayı, 2009: 151).

Dünyadaki gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede, genç ve genel işsizlik oranlarını azaltmak için mesleki eğitim programları tercih edilmektedir. ABD'de "İşe Başlama (JOBSTART)", 1980 sonrasında İngiltere'deki "Youth Training Schemes (YTS)" ve Meksika'daki "PROBECAT" adlı programlar, gençleri ve işsizleri istihdama katmayı amaçlayan mesleki eğitim programlarına örnek olarak gösterilebilir (Ergün, 2019: 56-57). Ayrıca, Avusturya, Almanya, Hollanda gibi ülkelerde hem gençlerin istihdama katılımını sağlamak hem de okuldan ayrılan gençleri tekrar eğitim sürecine dahil etmek için mesleki eğitim ve çıraklık eğitim programları uygulanmaktadır (Metin, 2016: 96). Türkiye'de ise İŞKUR tarafından ya da farklı bakanlıklar (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve MEB gibi) arasındaki iş birliği çerçevesinde uygulanan mesleki eğitim programları, genellikle işgücü yetiştirme kursları çıraklık eğitimi gibi istihdamı olumlu etkileyecek birçok girişim düzeyinde kendini göstermektedir (Taş ve Bozkaya, 2012: 165).

- **Toplum Yararına Çalışma Programları:** Genel ve genç işsizliği azaltmaya yönelik formüle edilen aktif bir istihdam politikasıdır. Toplum yararına çalışma programları; yoğun işsizlik, ekonomik kriz veya afetler gibi bireylere ve topluma ağır sonuçlar üretecek olayların yaşandığı dönemde, işsiz kişilere istihdam olanağı tanımaya yönelik aktif bir istihdam politikası aracıdır. İlgili programlar; genellikle çevre temizliğinden altyapı çalışmalarına, ağaçlandırmadan restorasyona kadar çevresel ve kültürel birçok faaliyeti kapsayan toplum yararına olan işlerde işsizlerin belirli bir süre için çalışmasını sağlayarak hem istihdam edilebilirliğe yönelik pratik becerileri kazanmasına hem de işsizliğin olumsuz sonuçlarından etkilenmemesine yardımcı olmaktadır. Türkiye'de 1999 Marmara Depremi sonrası uygulamaya konulan toplum yararına çalışma programlarının uygulayıcısı olarak İŞKUR rol oynamaktadır. İŞKUR tarafından yürütülen bu tür programların kapsamına giren 18 yaş ve üstü kronik işsizler, 9

ay süren bir dönemde toplum yararına katıldığı işlerde çalışma deneyimi elde ederek bunun karşılığında asgari ücret almaktadır. Yani, toplum yararına çalışma programlarının hedef kitlesini, İŞKUR gibi kamu istihdam kurumlarına kayıt olan işsiz kişiler oluşturmaktadır (Kasapoğlu ve Murat, 2018: 489-490).

Önceleri sadece işsizlere yönelik olan bu program, 2019'da üniversite öğrencilerini de dahil ederek uygulanmaya başlanmıştır. Üniversite öğrencilerini ilgilendirmeye başlayan bu program, literatürde "*sosyal çalışma programı*" adıyla ön plana çıkmaktadır. Kapsamı genişleyen söz konusu programın yeni amacı; üniversite öğrencilerinin işgücü piyasasına giriş için gerekli olan çalışma deneyimini elde etmesine ve özellikle mezuniyet sonrası artan üniversiteli genç işsizliğini önlemeye yardımcı olmaktır. Açık öğretim ve lisansüstü programlar dışında üniversite eğitimi alan gençleri kapsayan Sosyal Çalışma Programı (SÇP); genellikle yaz aylarında uygulanmakla birlikte gençlerin, üç ayı geçmemek şartıyla kamu sektöründeki çevresel, kültürel, sosyal hizmet gibi faaliyet alanlarında istihdam edilmesini öngörmektedir. SÇP, diğer aktif istihdam politikaları ve araçları gibi avantajlara ve dezavantajlara sahiptir. SÇP uygulaması; staj imkanı sunmayan üniversitelerin öğrencilerine çalışma deneyimi kazandırmanın yanı sıra, işgücü piyasasına katılmadan önce gençlerin kısa bir zaman dilimi süresince çalışma hayatını tanıması konusunda yardımcı olabilmektedir. Ancak SÇP; çok sayıda üniversite öğrencisine çalışma imkanı vermediği, ücretlendirme ve çalışma koşulları açısından beklentileri karşılamadığı için uygulama sürecinde genç işsizliğini azaltmaya yönelik beklenen performansı göstermeyebilir. SÇP'nın diğer dezavantajları şunlardır: uygulama maliyeti dışsallığı nedeniyle istihdam piyasasına katılım konusunda kırılganlık potansiyeli yüksek olabilen genç, kadın, engelli gibi dezavantajlı gruplardan başka grupları kapsamaması, kamu sektöründe belediye, sağlık, çevre gibi farklı hizmetlerde oluşturulan işlere yönelik geçici, kısa süreli bir istihdam profili sunması, yani uzun süreli işsizliği önlememesi, yüksek ücrette çalışma imkanı sağlamadığı için bireylerin yoksulluğunu azaltmaması, çalışma

hayatına yönelik önemli becerileri edinmesine yardımcı olmaması ve onlara yönelik güvenceli bir istihdam oluşturmaması (Arpat, 2020: 328-330).

- **Genç Girişimciliğinin Desteklenmesi:** Girişimcilik programları ya da kendi işini kuracaklara yardım programları, yeni iş kurmayı hedefleyen bireyleri maddi olarak desteklemeye yönelik sunulan istihdam sübvansiyonlarını ifade etmektedir. Girişimcilik odaklı programların ve politikaların ortaya çıkışında ve yaygınlaşmasında; 1980 sonrasında Avrupa'da bireylerin farklı sektörlerde girişimcilik faaliyetlerine olan ilgisinin artması, hizmet sektöründe istihdamın artması, işgücü piyasasına dahil olan kadınların sayısının artması, ulusal ekonomilerdeki gelişmeler, şirketlerin işleyişine yönelik esneklik getiren mevzuat değişiklikleri gibi faktörlerin belirleyici olduğu görülmektedir (Işığışık, 2018: 235).

Genç girişimciliğini destekleyen uygulamalar, genç istihdamını sağlamaya yönelik tercih edilen küresel ölçekte bir politika aracıdır. Genç girişimciliği; girişim oluşturma konusunda güçlü potansiyele sahip olduğu öngörülen 18-35 yaş aralığındaki gençlerin, olası riskler karşısında yeni işler geliştirebilmesine veya kurabilmesine ya da işler kurabilmesine yönelik adımlar atabilmesini vurgulamaktadır (Alan, 2020: 148-149). Genç girişimciliği hem hükümetin sağladığı teşvikler hem de bankalar ve hükümet dışı kuruluşlar gibi gayri resmî politika aktörlerinin verdiği mikro krediler aracılığıyla desteklenmektedir (Erdayı, 2009: 153).

Genç girişimciliğinin uygulanmasını engelleyen olumsuz dışsallıklar şöyle sıralanabilir: aile, ekonomi, eğitim, toplum gibi çevresel faktörlerin gençlerin yeni işler kurma girişimleriyle bütünleşmemesi, kamu tarafından girişimci olmayı hedefleyen gençlere yeterli mali desteğin verilmemesi, gençlerin girişimcilik faaliyetlerine yönelik gerekli bilgiden, eğitimden, beceriden ve sermayeden yoksun olması, bankaların yeni iş kurmayı amaçlayan gençlere

kredi verme konusunda isteksiz olabilmesi, gençlerin girişimcilik konusunda sahip olduğu iş ağlarının ve etkileşiminin yetersizliği (Alan, 2020: 153-156).

- **Kamuda İşe Yerleştirme Hizmetleri:** İşgücü piyasasının talep ettiği işler ile bu işlere uygun vasıfları taşıyan bireyleri eşleştiren bir politika aracıdır. Kamunun eşleştirme hizmetleri olarak da bilinen bu politika aracı; ABD, Kanada, Japonya gibi ülkelerde sıklıkla uygulanmaktadır. Söz konusu hizmetler; işgücü piyasasının talep ve arz tarafları, yani işçi ve işveren kesimi arasında uygun bir eşleştirmenin sağlanmasını hedeflemektedir (Ergün, 2019: 62).

Kamuda işe yerleştirme ve aracılık hizmetleri; işsiz bireylerin vasıflarına göre işlere yerleşmesini, yani işgücü piyasasına geçişini sağlama hedefi çerçevesinde kamu istihdam kurumları tarafından yürütülmektedir. Hem ulusal hem de küresel bağlamda uygulanan bu politika aracı, özellikle ekonomik kriz sürecinde işsiz kalan bireylerin kamuda istihdamı hedeflenmektedir. Türkiye'de bu politika aracının yürütülmesinde önemli bir sosyal kamu kurumu olan İŞKUR rol oynamaktadır (Erdayı, 2009: 155; Taş ve Bozkaya, 2012: 162).

Birçok ülkede istihdam hizmetlerinin yürütülmesinde kamu istihdam büroları veya ofisleri rol almaktadır. Bu kurumlar, işgücü piyasasının talep ve arz yönlü aktörlerini bir araya getirmek üzerine daha çok görevlendirilmiş olsa da uygulamada aktif ve pasif istihdam politikalarını da yürütmektedir. Ancak, küresel konjonktürde meydana gelen teknolojik gelişmeler karşısında kamu tekelinde sunulan istihdam hizmetlerinin yeterli ve etkin olmaması, çözüm önerisi olarak kamu kurumlarının denetimi altında özel sektörde de istihdam bürolarının faaliyet göstermesi gerektiğine dair seçeneği ortaya çıkarmıştır (Işığışok, 2018: 245-246).

- **Rehberlik, Bilgilendirme ve Danışmanlık Hizmetleri:** Gençleri işgücü piyasasına geçiş ile ilgili yeterli bir şekilde bilgilendirmeyi amaçlayarak genç istihdamını olumlu yönde etkileme potansiyeline sahiptir. Çünkü gençleri istihdama geçiş sürecinde en çok zorlayan, aynı zamanda genç işsizliğini

tetikleyen faktörlerden biri, istihdam piyasası ve işler konusunda gençlerin bilgi sahibi olmaması ya da kurumsal boyutta onlara yeterli düzeyde bilgilendirmenin yapılmamasıdır. Söz konusu hizmetler, gençlerin istihdam piyasasına bilinçli bir şekilde katılımını sağlamaya yönelik gerekli rehberliği ve danışmanlığı yapan ve diğerlerine kıyasla maliyeti düşük olan aktif bir istihdam politikası aracıdır. Okullarda rehber danışmanlar aracılığıyla ve kamu istihdam bürolarında yürütülen bu hizmetler, gençleri kendi eğitim ve becerilerine uygun işlere girmesi ve yerleştirmesi konusunda ve iş arama sürecinde mesleki danışmanlık sunarak önemli rol oynamaktadır (Erdayı, 2009: 154).

İstihdam danışmanlığı hizmetleri; iş arayan kişilerin istihdam piyasası hakkında doğru bilgilere ulaşmasını sağlama ve işsizleri becerileriyle uyumlu işlere yönlendirme noktasında aracı bir rol oynamaktadır (Ergün, 2019: 62). Bu hizmetlerin; ekonominin güçlendiği, ekonomik gelişmelerin veya azalan işsizliğin olduğu bir durumda, iş arama sürecindeki gençlere vasıflarına uygun işlere geçmesine yardımcı olması ve genç istihdamını kolaylaştırması konusunda başarılı olduğu görülmektedir (Metin, 2016: 100). Diğer yandan, ekonominin bozulduğu ve işsizliğin şiddetinin arttığı bir ülkede, söz konusu bilgilendirme hizmetleri işsizliği önleme noktasında etkisiz ve başarısız olmaktadır. Çünkü böyle bir süreç, işgücü piyasasına geçiş açısından dezavantajlı gruplara uygun iş olanakları sunulmasını engellediğinden dolayı hem programa hem de istihdama beklenen katılım sağlanamamaktadır (Erol, 2013: 26).

- **Sosyal Tarafların Katılımının Sağlanması:** Bir politika sorunun çözümüne yönelik politika yapım sürecine resmi politika aktörlerinin yanı sıra, gayri resmi politika aktörlerinin de katılımının sağlanması önemlidir. Dolayısıyla, işçi ve işveren kuruluşları gibi sosyal taraflar ile iş birliği çerçevesinde bireylerin istihdamına odaklanan aktif işgücü piyasası politikalarını tasarlamak ve bunları uygulamak, işsizliğin etkili bir şekilde çözülmesini sağlayabilir. Sosyal tarafların istihdam politikası sürecine ve istihdam ile ilgili kurullara, birimlere dahil edilmesi, aktif istihdam politikalarının başarılı bir şekilde uygulanmasına,

tarafların istihdam politikalarının başarılı çıktılar üretmesine yönelik sorumluluk sahibi olmasına, özel sektörle etkileşim kurulması sonucu işgücü piyasasının taleplerinin tespit edilmesine, sürece dahil olan işçi sendikaları sayesinde bireylerin işgücü piyasasına geçişte karşılaştığı zorlukların ele alınmasına yardımcı olmaktadır. Sosyal tarafların katılımı, gençleri istihdama dahil etmeyi önceliklendiren diğer aktif istihdam politikaları ile bütünleşik, onlardan bağımsız işlemeyen bir sisteme sahiptir. Örneğin Hollanda, hükümet ve işçi ve işveren kesimini temsil eden sosyal taraflar arasındaki etkileşim çerçevesinde şekillenen istihdam politikalarına dair bir profil sunmaktadır. Hollanda hükümeti; teşvikler aracılığıyla işsiz gençlere kamuda uygun istihdam ortamı oluşturmaya, onları iş imkanı sağlayan belirli süreli zorunlu eğitim programlarına tabi tutmaya yönelik uygulamaları ile etkin rol oynamaktadır (Erdayı, 2009: 156-157).

2.2. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları (PİPP)

Pasif işgücü piyasası politikaları hem genel işsizliğin hem de genç işsizliğin bireylere yönelik ekonomik maliyetlerini azaltmaya daha çok odaklanan, 1980 sonrası yaygınlaşan tek boyutlu çözüm önerileridir. PİPP; işsizliğin olası tüm olumsuz dışsallıklarını minimize etmeye yönelik formüle edilse de uygulamada daha çok bireylerin işsizlik süresince karşılaştığı satın alma gücünde azalma, gelir kaybı gibi ekonomik sorunlarını çözmeye, yani işsizlerin refahını iyileştirme noktasında ön plana çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yaygın bir şekilde kullanılan bu politikalara olan ilgi, uygulamada ekonomiye ek maliyetler getirmesi ve işsizliği çözmede etkin ve verimli olmaması nedeniyle giderek azalmıştır (Ergün, 2019: 44-45). Diğer taraftan, refah devleti anlayışı, çalışanlar, işverenler gibi faktörlerin etkisiyle politika yapıcılar tarafından formüle edilen bu politikalar, içerik açısından hedef kitlenin istihdamını korumaya daha çok odaklanması nedeniyle işgücü piyasasının kendi işleyişini olumsuz etkilemektedir. Nitekim bu durum, 1980 sonrasında birçok ülkede işsizlik oranlarının artmasını tetiklemiştir (Tatlıyer, 2020: 189-194).

Ülkelerin ulusal sosyal güvenlik sistemi ile ilişkili bir şekilde yürütülen pasif istihdam politikalarının temel önceliği, bireylerin işsizliğini sonlandırmayı, onların aktif bir şekilde istihdama katılımını sağlamak değildir. Dolayısıyla, işsizliğin çözümü için bir alternatif olarak görülen bu politikalar, uygulamada kişilerin işsizliğini sona erdirmeyebilir (Akcan, 2018: 43; Taş ve Bozkaya, 2012: 166). Literatürde, pasif istihdam politikaları; işsizliğin bireylere yönelik sosyal ve maddi zararlarını azaltmak amacıyla işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, erken emeklilik, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği gibi politika araçları çerçevesinde kategorize edilmiştir (Ergün, 2019; Işığışok, 2018: 213). Söz konusu pasif istihdam politikalarına ve araçlarına, aşağıda detaylı bir şekilde değinilmiştir.

- **İşsizlik Sigortası:** Daha önceleri aktif bir şekilde istihdamda iken dış faktörlerden dolayı işten çıkarılan bireylerin ve birlikte yaşadıkları ailelerinin olası gelir kayıplarını telafi etmek, tekrar işgücü piyasasına geçiş yapabilmesine yönelik destek olmak için işsizlere ödenekler sunan bir pasif istihdam politikası aracıdır. İşsizlik sigortası, çok boyutlu amaçlar çerçevesinde şekillenmektedir. Bu politika aracı; işsizlerin maddi kayıplarını en aza indirme, toplumsal dengeyi sağlama, üretimin sürdürülebilirliğini sağlama ve işsizliği azaltma gibi amaçları gerçekleştirmek için uygulanmaktadır (Işığışok, 2018: 214-215). SGK sistemine kayıtlı olarak istihdam edilenlere ve kamu görevlilerine yönelik olan işsizlik sigortası; sağlık sigortasının primlerini ödeme desteği sunmasından bireyin tekrar işe girmesini sağlayan yardımlara kadar işsizliğin olumsuz yönde etkileyebileceği birçok konuda yardımcı olmaktadır (Taş ve Bozkaya, 2012: 167).

Bireylere sınırlı bir süre için makul düzeyde ödeme yapan işsizlik sigortasının finansmanında İşsizlik Sigortası Fonu tarafından sağlanmaktadır. İşsizlik sigortasına belirli bir süre uygulanma şartı konulması; işsiz kalan bireylerin iş aramaktan vazgeçerek kronik işsiz olmalarının veya işsizlik halinin sürekliliğinin önüne geçmek için düşünülmüştür. İşsizlik sigortasının uygulanmasında, genellikle devletler aktif rol oynamaktadır. Prim esasına göre

işleyen işsizlik sigortasının finansmanını hem devlet hem de iş gücü piyasasının taraftarı olan işçi ve işveren sağlamaktadır. Bu sistemin işleyişi; devletin, işçi ve işverenin prim ödemesine bağlıdır. Yani, işsizlik sigortası zorunlu prim ödeme sistemine dayalı bir şekilde işleyiş göstermektedir (Ergün, 2019: 46).

- **İşsizlik Yardımları:** Finansmanında sadece devletin rol oynadığı bir pasif işgücü piyasası politikası aracıdır. Bu araç; işsiz kişilere işsizlik süreci boyunca karşılaşılabileceği gelir kayıplarının bir kısmını azaltmak, yaşamını sürdürmesine yardımcı olmak için sunulan ödemelerden oluşmaktadır. İşsizlik yardımı, ilgili tarafların prim ödemesini gerektirmeden işleyiş göstermektedir (Ergün, 2019: 46). Sosyal devlet ilkesi gereği uygulanan işsizlik yardımı, işsizlik sigortası ödeneklerini almayan tüm işsizleri kapsamaktadır. İşsizler, kısa ya da uzun vadede, yani refah durumu iyileşinceye kadar işsizlik yardımından faydalanabilir (Işığışok, 2018: 224).

Sık sık iş değiştirme eğilimleri gibi mikro düzeyde işsizlik nedenlerinden dolayı, uygulamada gençlerin işsizlik sigortası yardımlarına ulaşması kolay değildir. Avrupa'da ve OECD ülkelerinin çoğunda, işsizlik sigortasından faydalanma kriterlerine uymayan işsiz genç bireylere yaş koşulu (minimum 16 veya 17) ve iş arama sürecine aktif katılım sağlama gibi koşulları sağlaması durumunda, belirli bir süre (52 hafta veya üzeri) maddi yardımlar yapılmaktadır. Romanya, İsveç, Almanya gibi ülkelerin aksine Türkiye, İtalya, Japonya gibi ülkeler, işsizlik yardımlarına başvurma noktasında gençlerin iş arama sürecine aktif katılımını şart koymamaktadır. Bu ülkelerde gençlerin işsizlik yardımlarına başvurabilmesi için "*çalışmaya hazır olabilmesi*" yeterli görülmektedir (Metin, 2016: 94).

II. Dünya Savaşı sonrası süreçte, işsizlik ve işsizlerin korunması konularının BM'nin İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) farklı sözleşmelerinde yer almaya başlaması, devletlerin işsizlik yardımları ve sigortası gibi pasif istihdam politikalarına yönelmesinde etkili olmuştur (Işığışok, 2018: 217).

- **Kıdem Tazminatı:** Diğer pasif istihdam politikası araçları gibi işsiz kişileri ekonomik açıdan desteklemeyi amaçlamaktadır. Kıdem tazminatı, işsiz kalan bireylere istihdamda kaldığı, yani çalıştığı sürelerin karşılığı olarak yapılan bir ödemeyi ifade etmektedir. Söz konusu politika aracı, işverenlere ek maliyetler oluşturarak işçilerin işten çıkarılmalarını zorlaştırmayı çalışmaktadır. Kıdem tazminatı aracının hedef kitlesini, işten çıkarılan işsiz bireyler oluşturmaktadır (Ergün, 2019: 47). Kıdem tazminatı, sektördeki çalışanların ve sadece İş Kanunu kapsamında değerlendirilen işyerlerinin tamamına yönelik olması açısından işsizlik sigortası aracından farklılaşmaktadır. 1936'dan beri uygulanan Kıdem Tazminatı, üretim ve emek piyasası açısından önemli kabul edilen işçilerin veya çalışanların ekonomik haklarını güvence altına almaya öncelik vermektedir. Kıdem tazminatı, bireyin bir sene ve üzeri çalışma süresi ve bu çalışma döneminde edindiği sosyal hakları dikkate alınarak tespit edilmektedir (Taş ve Bozkaya, 2012: 167-168).
- **İhbar Tazminatı:** Olası bir işten çıkarma durumunda, işçinin ve işverenin aleyhine gelişmelerin yaşanmasını engelleme amacı güden bir pasif istihdam politikası aracıdır. Bu politika aracı, bireylere işten çıkarılmadan önce bildirim yaparak onların ani bir şekilde işsiz kalmalarını önlemektedir. Çünkü erken bildirim, bireylere kendilerine uygun iş bulmalarına yönelik ek zaman da tanımaktadır. Bu araç, istihdam piyasasında ani işgücü kaybını önlemeye çalışarak işveren lehine de sonuçlar üretmektedir (Ergün, 2019: 47).
- **Erken Emeklilik:** İşgücü piyasasında genç istihdamının sürdürülebilirliğini sağlamak, genç işsizliğini azaltmak için tercih edilen pasif istihdam politikası araçlarından biridir. Çünkü yaşlı işgücünün emekli olmayarak işgücü piyasasında aktif varlığını sürdürmesi, gençlerin işgücüne katılımını olumsuz etkilemektedir. Bu politika aracı, genel olarak emekli olabilecek kriterleri taşıyan yaşlı işgücünün, erken emekli olmasını sağlayarak onların yerine gençlerin istihdam edilmesini amaçlamaktadır. Ancak uygulamada, erken emekli

olan çalışanların bazen tekrar istihdama katıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, bu durumun genç istihdamını engelleme potansiyeli söz konusudur. (Taş ve Bozkaya, 2012: 167). Ayrıca, emekliliğine az kalmış çalışanların emekliliklerini ne alarak gençlerin istihdamını artırmayı ve hızlandırmayı hedefleyen bu aracın kullanma sıklığının artması, sosyal güvenlik sistemi açısından başka maliyetlerin ortaya çıkmasını tetikleyebilir (Ergün, 2019: 47).

- **cret Garanti Fonu:** İşverenlerin çalışanlarına ödeme yapmayarak istihdam piyasasının dengesinin bozma riskini önlemek için geliştirilmiştir. Bu mekanizma, çalışanların belirli bir sreye kadar ücretlerinin devlet garantisinde olmasını sağlayarak onların ileriye dönük mağduriyetini azaltmayı amaçlamaktadır (Ergün, 2019: 47).
- **Kısa alışma deneği:** Siyasi ve ekonomik faktörlerin etkisiyle sektörlerde ortaya çıkabilecek negatif etkilerin çalışana yansımalarını önlemek amacıyla işverenin çalışanlara yaptığı ödemeleri ifade etmektedir. Çünkü piyasa harici olumsuz dışsalılıklar, ekonomik kriz gibi üretim potansiyelini azaltarak işçinin ekonomik açıdan mağduriyetler yaşamasına yol açabilir. Kısacası, bu araç ile işgücü piyasasının işleyişine yönelik dışsal riskler karşısında işverenin aldığı kararlarının işçinin aleyhine sonuçlar doğurması engellenmek istemiştir (Ergün, 2019: 47-48).

2.3. Eğitim Politikaları

Eğitim, özellikle iş deneyimi olmayan yeni mezun gençlere işgücü piyasasına geçişinde yardımcı olabilmesi, bir ülkede güçlü beşeri sermayenin yetişmesi, ekonominin kalkınması, üretiminin sürdürülebilirliği ve işgücü piyasasına aktif katılımını sağlaması açısından önemlidir. Ülkelerin eğitim sistemleri; disiplinli, çalışma hayatına, gelişen teknolojiye ve değişikliklere adapte olabilen, nitelikli, yenilikçi, liderlik ve yönetim konusunda başarılı genç işgücünü yetiştirmede nc rol oynadığı sürece genç işsizliği üzülebilir. Eğitim politikalarının ve sistemlerinin temel önceliği; işgücü piyasasının niteliklerine, taleplerine ve koşullarına adapte olabilecek şekilde

gençleri yetiştirmektir. Çünkü ülkenin dinamik bir nüfusu olan gençlerin kaliteli ve istihdam süreciyle uyumlu bir eğitim alması gerekliliği, genç işsizliği sorununa karşı en yaygın çözüm önerisi olarak görülmektedir (Murat ve Şahin, 2011: 26-27).

Aktif istihdam politikalarının yanı sıra, ulusal eğitim sistemi ve politikaları da gençlerin istihdama katılmasında, istihdam piyasası ile arasındaki mesafenin azalmasında, istihdam piyasasının gereklerine uygun becerileri elde etmesinde belirleyici bir rol oynamaktadır. İlgili politikaların ve sistemin, gençlerin okuldan işe geçiş sürecini kolaylaştırmaya yönelik gerekli becerileri alması konusunda yetersiz olduğu takdirde, genç işsizliği sorunu sürdürülebilirliğini koruyacaktır. Örneğin bir ülkede eğitim bütçesinin yetersizliği, esnek olmayan mesleki eğitim sistemi, işgücü piyasasının farklı kesimlerinin sürece dahil olmaması, eğitimi şekillendirmede merkezi yönetimin etkili rol oynaması gibi faktörlerin varlığı, ulusal eğitim sisteminin gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonuna yönelik reformlarını sınırlandırmaktadır. Dolayısıyla, ulusal eğitim sisteminin ve politikalarının sektörel gelişmelere ve işgücü piyasasının taleplerine göre revizyonu, ülkelerin genç işsizlik sorunu ile mücadelesinde etkin olduğunu göstermektedir (Ergün, 2019: 65-66).

Diğer taraftan, küresel ölçekte ekonomik ve teknolojik gelişmeler, hem işgücü piyasasındaki işlerin hem de ilköğretim düzeyi üstündeki eğitimlerin içeriklerinin dönüşümünü ve değişimini gerekliliğini beraberinde getirmektedir. Mevcut konjonktürdeki dinamikler karşısında eğitim sisteminin ve işlerin güncellenmesi, ulusal bağlamda hem uzun dönemli hem de makro düzeyde eğitim planları ve politikaları formüle etmesine bağlıdır. Söz konusu politikaların ve planların; ülkelerin ileriye dönük gereksinim duyacağı vasıfları, meslekleri ve ilgili mesleklere yönelik yükseköğretime katılacak öğrenci sayısını kapsayan bir içerik çerçevesinde tasarlanması gerekir. Tüm bunlar, eğitim sisteminin rotasını yönlendirme konusunda aracı rol oynamaktadır. Vasıflar ve meslekler hakkında kapsamlı gelecek vurgusu olan makro eğitim planlarına uygun, tutarlı ve etkileşimli bir şekilde makro istihdam planları formüle edilmesi de elzemdir. Çünkü bir ülkede makro düzeyde her iki planın olması, istihdam piyasasında

işsizliği tetikleyen işgücü talebi ve arzı arasındaki uyumsuzluğu ortadan kaldırmaya yardımcı olabilir (Tatlıyer, 2020: 173-174).

Özetle, eğitim; tüm bireylerin, özellikle gençlerin ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlayan, istihdama geçişinde rol oynayan önemli bir faktördür. Dünyada eğitimin tüm düzeylerine olan talep artmış olmasına rağmen çoğu ülkede eğitim sisteminin, değişen koşullara ve istihdam sürecini uyum sağlamaması sorunu hâlen varlığını sürdürmektedir. Dolayısıyla, eğitimin niteliksel ve sistemsel sorunlarının varlığı, gençlerin yaşamının diğer alanlarında başarılı ve güçlü olmasını kısıtlayabilmektedir (UN, 2018: 21).

3. Dünyada Genç İstihdamı Odaklı Kamu Politikası Örnekleri

Çalışmanın bu kısmında; AB'nin aktif istihdam politikalarını içeren projeleri ve programları, BM'nin ülkelerin ulusal gençlik stratejilerini ile gençlik odaklı politika belgelerini şekillendiren programlarına, uygulamalarına ve hedeflerine, dünyanın farklı bölgelerindeki ülkelerin (ABD, Almanya, BAE, Fransa, Japonya, Gana, Kosova, Nepal, Nijerya) gençlere yönelik aktif istihdam politikalarına ve uygulamalarına yer verilmiştir.

3.1. Uluslararası Politika Aktörleri Bağlamında Genç İstihdamı Politikaları ve Uygulamaları

3.1.1. Avrupa Birliği (AB)

AB düzeyinde işsizlik ile mücadeleye yönelik istihdam politikalarının gelişimi, 1990'lı yıllarda uygulamaya konulan belge, anlaşma, strateji gibi girişimlerle olmuştur. Bu süreçte ortaya çıkan ve Avrupa Birliği'nin istihdam politikalarına yönelik bakış açısını şekillendiren girişimler şunlardır: Beyaz Kitap (1993), Lüksemburg İstihdam Zirvesi (1997), Amsterdam Anlaşması (1999). Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilen ve 1993 yılında yayımlanan Beyaz Kitap, 1994 yılında düzenlenen Essen Zirvesi'nde gündeme gelerek Avrupa Birliği bağlamında benimsenecek istihdam stratejilerinin içeriğini şekillendirmede rol oynamıştır. Nitekim, bu Zirvede, gençleri istihdama dahil etmeye yönelik politikalar geliştirilmesinden mesleki eğitimi maddi olarak

desteklemeye kadar Birliğe taraf ülkelerin takip etmesi gerekli olan ve çoğunlukla istihdam artırmaya yönelik hedefler benimsenmiştir. 1997 yılında Lüksemburg'da düzenlenen "İstihdam Zirvesi" sonrası, AB düzeyinde taraf ülkelerin birbiriyle etkileşimini sağlayan amaç ve hedeflerden oluşan "Avrupa İstihdam Stratejisi" (AİS) adlı strateji yürürlüğe konmuştur (Taş ve Bozkaya, 2012: 155).

Avrupa Birliği, özellikle 2000 yılından itibaren gençler dahil olmak üzere birçok hedef kitleye yönelik istihdama daha da öncelik veren stratejileri ve politika araçlarını uygulamaya başlamıştır. Bu süreçte, karşımıza ilk olarak 2000-2010 yılları arasında uygulanan Lizbon Stratejisi çıkmaktadır. Lizbon Stratejisi; Avrupa İstihdam Stratejisi ve eğitim ve araştırma politikası olmak üzere iki bileşen çerçevesinde AB bağlamında istihdamı geliştirmeye ve istihdama yönelik geniş kapsamlı bakış açısına odaklanmıştır. İkinci olarak 2010'dan itibaren ön plana çıkan ve uygulanmaya başlayan Avrupa 2020 Stratejisi; "kapsayıcı, sürdürülebilir ve akıllı büyüme" hedefi çerçevesinde gençlerin işsizliğini önlemeye, istihdam piyasasının taleplerine uyumlu bir şekilde gençlerin niteliklerini ve eğitimini geliştirmeye ve gençlerin işgücü piyasasına geçişini kolaylaştırmaya değinmektedir (Soylu ve Aydın, 2020: 354).

AB'nde düşük vasıflı veya eğitilmiş olmasından dolayı, işsiz kalan gençlerin istihdama katılmasına yönelik birçok politika alternatifinin uygulanması söz konusudur. Bu doğrultuda Avrupa Birliğine taraf ülkelerin çoğu; gençlerin okula devam etmesini sağlayan programların, genç işsizliğini azaltmaya yönelik pratik beceri kazandıran mesleki eğitim kurslarının, gençlerin istihdam piyasasına dahil edilmesini garanti eden programların uygulanması, kamuda ve özel sektörde gençlerin istihdamını sağlamak için fırsatlar oluşturulması gibi farklı alternatifler aracılığıyla genç işsizliğini önlemeye çalışmaktadır (Kurtulmuş, 2011: 175). Avrupa bağlamında, genç işsizliği önlemeye ve istihdamı desteklemeye yönelik uygulanan söz konusu program ve projeler şunlardır: "Genç Girişimciler için Erasmus", "Hareket Halindeki Gençlik", "Gençlik Garantisi Programı", "Dijital Fırsat Stajları" (Alan, 2020: 151; ILO, 2020: 129; European Commission, 2016: 38). Aşağıda, söz konusu programlara ve projelere değinilmiştir.

- "*Genç Girişimciler İçin Erasmus Programı*", AB tarafından 2008'de uygulamaya konulan, girişimci olan veya olmayı hedefleyen gençlerin farklı Avrupa

lkelerindeki girişimcilik faaliyetlerini yakından tanınasına ve onlara dahil olmasına yöneliktir (Taş ve Bilen, 2014: 66).

- "*Hareket Halindeki Gençlik*", Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa 2020 Stratejisi'nde vurgulanan istihdam hedefini gerçekleştirmeye yönelik girişimler arasında genç istihdamına doğrudan odaklanan bir girişimdir. Avrupa 2020 Stratejisinin "akılcı büyüme" nceliği ile ilişkilendirilen bu girişim, gençlerin istihdama katılması sürecindeki zorlukların giderilmesine ve verimli bir eğitim sisteminin oluşturulmasına odaklanan eylemlerden ve tedbirlerden oluşmaktadır. Hareket Halindeki Gençlik Girişimi; Avrupa düzeyinde bilgi ekonomisinin benimsenmesi, akılcı ve kapsayıcı büyümenin ve yenilikçiliğin gerçekleşmesi ile ilgili süreçte, gençlerin eğitimden istihdama kadar birçok alanda deneyimleyeceği olumsuz dışsallıklardan etkilenmemesi için kendisini çok yönlü bir şekilde geliştirmesine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Söz konusu girişimin temel amacını gerçekleştirmeye yönelik hem AB hem de ulusal ölçekte birçok öneriyi içeren dört farklı eylem alanı belirlenmiştir. İlgili eylem alanlarında, Avrupa'daki gençler için uygulanması önerilen faaliyetler şu şekilde özetlenebilir (Yıldız, 2016: 43-46):

- Gençlerin işgücü piyasasının taleplerine uygun bir şekilde niteliklerini geliştirmesine yardımcı olunması,
- Eğitim ve istihdam arasında etkileşimin sağlanması,
- Gençlere eğitim ve ğretim noktasında bütüncül fırsatların sunulması,
- Daha çok gencin niversite eğitimine geçişinin sağlanması,
- Avrupa'da niversite eğitimine yönelik genç mobilitesinin arttırılması,
- Avrupalı gençlerin yurtdışında hem teorik hem de pratik eğitime yönelik mobilitesinin kolaylaştırılması,
- Avrupa'da yüksek ğretim ile ilgili reformların yapılması ve niversiteler arası etkileşimin sağlanması,
- Genç işsizliği sorunu çözmek amacıyla gençlerin mezuniyet sonrası istihdama katılımının önündeki engellerin ortadan kaldırılması.

- “*Gençlik Garantisi Programı*”; AB'ne taraf devletlerin 25 yaşına kadar olan gençlerini hedef alan ve bu devletlerin tamamında uygulanan bir programdır. İlgili program; AB'ndeki gençlerin işsizlik ya da mezuniyet sonrasında iş bulmalarına veya çıraklık, staj gibi pratik eğitim uygulamalarına katılmalarına yardımcı olmaktadır. Program kapsamındaki içerikler, 4 ay gibi kısa sürede hedef kitle olan işsiz veya mezun gençlere sunulmaktadır. AB fonları ile finanse edilen bu program, 2013 yılında Avrupa Konseyi tarafından onaylanmıştır. Ayrıca, 2014 yılında Birliğe taraf ülkeler; Gençlik Garantisi programının zamanlamasına, finansmanına, denetimine ve sorumlu aktörlerine yönelik detaylı ve yönlendirici bir çerçeveyi içeren uygulama planları formüle etmiştir. Avrupa Komisyonu; ilgili programı kamuoyuna tanıtmak amacıyla web sitesi hazırlama ve düzenleme, bu programın işleyişini izleme, programa yönelik toplantılar yapma ve ulusal ölçekteki planları yönlendirme gibi teknik açıdan önemli roller ile sürece dahil olmaktadır (European Commission, 2016: 38).
- AB, 2018 - 2020 dönemi boyunca hedef kitlenin dijital becerilerini uygulamalı eğitimler çerçevesinde geliştirmesine ve bu doğrultuda tecrübe edinmesine katkı sağlamaya yönelik "*Dijital Fırsat Stajları*" adlı girişimi başlatmıştır. Bu girişimin hedef kitlesini, 6.000 öğrenci ve yeni mezun olmak üzere genç bireyler oluşturmaktadır. İlgili girişim; hedef kitle olan gençlerin siber güvenlikten büyük veriye, web tasarımından yazılım geliştirmeye kadar teknoloji odaklı birçok alanda dijital becerilerini geliştirmesine destek olmayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda girişime katılan gençler; yazılım, web gibi teknoloji yoğun sektörlerdeki firmalarda staj uygulamalarına tabi tutulmaktadır. Gençlerin dijital becerilerini geliştirmesine olanak sunan bu girişim, Erasmus+ düzenlemeleri çerçevesinde 2 ay ile 1 yıl arasında, yani yaklaşık 10 ay boyunca yapılan stajlar karşılığında ücret verilmesini ve staj bitiminden sonraki 5 hafta içinde firmaların ilgili stajları sertifikalandırılmasını da sağlamaktadır. Dijital becerilerin gelişimini teşvik edecek firmalar veya şirketler, farklı Erasmus platformları ya da üniversitelerin kariyer uygulamaları ile iş birliği kurarak ilgili

girişim kapsamına alınacak stajyer gençler için ilanlar verebilmektedir (ILO, 2020: 129).

Son olarak, AB düzeyinde ekonomik ve toplumsal boyutta gelişmeleri desteklemeye, istihdam fırsatlarını verimli hale getirmeye ve iyileştirmeye, gençlik ile ilgili politikalar geliştirmeye, genel eğitim ve mesleki eğitim programlar oluşturmaya yönelik “*eğitim ve gençlik programları*” tasarlanmıştır. AB'nin fonlarıyla finanse edilen söz konusu programlar, AB düzeyinde gençlere ve eğitime odaklanan şu programların oluşturulmasına zemin hazırlamıştır: "Socrates (Genel Eğitim)", "Leonardo Da Vinci (Mesleki Eğitim)", "Youth (Gençlik)" (Akman vd., 2011: 10). Bu programlardan biri olan “Leonardo Da Vinci” programı, mesleki eğitime odaklanması nedeniyle genç istihdamı ile ilişkilidir.

AB'nin Leonardo Da Vinci programı; Avrupa Konseyi'nin onayladığı mesleki eğitim politikalarına yönelik eylem planları, Beyaz Rapor, Maastricht Antlaşması (m.127) gibi düzenlemelerde sıklıkla vurgulanan "mesleki eğitim ve istihdam ilişkisi" esas alınarak geliştirilmiştir. AB düzeyinde gençlere verilen "genel eğitim", "dil öğrenimi", "üniversite ve sanayi iş birliği çerçevesindeki eğitimler", "teknolojiyle bütünleşik eğitimler", ilgili program kapsamına alınmıştır. Leonardo Da Vinci programı; mesleki eğitimin paydaşlarının (çırak, uzman, öğrenci) ülkeler arasında aktif bir şekilde geçişini sağlamanın yanı sıra, mesleki eğitimin küresel düzeyde eğitim ile ilgili gelişmelere adapte olmasına da yardımcı olan mesleki eğitim odaklı bir AB programıdır ve Birliğe hem üye hem de aday ülkelerdeki mesleki eğitim politikalarını ve programlarını şekillendirme konusunda etkileyici bir role sahiptir. Söz konusu program; bireylerin bilgi birikimini ve mesleki becerilerini geliştirmeyi, küresel gelişmelere adaptasyonu sağlamayı, mesleki eğitimin sürdürülebilirliğini sağlamayı, gençlere yönelik mesleki eğitimin geliştirilmesini, iş olanaklarını iyileştirmeyi, özel sektör ve mesleki eğitim veren kuruluşların ortaklaşa işlev göstermesine yardımcı olmayı, mesleki eğitime yönelik dil becerilerini kazanmaya da öncelik verilmesini hedeflemektedir (Akman vd., 2011: 24-25).

3.1.2. Birleşmiş Milletler (BM)

Sanayi Devrimi sonrasında günümüze kadar devam eden süreçte, gençlerin daha iyi koşullarda istihdam edilmesi gibi çalışma hayatına yönelik koruyucu düzenlemeleri içeren hem ulusal hem de küresel ölçekte sosyal politikalar geliştirilmiştir. Küresel ölçekte BM; "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi", "Dünya Gençlik Eylem Programı" gibi geliştirdiği çalışmaları ile birçok alanda gençlerin haklarını önemseyen ve koruyan, ulusal düzeydeki hedeflerde öncelikli hale gelmesini sağlayan ve karar mekanizmalarına aktif bir şekilde katılımını destekleyen politika girişimleri ile ön plana çıkmaktadır (Emirgil, 2020: 432).

BM'in yürüttüğü "Dünya Gençlik Programı"; istihdamdan sağlığa kadar farklı alanlarda gençlere yönelik birçok meseleyi ele almaktadır. Gençlik merkezli bu program; gençlerle ilgili çalışmaları yürütme dışında uluslararası düzeyde gençlik politikalarının yapım süreçlerini destekleme, BM bünyesinde gençlerin konularını koordineli bir şekilde ele alma gibi birçok görevi yerine getirmektedir (Emirgil, 2020: 433).

Diğer yandan, BM'in Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) ve 2030 Gündemi gibi uluslararası bağlamda farklı sektörlerle yönelik hedeflerinde de gençlik vurgusuna yer verilmektedir. 2030 Gündemi ve SKA çerçevesinde gençlik ile ilgili değinilen hedefler şunlardır: gençlerin eşit ve ücretsiz bir şekilde faydalanacağını ve istihdama katılımına yardımcı olabileceğini vurgulayan "*nitelikli eğitim*" ve gençlerin istihdama katılmaması, kayıt dışı sektörde, güvencesiz koşullarda veya düşük ücretli işlerde istihdam edilme riskini taşıması gibi işgücü piyasasında karşılaştığı sorunlara dikkat çeken "*insana yakışır iş ve ekonomik büyüme*" (www.un.org).

BM'nin genç istihdamına odaklandığı diğer bir girişim ise YEN (Youth Employment Network), diğer bir ifadeyle "Gençlik İstihdam Ağı" olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu girişim; ILO, DB gibi uluslararası politika aktörlerinin iş birliği çerçevesinde geliştirilmiştir (Açıkgöz, 2017: 40). Gençlik İstihdam Ağı (YEN), BM Genel Kurulu'nun tavsiye kararları çerçevesinde şekillenen ve gençlerin istihdama katılımına öncelik veren bir girişimdir. Söz konusu girişim; ağı dahil olan ülkelerin

genç istihdamı konusunda ulusal düzeyde eylem planları ve stratejiler hazırlama yükümlülüğü doğrultusunda işlev göstermektedir. BM, tavsiye kararları çerçevesinde ülkelerin genç istihdamı odaklı düzenlemelerini yönlendirecek dört öncelik belirlemiştir: "istihdam edilebilirlik", "fırsat eşitliği", "girişimcilik", "istihdam oluşturma" (Uludağ, 2014: 44).

Türkiye, 2006'da Gençlik İstihdam Ağı'nın üyesi olmuştur. Türkiye, YEN'in gerektirdiği ulusal strateji ve eylem planı açısından yükümlülüklerini 2006 sonrası süreçte yerine getirmeye başlamıştır. 2008'de İŞKUR'un düzenlediği "I. Ulusal Gençlik İstihdam Zirvesi", Türkiye'nin YEN yükümlülüğü çerçevesinde genç istihdamına yönelik ulusal strateji belirlemesine örnektir. Diğer yandan, Türkiye ilgili ağ'ın gerektirdiği yükümlülükler doğrultusunda genç istihdamı odaklı eylem planını, "BM Herkes İçin İnsana Yakışır İş: Ulusal Gençlik Eylem Planı ve Antalya Pilot Bölge Uygulaması Projesi" aracılığıyla hazırlamıştır (Uludağ, 2014: 44).

3.2. Farklı Ülke Örnekleri Bağlamında Genç İstihdamı Politikaları ve Uygulamaları

Dünyanın hemen her bölgesinde görülen genç işsizlik sorunu karşısında ülkeler, çözüm olarak birçok politika geliştirip uygulamaktadır. Söz konusu politikalarda; eğitim ve istihdam sürecini bütünleştirmenin yanı sıra, gençlerin istihdama katılımını da destekleyen aktif istihdam politikaları ön plana çıkmaktadır. Genç işsizlikle mücadele sürecinde, Almanya ve Japonya gibi ülkelerdeki aktif istihdam politikalarının etkin ve verimli olduğu görülmüştür. Aşağıda, genç işsizliğini azaltmaya ve gençlerin istihdamını desteklemeye yönelik farklı ülke örneklerine yer verilmiştir.

- **Amerika Birleşik Devletleri (ABD):** Gelişmiş ülkelerden biri olan ABD, genç işsizlikle mücadele çerçevesinde birçok program ve politika uygulamaktadır. Söz konusu programlardan biri olan "Jobs Corps Programı"; ABD'de yaşayan 16-24 yaş aralığındaki gençlerin işgücü piyasasına uygun beceriler kazanmasını sağlayarak istihdam edilebilirliğini ve istihdama katılımını artırmak amacıyla 1964'ten itibaren uygulanmaktadır. Ulusal ölçekte faaliyet gösteren bu program;

hedef kitle olan gençlerin işgücü piyasasına geçişini kolaylaştırmaya yönelik 30 hafta süren farklı eğitimleri içeren kurslar, kariyer eğitimi, işe yerleştirme hizmetleri gibi faaliyetler çerçevesinde işlev göstermektedir (Avrupa Eğitim Vakfı, 2016: 20).

Jobs Corps, gençlere eğitim ve öğretim hizmetleri sunan, gençlerin okuryazarlık becerilerini geliştirmesine yardımcı olan ve Çalışma Bakanlığı tarafından yürütülen yüksek maliyetli bir programdır. Bu programa katılan gençler; program kapsamında aldığı eğitimler boyunca aylık kazanmanın yanı sıra, ilgili eğitimleri tamamladıktan sonra yaklaşık bir yıl için istihdama katılımını ve kariyerini yönlendirecek hizmetlerden de faydalanmaktadır. İlgili programın genç bireylere gelir sağlama ve kariyerini yönlendirme dışında, onların suç işleme oranlarını da azaltma konusunda etkili olduğu görülmektedir. Ancak, uygulamada programın 20-24 yaş grubu haricindeki gençlere faydalarının maliyetlerinden düşük olması, yani maliyetlerin faydaları geçmesi söz konusudur. Özellikle programın hedef kitlelerinden biri olan 20-24 yaş grubu gençlerin, diğer gençlere kıyasla programın kazançlarından uzun süreli faydalandığı, yani ilgili hedef gruba yönelik fayda-maliyet analizinde maliyetin faydadan düşük olduğu tespit edilmiştir (Avrupa Eğitim Vakfı, 2016: 20-21).

- **Almanya:** 2007-2020 arasındaki genç işsizlik oranları, %11,77'den %6,63 seviyesine gerileyen Almanya hem genç istihdamını artırma hem de genç işsizliğini önleme konusunda uyguladığı "ikili çıraklık eğitimi sistemi" gibi aktif istihdam politikaları ile dünyada ön plana çıkan ülkelerden biri olmuştur. Almanya'da ikili çıraklık eğitimleri şeklinde uygulanan mesleki eğitim programları; mesleki okullarda okuyan gençlerin, işyerlerinde uygulamalı bir şekilde işgücü piyasasına geçişi kolaylaştıracak pratik becerileri ve gerekli vasıfları elde etmesine yardımcı olmaktadır. Söz konusu eğitim sistemi; teorik ve pratik eğitimi bütünleştirerek gençlerin istihdama katılımını, işgücü piyasasının taleplerine uygun becerileri kazanmasını ve geleceğe dönük iş planlaması yapmasını sağlamaktadır (www.data.oecd.org; Metin, 2016: 98; Erdayı, 2009:

152). Almanya'daki söz konusu mesleki eğitimin şekillenmesinde; Federal Eğitim Enstitüsü, Sanayi ve Ticaret Odaları, Eyalet Eğitim Bakanları Komitesi gibi merkezi, yerel ve bölgesel düzeylerde farklı aktörler etkili olmaktadır (Yılmaz, 2014: 5).

Ulusal müfredata bağlı olarak işleyen Alman çıraklık sistemi; mesleki eğitim öncesi diğer eğitimleri tamamlayan 16-19 yaş aralığındaki gençlerin aynı veya farklı günlerde hem okulda hem de işyerinde (pratik) eğitim almasını öngörmektedir. Söz konusu sisteme dahil olan gençler, eğitim sonunda ilgili programın çıktılarını ölçmeye yönelik sınava girmektedir. Sınav sonucu başarılı olan gençler, "çıraklık diploması" olarak pratik eğitimin görüldüğü işyerlerinde istihdam edilebilir. Yaklaşık 2 ya da 3 yıl işlev gösteren çıraklık eğitimi programları, farklı aktörler tarafından finanse edilmektedir. İlgili çıraklık eğitiminin bileşeni olan teorik eğitimin masraflarını yerel hükümetler, pratik eğitimin masraflarını ise firmalar veya işverenler üstlenmektedir. Diğer yandan, programa katılan gençler ise eğitim süresince verilecek ücretlerin yarısının kesintiye uğramasıyla maliyetlerin finansmanında rol oynamaktadır (Gündoğan, 1999: 76).

Alman çıraklık eğitimi sistemi; işveren ve işçi organizasyonları, kamu sektörü, hükümet gibi farklı sosyal taraflar arasında iş birliğini tetiklemektedir. Devlet, genç işsizliğini önlemek, işçiler çıraklık diploması olarak işgücü piyasasında avantajlı bir şekilde ilerlemek ve işverenler ise istihdam edeceği bireyleri bu programlara katılanlar arasından tercih etmek için çıraklık eğitiminin maliyetlerini karşılamaya razı olmaktadır. Dolayısıyla, Alman çıraklık eğitim sisteminin maliyetinin finansmanını, ilgili sosyal taraflar kendi amaçlarına uygun bir şekilde üstlenmiştir (Gündoğan, 1999: 77). Ayrıca, bu eğitimlere dahil olmayan gençlerin meslek öncesi eğitim programlarına yönlendirilmesi ve Almanya'daki çırakların işgücü piyasasına katılımını sağlamak amacıyla işverenlere maddi desteklerin sunulması gibi uygulamalar da söz konusudur (Erdayı, 2009: 152).

- **Birleşik Arap Emirlikleri (BAE):** Genç işsizlik oranları 2010-2021 arası süreçte %7'den %10,7'e yükselen BAE, 2017'de ülkedeki gençleri web geliştirme, kodlama gibi teknoloji odaklı alanlarda eğitmeye yönelik iki yıllık süreyi kapsayan "1 Milyon Arap Kodlayıcı" adlı girişimi uygulamaya başlamıştır. Üç aşama çerçevesinde işleyen bu girişimin odağında, ülkede yaşayan 1 milyon Arap genci yer almaktadır. Söz konusu girişimin başlangıç aşamasını, gençlerin öğrenci veya eğitmen olarak girişimin internet sitesine üye olması ve daha sonra sistemin yönelttiği sorular doğrultusunda kendi isteklerine uygun eğitimi seçmesi oluşturmaktadır. Sonraki aşamada, gençler web geliştirme odaklı kapsamlı online eğitim sürecine geçiş yapmaktadır. Bu eğitimin süresi, 3 ay olarak planlanmıştır. Girişimin son aşamasında ise sisteme üye olan ve online eğitim sürecini deneyimleyen gençlere, mesleki eğitimi ve başka eğitim içeriklerini de tercih edebilme imkanı sunulmaktadır. BAE'nin girişimi kapsamında sunulan eğitimler; çalışan, ailesine bakmakla yükümlü olan veya eğitim hayatına devam eden gençlerin bu süreçte zorlanmalarını önlemek ve ilgili girişime katılımlarını kolaylaştırmak için "çevrimiçi" bir şekilde sunulmaktadır. BAE'nin "1 Milyon Arap Kodlayıcı" girişiminin, "Laboratoria" (Latin Amerika), "Simplon.co" (Fransa) gibi benzerlerini birçok ülkede görebilmek mümkündür (www.data.worldbank.org; ILO, 2020: 129-130).
- **Fransa:** Fransa, genç işsizliğini önleme sürecinde gençlerin istihdama katılmasını sağlamaya yönelik aktif işgücü piyasası politikalarını uygulamaktadır. Fransa'da gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonunu hedefleyen bu politikalar; işe yerleştirme ve mesleki eğitim programları, özel sektörde belirli süre istihdam edilerek işgücü piyasasına geçişi kolaylaştıran çıraklık sistemi, özel eğitim kursları, kamu sektöründe toplum yararına çalışma programları olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu politikaların hedef kitlesini; uzun süreli işsiz, eğitimini yarıda bırakan/diploması olmayan, düşük vasıflı veya resmi eğitim almayan 15-25 yaş aralığındaki gençler oluşturmaktadır (Gençler, 2011: 13). Ülkedeki gençler, mesleki ve teknik eğitim

sistemine "çıraklık sözleşmesi" aracılığıyla başvurarak işletmelerde pratik eğitimler almaktadır. Fransız mesleki ve teknik eğitim sisteminin uygulanmasında; eğitim, sanayi ve işgücü piyasası arasında etkileşim kuran komiteler sorumludur. Söz konusu komitelere; eğitimciler, işgücü piyasasının tarafları, kamu görevlileri, ticaret odaları gibi farklı düzeylerde aktörler dahil olmaktadır. Dolayısıyla, Fransa'da mesleki ve teknik eğitim sisteminin işleyişi, farklı politika aktörlerinin birbirleriyle kurduğu iş birliğine ve etkileşime dayanmaktadır (Yılmaz, 2014: 5). 1997 yılında Fransa'daki Jospin Hükümeti, genç istihdamını artırmaya yönelik "Yeni Hizmetler İçin Yeni İşler Programı" adlı uygulamayı yürürlüğe koymuştur. Yerel aktörlerin geliştirdiği söz konusu program, devlet teşvikleri ile finanse edilmektedir. Bu programın amacı, gençler için yerelde yeni iş sahaları, istihdam fırsatları ve hizmetler oluşturmaktır (Gündoğan, 1999: 75).

Diğer yandan, Fransa'da, 2008 ekonomik krizinin işgücü arzının niteliklerini olumsuz etkilemesini engellemek için 2009-2011 döneminde geçerli olması öngörülen "Sosyal Yardım Fonu" uygulaması formüle edilmiştir. Söz konusu uygulama hem ekonomik kriz hem de işsizlik riski karşısında hükümet ve işgücü piyasasının sosyal taraflarının birbiriyle uyumlu bir şekilde işlev göstermesi gerektiğine dair bakış açısı çerçevesinde şekillenmiştir. Sosyal Yardım Fonu; dezavantajlı gruplardan biri olan gençlerin ekonomik krizden olumsuz etkilenmemesini ve işgücü arzının vasıflarını daha iyi hale getirmeye yönelik güçlü mesleki eğitim programlarının geliştirilmesine öncelik vermektedir (Gençler, 2011: 13-14).

- **Japonya:** Genç işsizlik oranları, 2007'den 2020'ye doğru (yüzde 7,72 seviyesinden yüzde 4,53 seviyesine) azalış trendi gösteren Japonya'da, işsiz kalma riski yüksek lise mezunlarının yanı sıra, üniversite mezunu gençlerin de işgücü piyasasına geçmesini sağlamaya yönelik aktif istihdam politikaları yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Bu politikalardan biri, gençlerin okullarını bitirmeden önce istihdam piyasasını tanımasını sağlayan ve kamu istihdam

büroları tarafından sunulan danışmanlık hizmetleridir. Ülkede gençlere, hem mesleki rehberlik sistemi aracılığıyla okulda hem de kamu istihdam bürolarında ücretsiz işe yerleştirme hizmetleri sunulmaktadır. Söz konusu hizmetler; mesleki eğitim kurslarını, kariyer rehberliğini, iş başvurusu alımını, işe yerleştirme hizmetlerini ve istihdama katılan bireyleri işten ayrılıncaya kadar desteklemeyi kapsamaktadır. Kamu istihdam bürolarının yürüttüğü bu hizmetlerin yanı sıra, "insan kaynakları geliştirme merkezleri", "özel eğitim enstitüleri" gibi kurumlar aracılığıyla gençlere mesleki eğitim programları da verilmektedir (www.data.oecd.org; Erol, 2013: 27; Açıkgöz, 2017: 45).

Son olarak, Japonya'da 2001'den itibaren gençlerin istihdamına yönelik "deneme istihdam programları" uygulanmaktadır. Bu sürece dahil olan büyük şirketler, KOBİ'ler ve kamu kurumları, yeni mezun ya da kayıt dışı istihdam edilen gençlerin istihdama katılımına ve çalışma tecrübesi kazanmasına yardımcı olabilmektedir. Söz konusu programların süresi, 3 ay olarak belirlenmiştir. Bu programlar, belirlenen kotalara göre gençlerin istihdam edilmesine öncelik vermekle birlikte, işverenler tarafından işgücü piyasasına kabul edilebilirliğini arttırma potansiyeline sahiptir. Nitekim, 2004'te ilgili programı başarıyla sonlandıran katılımcı gençlerin yaklaşık %80'nin aktif bir şekilde istihdama katılım sağladığı görülmüştür. Gençlerin işgücü piyasasına geçişine yönelik bu süreçte, kamu istihdam güvenliği büroları aktif rol oynamaktadır (Erol, 2013: 27; Açıkgöz, 2017: 45).

- **Gana:** 2000 yılında %16,4 seviyesinde olan genç işsizlik oranları, 2020'de %9,5 seviyesine gerileyen Gana'da; 2006'da oluşturulan "Teknik ve Mesleki Eğitim ve Öğretim Konseyi", ülkenin işgücünü nitelikli hale getirmeyi önceliklendiren Ulusal Teknik ve Mesleki Eğitim ve Öğretim Stratejik Planını şekillendirmede ve Dünya Bankası ile Danimarka Kalkınma İş Birliği'nin maliyetini karşıladığı ve kariyer rehberliği dahil olmak üzere birçok hedefi uygulamaya yönelik "Gana Becerileri ve Teknolojiyi Geliştirme Projesini" uygulamada rol oynamaktadır (www.data.worldbank.org; Dadzie, Fumey ve Namara, 2020: 26).

Gana'da gençlerin istihdam piyasasına geçişini kolaylaştırmak amacıyla uygulanan aktif istihdam politikalarından bir diğeri de genç girişimciliğinin desteklenmesidir. Bu doğrultuda, ülkede hem hükümet kuruluşları ve programları hem de özel sektörün projeleri ve programları ön plana çıkmaktadır. Gana'da faaliyet gösteren Genç İstihdamı Ajansı, mesleki ve teknik eğitim merkezleri, Mikrofinans ve Mikro Krediler Merkezi, gençlerin girişimci olmalarına veya kendi işini kurmaya yardımcı olmaya yönelik hükümet kuruluşları olarak rol oynamaktadır. Diğer yandan, ülkede gençlerin girişimciliğini desteklemeye yönelik mentorluk, finansman ve iş danışmanlığı hizmetleri sunan, girişimcilik becerilerinin gelişmesini sağlayan "Ulusal Girişimcilik ve İnovasyon Programı (UGİP)" gibi hükümet öncülüğünde yürütülen programlar da vardır. Söz konusu programlar, gençlerin girişimci olma yolunda ilerlemesini sağlayabilecek mali, nitelik ve rehberlik olmak üzere çok sayıda bileşenden oluşmaktadır. 2017'den itibaren uygulanan UGİP; program kapsamındaki genç girişimci adaylarına girişimci becerilerini geliştirme, iş danışmanlığı konusunda yardımcı olmanın yanı sıra, onları ekonomik açıdan da desteklemektedir. Bu doğrultuda, Gana İş Geliştirme Bakanlığı tarafından söz konusu programın hedef kitle açısından etkili olabilmesi için 100 milyon dolar fon tahsis edilmiştir. Gana'da, genç girişimciliğini destekleme noktasında hükümet girişimlerine alternatif olarak özel sektör tarafından yürütülen projeler ve programlar da uygulanmaktadır. Gana'da, genç girişimciliği ile ilgili hükümet programlarına benzer bileşenleri olan ve güçlü mali desteğe sahip özel sektör proje ve programlarının bazıları şunlardır: "Yeni Girişimlerde Büyümeyi Destekleme" Projesi, "Gana İklim İnovasyon Merkezi", "Enablis Gana Programı" vb. (Dadzie, Fumey ve Namara, 2020: 29).

- **Kosova:** 2014'te genç işsizlik oranı %61 ile zirveye ulaşan Kosova'da, 2014'ten 2020'ye doğru (2020'de %48,8) genç işsizlik oranları düşüş göstermiştir (www.data.worldbank.org). Kosova'da hükümet, ülkenin genç istihdam politikasını şekillendirmeye yönelik "Kosova Genç İstihdamı Eylem Planı

(KGİEP)" adlı ulusal eylem planını hazırlamıştır. Söz konusu plan, 2007-2010 dönemi için geçerli olmak üzere genç istihdamına yönelik her biri bütçeledirilen ve belirli eylemlerden oluşan üç temel hedefe odaklanmaktadır. Bu hedefler; gençlerin istihdama katılımını ve uygun iş fırsatlarıyla karşılaşmasını sağlama, sosyal dışlanma potansiyelini ortadan kaldırma ile ilgilidir. KGİEP, ulusal ölçekte genç istihdamını sağlamaya yönelik hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli yatırım ve eylemleri kapsayan bir politika çerçevesine sahiptir. İlgili eylem planının politika çerçevesi, 3 yıllık bir dönem için oluşturulmuştur. KGİEP'nda; genç istihdamı faaliyetlerini hem denetleme hem de denetim sonuçlarını ilgili bakanlıklara iletme sorumluluğu olan "bakanlıklar arası komite" oluşturulmasını öngörülmüştür. Planda, ilgili komitenin ekonomi, tarım, enerji, ticaret gibi sektörlerin bakanlıkları tarafından temsil edileceği öngörülmüştür (World Bank, 2008: 34-35).

Kosova, 2007-2010 dönemi ulusal eylem planı hedefleri doğrultusunda genç istihdamını destekleyen aktif istihdam politikalarına bütçeden 3 milyon Euro kaynak ayırmıştır. Söz konusu politikalar arasında mesleki eğitim programlarına, diğerlerinden daha fazla kaynak tahsis edilmiştir. 2007 yılı için mesleki eğitim programlarına katılan 15-24 yaş aralığındaki genç işsizlerin yaklaşık %80'i başarılı bir şekilde ilgili programı tamamlamış olsa da genç katılımcıların yarısından çoğu kayıtlı istihdama geçiş yapmakta zorlanmıştır. Ülkede genç işsizliğini önlemeye yönelik mesleki eğitim programları, çıraklık ve staj uygulamaları, toplum yararına programlar, girişimciliği destekleyen programlar gibi aktif istihdam politikalarını yaygın bir şekilde uygulanmaktadır (World Bank, 2008: 40-42). Kosova'da aktif istihdam politikalarının yanı sıra, gençlerin istihdama katılımını güçlendirmeye yönelik birçok proje de yürütülmektedir. Söz konusu projelerden bazıları şunlardır: "İstihdam Oluşturma Projesi", "Mesleki Eğitimi Güçlendirme", "Gençlere Yönelik Ticareti Geliştirme", "Yaz Çalışma Programı", "Staj Programı", "Aktif İşgücü Piyasası Programı" (World Bank, 2008: 48-64).

- **Nepal:** 2010-2017 döneminde genç işsizlik oranları %3,2'den %6 seviyesine yükselen Nepal'de, işsizlikle mücadelede hedef kitleye yönelik sunulacak resmi mesleki ve teknik eğitim programlarının ihale yöntemi ile yapılmasını öngören "İstihdam Fonu" uygulaması geliştirilmiştir. Söz konusu fon uygulamasındaki ihale süreci; mesleki ve teknik eğitim programlarını yürüten kurumlar ve bu kurumlardaki eğitmenler tarafından hazırlanan ve piyasadaki işlerle uyumlu bir eğitim sürecini öngören teklif önerilerinin verilmesiyle başlamaktadır. İlgili ihale sürecinde verilen teklifler; bunları sunan kurumların ve eğitmenlerin yeterli kapasiteye sahip olup olmaması, maliyet uygunluğu ve önerilen eğitim içeriklerinin işgücü piyasasına geçiş yapmaya katkı sağlayıp sağlamadığı gibi kriterler çerçevesinde değerlendirilerek kabul edilmektedir. İstihdam Fonu, uygulamada hem işgücü piyasası açısından dezavantajlı gruplara hem de fon kapsamındaki mesleki ve teknik eğitim programlarını yürüten aktörlere avantajlar sunmaktadır. İlk olarak, bu fon uygulaması dâhilindeki mesleki ve teknik eğitim programları, sürece katılan işsiz ya da iş arayan bireylerin işgücü piyasasına geçişine yardımcı olabilmektedir. İkinci olarak bu programlar, katılımcılarının istihdama dahil olmasında başarılı olduğu takdirde; programların sağlayıcıları olan ilgili aktörlere ikramiye veya ek ödeme gibi teşvikler sağlayabilmenin yanı sıra, bu teşvikler sayesinde işgücü piyasasına entegre daha kaliteli istihdam uygulamalarının formüle edilmesini destekleyebilir (www.data.worldbank.org; Datta, 2018: 21).
- **Nijerya:** Genç işsizlik oranları, Nijerya bağlamında 1999-2017 döneminde %9,7'den %14,5'e doğru artış eğilimi göstermiştir (www.data.worldbank.org). Ülke, 2011 yılında genç işsizlikle mücadele doğrultusunda girişimcilik odaklı bir program geliştirilmiştir. "Nijerya'da İnovasyon Eşliğinde Genç Girişimi" (YouWIN!) olarak adlandırılan söz konusu program; iş planı hazırlamaya yönelik genç girişimciler arasında bir yarışma düzenleyen, bu yarışma süresince hedef kitleye kurslar ile eğitimler sunan ve ilgili yarışmayı kazanan gençlere para ödülü veren bir işleyişe sahiptir. Üç

aşamalı olan bu programa katılan gençler, önce iş planı ile ilgili 4 günlük eğitim alarak yarı finale ulaşmakta, daha sonra hazırlanan iş planları üzerinden finale katılmayı hak eden gençler belirlenmekte ve son olarak yarışmayı kazanan gençlere 50.000 dolara yakın para ödülü verilmektedir. Literatürde, Nijerya'da uygulanan YouWIN programının genç istihdamı başta olmak üzere birçok açıdan avantajları olduğu vurgulanmaktadır. Bu avantajlar şöyle özetlenebilir: programa katılan firmaların kâr, satış ve istihdam durumunda artışları ortaya çıkarması, mevcut firmaların bu programlar aracılığıyla piyasada varlığını güçlü bir şekilde sürdürebilmesi, programa daha çok firmanın katılım sağlaması vb. Söz konusu programların iş oluşturmaya yönelik maliyetinin, diğer aktif istihdam politikalarına ve programlarına kıyasla düşük olduğu tespit edilmiştir (Datta, 2018: 32).

Bu bölümde, genellikle dünyada genç işsizliği sorununa yönelik istatistiki göstergelere ve bu sorunu çözmeye yönelik uygulanan kamu politikalarına değinilmiştir. Söz konusu bölüm, dünyada genç işsizliği sorununun artış ve azalış eğilimlerine yer vererek başlamıştır. İlgili bölüm, hem dünyada hem Türkiye’de genç işsizliğinin çözülmesi için geliştirilen kamu politikalarının neler olduğuna ve literatürde nasıl sınıflandırıldığına dair açıklamalar ile devam etmiştir. Ayrıca, burada genç işsizliğini çözmeye yönelik küresel düzeyde ön plana çıkan yeni programlardan ve girişimlerden bahsedilmiştir. Bu bölüm, Türkiye’de genç işsizliğinin çözümünde benimsenen politikalar ve araçlar hakkında değerlendirme yapmamızı kolaylaştırabilir. İlerleyen bölümde, Türkiye’de genç işsizliğine dair politikalar ve araçların 2003-2018 dönemindeki farklı kurumsal dokümanların politika hedeflerinde nasıl gündeme alındığını ve aralarında yeterli düzeyde entegrasyon ilişkisi olup olmadığını ortaya koymaktadır. Son kısım, doküman analizinde ulaşılan veriler ve içerik analizi sonucu ortaya çıkan bulgular ile şekillenmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

POLİTİKA ENTEGRASYONU YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE GENÇ İŞSİZLİK POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ (2003-2018)

Daha önceki bölümlerde vurgulandığı gibi gençler, bir ülkenin çok yönlü gelişebilmesi için önemli potansiyeli olan beşeri kaynağını oluşturmaktadır. Ancak gençlerin uzun süre işsiz kalması, yani işgücü piyasasından uzaklaşması onların verimliliğinin yüksek olacağı dönemlerde başka sorunlardan etkilenmesine neden olabilir. Bu yüzden, ülkeler gençlerin karşılaştığı işsizlik gibi politika sorunlarını çözmeye yönelik kamu politikaları geliştirerek hem ulusal düzeyde kalkınmayı hem de gençlerin verimliliğini yükseltmeyi hedeflemektedir. Nitekim Türkiye, diğer ülkelere benzer bir şekilde genç işsizliğine yönelik eğitim, istihdam, ekonomik gibi farklı sektörlerle ilişkili kamu politikaları tasarlayıp uygulamaktadır. Üç alt bölümden oluşan çalışmanın bu kısmında, öncelikle 2003-2018 döneminde Türkiye’nin genç işsizliği çözmeye yönelik geliştirdiği aktif istihdam politikalarından bazılarına değinilmiştir. İkinci alt bölümde, çalışmanın yöntemine ve MAXQDA 2022 (deneme) programı ile içerik analizine konu olan kurumsal dokümanların bulgularına yer verilmiştir. Son alt bölümde ise içerik analizinin bulgularından yola çıkarak Türkiye’nin 2003-2018 dönemindeki genç işsizliğine yönelik kurumsal düzeyde benimsediği politika hedeflerinin “politika entegrasyonu” yaklaşımı çerçevesinde analizi yapılmıştır.

1. Türkiye’de Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Kamu Politikalarına Genel Bir Bakış (2003-2018)

2003 yılında ulusal ölçekte bireylerin iş yaşamını yönlendirmeye yönelik yeni bir yasal çerçeve oluşturulmuştur. 4857 sayılı İş Kanunu olarak adlandırılan söz konusu yasal çerçevenin tasarlanmasında, AB ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi uluslararası kuruluşlar etkili bir şekilde rol oynamıştır. Yasal ve kurumsal çerçevesi 2003’te oluşturulan İŞKUR bünyesinde özel istihdam büroları kurulmasının yanı sıra,

"İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu" adında bir mekanizma da uygulanmaya başlanmıştır (DPT, 2006: 38). İŞKUR bünyesinde kurulan "özel istihdam büroları", özel hukuk hükümleri çerçevesinde iş arayan bireyleri ücretsiz bir şekilde işe yerleştirme hizmetleri sunmaktadır. Söz konusu kurumlar; sözleşme aracılığıyla işsiz ya da iş arayan bireyleri işgücü talep eden işverenlere yönlendirmeye yönelik işlev göstermektedir (www.iskur.gov.tr). 2000'li yılların başındaki söz konusu prosedürel ve kurumsal düzeyde yenilikler, hem genel hem de genç işsizliği önlemeye yönelik politikalar geliştirmek adına önemli adımlar olarak görülebilir.

2004 yılında Türkiye, AB'nin genç istihdamına öncelik veren girişimlerinden biri olan "Eğitim ve Gençlik Programları" dâhil olmuş ve bu programlar kapsamında yer alan "Genel Eğitim Programları"na birçok kişi katılma imkanı bulmuştur (DPT, 2006: 40). Diğer taraftan, gençlerin istihdamı konusunda mesleki ve teknik eğitim programları da önemli görülmektedir. Bu programların yürütülmesinde, Türkiye'de işsiz veya iş arayan bireyler gibi hedef kitleye aktif istihdam politikalarını uygulamakla sorumlu olan sosyal nitelikte bir kamu kurumu olan İŞKUR önemli rol oynamaktadır. İŞKUR; mesleki eğitim programlarının yanı sıra, "işbaşı eğitim programları", "toplum yararına programlar", "sosyal çalışma programı" gibi aktif işgücü programlarını ulusal ölçekte ücretsiz bir şekilde yürütmektedir. Programları başarılı bir şekilde tamamlayan bireylere katılım belgesi, sertifika ya da mesleki yeterlilik belgesi verilmektedir. İlgili programların bitimi sonrasında katılımcılar, özel sektörde kendi eğitimlerine uygun iş bulabilme fırsatına sahiptir. Ayrıca İŞKUR, bu programlara başvurmak isteyen kayıtlı işsizleri doğru bir şekilde yönlendirmeye yönelik danışmanlık hizmetleri de sunmaktadır. Bu hizmetlerin yürütülmesinde iş ve meslek danışmanları rol almaktadır (www.iskur.gov.tr). 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'de, hem ulusal hem de uluslararası kuruluşların yürüttüğü aktif istihdam politikaları ve uygulamaları ile gençlerin verimli ve etkili bir şekilde işgücü piyasasına geçiş yapmasını sağlamak amaçlanmaktadır.

Türkiye'de, genellikle gençlere sunulan mesleki ve teknik eğitimin temel çerçevesini ve işleyişini güçlendirme konusunda Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK)

önemli rol oynamaktadır. 2006'dan itibaren işlev gösteren MYK, ulusal ölçekte mesleki standartların ve yeterliliklerin çerçevesini oluşturarak gençlerin istihdam edilebilirliğini sağlamaya odaklanmaktadır. MYK'nun kurumsal yapısının oluşumunda, "Mesleki Eğitimin Güçlendirilmesi Projesi" (MEGEP) rol oynamaktadır. 2002'de söz konusu projenin başlatılmasında, AB gibi uluslararası bir kuruluş etkili olmuştur. Dolayısıyla, MEGEP projesi, AB ile iş birliği çerçevesinde yürütülmektedir. MYK ve faaliyetleri, gençlerin işgücü piyasasına geçişini sağlama noktasında mesleki standartları ve yeterlilikleri güçlendirmeye odaklanmaktadır (Emirgil, 2020: 445). Aktif istihdam politikaları arasında daha çok ön plana çıkan “mesleki ve teknik eğitim” programları, gençlerin istihdama katılımı açısından avantajlı görülmektedir. Bu nedenle, 2002’den itibaren Türkiye’de, mesleki ve teknik eğitimi kurumsallaştırmaya ve ulusal mesleki standartları uluslararası standartlarla uyumlu hale getirmeye yönelik yeni kurumsal mekanizmalar ve projeler geliştirmeye çalışılmaktadır.

2008 yılında, başta gençler olmak üzere dezavantajlı grupların ekonomik krizden olumsuz etkilenmesini önlemek için toplum yararına programlar gibi aktif ve kısa çalışma ödeneği gibi pasif istihdam politikaları yürütülmüştür. Türkiye’de 2008 sonrasında yürürlüğe giren 5763 sayılı ve 6111 sayılı kanunlar, gençlerin istihdamını desteklemeye ve artırmaya yönelik işletmelere veya firmalara istihdam teşvikleri sunmaya öncelik vermektedir (www.uis.gov.tr, 2015). İŞKUR da özel sektörde faaliyet gösteren işverenlere işletmelerinde "*son 6 aydır işsiz kalan*" gençleri istihdam etmeleri karşılığında prim gibi konularda istihdam teşvikleri uygulamaktadır. Söz konusu uygulama, "**Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki**" olarak bilinmektedir (www.iskur.gov.tr). 2010 yılında MYK, Avrupa ile uyumlu bir şekilde meslek standartlarını ve yeterliliklerini geliştirme ve gençlerin istihdama geçişini kolaylaştırma amaçları çerçevesinde "Türkiye’de Mesleki Yeterlilik Kurumu'nun ve Ulusal Yeterlilik Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi" adlı girişimi uygulamaya başlamıştır. Yaklaşık 3 yıl için planlanan söz konusu proje; kurumsal gelişimin yanı sıra, genç istihdamı ve eğitimi arasında etkileşimi amaçlamıştır (Emirgil, 2020: 446). 2008 sonrası süreçte Türkiye’de genç işsizliğiyle mücadelede teşvikler, mesleki eğitim gibi

farklı aktif istihdam politikalarının güçlendirecek prosedürel gelişmelerin yanı sıra, uluslararası aktörlerle iş birliği çerçevesinde yürütülen projelerle de ön plana çıkmaktadır.

Yukarıda belirtilenlere ek olarak 2000'li yıllarda, Türkiye'de mesleki eğitim ve istihdam arasında etkileşim kurmayı, mesleki eğitim sistemini ve politikalarını güçlendirmeyi amaçlayan birçok çalışma yapılmış ve politika belgesi hazırlanmıştır. Bunlar şöyle özetlenebilir (www.resmigazete.gov.tr, 2010):

- "Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013),
- Hayat Boyu Öğrenme Stratejisi Belgesi (2009),
- 17. Millî Eğitim Şûrası (2006),
- Esnaf ve Sanatkarlar Değişim, Dönüşüm, Destek (3D) Strateji Belgesi ve Eylem Planı,
- Türkiye Sanayi Stratejisi Belgesi Çalışmaları (2010-2013) (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı),
- Türkiye İnsan Kaynakları Gelişimi Stratejisi Taslak Raporu (İŞKUR),
- Mesleki Bilgi, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetleri İş birliği Protokolü (2004),
- Mesleki ve Teknik Yükseköğretimin Yeniden Düzenlenmesine Dair Kararlar (2008) (YÖK)".

Söz konusu politika belgeleri; eğitim, istihdam, sanayi, kalkınma gibi farklı sektörlerden temsilcileri bir araya getiren bir süreç sonucu hazırlanmıştır. Dolayısıyla, bu süreç; gençlerin istihdam, eğitim gibi alanlarda karşılaştığı sorunlara karşı mevcut politikaların geliştirilmesi gerektiğine dair farklı aktörlerin uzlaştığının bir göstergesidir.

2014 yılında, hem genç hem de genel işsizlikle mücadelede önemli bir kılavuz belge olan "Ulusal İstihdam Stratejisi" yayınlanmıştır. 2014-2023 yıllarını kapsayan söz konusu belge, 2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda yer alan istihdam ile ilişkili politika öncelikleri ve 2010-2013 döneminde yürürlükte bulunan Yıllık Programlar doğrultusunda oluşturulmuştur. Bu stratejide; *"eğitim-istihdam ilişkisinin*

güçlendirilmesi", "özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması" gibi temel politika eksenlerinde doğrudan genç işsizliğinin önlenmesine ve böylelikle genç istihdamının artırılmasına yönelik politikalara, hedeflere ve temel amaçlara yer verilmiştir. Her iki başlıktaki temel politika ekseninde; gençlerin güvencesiz ve kayıt dışı bir şekilde istihdam edilme, istihdam için gerekli beceri ve eğitim seviyesine sahip olmama, işgücü piyasasına geçişte zorlanma, işgücü piyasasının gereklerine uygun eğitimin verilmemesi, teknolojiye erişim sorunları, gençleri etkin ve verimli bir şekilde yönlendirmeyen kariyer, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin varlığı gibi gençlerin istihdama katılımında zorlanmasına neden olan faktörlere vurgu yapılmıştır (ÇSGB, 2015: 12-37).

Ulusal İstihdam Stratejisi'nin uygulanmasına yönelik Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından 2014-2016 ve 2017-2019 dönemlerini kapsayan eylem planları hazırlanmıştır. Söz konusu eylem planları, sadece *"eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi"* ve *"özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması"* olarak adlandırılan iki temel politika ekseninde genç işsizliğinin önlenmesine ve aktif istihdam politikalarının ve araçlarının geliştirilmesine doğrudan odaklanmaktadır. İlgili planın *"eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi"* başlıklı temel politika ekseninde, doğrudan genç istihdamı ile ilişkili yer alan eylemler şunlardır (ÇSGB, 2014: 3-22; ÇSGB, 2017: 11-23):

- *"Genel ve Mesleki eğitimin kalitesi ve etkinliği artırılacaktır.*
- *Hayat Boyu Öğrenme (HBÖ) kapsamında açık öğrenme ortamları oluşturulacak ve hayat boyu öğrenme özendirilecektir.*
- *Eğitim-işgücü piyasası arasında uyum sağlanacaktır.*
- *Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (AİPP) yaygınlaştırılarak etkinliği artırılacaktır.*
- *Eğitim sistemi ve AİPP ile proje merkezli yenilikçilik ve girişimcilik desteklenecektir."*

İlgili eylem planlarının "*özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması*" başlıklı temel politika ekseninde, doğrudan genç istihdamını artırmak, genç işsizliği önlemek ile ilişkili yer alan sadece bir eylem maddesi vardır: "*Genç işsizliği azaltılacaktır.*" Bu eylem maddesinde gençlerin işsizliğini önlemeye yönelik belirtilen tedbirlerde girişimcilik eğitimleri ve destekleri, işgücü eğitim programları, kariyer ve danışmanlık hizmetleri, staj ve işbaşı eğitimleri gibi aktif istihdam politikaları ön plana çıkmaktadır (ÇSGB, 2014: 3-22; ÇSGB, 2017: 11-23).

2014 yılından itibaren Türkiye’de ulusal düzeyde hazırlanan istihdam odaklı strateji belgelerinin ve eylem planlarının, genç işsizliği sorununu ve bu soruna yönelik politikaları geliştirmeyi gündemine sık sık aldığı görülmektedir. Ayrıca, söz konusu politika belgeleri, uluslararası ölçekte genç işsizliği oranlarına ve AB, OECD düzeyinde aktif istihdam politikalarının ve eğitimdeki performansına dikkat çekerek Türkiye’deki mevcut durumu karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirmeye olanak sağlamaktadır.

2. Araştırma Yöntemi

İçerik analizi ya da çözümlemesi; herhangi bir içeriği sistemli bir şekilde betimlemeyi sağlayan araştırma yöntemlerinden biridir. İlgili içeriklerin açık ya da gizli anlamlarının sorgulanıp analiz edildiği bu yöntemde, nicel veya sayısal betimlemeler de ön plana çıkmaktadır (Geray, 2014: 136). İçerik analizi; genellikle nitel ve nicel araştırmalarda öne sürülen temel soruları cevaplamaya yönelik ilgili belgelerdeki metinleri çözümlemeyi ve çözümleme sürecinde yapılan kodlamaların sayılması olarak ifade edilmektedir. İlgili süreçte, analize dahil olan nitel verilerin sayısallaştırılması ya da nicel olarak betimlenmesi; kodlama öncesinde oluşturulan temaların ve kategorilerin birbiriyle kıyaslanmasını sağlamasının yanı sıra, ilgili tema veya kategorilerden hangilerinin daha önemli olduğunu göstermesine de yardımcı olmaktadır (Demirkasımoğlu, 2021: 238).

Çözümlenecek birimler olan kelimelerin ya da temaların kaç kez tekrarlandığını ölçmeye, yani bulunduğu bağlamda ne kadar sıklıkla yer aldığına odaklanılan içerik analizinde, sıklıkla vurgulanan içerikleri betimlemeye yönelik sayılar ve frekanslar gibi

nicel göstergeler kullanılmaktadır. Araştırmanın teorik çerçevesi ve içerik analizi sürecinde ulaşılan nicel göstergeler, bulguların yorumlanması noktasında yardımcı olabilmektedir (Demirkasımoğlu, 2021: 237).

Çalışmanın bu kısmında, Türkiye'deki 15-24 yaş grubundaki gençleri işgücü piyasasına aktif bir şekilde katılamamasına, yani genç işsizlik sorununun ulusal düzeydeki kurumsal dokümanlarda nasıl gündeme geldiğine ve resmi politika aktörlerinin ilgili sorunu çözmek için bütünsel bir bakış açısı benimseyip benimsemediğine yönelik yapılan araştırmaya yer verilmiştir. Söz konusu araştırma, nitel veri toplama ve analiz yöntemleri çerçevesinde hazırlanmıştır.

Bu çalışma kapsamında, doküman analizi yardımıyla verilerin toplandığı politika belgeleri, ilgili belgelerdeki genç işsizliği ile ilgili politika hedeflerinin entegrasyon bağlantısının olup olmadığına dair içerik analizi çerçevesinde yorumlanmıştır. Bu yorumlama, ikinci bölümde detaylı bir şekilde açıklanan politika entegrasyonu boyutlarından faydalanılarak yapılmıştır. İlgili süreçte öncelikle doküman analiziyle elde edilen nitel veriler, MAXQDA programına aktarılmış ve içerik analizi gereği temalara ayrılarak kodlanmıştır. Yapılan kodlama sonucunda frekans değeri üzerinden (kodlanma sıklığı) ulaşılan nicel veriler, farklı sektörlerin politika aktörleri arasında karşılaştırma yapmaya yardımcı olmuştur. Bu karşılaştırma, Türkiye'de genç işsizliği entegrasyonunun var olup olmadığını anlamayı sağlamıştır.

2.1. Araştırma Problemi

Dünya'nın gelecekteki nüfusuna yönelik yapılan araştırmalar, 2050'ye kadar genç nüfusun kümülatif biçimde artacağını göstermektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin artan genç nüfusu atıl konumda bırakmamak, yani gençlerin işgücü piyasasına katılımı için eğitim, istihdam, mali ve ekonomi alanlarında entegre politikalar oluşturulması gereklidir. Gençleri işgücü piyasasına hazırlayacak entegre politikaların varlığı, ilgili ülkelerin hem ulusal hem de uluslararası konjüktürde kalkınmasına ve ilerlemesine katkı sağlayacaktır. Çünkü gençlerin işgücüne katılımına yönelik tek bir alanda, gerekli iş birliği ve yönetim olmadan politika düzenlemeleri yapmak, genç

işsizlik oranlarını uzun dönemde azaltmaya veya ortadan kaldırmaya katkı sağlamayacaktır. Nitekim 1980’lerden itibaren Türkiye’de artan genç nüfus ile birlikte gençler arasındaki işsizlik oranlarının da yükseldiği görülmektedir. Bu çalışmada; “genç işsizliği sorunu ve bu sorunu ortaya çıkaran faktörler kurumsal dokümanlarda nasıl gündeme gelmiştir?” ve “farklı sektörlerdeki kurumların politika hedefleri ile genç işsizliği sorununu çözme ve/veya bu sorunu çözmek için tasarlanan politika araçları arasında yeterli düzeyde entegrasyon ilişkisi var mıdır?” olmak üzere iki ana probleme yanıt bulmaya çalışılmıştır.

2.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu çalışma; “politika entegrasyonu” yaklaşımının boyutları çerçevesinde 2003-2018 döneminde Türkiye’nin genç işsizlikle mücadelesine yönelik benimsenen farklı kurumlardaki politika hedeflerinin detaylı bir analizini yapmayı amaçlamaktadır. Türkiye gibi genç nüfus potansiyeli yüksek olan bir ülkede, gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonunu sağlamayı kısıtlayan genç işsizliği sorununun kurumsal dokümanlarda nasıl gündeme geldiğini ve ilgili sorunu çözmeye yönelik farklı sektörler arasındaki entegrasyon ilişkisinin düzeyini ortaya koyması açısından bu çalışma önem arz etmektedir.

2.3. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Bu çalışmada, Türkiye’nin sadece genç istihdamı ile doğrudan ilişkili olabilecek sektörlerin (ekonomi, eğitim, kalkınma, sosyal güvenlik, sanayi) yer aldığı bakanlıkların ve kamu kurumlarının politika belgeleri örneklem olarak seçilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye’deki tüm bakanlıklara ve kamu kurumlarına ait kurumsal dokümanlar, bu çalışmaya dâhil edilmemiştir. Çalışmanın örneklemine oluşturan ve içerik analizi yardımıyla politika hedefleri temalara ayrılarak kodlanan Türkiye’deki kurumsal dokümanlardan örneklerinden kalkınma planları ve stratejik planlar Tablo 4.1’de listelenmiştir. Söz konusu politika belgelerinin seçiminde, 2003-2018 zaman aralığı dikkate alınmıştır. Ancak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi bazı kuruluşların stratejik planları ve politika hedefleri; 2003-

2018 zaman aralığında yayınlanmış olsa bile istihdama, aktif istihdam politikalarına, genç işsizliğe vurgu yapmadığı için kodlama sürecine dâhil edilmemiştir. Çalışmada içerik analizine konu olan politika belgeleri ve bu belgeleri yayınlayan kuruluşlar; SP (Stratejik Plan), KP (Kalkınma Planı), ÇSGB (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı), STB (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı), MEB (Milli Eğitim Bakanlığı), GSB (Gençlik ve Spor Bakanlığı), Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB), MYK (Mesleki Yeterlilik Kurumu) şeklinde kısaltılarak MAXQDA (deneme) programına aktarılmıştır.

Tablo 4.1. İçerik Analiziyle Kodlanan Politika Belgelerinin Detaylı Listesi

Politika Belgesi Türü	Politika Belgesinin Zaman Aralığı	Politika Belgesini Hazırlayan Kuruluş
8. Kalkınma Planı	2001-2005	Devlet Planlama Teşkilatı
9. Kalkınma Planı	2007-2013	Devlet Planlama Teşkilatı
10. Kalkınma Planı	2014-2018	Kalkınma Bakanlığı
Stratejik Plan	2009-2013	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Stratejik Plan	2014-2018	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Stratejik Plan	2018-2022	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Stratejik Plan	2008-2012	Maliye Bakanlığı
Stratejik Plan	2013-2017	Maliye Bakanlığı
Stratejik Plan	2018-2022	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Stratejik Plan	2010-2014	Milli Eğitim Bakanlığı
Stratejik Plan	2015-2019	Milli Eğitim Bakanlığı
Stratejik Plan	2013-2017	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Stratejik Plan	2010-2014	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Stratejik Plan	2008-2012	İŞKUR
Stratejik Plan	2011-2015	İŞKUR
Stratejik Plan	2013-2017	İŞKUR
Stratejik Plan	2018-2022	İŞKUR
Stratejik Plan	2011-2015	Türkiye Mesleki Yeterlilik Kurumu
Stratejik Plan	2016-2020	Türkiye Mesleki Yeterlilik Kurumu

2.4. Araştırma Deseni ve Veri Toplama

Bu çalışma, nitel araştırma desenleri arasında yer alan “durum/örnek olay çalışması” ve alt türü olan “program yürütme” durum çalışması esas alınarak hazırlanmıştır. Örnek olay çalışması; odağında yer alan somut bir olay, birey, grup gibi bileşenler çerçevesinde aktörlerin davranışlarını ve sürecin işleyişini sebepleri, sonuçları ve gerçekleşme yöntemi ile değerlendirmektedir. Literatürde, ilk kez 1870'lerde ortaya çıkan ve daha sonra birçok alanda ön plana çıkan durum çalışması, kişilerden olaylara kadar çok sayıda değişkeni detaylı bir şekilde araştırmaya odaklanmaktadır. Durum çalışmaları, literatürde farklı türler çerçevesinde sınıflandırılmaktadır. Bu türlerden biri, "program yürütme" durum çalışmaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Program yürütme durum çalışmaları; uygulamada meydana gelen gelişmeleri, zaman ve bağlam açısından detaylı bir şekilde ele almaya odaklanarak süreç içerisinde nelerin değişip değişmediği hakkında bir perspektif geliştirmeye yardımcı olmaktadır (Aslan ve Kurşun, 2018: 358-360).

Çalışmada, nitel veri toplama yöntemlerinden biri olan “doküman analizi/inceleme” tekniği kullanılmıştır. Doküman inceleme, diğer bir ifadeyle "belge inceleme", geçmiş olaylara yönelik güvenilir ve net bilgilere ulaşmak için belgeler üzerinden tetkik ve analiz yapan bir veri toplama yöntemidir. Araştırmacı, "doküman inceleme" yöntemi ile topladığı bilgiler çerçevesinde araştırma konusunu oluşturan vakalarını anlaşılır ve güvenilir bir şekilde analiz etmeye çalışmaktadır. Belge inceleme; olayları bütünsel çerçevede ele almak, ilgili olayların farklı yönlerini anlamak, araştırmada tutarlı ve kapsamlı sonuçlara ulaşmak ve bilgi edinilen olayların araştırmacı perspektifi doğrultusunda değerlendirilmesini sağlamak açısından önemli görülmektedir (Muşmal ve Gürbüz, 2018: 217-218).

2.5. Araştırmanın Bulguları

Bu çalışma kapsamında, doküman analizi yapılarak Türkiye’de 2003-2018 zaman aralığında yayınlanan veya yürürlükte olan ve genç istihdamı ile ilişkilendirilen stratejik planlardan ve kalkınma planlardan veriler toplanmıştır. Analiz edilen veriler ve

politika belgeleri, içerik analizine dâhil edilmek üzere MAXQDA 2022 (deneme) programına aktarılmıştır. İçerik analizi kapsamında toplam 19 adet politika belgesi kodlanmıştır. Kodlama sürecinden önce, ilgili politika belgelerindeki politika hedeflerinin istihdam, aktif istihdam politikaları ve genç işsizliği gibi konularla ve/veya doküman analiziyle toplanan verilerle bağlantısı olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu tespit işlemi, çalışmanın birinci bölümündeki “genç işsizliği nedenleri” ve üçüncü bölümündeki “aktif istihdam politikaları” başlıklarında sunulan açıklamalar yardımıyla araştırmanın temel problemine uygun bir şekilde yapılmıştır. Tespit işlemi tamamlandıktan sonra kodların yer alacağı iki tema belirlenmiştir. Söz konusu temalar, politika hedeflerinde sıklıkla geçen aktif istihdam politikaları ve genç işsizliğin makro ve mikro düzeydeki sebeplerini ortadan kaldırmayı vurgulayan hedefler ile bağlantı kurularak oluşturulmuştur. Aşağıda Şekil 4.1’de bu çalışmada içerik analizine yönelik belirlenen temalar ve alt kodlar gösterilmiştir.

Gerekli bağlantıların kurulduğu politika hedefleri, ilişkili olduğu temalar altında kodlanarak gruplandırılmıştır. “*Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri*” temasında, 5 adet; “*Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Araçları*” temasında ise 8 adet alt kod oluşturulmuştur. Bazı politika hedeflerinin, iki temayla bağlantısından dolayı birden çok alt kod ile kodlanması söz konusu olmuştur. Çalışmada içerik analiziyle kodlanan politika belgelerinin hedefleri, doğrudan alıntılarla bu bölümün alt bölümlerinde gösterilmiştir. Ancak ilgili temaların farklı alt kodlarındaki kodlanan tüm politika hedefleri yerine, sadece ilgili kurum için farklı temalardaki alt kodlarda en fazla kodlanmış politika hedeflerinden birine ya da ikisine doğrudan alıntı yapılmıştır. Söz konusu çalışmadaki tüm içerik analizi, MAXQDA 2022 (demo) programı aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.

▼ ● Kod Sistemi	209
▼ ● Genç İşsizliği Önlemeye Yönelik Politika Araçları	0
● Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi	16
● Eğitim Politikalarının İyileştirilmesi	11
● Gençlere Yönelik Yeni İstihdam Fırsatlarının Oluşturulması	9
● Girişimciliğin Desteklenmesi	10
● İstihdam Teşviklerinin Sağlanması	6
● Kariyer, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Verilmesi	8
● Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi	30
● Sosyal Tarafların Katılımının Sağlanması	7
▼ ● Genç İşsizliği Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri	0
● Ekonomik Büyümenin ve İstikrarın Desteklenmesi	9
● Genç İstihdamının Artırılması	46
● Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi	33
● İstihdam Piyasasının ve Kurumlarının Revizyonu	8
● Sektörel İş birliğinin Sağlanması	16
● Kümeler	0

Şekil 4.1. İçerik Analizinde Kullanılan Temalar ve Alt Kodlar

Şekil 4.1’te görüldüğü üzere kodlama süreci için oluşturulan temalar ve alt kodlar, genç işsizliğini kaynağını oluşturan makro ve mikro düzeyde nedenleri ortadan kaldırmaya yönelik hedefler ve aktif istihdam politika araçlarının türleri ile ilişkilidir. Örneğin genç işsizliğini tetikleyen makro bir sebep olan “ekonomik durgunluklar ve krizler” çözüm olarak “ekonomik büyümenin ve istikrarın desteklenmesi” hedefiyle ilişkilendirilmiştir. Öte yandan, genç işsizliğin mikro sebeplerinden biri olan “gençlerin vasıflarının yeterli olmaması/niteliklerinin işgücü piyasasının talepleriyle uyuşmaması” karşısında “genç işgücünün niteliklerinin geliştirilmesi” hedefinin oluşturulmasıyla ilgili sorunun çözümünün mümkün olabileceği düşünülmüştür ve bu düşünceden hareketle alt kod oluşturulmuştur. Özetle, araştırma probleminin yanıtlarına, iki tema ve bu temalarda gruplandırılan 13 adet alt kod üzerinden yapılan içerik analizi ile ulaşılmaya çalışılmıştır.

Şekil 4.1’te yer alan “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Araçları” teması incelendiğinde sırasıyla “Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi” (30), “Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi” (16) ve “Eğitim Politikalarının İyileştirilmesi” (11) alt kodlarında daha çok kodlama yapılmıştır. Bu da ilgili politika belgelerinin hedeflerinde, genç işsizliğin çözümü için gençleri işgücü piyasasına entegre

edebilme potansiyeli yüksek politika araçlarına öncelik verdiğinin bir göstergesidir. Diğer taraftan, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri” teması incelendiğinde sırasıyla “Genç İstihdamının Artırılması” (46), “Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi” (33) ve “Sektörel İş Birliğinin Sağlanması” (16) alt kodları sıklıkla kodlanmıştır. Sıklıkla kodlanan bu alt kodlar; politika belgelerindeki hedeflerin genç işsizliğinin çözümü noktasında farklı sektörler arasında etkileşime, gençlerin vasıflarının işgücü piyasasıyla uyumlu hale getirilmesine ve istihdamdaki genç işgücünün sayısının artırılmasına odaklandığını, yani genç işsizliğe çözüm olarak geliştirilecek politikaların bunlara göre şekillenmesi gerektiğini göstermektedir.



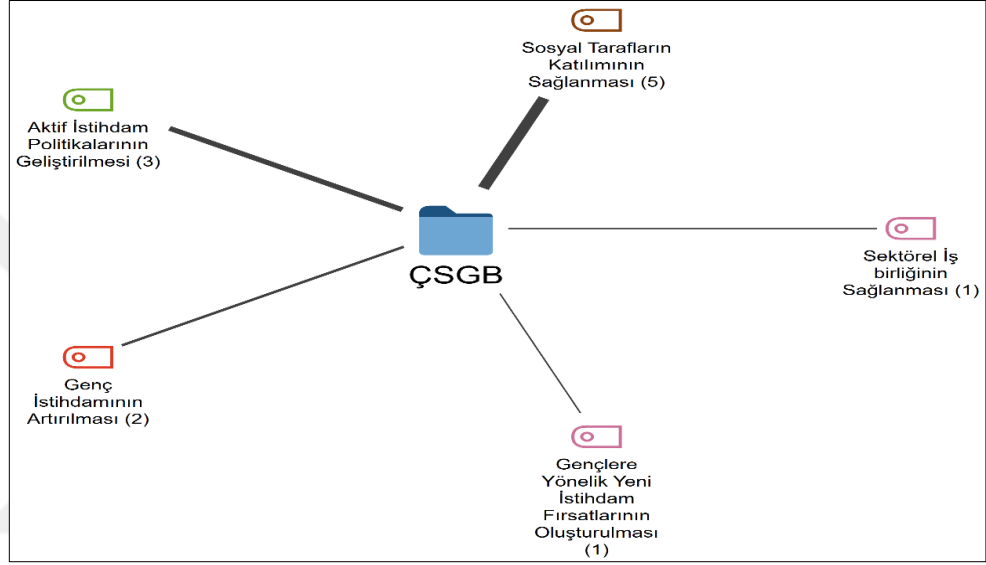
Şekil 4.2. Politika Belgelerinde Sıklıkla Kodlanan Bölümleri Gösteren Kod Bulutu

MAXQDA programında “Kodlar” sekmesinde yer alan “Kod Bulutu”, analize konu olan belgede en çok kodlanan bölümleri göstermeye yardımcı olmaktadır. Şekil 4.2’deki “Kod Bulutu” incelendiğinde, içerik analizine konu olan politika belgelerindeki hedeflerin “Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi”, “Genç İstihdamının Artırılması”, “Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi”, “Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi” alt kodlarıyla daha çok kodlandığı görülmektedir.

2.5.1. ÇSGB’nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular

ÇSGB’nin 2003-2018 yılları arasındaki stratejik planlarındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Araçları” temasında yer alan “*Sosyal Tarafların Katılımının Sağlanması*” alt kodunun en çok kodlandığı görülmektedir. ÇSGB, hem 2009-2013 hem de 2014-2018 dönemlerini kapsayan

stratejik planlarında aktif istihdam politikalarının geliştirilmesini vurgu yaparak dolaylı bir şekilde genç istihdamına öncelik vermiştir. “*Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi*”, “*Genç İstihdamının Artırılması*” ise ÇSGB’nin stratejik planlarındaki en fazla kodlanan diğer alt kodlara işaret etmektedir. Şekil 4.3’te sadece ÇSGB’nin stratejik planlarında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.3. ÇSGB’nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli³

İlgili temalardaki alt kodlara aktararak kodlanmış ÇSGB’nin stratejik planlarındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (ÇSGB, 2008; ÇSGB, 2013):

“*Çalışma Hayatıyla İlgili Konularda Sosyal Tarafların Bilinç Düzeyinin Artırılması*” (Hedef 1.8, ÇSGB 2014-2018 SP, s.35, Sosyal Tarafların Katılımının Sağlanması Alt Kodu)

“*İşletmelerde İkili Sosyal Diyalog Mekanizmalarının Oluşturulması ve İyi Uygulama Örneklerinin Yayımlanması*” (Hedef 2.2, ÇSGB 2014-2018 SP, s.38, Sosyal Tarafların Katılımının Sağlanması Alt Kodu)

3 Söz konusu model, MAXQDA 2022 programındaki Görsel Araçlar > MAXMaps > Yeni Belge Modeli > Tek Vaka Modeli (Kodlu Bölümler) ile oluşturulmuştur.

“Çalışma hayatı ve iş sağlığı ve güvenliğiyle ilgili olarak sosyal taraflarla işbirliği arttırılacak” (Hedef 2.4, ÇSGB 2009-2013 SP, s.53, Sosyal Tarafların Katılımının Sağlanması Alt Kodu)

“Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdama Katılımı ve Ayrımcılığın Önlenmesi Konusunda Toplumsal Farkındalığın Artırılması” (Hedef 4.1, ÇSGB 2014-2018 SP, s.50, Genç İstihdamının Artırılması & Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi Alt Kodları)

“İstihdamın Artırılması Amacıyla Belli Sektörlere Dönük Politikalar Geliştirilmesi” (Hedef 4.4, ÇSGB 2014-2018 SP, s. 53, Genç İstihdamının Artırılması, Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi ve Sektörel İş Birliğinin Sağlanması Alt Kodları)

“İstihdam ve Büyüme İlişkisi Kapsamında Sağlanan Tüm Teşviklerin Tek Elden Yürütülmesi” (Hedef 4.5, ÇSGB 2014-2018 SP, s.54, Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi & Gençlere Yönelik Yeni İş Fırsatlarının Oluşturulması Alt Kodları)

ÇSGB’nin Stratejik Planlarında kodlanan hedeflerine bakıldığında, genel olarak teşvikler, sosyal tarafların katılımı gibi tüm bireylerin işsizliğini önlemeye yönelik aktif istihdam politikalarının ve araçlarının yetersizliklerini azaltmaya yönelik bir bakış benimseyerek dolaylı bir şekilde genç istihdamının artırılmasına öncelik verdiği görülmüştür. Dolayısıyla, ÇSGB’nin hazırlayacağı stratejik planlarında, genç işsizliği sorununu ve genç istihdamıyla ilgili politikaları daha net bir şekilde gündemine alması gerekmektedir.

2.5.2. GSB’nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular

GSB’nin 2018-2022 yıllarını kapsayan stratejik planındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri” temasında yer alan “Genç İstihdamının Artırılması” ve “Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi” alt kodlarının kodlandığı görülmektedir. GSB, 2018-2022 dönemlerini kapsayan stratejik planında genç istihdamının yanı sıra, gençlerin işgücü piyasasının gereklerine göre vasıflarını geliştirmesine yönelik politikalara öncelik vermiştir. Şekil

4.4'te sadece GSB'nin stratejik planlarında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.4. GSB'nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli

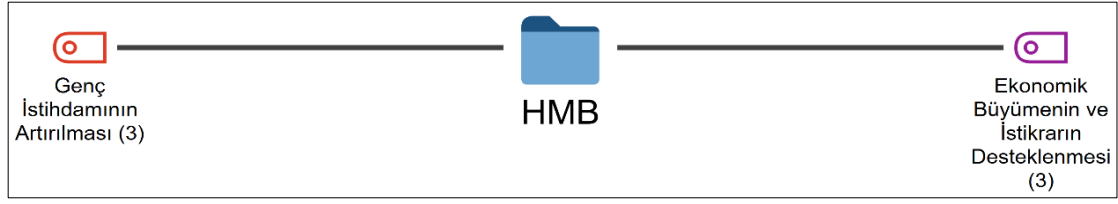
İlgili temalardaki alt kodlara aktarılarak kodlanmış GSB'nin stratejik planındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (GSB, 2018):

“Eğitim faaliyetleri kapsamında gençlik alanında çalışanlara ve gençlere yönelik çeşitli eğitim programları gerçekleştirmek ve desteklemek” (Hedef 3.1, GSB 2018-2022 SP, s.39, Genç İstihdamının Artırılması & Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi)

GSB'nin Stratejik Planlarında kodlanan hedeflerine bakıldığında, genel olarak bakanlık bünyesinde gençlere yönelik eğitim programlarını güçlendirmeye yönelik bir bakış benimsemiş ve bu bakış açısıyla gençlerin niteliklerini geliştirmeye vurgu yaparak doğrudan genç istihdamının artırılmasına öncelik verdiği görülmüştür.

2.5.3. HMB'nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular

HMB'nin 2003-2018 yılları arasındaki stratejik planındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri” temasında yer alan “*Genç İstihdamının Artırılması*” ve “*Ekonomik Büyümenin ve İstikrarın Desteklenmesi*” alt kodlarının kodlandığı görülmektedir. HMB; 2008-2012, 2013-2017 ve 2018-2022 dönemlerini kapsayan stratejik planlarında genç istihdamına ve istihdamı destekleyici ekonomik büyümeye öncelik vermiştir. Şekil 4.5'te sadece HMB'nin stratejik planlarında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.5. HMB’nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli

İlgili temalardaki alt kodlara aktarılarak kodlanmış HMB’nin stratejik planlarındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (www.ms.hmb.gov.tr):

“Ekonomik büyümeyi, sosyal adaleti, istihdamı ve uluslararası rekabet gücünü artıracak gelir politikaları oluşturmak” (Stratejik Hedef 2, HMB 2008-2012 SP, s. 17, Ekonomik Büyümenin ve İstikrarın Desteklenmesi & Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodları)

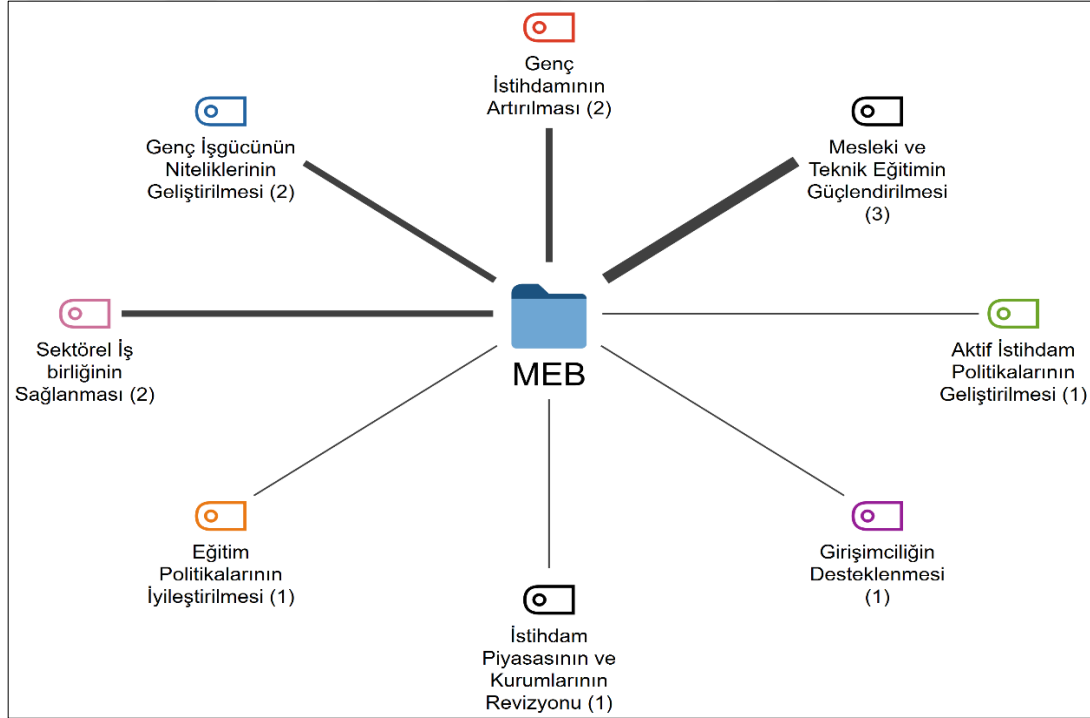
“Mali disiplini ve sürdürülebilir büyümeyi gözeterek kaynak tahsis ve kullanım süreçlerini etkinleştirmek” (Stratejik Hedef 3, HMB 2013-2017 SP, s. 21, Ekonomik Büyümenin ve İstikrarın Desteklenmesi & Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodları)

“Mali disiplin anlayışı içerisinde; kamu harcamalarını rasyonelleştirerek sürdürülebilir büyümeyi, ekonomik ve sosyal refahı gözetken gider politikaları oluşturmak, desteklemek ve kamu kaynaklarının topluma sunulan hizmetlerin kalitesini artıracak şekilde kullanılmasını sağlamak” (Stratejik Hedef 3, HMB 2018-2022 SP, s. 19, Ekonomik Büyümenin ve İstikrarın Desteklenmesi & Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodları).

HMB’nin Stratejik Planlarında kodlanan hedeflerine bakıldığında, genel olarak ekonomik büyümeyi ve istihdamı destekleyecek girişimleri artırmaya yönelik bir bakış benimseyerek dolaylı bir şekilde genç istihdamının artırılmasına öncelik verdiği görülmüştür. Çünkü sürdürülebilir ve güçlü ekonominin varlığı, gençlere yönelik yeni iş fırsatlarının oluşumuna destek verebilir. Özetle, HMB’nin hazırlayacağı stratejik planlarında, genç işsizliği sorununu ve genç istihdamıyla ilgili politikaları daha net bir şekilde gündemine almasının yanı sıra, genç istihdamıyla ilişkilendirilecek makroekonomik hedeflere daha çok yer vermesi gerekmektedir.

2.5.4. MEB'in Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular

MEB'in 2003-2018 yılları arasındaki stratejik planlarındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Araçları” temasında yer alan “*Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi*” alt kodunun en çok kodlandığı görülmektedir. MEB, 2010-2014 dönemlerini kapsayan stratejik planında mesleki ve teknik eğitimin iyileştirilmesi gerekliliğine vurgu yaparak doğrudan genç istihdamına öncelik vermiştir. “*Genç İstihdamının Artırılması*”, “*Sektörel İş Birliğinin Sağlanması*”, “*Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi*” ise MEB'nın stratejik planlarındaki en fazla kodlanan diğer alt kodlara işaret etmektedir. Şekil 4.6'da sadece MEB'nın stratejik planlarında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.6. MEB'nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli

İlgili temalardaki alt kodlara aktarılarak kodlanmış MEB'nın stratejik planlarındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (MEB, 2015; MEB, 2019):

“İş gücü piyasasının ihtiyaçlarına bağlı olarak ortaya çıkan yeni alan ve dalların öğretim programlarını esnek ve yeterliliklere dayalı modüler yapıda hazırlamak ve mevcut modüler öğretim programlarını gelişmelere bağlı olarak revize

etmek.” (Stratejik Hedef 4.3, MEB 2010-2014 SP, s. 102, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi & Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi Alt Kodları)

“Hayat boyu öğrenme yaklaşımı çerçevesinde, iş gücü piyasasının talep ettiği beceriler ile uyumlu bireyler yetiştirerek istihdam edilebilirliği artırmak.” (Stratejik Hedef 2.2, MEB 2015-2019 SP, s. 31, Eğitim Politikalarının İyileştirilmesi, Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi ve Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodları)

“Mesleki eğitimde paydaşlarla iş birliği içerisinde il, bölgesel ve ulusal düzeyde iş gücü ihtiyaç planlaması yapmak.” (Stratejik Hedef 4.6, MEB 2010-2014 SP, s.103, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi & Sektörel İş Birliğinin Sağlanması Alt Kodları)

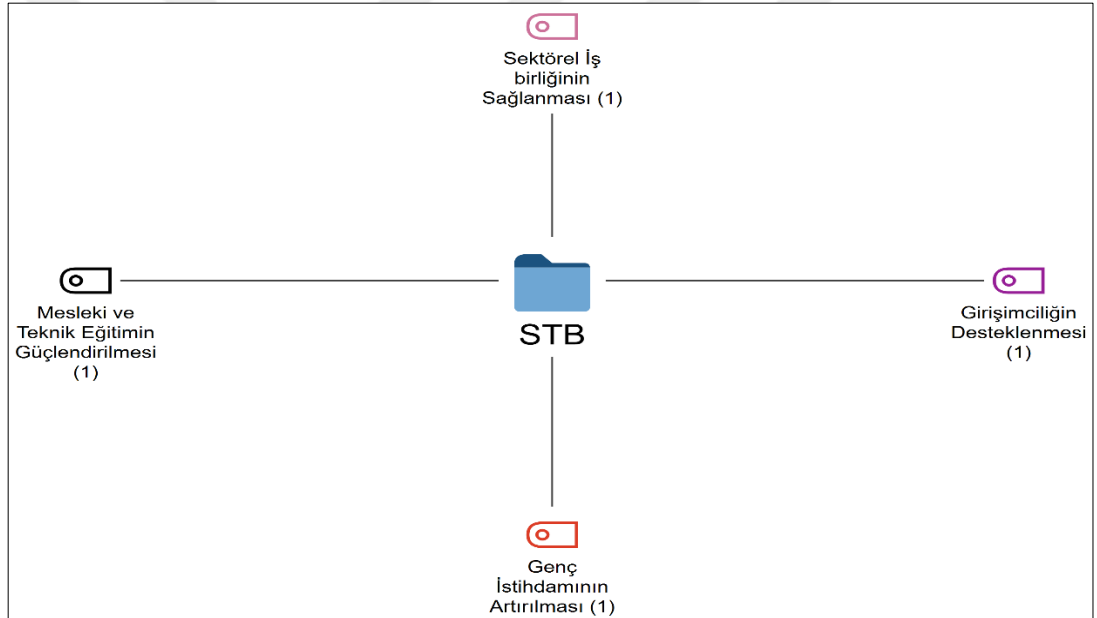
“Sektörlerle iş birliği içerisinde, ihtiyaç duyulan niteliklere sahip iş gücünü yetiştirmek ve mezunları istihdama hazırlamak” (Stratejik Hedef 4.2, MEB 2010-2014 SP, s.101, Sektörel İş Birliğinin Sağlanması, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi, Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi, Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodları)

“Değişen ve gelişen ekonomiye iş gücü duyarlılığının ve girişimciliğin artırılması için yeni modül ve dallar açarak plan dönemi sonuna kadar meslek ve gelir getirici kurslara katılanların sayısını 3 katına çıkarmak.” (Stratejik Hedef 10.1, MEB 2010-2014 SP, s.142, Girişimciliğin Desteklenmesi & İstihdam Piyasasının ve Kurumlarının Revizyonu Alt Kodları)

MEB’nın Stratejik Planlarında kodlanan hedeflerine bakıldığında, genel olarak işgücü piyasasının gereklerine uygun bir şekilde pratik eğitimlerini, pratik eğitimlerin etkinliğine yönelik kurumsal ve sektörel kapasiteyi geliştirmeye odaklanarak doğrudan genç istihdamının artırılmasına öncelik verdiği görülmüştür. Çünkü söz konusu hedefler, gençlerin işgücü piyasasına geçişi için gerekli olan iş tecrübesi gibi pratik becerileri kazanmasına yardımcı olma potansiyeline sahiptir. Dolayısıyla, MEB’in stratejik planlarında; doğrudan genç istihdamının yanı sıra, aktif istihdam politikası araçlarından biri olan mesleki ve teknik eğitimi güçlendirmeye de gündeminde yer vermiştir.

2.5.5. STB'nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular

STB'nin 2003-2018 yılları arasındaki stratejik planlarındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, her iki temaya ait kodlamaların yapıldığı görülmektedir. STB, hem 2010-2014 hem de 2013-2017 dönemlerini kapsayan stratejik planlarında doğrudan hem genç istihdamına hem de aktif istihdam politikalarının etkili bir şekilde uygulanmasına öncelik vermiştir. STB'nin stratejik planlarındaki hedefler; “*Genç İstihdamının Artırılması*”, “*Sektörel İş Birliğinin Sağlanması*”, “*Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi*”, “*Girişimciliğin Desteklenmesi*” alt kodlarında kodlanmıştır. Şekil 4.7’de sadece STB’nin stratejik planlarında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.7. STB'nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli

İlgili temalardaki alt kodlara aktarılarak kodlanmış STB'nin stratejik planlarındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (<http://www.sp.gov.tr>; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2012):

“Ar-Ge ve yenilikçilik projeleri sonucunda ortaya çıkan teknolojik ürünün ticarileşmesine ve yüksek katma değerli ürün üreten nitelikli girişimci sayısının yükseltilmesine yönelik destekler çeşitlendirilerek artırılabacaktır” (Hedef 2.3, STB 2013-

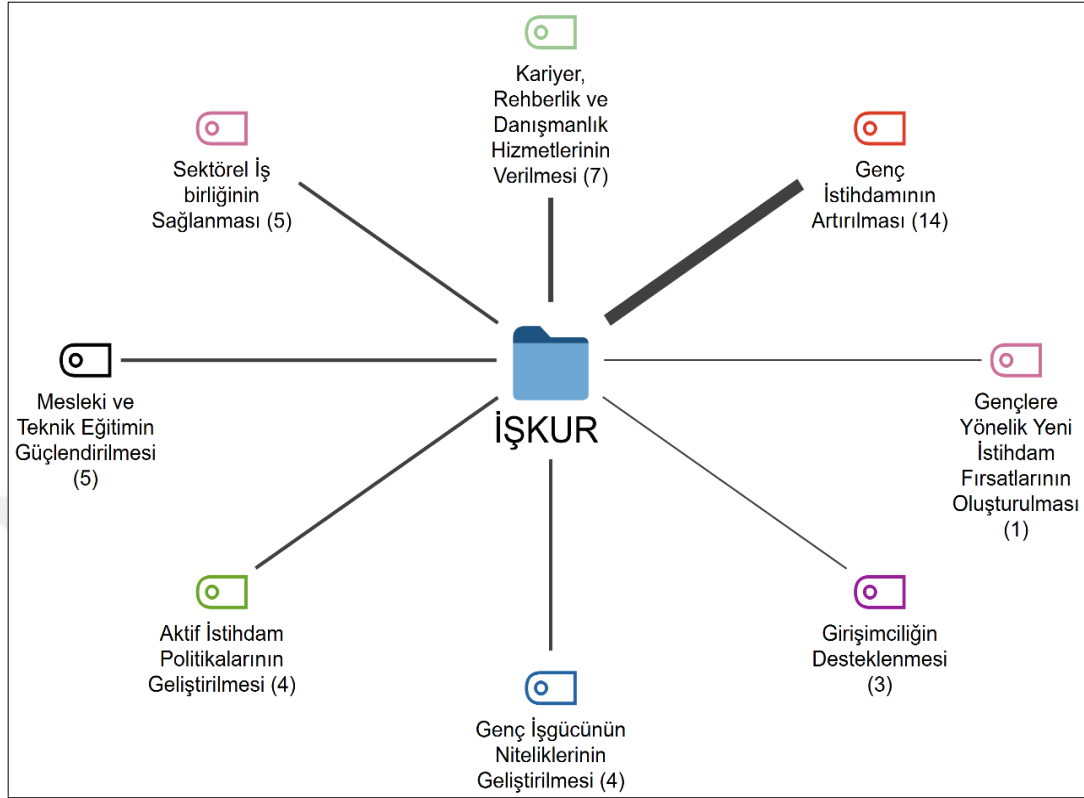
2017 SP, s.21, Girişimciliğin Desteklenmesi & Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodları)

“Mesleki eğitim kurumları ve üniversiteler ile KOBİ’ler, esnaf ve sanatkârlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun güçlendirilmesiyle mesleki eğitim geliştirilecektir” (Hedef 2.5, STB 2010-2014 SP, s.41, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi & Sektörel İş Birliğinin Sağlanması Alt Kodları)

STB’nin Stratejik Planlarında kodlanan hedeflerine bakıldığında, genel olarak girişimciliği ve mesleki eğitimi desteklemeye yönelik bir bakış benimseyerek doğrudan genç istihdamının artırılmasına ve söz konusu araçların gelişimine öncelik verdiği görülmüştür. Çünkü söz konusu hedefler, gençlerin doğrudan işgücü piyasasına geçişine yardımcı olabilecek aktif istihdam politikası araçlarına vurgu yapmaktadır. Dolayısıyla, STB’nin hazırladığı stratejik planların gündeminde, genç işsizliğini sorununu çözmek için kullanılan aktif istihdam politikalarının gelişimi yer almıştır.

2.5.6. İŞKUR’un Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular

İŞKUR’un 2003-2018 yılları arasındaki stratejik planlarındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri” temasında yer alan “*Genç İstihdamının Artırılması*” alt kodunun en çok kodlandığı görülmektedir. İŞKUR, hem 2008-2012 hem de 2011-2015 dönemlerini kapsayan stratejik planlarında daha çok dolaylı bir şekilde genç istihdamına öncelik vermiştir. “*Kariyer, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Verilmesi*”, “*Sektörel İş Birliğinin Sağlanması*”, “*Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi*” ise İŞKUR’un stratejik planlarındaki en fazla kodlanan diğer alt kodlara işaret etmektedir. Şekil 4.8’de sadece İŞKUR’un stratejik planlarında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.8. İŞKUR’un Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli

İlgili temalardaki alt kodlara aktararak kodlanmış İŞKUR’un stratejik planlarındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (İŞKUR, 2007; İŞKUR, 2010; İŞKUR, 2012; İŞKUR, 2017):

“Üniversitelerin olduğu illerde her yıl İstihdam Fuarları düzenlemek” (Hedef 3.2, İŞKUR 2008-2012 SP, s.37, Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodu)”

“Özel sektörde işe yerleştirilenlerin sayısını her yıl, bir önceki yıla göre yüzde 30 artırmak” (Amaç 1, Hedef 2, İŞKUR 2011-2015 SP, s.40, Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodu)

“Her Yıl Kursiyerlerin Tamamına İşgücü Piyasası Analiz ve Taleplerine Uygun Mesleki Eğitim Vermek” (Amaç 2, Hedef 1, İŞKUR 2013-2017 SP, s. 59, Sektörel İş Birliğinin Sağlanması Alt Kodu)

“Yerel idare ve sivil toplum kuruluşları işbirliğiyle her yıl istihdam hizmetlerini çeşitlendirmeye yönelik en az bir proje gerçekleştirmek” (Hedef 3.3, İŞKUR 2008-2012 SP, s. 37, Sektörel İş Birliğinin Sağlanması Alt Kodu)

“Öğrencilere yönelik mesleki deneyim ve işe uyum programları geliştirmek” (Hedef 2.4, İŞKUR 2018-2022 SP, s.40, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi Alt Kodu)

“Mesleki eğitim veren kurum ve kuruluşlar ile olan işbirliğini geliştirerek, işgücü yetiştirme kurslarına katılan katılımcı sayısını her yıl % 10 artırmak” (Hedef 2.4, İŞKUR 2008-2012 SP, s.35, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi & Sektörel İş Birliğinin Sağlanması Alt Kodları)

“Her yıl, 6 aydan uzun süredir Kuruma kayıtlı 150.000 işsize iş danışmanlığı hizmeti vermek” (Amaç 1, Hedef 5, İŞKUR 2011-2015 SP, s. 40, Kariyer, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Verilmesi & Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodları)

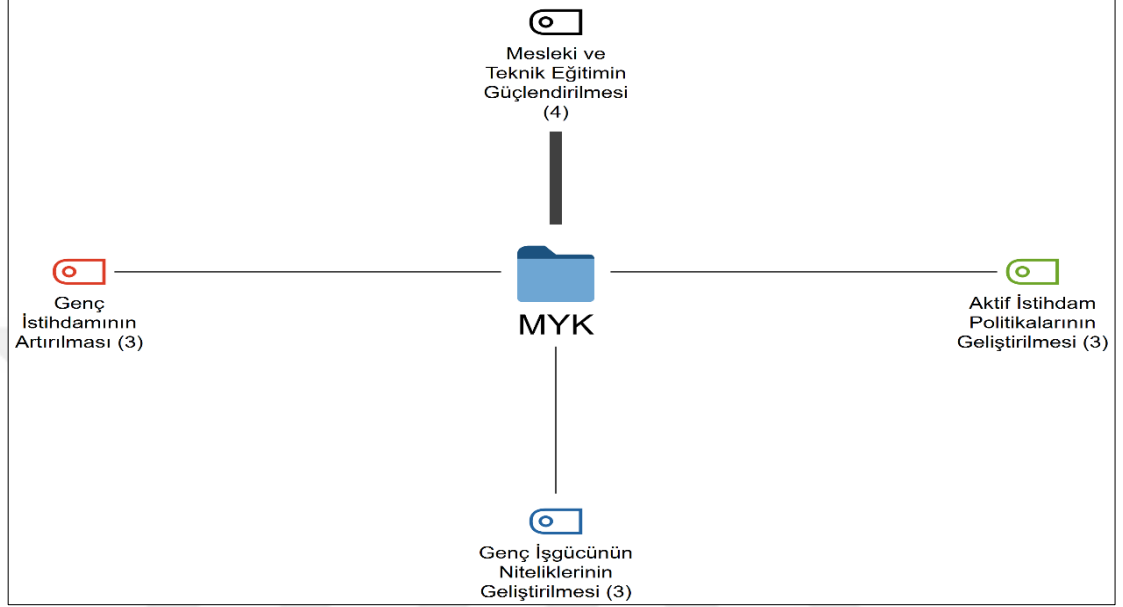
“Öğrencilere etkili iş ve meslek danışmanlığı hizmeti vermek ve üniversite irtibat noktalarının sayısını 130’a yükseltmek” (Hedef 2.1, İŞKUR 2018-2022 SP, s. 37, Kariyer, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Verilmesi, Genç İstihdamının Artırılması ve Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi Alt Kodları)

İŞKUR’un Stratejik Planlarında kodlanan hedeflerine bakıldığında, genel olarak gençler dahil farklı kesimlere sunulan aktif istihdam politikalarının etkinliğini artırmaya yönelik bir bakış benimseyerek dolaylı bir şekilde genç istihdamının artırılmasını desteklediği görülmüştür. Ancak, İŞKUR’un stratejik planlarındaki hedeflerde, “genç istihdamı” net bir şekilde gündeme almamıştır. Bu yüzden, İŞKUR’un net bir şekilde genç istihdamıyla ilişkilendirilecek hedeflere daha çok yer vermesi gerekmektedir.

2.5.7. MYK’nin Stratejik Planlarına İlişkin Bulgular

MYK’nin 2003-2018 yılları arasındaki stratejik planındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Araçları” temasında yer alan *“Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi”* alt kodunun sıklıkla kodlandığı görülmektedir. MYK, 2011-2015 ve 2016-2020 dönemlerini kapsayan stratejik planında aktif istihdam politikalarından biri olan mesleki ve teknik eğitimin yapısal güçlendirilmesine vurgu yaparak dolaylı bir şekilde genç istihdamına öncelik vermiştir. *“Genç İstihdamının Artırılması”*, *“Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi”* ve *“Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi”*, MYK’nin stratejik planlarda yer alan

politika hedeflerinin kodlandığı diğer alt kodlardır. Şekil 4.9’da sadece MYK’nin stratejik planlarında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.9. MYK’nin Stratejik Planlarına Yönelik Tek Vaka Modeli

İlgili temalardaki alt kodlara aktarılarak kodlanmış MYK’nin stratejik planlarındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (MYK, 2012; MYK, 2016):

“Ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara göre Ulusal Meslek Standartları ve Ulusal Yeterlilikleri hazırlamak, güncelliğini korumak” (Hedef 1.2, MYK 2011-2015 SP, s. 47, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi & Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi Alt Kodları)

“Mesleki ve teknik eğitimin Ulusal Meslek Standartları ve Ulusal Yeterliliklere uygun verilmesini sağlamak” (Hedef 1.5, MYK 2011-2015 SP, s.47, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi, Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi, Genç İstihdamının Artırılması ve Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi Alt Kodları)

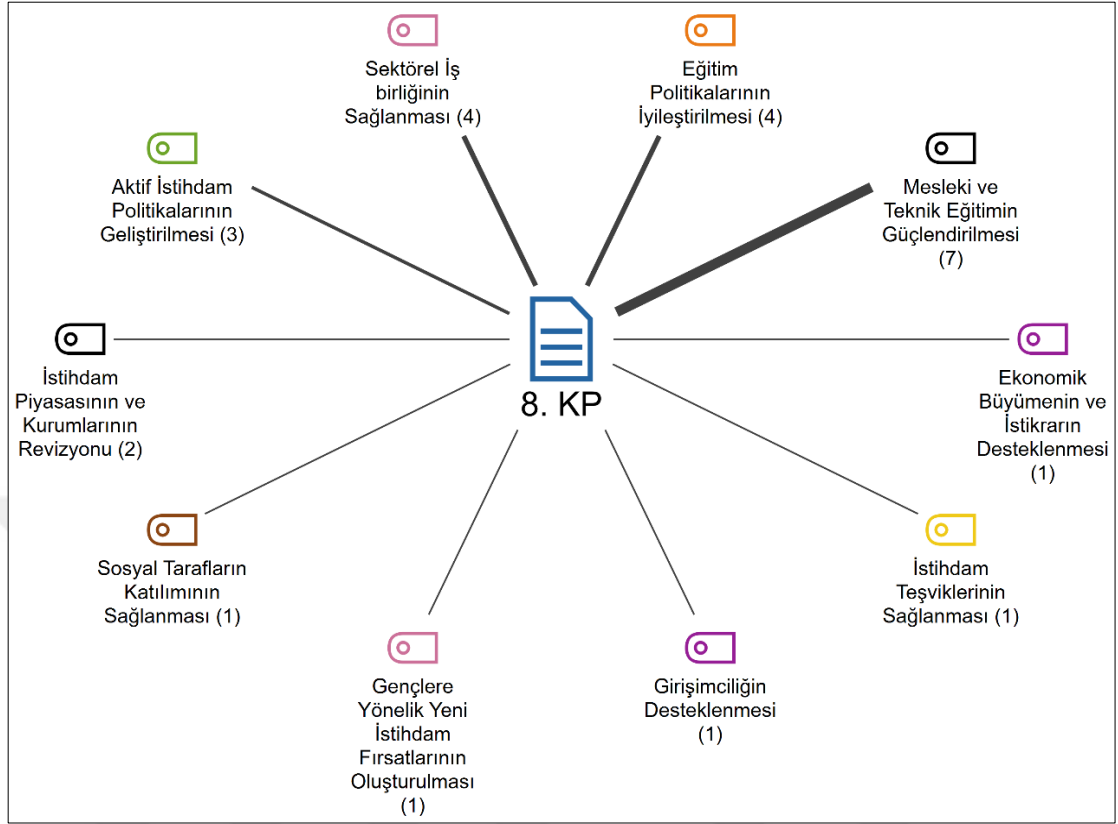
“Türkiye Yeterlilikler Çerçevesi’nin Uygulanması, Yönetilmesi ve Güncelliğinin Sağlanması” (Hedef 1.6, MYK 2016-2020 SP, s.54, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi Alt Kodu)

“Ulusal Meslek Standartlarının ve Yeterliliklerin Hazırlanması ve Güncelliğinin Sağlanması” (Hedef 1.1, MYK 2016-2020 SP, s. 44, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi, Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi, Genç İstihdamının Artırılması, Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi Alt Kodları)

MYK’nin Stratejik Planlarında kodlanan hedeflerine bakıldığında, genel olarak ulusal düzeydeki mesleki eğitimin yapısal yönünü geliştirmeye yönelik bir bakış benimsenerek dolaylı bir şekilde genç istihdamının artırılmasına öncelik verdiği görülmüştür. Dolayısıyla, MYK’nin hazırlayacağı stratejik planlarında, genç işsizliğini sorununu ve genç istihdamıyla ilgili politikaları daha net bir şekilde gündemine alması gerekmektedir.

2.5.8. Sekizinci Kalkınma Planına (2001-2005) İlişkin Bulgular

DPT’nin 2001-2005 yılları arasındaki kalkınma planındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Araçları” temasında yer alan *“Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi”* alt kodunun sıklıkla kodlandığı görülmektedir. 8. Kalkınma Planı döneminde, aktif istihdam politikalarından biri olan mesleki ve teknik eğitimin güçlendirilmesine vurgu yapılarak doğrudan genç istihdamı önceliklendirilmiştir. *“Eğitim Politikalarının İyileştirilmesi”*, *“Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi”* ve *“Sektörel İş Birliğinin Sağlanması”*, 8. Kalkınma Planı’nda yer alan politika hedeflerinin kodlandığı diğer alt kodlardır. Şekil 4.10’da sadece 8. Kalkınma Planında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.10. Sekizinci Kalkınma Planına Yönelik Tek Vaka Modeli

İlgili temalardaki alt kodlara aktarılarak kodlanmış 8. Kalkınma Planındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (DPT, 2000):

“Örgün ve yaygın mesleki-teknik eğitime ağırlık verilecek, ortaöğretimde mesleki-teknik eğitimin payı artırılabacak, üniversitelere giriş sınavlarında normal liseler ile meslek ve teknik lise mezunları arasındaki farklı değerlendirmeler kaldırılarak, mesleki ve teknik eğitimin yaygınlaşması teşvik edilecek, mesleki teknik eğitim programlarının meslek standartlarına dayalı olarak yapılması sağlanacak ve çalışma hayatı ile işlevsel işbirliği geliştirilecektir.” (691.madde, 8. KP, s. 84, Mesleki Eğitimin Güçlendirilmesi ve Sektörel İş Birliğinin Sağlanması Alt Kodları)

“Gençlerin eğitim, sağlık, çalışma hayatı, sosyal güvenlik, istihdam ve serbest zaman değerlendirme konularındaki sorunlarının tespitine imkân verecek araştırma çalışmaları yapılacak ve bunlara uygun çözüm önerileri geliştirilecektir.” (780.madde, 8. KP, s.91, Genç İstihdamının Artırılması, Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi,

Eğitim Politikalarının İyileştirilmesi, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi Alt Kodları)

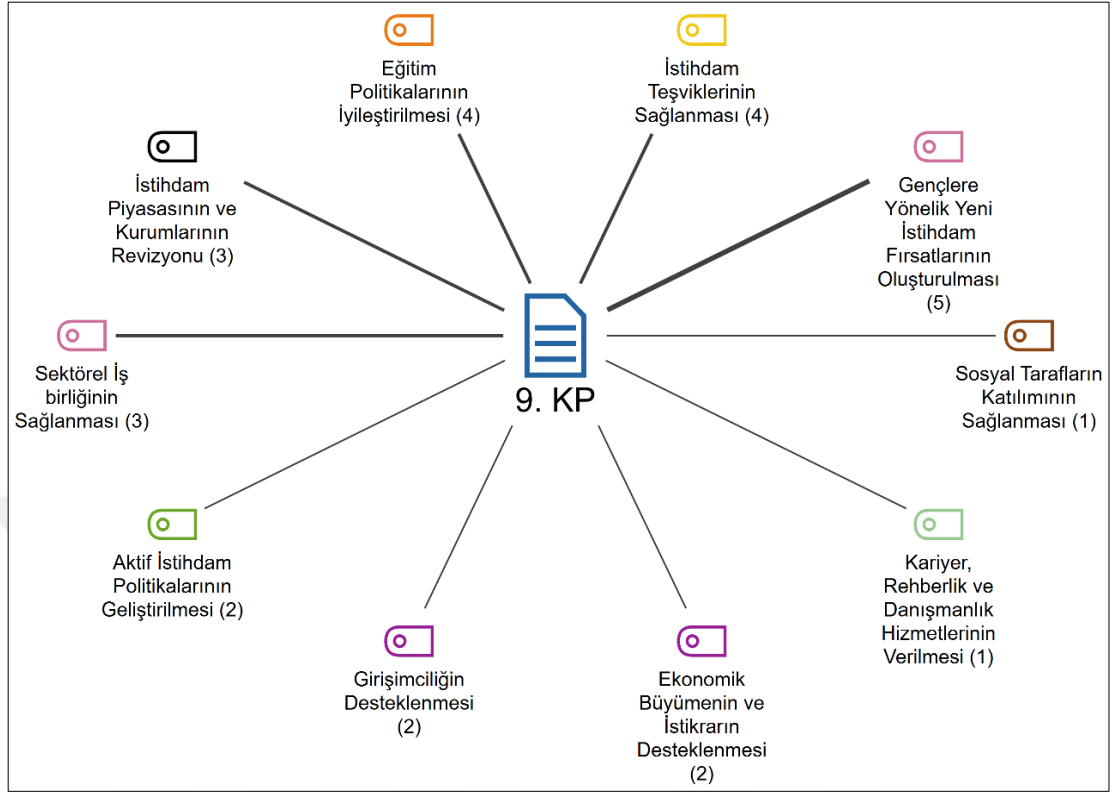
“AB’ye uyum çerçevesinde teknolojik gelişmeye paralel olarak işgücünün niteliğinin yükseltilmesi yoluyla istihdamın gelişme potansiyeli güçlendirilecektir.” (939.madde, 8. KP, s.104, Genç İstihdamının Artırılması & Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi Alt Kodları)

“Katılımcı sosyal diyalog ve çoklu danışma mekanizmaları güçlendirilecektir.” (965.madde, 8. KP, s.106, Sosyal Tarafların Katılımının Sağlanması Alt Kodu)

8. Kalkınma Planında kodlanan politika hedefleri incelendiğinde gençlerin çalışma hayatıyla bütünleşmesi ve niteliklerinin geliştirilmesi, mesleki ve teknik eğitimin güçlendirilmesi gibi konulara öncelik verildiği, bu yüzden de doğrudan genç işsizliği sorununun çözümünün ve gençlerin istihdamının plan gündeminde net bir şekilde yer aldığı görülmüştür.

2.5.9. Dokuzuncu Kalkınma Planına (2007-2013) İlişkin Bulgular

DPT’nin 2007-2013 yılları arasındaki kalkınma planındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Araçları” temasında yer alan “Gençlere Yönelik Yeni İstihdam Fırsatlarının Oluşturulması” alt kodunun sıklıkla kodlandığı görülmektedir. 9. Kalkınma Planı döneminde, gençlere yeni iş sahalarının açılması gerekliliğine vurgu yapılarak doğrudan genç istihdamının artırılması önceliklendirilmiştir. “İstihdam Teşviklerinin Sağlanması”, “Eğitim Politikalarının İyileştirilmesi” ve “İstihdam Piyasasının ve Kurumlarının Revizyonu”, 9. Kalkınma Planı’nda yer alan politika hedeflerinin kodlandığı diğer alt kodlardır. Şekil 4.10’da sadece 9. Kalkınma Planında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir. Şekil 4.11’de sadece 9. Kalkınma Planında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.11. Dokuzuncu Kalkınma Planına Yönelik Tek Vaka Modeli

İlgili temalardaki alt kodlara aktarılarak kodlanmış 9. Kalkınma Planındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (DPT, 2006):

“İşletmelerin kazanç ve işlemleri ile istihdam üzerindeki vergi ve yükler rekabet gücünü olumsuz etkilemeyen bir yapıya kavuşturulacaktır.” (373.madde, 9. KP, s.65, İstihdam Teşviklerinin Sağlanması Alt Kodu)

“Mesleki ve teknik eğitimde modüler ve esnek bir sisteme geçilecek, yükseköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki mesleki eğitim, program bütünlüğünü esas alan tek bir yapıya dönüştürülecek, mesleki eğitimde, nitelikli işgücünün yetiştirilmesinde önemli yeri olan uygulamalı eğitime ağırlık verilecektir.” (573.madde, 9. KP, s.84, Genç İstihdamının Artırılması, Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi Alt Kodları)

“İşsizlerin, işgücü piyasası açısından dezavantajlı kesimlerin ve tarım sektöründen açığa çıkacak işgücünün nitelikleri ve beceri düzeyleri, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda, aktif işgücü programları uygulanarak geliştirilecek ve bu

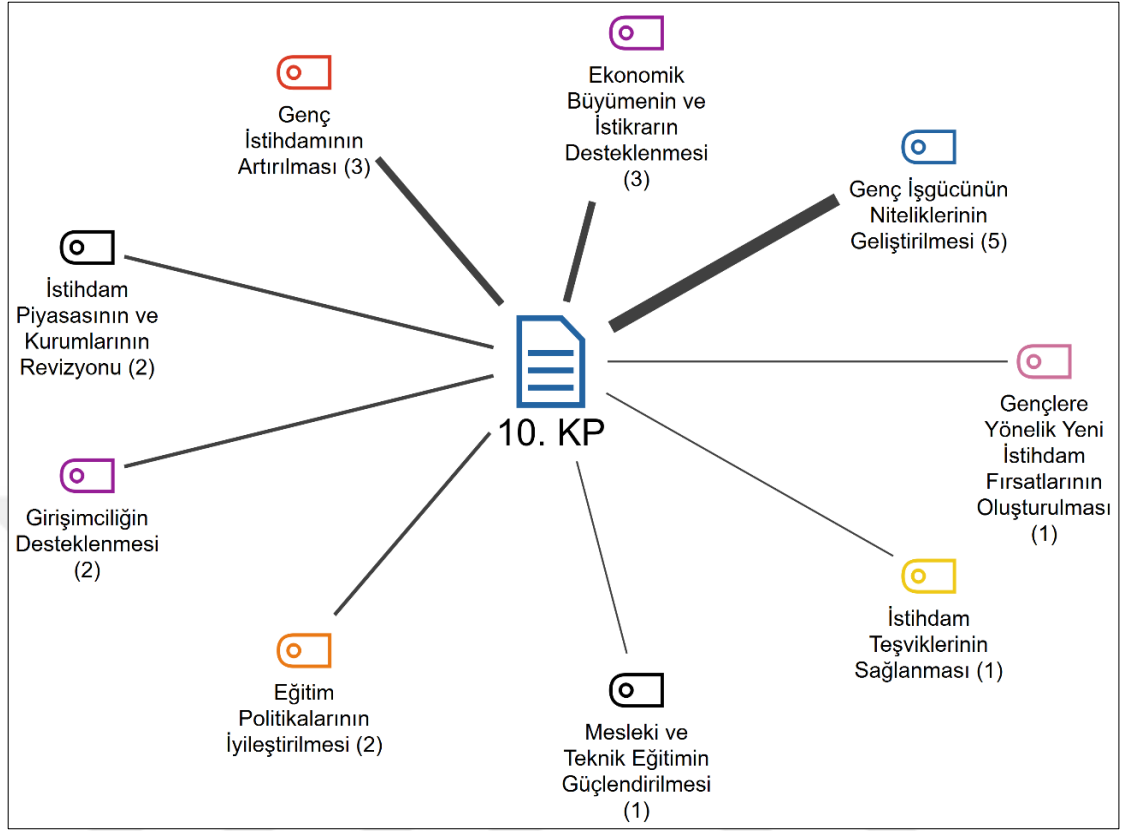
programlara ayrılan kaynaklar artırılacaktır.” (578.madde, 9. KP, s.85, Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi ve Genç İstihdamının Artırılması Alt Kodları)

“İstihdam yaratmayı amaçlayan mikro ölçekteki projelere mali destek sağlanacaktır.” (580.madde, 9. KP, P. 85, Gençlere Yönelik Yeni İstihdam Fırsatlarının Oluşturulması Alt Kodu)

9. Kalkınma Planında kodlanan politika hedefleri incelendiğinde teşviklerin ve işgücü piyasasında yeni işler oluşturma desteklenmesi, dezavantajlı gruplardan biri olan gençlerin vasıflarının geliştirilmesi, mesleki ve teknik eğitimin güçlendirilmesi gibi konulara öncelik verildiği, bu yüzden de doğrudan genç işsizliği sorununun çözümünün ve gençlerin istihdamının plan gündeminde net bir şekilde yer aldığı görülmüştür.

2.5.10. Onuncu Kalkınma Planına (2014-2018) İlişkin Bulgular

DPT’nin 2014-2018 yılları arasındaki kalkınma planındaki politika hedefleri analiz edildiğinde, “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri” temasında yer alan “*Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi*” alt kodunun sıklıkla kodlandığı görülmektedir. 10. Kalkınma Planı döneminde, gençlerin çalışma hayatına katılımını desteklemeye yönelik becerilerinin gelişimine daha çok vurgu yapılarak doğrudan genç istihdamına öncelik verilmiştir. “*Ekonomik Büyümenin ve İstikrarın Desteklenmesi*”, “*Genç İstihdamının Artırılması*”, 10. Kalkınma Planı’nda yer alan politika hedeflerinin kodlandığı diğer alt kodlardır. Şekil 4.10’da sadece 10. Kalkınma Planında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir. Şekil 4.12’de sadece 10. Kalkınma Planında yer alan politika hedeflerinin hangi alt kodlarla kodlandığı görülmektedir.



Şekil 4.12. Onuncu Kalkınma Planına Yönelik Tek Vaka Modeli

İlgili temalardaki alt kodlara aktarılarak kodlanmış 10. Kalkınma Planındaki politika hedeflerinden bazıları şunlardır (Kalkınma Bakanlığı, 2013):

“Düşünme, algılama ve problem çözme yeteneği gelişmiş, demokratik değerleri ve millî kültürü özümsemiş, paylaşma ve iletişime açık, sanat ve estetik duyguları güçlü, özgüven ve sorumluluk duygusu ile girişimcilik ve yenilikçilik özelliklerine sahip, bilim ve teknoloji kullanımına ve üretimine yatkın, bilgi toplumunun gerektirdiği temel bilgi ve becerilerle donanmış, üretken ve mutlu bireylerin yetişmesi eğitim sisteminin temel amacıdır.” (142. madde, 10. KP, s.31, Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi Alt Kodu)

“...gençlerin ise bilgi toplumunun gerekleriyle donanmış, ülke kalkınmasında aktif, yaşam becerileri güçlü, özgüven sahibi, insani ve millî değerleri haiz, girişimci ve katılımcı olmalarının sağlanması ve gençlere sunulan hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi temel amaçtır.” (263.madde, 10. KP, s.41, Girişimciliğin Desteklenmesi,

Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi, Eğitim Politikalarının İyileştirilmesi Alt Kodları)

“Toplumun tüm kesimlerine insana yaraşır iş fırsatlarının sunulduğu, işgücünün niteliğinin yükseltilip etkin kullanıldığı, toplumsal cinsiyet eşitliği ile iş sağlığı ve güvenliği şartlarının iyileştirildiği ve güvenceli esneklik yaklaşımının benimsendiği bir işgücü piyasasının oluşturulması temel amaçtır.” (313, madde, 10. KP, s.47, Genç İstihdamının Artırılması, Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi, Gençlere Yönelik Yeni İstihdam Fırsatlarının Oluşturulması, İstihdam Piyasasının ve Kurumlarının Revizyonu Alt Kodları)

“Refah artışının hızlandırılması yolunda, uzun vadeli bakış açısıyla yüksek ve istikrarlı büyüme ortamının sağlanması temel amaçtır.” (439.madde, 10. KP, s.60, Ekonomik Büyümenin ve İstikrarın Desteklenmesi Alt Kodu)

10. Kalkınma Planında kodlanan politika hedefleri incelendiğinde gençlerin işgücü piyasasının gereklerine uygun bir şekilde niteliklerinin geliştirilmesi, gençlerin istihdamını artırmaya yönelik ekonomik büyümenin desteklenmesi, gençlerin güvenli bir şekilde istihdam edilmesi gibi konulara öncelik verildiği, bu yüzden de doğrudan genç işsizliği sorununun çözümünün ve gençlerin istihdamının plan gündeminde net bir şekilde yer aldığı görülmüştür.

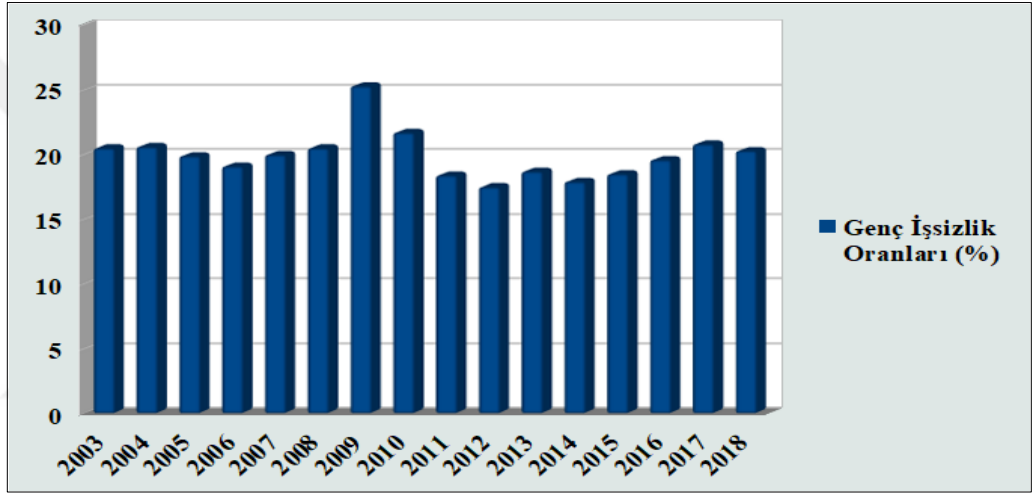
3. 2003-2018 Döneminde Türkiye’deki Genç İşsizliği Sorununun Politika Entegrasyonu Yaklaşımının Boyutları Çerçevesinde Analizi

Önceki alt bölümde, doküman ve içerik analizlerine konu olan politika belgelerindeki hedeflere ilişkin bulgular yorumlanmıştır. Bu alt bölümde, ilgili bulgular yardımıyla Türkiye’de 2003-2018 dönemindeki genç işsizliği sorununun çözümü için bütünlük bir bakış açısı benimsenip benimsenmediği anlaşılmaya çalışılmıştır.

3.1. Politika Çerçevesi Boyutu

Politika Çerçevesi, ortaya çıkan politika sorunun nasıl tanımlandığını açıklayan entegrasyon boyutudur. Ayrıca, bu boyut; sürece dâhil olan aktörlerin ilgili sorunu tanımlamaya yönelik benimsediği ortak bakış açısını yansıtmaktadır. Farklı dönemlerde

yayınlanan kalkınma planlarında genç işsizliği sorununa dair yapılan durum analizleri, bu sorunun resmi politika aktörleri tarafından nasıl tanımlandığını ve gündeme alındığını anlamaya yardımcı olabilir. DPT ve Kalkınma Bakanlığı gibi resmi politika aktörleri tarafından genç işsizliği sorununa dair şekillenen politika çerçevesinin yanı sıra, 2003-2018 döneminde Türkiye’deki genç işsizliği oranlarına dair istatistiki göstergelerin varlığı da ilgili sorunun tanımlanmasında ve gündeme alınmasında etkili rol oynamaktadır. Grafik 4.1’de 2003-2018 dönemi için Türkiye’deki 15-24 yaş aralığındaki genç işsizliği oranlarının artış ve azalış eğilimleri gösterilmiştir.



Grafik 4.1. 2003-2018 Dönemi İçin Türkiye’de Genç İşsizliği Oranları (%)

Kaynak: TÜİK, (Çevrimiçi) www.tuik.gov.tr, 2003-2018 yılları arasındaki veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Grafik 4.1’de görüldüğü üzere 2003-2018 dönemi boyunca Türkiye’deki genç işsizliği oranları, genellikle bir önceki yıla göre artış eğilimi üzerindedir (istisnalar hariç olmak üzere). Genç işsizliği oranları, 2003 yılında %20,5 iken 2018 yılında %20,3’e gerilemiştir. Genç işsizliği oranları, 16 yıllık süreçte 0,2 puan azalış göstermiş olsa da %20’nin altına düşmemesi ve ilerleyen dönemlerde artması nedeniyle ilgili sorunun gündem dışında bırakılmaması gerektiğinin bir göstergesidir.

2000’de yürürlüğe giren Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005), ekonomik ve sosyal sektörlerle ilgili politikalar ve öncelikler belirlemiştir. İstihdama, eğitime ve aktif

işgücü söz konusu önceliklerden biri “*İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi*”, diğeri ise ne? politikalarına vurgu yapan “*Sosyal Refahın Artırılması*” olarak karşımıza çıkmaktadır. “*İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi*” hedefi, “*Eğitim*”, “*İnsangücü*”; “*Sosyal Refahın Artırılması*” hedefi ise başta “*İstihdam*” olmak üzere birçok kategoriye ayrılmıştır. Kalkınma Planı’nda söz konusu kategorilerle ilgili ortaya çıkan sorunlar, eksiklikler ve yetersizlikler hakkında tespitler/durum analizi yapılmıştır. İlgili Kalkınma Planı’nda “*İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi*” ve “*Sosyal Refahın Artırılması*” hedefleri ve alt kategorileri ile ilgili yapılan durum analizi şunlardır (DPT, 2000: 81-103):

“Kaynak yetersizliği, mevcut kaynakların etkin kullanılamaması ve sanayi ile işbirliğinin yeterince geliştirilememesi gibi nedenlerle mesleki ve teknik eğitimde Plan hedeflerinin gerisinde kalınmış, iş piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelik ve türde mesleki eğitim programları geliştirilmesinde yetersiz kalmıştır.” (Eğitim-668.madde)

“Mesleki ve teknik örgün ve yaygın eğitim ile ekonominin insan gücü ihtiyaçları arasındaki uyumun geliştirilmesi gereği devam etmektedir.” (İnsangücü-762.madde)

“Meslek liselerinde ve meslek yüksek okullarında ekonominin ihtiyaç duyduğu alanlarda eleman yetiştirilmesine devam edilmiştir. Bununla beraber, Planlarda bu okulların aşırı bir çeşitlendirmeye gidilmeden geliştirilmesine yönelik politikalar öngörülmesine rağmen uygulama buna paralel olmamıştır. Eğitim programlarının iş hayatının gereklerine uygun olarak geliştirilmesi ve uygulanmasında yetersizlikler bulunmaktadır.” (İnsangücü-763.madde)

“Gençlerin işsizliği önem ve ağırlığını korumaya devam etmektedir. Eğitimli gençler arasındaki işsizlik oranı kentlerde yüzde 30’a yaklaşmaktadır.” (İstihdam-925.madde)

2003-2018 döneminin ilk Kalkınma Planı’nda; özellikle eğitimli gençler arasındaki işsizlik sorunun varlığına, mesleki eğitim sisteminin ve programlarının gençlerin istihdama katılımında etkili olmadığına, eğitim sisteminin işgücü piyasasının gereklerine uygun olarak işlemediğine dikkat çekilmiştir. DPT’nin eğitim ve istihdam

sektörüne yönelik yaptığı bu durum analizleri, genç işsizliğini çözmeye yönelik aktif istihdam politikaları ve araçlarının hangi yönlerinin geliştirilmesi gerektiği konusunda yönlendirebilir ve mevcut sorunu önlemede yeni politika alternatiflerinin tasarım sürecinin şekillenmesini etkileyebilir.

2007’de yürürlüğe giren Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), ekonomik ve sosyal gelişme eksenleri çerçevesinde politikalar ve öncelikler belirlemiştir. Söz konusu eksenlerden biri istihdama ve aktif işgücü politikalarına vurgu yapan “*istihdamın artırılması*” olarak karşımıza çıkmaktadır. “*İstihdamın Artırılması*” eksen; “işgücü piyasasının geliştirilmesi”, “eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması”, “aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi” olmak üzere üç kategoriye ayrılmıştır (DPT, 2007: 4). Kalkınma Planı’nda söz konusu kategorilerle ilgili ortaya çıkan sorunlar, eksiklikler ve yetersizlikler hakkında tespitler/durum analizi yapılmıştır. İlgili Kalkınma Planı’nda “istihdamın artırılması” eksen ve alt kategorileri ile ilgili yapılan durum analizi şunlardır (DPT, 2007: 37-39):

“Plan döneminde, ülke genelinde hızlı nüfus artışının neden olduğu olumsuzluklar azalmasına rağmen, istihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması ile eğitime ilişkin sorunlar çözülememiş ve eğitim-istihdam arasındaki ilişki yeterince kurulamamıştır.” (İstihdamın Artırılması-219.madde)

“İstihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması için işverenlerin istihdama bağlı söz konusu yükümlülüklerinin gözden geçirilmesi ve bu konuda yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacı devam etmektedir.” (İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi-225.madde)

“Plan döneminde eğitim sistemi, işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmıştır. Genç ve eğitilmiş kişilerin işsizlik oranlarında da kayda değer bir düşüş sağlanamamıştır. Ekonominin ve işgücü piyasasının taleplerine cevap verecek ve özellikle gençlerin istihdam edilebilirliğini artıracak yeni mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.” (Eğitimin İşgücüne Talebine Duyarlı Hale Getirilmesi-230.madde)

“Ekonominin ihtiyaç duyduğu alanlarda ara eleman temininde zorluk yaşanmasına rağmen, mesleki eğitim mezunlarının işsizlik oranı yüksektir. Bu oran 2000 yılında yüzde 10,9’dan 2005 yılında yüzde 13,3’e yükselmiştir. Bu durum bilişsel yetenekleri yüksek öğrencilerin mesleki eğitimi tercih etmemesi, mesleki eğitim sisteminin işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte olmaması, mevcut mesleki eğitim programlarının ilgili tüm taraflarla işbirliği içinde güncellenmemesi, donanım eksikliği ve nitelikli eğitim personelinin yetersiz olması gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır.” (Eğitimin İşgücüne Talebine Duyarlı Hale Getirilmesi-231.madde)

“İşgücünün, 2000 yılında yüzde 73,8’i, 2005 yılında yüzde 67,3’ü lise altı eğitilmiş ve okuma yazma bilmeyenlerden oluşmaktadır. İşgücü içinde yükseköğretim ve fakülte mezunlarının payı 2000 yılında yüzde 8,8 iken, 2005 yılında yüzde 11,5’e yükselmiştir. İşgücünün eğitim düzeyi Plan döneminde yükselmekle birlikte, AB ortalamasına göre düşük olmaya devam etmiştir. Bu durum nitelik ve beceri düzeyi yüksek insan gücüne ihtiyaç duyulan günümüzde önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir.” (Eğitimin İşgücüne Talebine Duyarlı Hale Getirilmesi-229.madde)

2003-2018 döneminin ikinci Kalkınma Planı’nda; eğitim ve istihdam piyasası arasında yeterli etkileşimin kurulamadığına, eğitilmiş gençler arasında işsizliğin önceki döneme kıyasla devam ettiğine, mesleki eğitim sistemindeki sorunların çözülemediğine ve bireylerin istihdam piyasasına geçiş için gerekli becerilerden yoksun olduğuna dikkat çekilmiştir. DPT’nin eğitim ve istihdam sektörüne yönelik yaptığı bu durum analizleri, genç işsizliğini çözmeye yönelik politika alternatiflerinin gelişimini ve ilerleyen süreç için yapılacak adımları etkileme potansiyeline sahiptir.

2013’te yürürlüğe giren Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), farklı sektörlerdeki sorunları çözmeye yönelik belirli başlıklar altında birçok politika hedefi belirlemiştir. Söz konusu hedeflerden biri, istihdama, eğitime ve gençliğe vurgu yapan *“Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum”* olarak karşımıza çıkmaktadır. *“Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum”* hedefi; *“Çocuk ve Gençlik”, “Eğitim”, “İstihdam ve Çalışma Hayatı”* olmak üzere birçok kategoriye ayrılmıştır. Kalkınma Planı’nda söz konusu kategorilerle ilgili

ortaya çıkan sorunlar, eksiklikler ve yetersizlikler hakkında tespitler/durum analizi yapılmıştır. İlgili Kalkınma Planı'nda “*Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum*” ana kategorisi ve alt kategorileri ile ilgili yapılan durum analizi şunlardır (DPT, 2013: 29-47):

“Beşeri sermayenin güçlendirilmesi için iş ve yaşama ilişkin bilgi, beceri ve yetenekleri yüksek ve sağlıklı bireylerin yetişmesi önem arz etmektedir...” (Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum-131.madde)

“...Diğer yandan, eğitim sistemi, işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmış ve eğitilmiş genç bireylerin işsizlik oranlarında sağlanan düşüş sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir.” (Eğitim-140.madde)

“Gençlerin işgücüne katılımının düşüklüğü, genç işsizliğinin yüksek olması ve gençlerin temel becerilerindeki eksiklik önemini korumaktadır.” (Çocuk ve Gençlik, 261.madde)

“Bu gelişmelere karşın, başta gençler ve kadınlarda olmak üzere işgücüne katılımın ve istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması, iş kazalarının ve kayıt dışı istihdamın önlenmesi, işgücü niteliğinin yükseltilmesi ve kırılğan istihdamın azaltılması hususları önemini korumaktadır. İşgücü piyasasında etkinliğin artırılması amacıyla güvenceli esnek çalışma, kıdem tazminatı, alt işverenlik, sosyal diyalog, aktif ve pasif işgücü programları gibi alanlarda sosyal taraflarla birlikte uzlaşıyla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir.” (İstihdam ve Çalışma Hayatı-312.madde).

2003-2018 döneminin son Kalkınma Planı'nda; gençler arasındaki işsizlik sorunun varlığını sürdürdüğüne, eğitim sisteminin gençleri çalışma hayatına hazırlamada yeterince etkin olamadığına, dezavantajlı grupların istihdama katılımı için mevcut istihdam politikalarının geliştirilmesi gerektiğine ve gençlerin işsiz kalmasında pratik becerilerin eksikliğinin neden olduğuna dikkat çekilmiştir. Kalkınma Bakanlığı'nın eğitim ve istihdam sektörüne yönelik yaptığı bu durum analizleri, hem genç işsizliği sorunun nedenlerine hem de ilgili sorunun çözümünde nasıl bir yol izlenmesi gerektiğine dair ifadeleri içermesi açısından önemlidir.

Sonuç olarak, DPT ve Kalkınma Bakanlığı tarafından genç işsizliği sorununa yönelik durum tespitleri ile önceki kısmında paylaşılan farklı kurumların stratejik planlarındaki bulgular, çoğunlukla gençlerin işsiz kalma nedenleri üzerinden aktif istihdam politikalarını geliştirmeye odaklandığı için “ortak” bir bakış açısının varlığı söz konusudur. Ancak kalkınma planları, STB, GSB ve MEB tarafından yayınlanan stratejik planlar haricindeki bulgulara, hedef düzeyinde doğrudan genç istihdamının artırılmasına odaklanmadığı görülmüştür. Özetle, genç işsizliği sorununun çözümünü de şekillendirecek olan sorun tanımı (politika çerçevesi) konusunda “ortak” görüşlerin varlığından dolayı, bu boyut için entegrasyonun sağlandığından bahsedilebilir.

3.2. Alt Sistemlerin Katılımı Boyutu

Politika entegrasyonunun ikinci boyutu olan alt sistemlerin katılımı; farklı sektörleri ilgilendiren politika sorunlarının yönetimine dâhil olan politika aktörlerini göstermesi açısından önemlidir. Birden çok sektörü ilgilendiren bir meselenin yönetişimine farklı sektörlerden çok sayıda aktörün katılım göstermesi ve “ortak” bir bakış açısı benimsemesi, ilgili sorunun gündeme gelmesini kolaylaştırabilir. Şekil 4.13’te farklı sektörlerin bakanlıklarının ve kamu kurumlarının politika belgelerindeki hedeflerinin hangi alt kodlarla daha çok kodlandığı gösterilmektedir.

Kod Sistemi	ÇSGB	GSB	HMB	MEB	STB	İŞKUR	MYK	TOPLAM
Genç İşsizliği Önlemeye Yönelik Politika Araçları								0
Kariyer, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Verilmesi						■		4
Sosyal Tarafların Katılımının Sağlanması	■							2
İstihdam Teşviklerinin Sağlanması								0
Gençlere Yönelik Yeni İstihdam Fırsatlarının Oluşturulması	■					■		2
Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi	■			■		■	■	6
Eğitim Politikalarının İyileştirilmesi				■				1
Girişimciliğin Desteklenmesi				■	■	■		5
Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi				■	■	■	■	7
Genç İşsizliği Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri								0
İstihdam Piyasasının ve Kurumlarının Revizyonu				■				1
Ekonomik Büyümenin ve İstikrarın Desteklenmesi			■					3
Sektörel İş Birliğinin Sağlanması	■			■	■	■		5
Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi		■		■		■	■	8
Genç İstihdamının Artırılması	■	■	■	■	■	■	■	14
TOPLAM	6	2	6	10	4	22	8	58

Şekil 4.13. Politika Hedeflerinin Kodlandığı Temalar ve Alt Kodları Gösteren Kod Matris Tarayıcısı⁴

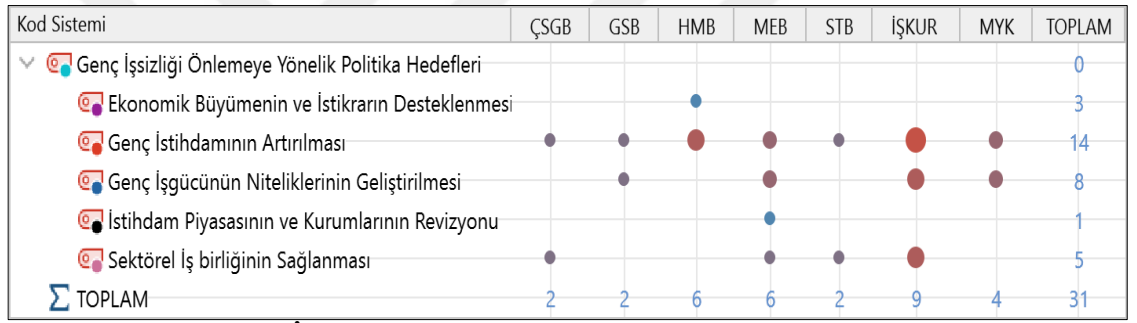
Şekil 4.13'te görüldüğü üzere Türkiye'deki genç işsizliği sorununu çözmeye yönelik istihdam (İŞKUR ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı), ekonomi ve maliye (Hazine ve Maliye Bakanlığı), eğitim (Milli Eğitim Bakanlığı ve Mesleki Yeterlilik Kurumu), sanayi (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı) gibi farklı sektörlerden bakanlıkların ve kuruluşların (tabloda yer almasa da Kalkınma Bakanlığı) sürece dahil olmuştur. Bu durum, aynı zamanda genç işsizliği sorunun birden çok sektörü ilgilendiren çok boyutlu bir sorun olduğunu da göstermektedir. Ancak bu sürece çok sayıda aktörün dâhil olması, onların ilgili sorunu kesinlikle çözeceğini garanti etmemektedir. Çünkü Şekil 4.13'e göre sürece dâhil olan bakanlıkların ve kurumların politika hedeflerindeki kodlamaların sayısı birbirinden farklılaşmaktadır. Bu farklılıklar, alt sistemlerin, genç işsizliğini çözmeye yönelik "ortak" bir bakış açısı benimsemediğini göstermektedir. Şekil 4.13'e göre en fazla kodlamanın yapıldığı politika hedefleri, İŞKUR (22) ve MEB (10) aktörlerine aittir. Her iki aktörün politika hedeflerinde, "Genç İşsizliği Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri" temasına ait "Genç İstihdamının Artırılması" alt kodu en çok kodlanmıştır. Dolayısıyla, farklı sektörlerin katılımıyla oluşan alt sistemlerin, genç işsizliğini çözme noktasında farklı politika hedeflerine

⁴ Söz konusu araç, MAXQDA 2022 programındaki "Görsel Araçlar" sekmesindeki "Kod Matris Tarayıcısı" ile tasarlanmıştır.

odaklanması, yani “ortak” bir bakış açısı benimsememesi entegrasyonun gerçekleşmesini engellemektedir.

3.3. Politika Hedefleri Boyutu

Politika entegrasyonunun üçüncü boyutu ise çok boyutlu sorunları çözmeye yönelik tasarlanan ve farklı sektörlerle bağlantısı olan politika hedefleridir. Hedeflenen düzeyde entegrasyonun gerçekleşmesi, mevcut sorunu çözmek için farklı sektörlerle ilişkili ve tutarlı politika hedeflerinin formüle edilmesiyle mümkün olabilir. Şekil 4.14’te farklı sektörlerin bakanlıklarının ve kamu kurumlarının politika belgelerindeki hedeflerinin “Genç İşsizliği Çözmeye Yönelik Politika Hedefleri” temasında hangi alt kodlarla daha çok kodlandığı gösterilmektedir.



Şekil 4.14. “Genç İşsizliği Çözmeye Yönelik Politika Hedefleri” Temasında Kodlanan Politika Hedefleri ile İlgili Alt Kodları Gösteren Kod Matrisi Tarayıcısı

Şekil 4.14’te farklı kamu kurumlarının ve bakanlıkların politika belgelerindeki hedeflerin, “Genç İşsizliği Önlemeye Yönelik Politika Hedefleri” temasında “Genç İstihdamının Artırılması” ile “Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi” alt kodlarında daha sık kodlandığı görülmektedir. “Genç İşgücünün Niteliklerinin Geliştirilmesi” alt kodu, eğitim ve istihdam sektörleri ile ilişkilidir. “Sektörel İş Birliğinin Sağlanması” ve “Ekonomik Büyümenin ve İstikrarın Desteklenmesi” alt kodları; istihdam, sanayi, eğitim ve ekonomi gibi farklı sektörlerle bağlantısı olan politika hedefleriyle kodlanmıştır. Ancak kodlanma sayısı/frekansı yüksek değildir. Türkiye’de 2003-2018 dönemleri arasında genç işsizliği çözmeye odaklanan politika hedeflerinin bazıları; sorunun yapısına bağlı olarak birden çok sektörle ilişkili ve tutarlı

olacak şekilde formüle edilmiştir. Ancak bu hedeflerin sayısının az olması, yeterli düzeyde entegrasyonun gelişimini sınırlandırabilmektedir.

3.4. Politika Araçları Boyutu

Politika entegrasyonunun son boyutu olan politika araçlarında, çok boyutlu sorunları çözmeye yönelik politika karışımları veya politika paketleri ön plana çıkmaktadır. Söz konusu politika karışımları/paketleri, ilgili sorunun çözümünde entegrasyonu sağlamak adına çok sayıda politika aracından oluşmaktadır. Şekil 4.15’te farklı sektörlerin bakanlıklarının ve kamu kurumlarının politika belgelerindeki hedeflerinin “Genç İşsizliği Çözmeye Yönelik Politika Araçları” temasında hangi alt kodlarla daha çok kodlandığı gösterilmektedir.

Kod Sistemi	ÇSGB	GSB	HMB	MEB	STB	İŞKUR	MYK	TOPLAM
Genç İşsizliği Önlemeye Yönelik Politika Araçları								0
• Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi	•			•		•	•	6
• Eğitim Politikalarının İyileştirilmesi				•				1
• Gençlere Yönelik Yeni İstihdam Fırsatlarının Oluşturulması	•					•		2
• Girişimciliğin Desteklenmesi				•	•	•		5
• İstihdam Teşviklerinin Sağlanması								0
• Kariyer, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerinin Verilmesi						•		4
• Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi				•	•	•	•	7
• Sosyal Tarafların Katılımının Sağlanması	•							2
Σ TOPLAM	4	0	0	4	2	13	4	27

Şekil 4.15. “Genç İşsizliğini Önlemeye Yönelik Politika Araçları” Temasında Kodlanan Politika Hedefleri ile İlgili Alt Kodları Gösteren Kod Matris Tarayıcısı

Şekil 4.15’te farklı kamu kurumlarının ve bakanlıkların politika belgelerindeki hedeflerin, “Genç İşsizliği Önlemeye Yönelik Politika Araçları” temasında “Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi”, “Aktif İstihdam Politikalarının Geliştirilmesi” ve “Girişimciliğin Desteklenmesi” alt kodlarında daha sık kodlandığı görülmektedir. Genç işsizliği önlemede tercih edilen mesleki ve teknik eğitimler; işbaşı eğitim programları, staj gibi uygulamalı eğitimleri, mesleki eğitim kursları, yani hem teorik hem de pratik eğitim gibi birden çok amaca odaklanan politika araçlarından oluşmaktadır. Diğer yandan, gençlerin girişimciliğinin desteklenmesi; gençlerde girişimcilik kültürünün oluşmasını sağlayan eğitimler, kendi işini kurmasını sağlayacak maddi yardımlar/teşvikler gibi çok sayıda politika aracını içermektedir. Türkiye’de 2003-2018

dönemleri arasında genç işsizliği çözmeye odaklanan politika hedeflerinde; genelde politika araçlarına ve gelişimine, özelde birden çok sektörle ilişkili politika araçlarından bazılarına vurgu yapıldığı görülmektedir. Bu da Türkiye’de çok boyutlu sorunun çözümüne yönelik politika karışımlarının varlığına işaret etmektedir. Ancak bu tür araçların sayısının az olması ve sosyal tarafların katılımının sağlanması gibi bazı araçların sadece tek sektörle ilişkili olması, gençlerin işgücü piyasasına yüksek düzeyde entegrasyonunu sağlama konusunda politika araçlarının yeterli olmadığını göstermektedir.



SONUÇ

Gençlerin işgücü piyasasına geçiş sürecinde ortaya çıkan sorunlar, geçmişten bugüne varlığını sürdürmektedir. Çünkü küresel ve ulusal ölçekte gençlerin istihdama katılımını sağlamayı amaçlayan politika alternatifleri tasarlamak ve bunları uygulamak, mevcut sorunun ortadan kalkmasında veya azalmasında etkili ve verimli olmamıştır. Diğer taraftan, genç işsizliği sorununun doğasında, makro veya mikro kaynaklı faktörler yer almaktadır. Genç işsizliğinin nedenleri olarak gruplandırılan bu faktörler; işgücü piyasasından, genç bireylerin vasıflarından, küresel ekonomik gelişmelerden kaynaklı bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, genç işsizliği sorununun doğasında, farklı aktörlerin şekillendirdiği bir karmaşıklık vardır. Ayrıca, genç işsizliği sorununun; farklı sektörlerdeki aktörlerin birbiriyle uyuşmayan, yani ortak bir görüş çerçevesinde sorunu çözmemesi nedeniyle uyuşmazlıkları ve belirsizlikleri de içermesi söz konusudur. Bu doğrultuda, genç işsizliğinin “çetrefilli” sorunlara örnek olarak gösterilmesi mümkündür. Diğer taraftan, genç işsizliğinin; “çetrefilli” sorunlarda olduğu gibi yetkili politika aktörleri tarafından gündeme alınıp çözülmediği takdirde hem gençler hem de ülke açısından önlenemez boyutta ağır sonuçları olabilir. Nitekim literatürde ve uygulama sürecinde, işsiz kalan gençlerin ekonomik, toplumsal ve psikolojik boyutta yan etkilerinin olduğu görülmektedir. Söz konusu olumsuz sonuçlar; ülkelerin ekonomik ve mali sisteminde bozulmaların yaşanmasına, gelirlerinin düşmesine ve giderlerinin artmasına da neden olabilir.

Çetrefilli sorunlar bağlamında “genç işsizlik” incelendiğinde, ilgili sorunun çözülmesine yönelik kesin bir alternatif ileri sürmek ya da sorun tanımlı yapmak mümkün değildir. Çünkü genç işsizliği sorununu; “gençlerin niteliklerinin işgücü piyasasının gereklerine uygun olmaması” nedeniyle ortaya çıkarsa çözüm olarak gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonunu sağlayacak eğitim programlarının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili sorunun çözülebileceği düşünülebilir. Diğer taraftan, genç işsizliğine; “ekonomik durgunluklar ve krizler” ya da “toplam talep yetersizliği” nedenlerinden kaynaklı bir şekilde sorun tanımlı yapılsa çözüm olarak ekonomik sorunların giderilmesine vurgu yapan alternatif ön plana çıkacaktır.

Dolayısıyla, genç işsizliği sorununu tanımlamaya ve çözmeye yönelik net bir formülasyonunun olmaması, bu sorunun Rittel ve Webber'in tanımladığı “çetrefilli” sorunlar tipolojisinde yer almasına neden olabilir.

Çetrefilli sorunlar, geliştirilecek çözüm önerileriyle tamamen ortadan kaldırılması ya da durdurulması söz konusu değildir. Nitekim genç işsizlik, 1980’li yıllardan itibaren azalış veya artış eğilimi göstererek sorun varlığını korumaya devam etmektedir. Öte yandan, genç işsizliği çözmeye yönelik geliştirilen aktif ve pasif istihdam politikaları ile eğitim politikaları, bu sorunu ortadan kaldırma veya durdurma noktasında etkili olmamaktadır. Ayrıca, genç işsizliği sorunu, sadece farklı faktörlerin varlığından dolayı gençlerin işsiz kalmasını ifade etmemektedir. Genç işsizliği; gençlerin işgücü piyasasına dâhil olmamasını ifade etmekten öte, eğitim-istihdam arasında uyumsuzluğun olması, eğitim politikalarının yetersizliği, istihdamı destekleyici ekonomik büyümenin sağlanmaması, işgücü piyasasındaki kurumların ve aktif istihdam politikalarının gençlerin istihdamını sağlamada yetersiz olması gibi farklı sorunların belirtilerini veya semptomlarını içeren bir doğaya sahiptir. Bu yönüyle genç işsizlik; farklı sektörlerdeki sorunların belirtilerini de ortaya çıkarabilmesinden dolayı, “çetrefilli” bir sorun olarak görülebilir.

Dünyada çetrefilli sorunlardan biri olan genç işsizliğinin çözümü için ülkelerin yanı sıra, AB, BM gibi uluslararası politika aktörleri de politikalar ve programlar geliştirme sürecine dâhil olmaktadır. Bu süreçte, Almanya’da başarılı bir şekilde uygulanan çıraklık ve mesleki eğitim programları, ülkelerin de genç işsizliğini çözmeye yönelik uygulamalı eğitime öncelik veren programlar ve politikalar tasarlamasını etkilemiştir. Dijital dönüşüm süreci de gençlerin teknolojik gelişmelere uygun bir şekilde işgücü piyasasına entegrasyonunu sağlayacak yeni iş alanlarının ve programlarının oluşturulmasını beraberinde getirmiştir. Söz konusu süreç, karmaşık, çok boyutlu ve çetrefilli bir sorun olan genç işsizliğine karşılık mevcut politikaların güçlendirilmesinin yanı sıra, yeni ve farklı politikaların da geliştirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Uluslararası bağlamın yanı sıra, Türkiye’de de 2000’li yıllarda genç

istihdamına öncelik veren kurum ve girişim sayısında giderek artış olduğu görülmektedir.

Türkiye’de 1980’li yıllara kıyasla 2000’lerden itibaren %20’nin üzerine çıkan genç işsizliği oranlarının azalmaması, geliştirilen çözümlerin ilgili sorunu çözmede performansının düşük olduğunu göstermektedir. Söz konusu süreçte, genç işsizlik oranlarının yükselmesinde 2001 ve 2008 yıllarındaki ekonomik krizler de etkili olmuştur. Ayrıca, 15-24 yaş grubundaki genç işsizlik oranları, 15-64 yaş grubundaki yetişkin nüfustaki genel işsizlik oranlarından daha fazladır. Nitekim bu durum, Türkiye’de farklı kurumların politika belgelerinde gündeme gelmiştir. 2003-2018 döneminde yürürlükte olan kalkınma planlarında; genç işsizlik oranlarının, özellikle eğitilmiş gençler arasında daha yüksek olduğuna dikkat çekilmektedir. Kalkınma planlarının yanı sıra, ÇSGB tarafından hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve bu stratejiyle ilişkili eylem planlarında da genç işsizliği sorununa ve bu sorunun çözülmesine yönelik politikaların geliştirilmesi gerektiğine doğrudan yer verilmiştir.

Türkiye’de genç işsizliği sorunu, eğitim-istihdam arasında yeterli düzeyde ilişkinin kurulmamasından dolayı, yani işgücü piyasasına uygun eğitim anlayışının geliştirilememesinden kaynaklanmaktadır. Bu sorun tanımı; genellikle ilgili kalkınma planlarının, istihdam stratejilerinin ve stratejik planların “ortak” noktasını oluşturmaktadır. Dolayısıyla, çetrefilli bir sorun örneği olan “genç” işsizliğine yönelik politika çerçevesinin oluşmasında aktörlerin birbiriyle uyduğu görülmektedir. Bu süreç, politika entegrasyonunun ilk boyutuyla ilgilidir. İlk boyutta, sorunu çözmeye yönelik yeterli düzeyde entegrasyon sağlanmıştır. Politika entegrasyonunun ikinci boyutu olan alt sistemlerin katılımında; genç işsizliği çözmeye yönelik farklı sektörlerden aktörlerin sürece dâhil olduğu, ancak kendi sektörleriyle ilgili politika hedeflerini daha çok benimsediği anlaşılmıştır. Bu boyutta, farklı aktörlerin politika hedeflerine yönelik “ortak” bir bakış açısı geliştirmemesi, entegrasyonun gelişmesini engellemektedir. Politika entegrasyonunun üçüncü boyutu olan politika hedeflerinde; genç işsizliği önleme noktasında ilgili politika belgelerindeki hedeflerin sektörler arasındaki etkileşime yeterli düzeyde odaklanmadığı görülmüştür. Politika entegrasyonunun son

boyutu olan politika araçlarında ise genç işsizliğini önleme konusunda bütünleşik politika araçlarının sayısının az olduğu, bu yüzden de entegrasyonun oluşumunun sınırlandığı tespit edilmiştir. Nitel veri toplama yöntemleri ve analizleri sonucu kurumsal dokümanlardan elde edilen bulgular, Türkiye'nin 2003-2018 yılları arasında genç işsizliği önlemeye yönelik güçlü bir entegrasyon profili sergilemediğini göstermektedir. Dolayısıyla, Türkiye'nin üretken ve dinamik olan genç nüfusunun işgücü piyasasına entegrasyonunu sağlamak için sektörler arası “ortak” bakış açısını geliştirecek politikaları ve hedefleri, birden çok politika aracını içeren stratejileri ve planları hazırlaması ve bunları yönetim mantığı içerisinde uygulaması gerekmektedir.



KAYNAKÇA

AÇIKGÖZ, F. (2017) “Seçilmiş Ülke Uygulamalarında Genç İstihdamına Yönelik Aktif İşgücü Politikaları ve İŞKUR İçin Öneriler”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü**, Ankara.

ADIGÜZEL, M. (2021) “Türkiye’de Genç İşsizliği Etkileyen Faktörler”, **Econharran Harran Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 5, Sayı 8, ss. 100-129.

AKCAN, A. T. (2018) “Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **Gençlik Araştırmaları Dergisi**, Cilt 6, Sayı 14, ss 35-54.

AKDOĞAN, A. A. (2015) “Gündem Belirleme”, **Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama**, Der.: Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, 2.bs., Ankara, Adres Yayınları, ss. 210-227.

AKGÜL, A.; A. KAPTI (2010) “Türkiye’nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi”, **Yerelden Küresele Sınıraşan Suçlar**, Ed.: Süleyman Özeren, Mehmet Alper Sözer, Oğuzhan Ömer Demir, Ankara, Polis Akademisi Yayınları, 2010, ss. 75-99.

AKMAN, E. (2020) **Kamu Politikası**, 3.bs., Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık.

AKMAN, E.; E. Y. AKÇAY, Ç. ARGUN (2011) “Avrupa Birliği’nin Değişen Nüfus Yapısında Gençler ve AB’nin Gençlik Politikaları”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 11, Sayı 21, ss. 41-72.

Aktif İşgücü Programları (t.y.), “Çevrimiçi” <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-igucu-programlari/> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

ALAN, H. (2020) “Genç Girişimciliği ve Sosyal Girişimcilik: Üniversite Öğrencileri Üzerinde Bir Araştırma”, **OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, Cilt 16, Sayı 28, ss. 145-175.

ALTUNOK, H. (2019) “Kamu Politikası”, **Kamu Yönetimi Ansiklopedisi**, Ed.: Yasemin Mamur Işıkcı, Esmeray Alacadağlı, Ankara, Astana Yayınları, 2019, ss. 463-468.

ANJA, B.; R. EWALD (2006) “Policy Integration and Coordination: Theoretical, Methodical and Conceptual Aspects”, **Proceedings of the 1st cost action E51 joint MC and WG meeting**, Grosspetersdorf, Austria, ss. 31-48.

ARPAT, B. (2020) “Bir Aktif İstihdam Politikası Olarak Sosyal Çalışma Programı: Üniversite Öğrencileri Üzerine Bir Uygulama”, **MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, ss. 327-340.

ASLAN, Ş.; A. KURŞUN (2018) “Durum (Örnek Olay) Çalışmaları”, **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: Nicel, Nitel ve Karma Tasarımlar İçin Bir Rehber**, Ed.: Şebnem Aslan, Konya, Eğitim Yayınevi, ss. 357-368.

Avrupa Eğitim Vakfı (2016) **Gençlik Odaklı Aktif İşgücü Piyasası Politikaları**, s.20-21, “Çevrimiçi”, <https://media.iskur.gov.tr/30239/genclik-odakli-aktif-iscucu-piyasasi-politikalari.pdf> Erişim Tarihi: 03/05/2022.

BABAOĞLU, C. (2017) “Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 15, Sayı 30, ss. 511-532.

BACAK, B.; Ö. TOPKAYA, G. GEZER (2015) “Yaşlanma, Gençlik ve Göç Ekseninde Küresel Demografik Dönüşüm ve Refah Devleti”, **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt 17, Sayı 1, ss. 2-28.

BATIE, S. S. (2008) “Fellows Address: Wicked Problems and Applied Economics”, **American Journal of Agricultural Economics**, Volume 90, Issue 5, ss. 1176-1191.

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2012), **Stratejik Plan (2013-2017)**, “Çevrimiçi” <https://www.sanayi.gov.tr/plan-program-raporlar-ve-yayinlar/stratejik-planlar/mu1303012103> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

BIRKLAND, T. A. (2007) “Agenda Setting in Public Policy”, **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, Ed.: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, USA, CRC Press: Taylor & Francis Group, 2007, ss. 63-78.

BRIASSOULIS, H. (2004) “Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How”, **2004 Berlin Conference “Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration”**, Berlin, Almanya, 3-4 Aralık, ss. 1-30.

BOLOGNESI, T.; F. METZ, S. NAHRATH (2021) “Institutional complexity traps in policy integration processes: a long-term perspective on Swiss food risk management ”, **Policy Sciences**, Volume 54, Issue 4, ss. 911-941.

BORNEMANN, B.; S. WEILAND (2021) “The UN 2030 Agenda and the Quest for Policy Integration: A Literature Review”, **Politics and Governance**, Vol.9, No.1, ss. 96-107.

BULUT, Y.; S. AKIN, Ö. F. KAHRAMAN (2017) “Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisi”, **Strategic Public Management Journal**, Cilt 3, Sayı 6, ss. 23-38.

CANDEL, J. J. L.; R. BIESBROEK (2016) “Toward a processual understanding of policy integration”, **Policy Sciences**, Vol.49, ss. 211-231.

CANDEL, J. J. L. (2019) “The expediency of Policy integration”, **Policy Studies**, ss. 1-16.

CEJUDO, G. M.; C. L. MICHEL (2017) “Addressing fragmented government action: coordination, coherence and integration”, **Policy Sciences**, Vol.50, ss. 745-767.

CEJUDO, G. M.; C. L. MICHEL (2019) “Instruments for policy integration”, **International Conference on Public Policy**, Montreal, Kanada, 26-28 Haziran, ss. 1-26.

ÇEVİK, H. H. (2013) “Kamu Politikası: Temel Kavramlar ve Süreçte Rol Oynayan Aktörler”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Ed.: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013, ss. 181-201.

ÇEVİK, H. H.; S. DEMİRCİ (2013) “Kamu Politikası Analizi ve Karar Verme”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Ed.: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013, ss. 203-221.

ÇONDUR, F.; N. C. ŞİMŞİR (2017) “Türkiye’de Eğitim Harcamaları, Ekonomik Büyüme ve Genç İşsizlik İlişkilerinin Analizi”, **Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6, ss. 44-59.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2008), **Stratejik Plan (2009-2013)**, “Çevrimiçi”
http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/vtBb6+CalismaveSosyalGuvencilik_BakanligiSP0913.pdf Erişim Tarihi: 06/12/2022.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2013), **Stratejik Plan (2014-2018)**, “Çevrimiçi”
http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/zKeJM+Calisma_Ba_stratejik_plan.pdf Erişim Tarihi: 06/12/2022.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2014), **Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2014-2016)**, “Çevrimiçi” http://www.uis.gov.tr/media/1372/eylem_planlari.pdf Erişim Tarihi: 06/12/2022.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2015), **Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2014-2016)**, “Çevrimiçi” <http://www.uis.gov.tr/media/1370/uis-2014-2023.pdf> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) (2017), **Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2017-2019)**, “Çevrimiçi” http://www.uis.gov.tr/media/1442/eylem_planlari02.pdf Erişim Tarihi: 06/12/2022.

DADZIE, C. E.; M. FUMEY; S. NAMARA (2020) **Youth Employment Programs in Ghana: Options for Effective Policy Making and Implementation**, Washington DC, World Bank Group.

DATTA, N.; A. E. ASSY; J. BUBA; S. JOHANSSON DE SILVA, S. M. WATSON (2018) “Integrated Youth Employment Programs: A Stocktake of Evidence on What Works in Youth Employment Programs”, **Jobs Working Paper**, Issue No. 24, “Çevrimiçi” <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31424> Erişim Tarihi: 01/02/2021.

Definition of Youth (t.y.), “Çevrimiçi” <https://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-definition.pdf> Erişim Tarihi: 03/03/2022.

DEMİR, F. (2020) **Kamu Yönetimi ve Politikası**, 1.bs., Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık.

DEMİR, F. (2020) “Kurumlar: Mahkemeler, Bürokrasiler ve Bütçeler”, **Kamu Politikası Yapımı: Kurumlar, Aktörler, Stratejiler**, Çeviri Ed.: Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Ankara, Pegem Akademi Yayıncılık, 2020, ss. 93-106.

DEMİRKASIMOĞLU, N. (2021) “Nitel Araştırma Geleneğinde Nicel Göstergelerin Kullanımı ve Genellenebilirlik Üzerine Bir Değerlendirme”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 42: Özel Sayı 1, ss. 231-242.

Demography - Young population (t.y.), “Çevrimiçi” <https://data.oecd.org/pop/young-population.htm> Erişim Tarihi: 11/01/2022.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2000), **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, “Çevrimiçi” <https://www.sbb.gov.tr/wp->

[content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf) Erişim Tarihi: 15/12/2022.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2006), **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, “Çevrimiçi” https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Plani-2007-2013.pdf Erişim Tarihi: 15/12/2022.

DURAK, ř.; V. KAYA (2014) “Türkiye’de İşsizlik ve İşsizliği Azaltmaya Yönelik Politikalar: Tarihsel Bir Bakış”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 28, Sayı 2, ss. 55-73.

EKİN, N. (1980) “Gençlerin İşsizlik Sorunu”, **Istanbul Journal of Sociological Studies**, Sayı 18, ss. 39-50.

EMİRGİL, B. F. (2020) “Gençlere Yönelik Sosyal Politikalar”, **Sosyal Politika**, Ed.: Aysen Tokol, Yusuf Alper, 11.bs., Bursa, Dora Yayınları, 2020, ss. 425-452.

ERDAYI, A. U. (2009) “Genç İşsizliği Sorununun Çözümüne Yönelik Ulusal Politikalar ve Türkiye”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt 3, Sayı 22, ss. 133-162.

ERGÜN, S. (2019) **1980’den Bugüne Türkiye’de Genç İşsizliği**, 1.bs., Ankara, Akademisyen Kitabevi.

EROL, S. I. (2013) “Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin ve Türkiye Örnekleri”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 24 Sayı 6 / Cilt 25 Sayı 1-2, ss. 15-43.

ES, M.; G. GÜVEN (2018) “2015 Yılı Ulusal İstihdam Strateji Bağlamında Genç İşsizliğini Azaltmaya Yönelik Politikaların Değerlendirilmesi”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt 7, Sayı 18, ss. 215-247.

European Commission (2016) **EU Youth Report 2015**, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

EUROSTAT (2022), **Youth uenemployment by sex, age and educational attainment level (2011-2020)**, “Çevrimiçi” https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_empl_090/default/table?lang=en Erişim Tarihi: 03/08/2022.

EUROSTAT (2022), **Youth Employment by sex, age and educational attainment level (2011-2020)**, “Çevrimiçi”

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_empl_010/default/table?lang=en

Erişim Tarihi: 03/08/2022.

EVLYAOĞLU, S. A. (2021) “Dünya Anayasalarında “Gençlik Hakları” İle İlgili Maddeler ve Türkiye’deki Duruma İlişkin Bir Değerlendirme”, **EKEV Akademi Dergisi**, Sayı 88, ss. 479-502.

GEERLINGS, H.; D. STEAD (2003) “The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research”, **Transport Policy**, Volume 10, Issue 3, ss. 187-196.

GENÇ, E. (2018) “Kamu Politikasında Değerlendirme”, **Kamu Politikası**, Ed.: Ramazan Şengül, 1.bs., Kocaeli, Umuttepe Yayınları, ss. 75-96.

GENÇLER, A. (2011) “Avrupa Birliği’nde Krizin İşsizliğe Etkisi ve İstihdam Teşvikleri”, **Çalışma İlişkileri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, ss. 1-25.

Gençlik ve Spor Bakanlığı (GSB) (2018), **Stratejik Plan (2018-2022)**, “Çevrimiçi” <https://sgb.gsb.gov.tr/Public/Edit/images/SGB/012014/2018-2022%20Stratejik%20Plan.pdf> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

GERAY, H. (2014) **İletişim Alanından Örneklerle Toplumsal Araştırmalarda Nicel ve Nitel Yöntemlere Giriş**, 1.bs., Kocaeli, Umuttepe Yayınları.

GIESSEN, L. (2011) “Horizontal Policy Integration”, **Green Issues and Debates: An A-to-Z Guide**, Ed.: Howard S. Schiffman ve Paul Robbins, USA, SAGE Publications, Inc, ss. 293-296.

GÜÇLÜ YILMAZ, F. (2014) “Farklı Ülkelere Göre Yaygın Mesleki Eğitim”, **Çağdaş Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, ss. 36-44.

GÜL, H. (2015) “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, **Yasama Dergisi**, Sayı 29, ss. 5-31.

GÜNDOĞAN, N. (1999) “Genç İşsizliği ve Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde Uygulanan Genç İstihdam Politikaları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 54, Sayı 1, ss. 63-79.

HATİPOĞLU, İ. (2015) “Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama”, **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi**, Ed.: Özer Köseoğlu, Mehmet Zahid Sobacı, 1.bs., Bursa, Dora Yayınları, 2015, ss. 153-170.

HEAD, B. (2008) “Wicked Problems in Public Policy”, **Public Policy**, Vol.3, No.2, ss. 101-118.

HEAD, B.; J. ALFORD (2015) “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management”, **Administration & Society**, Vol.47, No.6, ss. 711-739.

HEAD, B. W. (2019) “Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies”, **Policy and Society**, Volume 38, Issue 2, ss.180-197.

HEYWOOD, A. (2013) **Siyaset**, Çeviren: Bekir Berat Özipek, Bican Şahin, Mete Yıldız, Zeynep Kopuzlu, Bahattin Seçilmişoğlu, Atilla Yayla, 9.bs., Ankara, Adres Yayınları.

HEYWOOD, A. (2015) **Siyasetin Temel Kavramları**, Çeviren: Hayrettin Özler, 2.bs., Ankara, Adres Yayınları.

International Labour Organization (ILO) (2020) **Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs**, Geneva.

International Labour Organization (ILO) (2021) **World Employment and Social Outlook: Trends 2021**, Geneva.

International Labour Organization (ILO) (2022) **Global Employment Trends for Youth 2022: Investing in transforming futures for young people**, Geneva.

ILOSTAT (t.y.), **Youth unemployment by sex, age and duration (thousands) – Annual**, “Çevrimiçi”
https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer33/?lang=en&segment=indicator&id=EMP3EMP_SEX_AGE_EDU_NB_A Erişim Tarihi: 07/08/2022.

İstatistiklerle Gençlik, 2020 (17/05/2021), “Çevrimiçi”
<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Istatistiklerle-Genclik-2020-37242> Erişim Tarihi: 05/07/2022.

İSTİKBAL ÇETİNKAYA, N. I. (2018) “Kamu Politikalarında Uygulama”, **Kamu Politikası**, Ed.: Ramazan Şengül, 1.bs., Kocaeli, Umuttepe Yayınları, ss. 63-74.

İŞİĞİÇOK, Ö. (2018) **İstihdam ve İşsizlik**, 4.bs., Bursa, Dora Yayınları.

İŞKUR (2007), **Stratejik Plan (2008-2012)**, “Çevrimiçi”
<https://media.iskur.gov.tr/15256/2008-2012-stratejik-plan.pdf> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

İŞKUR (2010), **Stratejik Plan (2011-2015)**, “Çevrimiçi”
<https://media.iskur.gov.tr/15257/2011-2015-donemi-stratejik-plani.pdf> Erişim Tarihi:
06/12/2022.

İŞKUR (2012), **Stratejik Plan (2013-2017)**, “Çevrimiçi”
<https://media.iskur.gov.tr/15258/2013-2017-donemi-stratejik-plani.pdf> Erişim Tarihi:
06/12/2022.

İŞKUR (2017), **Stratejik Plan (2018-2022)**, “Çevrimiçi”
<https://media.iskur.gov.tr/19481/2018-2022-donemi-stratejik-plani.pdf> Erişim Tarihi:
12/12/2022.

İŞKUR (2020) **2020 Yılı İşgücü Piyasası Araştırma Sonuçları**, s.11, “Çevrimiçi”
<https://media.iskur.gov.tr/49003/2020.pdf> Erişim Tarihi: 03/03/2022.

JACOB, K.; A. VOLKERY (2004) “Institutions and Instruments for Government Self-Regulation: Environmental Policy Integration in a Cross-Country Perspective”, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, Volume 6, Issue 3, ss. 291-309.

JANN, W.; K. WEGRICH (2007) “Theories of the Policy Cycle”, **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, Ed.: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, USA, CRC Press: Taylor & Francis Group, 2007, ss. 43-62.

JORDAN, A.; A. LENSCHOW (2010) “Environmental Policy Integration: a State of the Art Review”, **Environmental Policy and Governance**, Volume 20, Issue 3, ss. 147-158.

Kadın, Genç ve Mesleki Yeterlilik Belgesi Olanların Teşviki (t.y.), “Çevrimiçi”
<https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/kadin-genc-ve-mesleki-yeterlilik-belgesi-olanlarin-tesviki/> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

KALE, N. (1990) “Türkiye’deki Gençlik Sorunlarının Kaynakları ve Bu Sorunların Çözüm Yolları”, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, Cilt 23, Sayı 2, ss. 783-805.

Kalkınma Bakanlığı (KB) (2013), **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, “Çevrimiçi”
https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf Erişim Tarihi: 15/12/2022.

KAPANİ, M. (2015) **Politika Bilimine Giriş**, 39.bs., Ankara, BB101 Yayınları.

KASAPOĞLU, M. M.; S. MURAT (2018) “Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye’de İŞKUR Tarafından Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarına Güncel Bir Bakış”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 10, Sayı 25, ss. 485-502.

KAYPAK, Ş.; M. BİMAY (2019) “Küreselleşme Sürecinde Kamu Politikalarında Yaşanan Değişimler”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, Cilt 6, Sayı 15, ss. 24-40.

KARABIYIK, İ. (2009) “Avantaj ve Dezavantajları İle Genç İşsizliğinin Değerlendirilmesi”, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 3-4, ss. 293-320.

KELLEÇİ, S. Ü.; Z. TÜRK (2016) “Genç İşsizliğin İncelenmesi: OECD Ülkeleri ve Türkiye Karşılaştırması”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt 5, Sayı 13, ss. 10-25.

KUVVETLİ YAVAŞ, H. (2021) “Türkiye’de Genç Kadın İşsizliği ve İşgücü Politikaları”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Cilt 1, Sayı 68, ss. 151-180.

KIRIŞIK, F.; Ö. SEZER (2015) “Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin (BİT) Kamu Politikası Oluşturma Sürecindeki Rolü”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 11, Sayı 2, ss. 199-215.

KNILL, C.; C. STEINBACHER, Y. STEINEBACH (2020) "Policy Integration: Challenges for Public Administration", **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, "Çevrimiçi"https://www.researchgate.net/publication/347521670_Policy_Integration_Challenges_for_Public_Administration Erişim Tarihi: 01/12/2021.

KOÇ, F. (2022) “Habis Sorun Perspektifinde Afet Olgusunun Yeri”, **Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 2, ss. 409-423.

KOÇ, N.; M. ŞAHİN (2020) “Türkiye’de İstihdamın Artırılmasına Yönelik Teşvik Politikalarının İncelenmesi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 19, Sayı 75, ss. 1294-1313.

KÖSEOĞLU, Ö. (2013) “Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye’ye İzdüşümleri”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 1, ss. 4-36.

KÖSEOĞLU, Ö.; Ö. F. KÖKTAŞ (2017) “Bilgi, Güç ve Siyasetin Kesişiminde Düşünce Kuruluşları: Kamu Politikaları Bağlamında Bir Analiz”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 15, Sayı 30, ss. 533-552.

KULAÇ, O.; H. S. ÇALHAN (2013) “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları”, **Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (DÜSBED)**, Sayı 10, ss. 205-225.

KURTULMUŞ, S. (2011) “Avrupa Birliği’nde İşsizlik ve İşsizliği Önleme Politikaları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı 41-42, ss. 159-180.

LAFFERTY, W.; E. HOVDEN (2003) “Environmental policy integration: towards an analytical framework”, **Environmental Politics**, Volume 12, Issue 3, ss. 1-22.

LAMBA, M.; S. ÖZTOP (2020) “Politika Müdahaleleri ve Ağbağlar”, **Kamu Politikası Yapımı: Kurumlar, Aktörler, Stratejiler**, Çeviri Ed.: Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Ankara, Pegem Akademi Yayıncılık, 2020, ss. 107-121.

LANG, A.; J. TOSUN (2014) “Policy Integration und verwandte Ansätze: Möglichkeiten der Theorieintegration”, **Zeitschrift für Politikwissenschaft**, Cilt 24, Sayı 3, ss. 353-371.

Maliye Bakanlığı (MB) (t.y.), **Stratejik Plan (2013-2017)**, “Çevrimiçi” <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/Maliye-Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-2013-2017-Stratejik-Plan%C4%B1.pdf> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

Maliye Bakanlığı (MB) (t.y.), **Stratejik Plan (2008-2012)**, “Çevrimiçi” <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/Maliye-Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-2008-2012-Stratejik-Plan%C4%B1.pdf> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

Maliye Bakanlığı (MB) (t.y.), **Stratejik Plan (2018-2022)**, “Çevrimiçi” <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/Maliye-Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-2018-2022-Stratejik-Plan%C4%B1.pdf> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

MATEI, A.; T. C. DOGARU (2012) “Coordination of Public Policies through Strategic Planning Instruments: Romania Case study”, **The 20th NISPAcee Annual Conference: “Public Administration East and West: Twenty Years of Development”**, Ohrid, Republic of Macedonia, 23-26 Mayıs, ss. 1-12.

MEIJERS, E.; D. STEAD (2004) “Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review”, **2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration**, Berlin, Almanya, 3-4 Kasım, ss. 1-15.

METİN, B. (2016) “Genç İşsizliği İle Mücadelede Aktifleştirme Stratejileri: İstihdama Geçişte Güçlü Bir Politika Aracı Mı?”, **Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt 5, Sayı 11, ss. 76-105.

MEVZUAT (1982) **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, “Çevrimiçi” <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> Erişim Tarihi: 02/02/2021.

MEVZUAT (2010), **İstihdam ve Meslekî Eğitim İlişkisinin Güçlendirilmesi Eylem Planı Hakkında Karar**, “Çevrimiçi” <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/07/20100715-3-1.pdf> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

MEVZUAT (2018) **1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)**, “Çevrimiçi” <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> Erişim Tarihi: 03/05/2021.

Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) (2009), **Stratejik Plan (2010-2014)**, “Çevrimiçi” http://sgb.meb.gov.tr/str_yon_planlama_v2/mebstratejikplan.pdf Erişim Tarihi: 06/12/2022.

Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) (2015), **Stratejik Plan (2015-2019)**, “Çevrimiçi” https://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2015_09/10052958_10.09.2015sp17.15imzasz.pdf Erişim Tarihi: 06/12/2022.

MURAT, S.; L. ŞAHİN (2011) “Nedenleri ve Sonuçları Bakımından Gençler Arasında Yaygınlaşan İşsizlik”, **Istanbul Journal of Sociological Studies**, Sayı 44, ss. 1-48.

MUŞMAL, H.; İ. GÜRBÜZ (2018) “Doküman İncelemesi”, **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: Nicel, Nitel ve Karma Tasarımlar İçin Bir Rehber**, Ed.: Şebnem Aslan, Konya, Eğitim Yayınevi, ss. 217-243.

MÜLAZIMOĞLU, M. E. (2018) “Kamu Politikasında Aktörler”, **Kamu Politikası**, Ed.: Ramazan Şengül, 1.bs., Kocaeli, Umuttepe Yayınları, ss. 33-50.

Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK) (2012), **Stratejik Plan (2011-2015)**, “Çevrimiçi” <https://www.myk.gov.tr/images/articles/editor/StratejikPlan16112011.pdf> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK) (2016), **Stratejik Plan (2016-2020)**, “Çevrimiçi” https://www.myk.gov.tr/images/articles/strateji/stratejik_plan/MYK_Stratejik_Plan_rev_2.pdf Erişim Tarihi: 06/12/2022.

OECD (t.y.), **Young population:Total, % of population(1970 – 2021)**, “Çevrimiçi” <https://data.oecd.org/pop/young-population.htm> Erişim Tarihi: 03/08/2022.

OECD (t.y.), **Unemployment rate by age group: 15-24 year-olds, %labour force, (1980-2020)**, “Çevrimiçi” <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-by-age-group.htm#indicator-chart> Erişim Tarihi: 03/08/2022.

ORHAN, G. (2004) “Centralised Regulation, Grassroots Involvement, Key Policy Actors or All? Conditions of Successful Policy Integration in Turkey”, **2004 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change: Greening of Policies - Policy Integration and Interlinkages**, Berlin, Almanya, 3-4 Aralık, ss. 1-20.

ORHAN, G.; L. YALÇIN (2015) “Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerlendirme”, **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi**, Ed.: Özer Köseoğlu, Mehmet Zahid Sobacı, 1.bs., Bursa, Dora Yayınları, 2015, ss. 171-204.

ORHAN, G. (2021) “Conditions of Environmental Policy Integration for Sustainability: The Politics of Multiple Dividends at Local Government Level in Turkey”, **Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi (BANÜSAD)**, Cilt 4, Sayı 2, ss. 1-20.

ORKUNOĞLU ŞAHİN, I. F. (2020) “Genç İşsizliği ve Mücadele Yöntemleri”, **Gençlik Araştırmaları Dergisi**, Cilt 8, Sayı 20, ss. 135-157.

Özel İstihdam Büroları (t.y.), “Çevrimiçi” <https://www.iskur.gov.tr/ozel-istihdam-burolari> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

PERSSE, A. (2004) “Environmental Policy Integration: An Introduction”, Stockholm Environment Institute, **PINTS–Policy Integration for Sustainability Background Paper**, “Çevrimiçi” <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/Policy-institutions/EPI.pdf> Erişim Tarihi: 15/02/2021.

PETERS, G. B. (2017) “What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program”, **Policy and Society**, Volume 36, Issue 3, ss. 385-396.

PETERS, B. G.; M. TARPEY (2019) “Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems”, **Policy and Society**, Volume 38, Issue 2, ss. 218-236.

RITTEL, H. W. J.; M. M. WEBBER (1973) “Dilemmas in a General Theory of Planning”, **Policy Sciences**, Volume 4, Issue 2, ss. 155-169.

Policy Integration (t.y.), “Çevrimiçi”
<https://www.oecd.org/governance/pcsd/toolkit/guidance/Policy%20Integration.pdf>
Erişim Tarihi: 12/02/2021.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (STB) (t.y.), **Stratejik Plan (2010-2014)**, “Çevrimiçi”
<http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/9QZsu+SanayiveTicaretBakanligiSP1014.pdf> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

SCHIEFLOE, P. M. (2021) “The corona crisis: a wicked problem”, **Scandinavian Journal of Public Health**, Volume 49, Issue 1, ss. 5-8.

SIDNEY, M. S. (2007) “Policy Formulation: Design and Tools”, **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, Ed.: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, USA, CRC Press: Taylor & Francis Group, 2007, ss. 79-88.

SOBACI, M. Z. (2008) “Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 63, Sayı 3, ss. 145-159.

STEURER, R. (2004) “Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration”, **Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies–Interlinkages and Policy Integration**, Berlin, Almanya, 1 Nisan-31 Aralık, ss.1-13.

ŞAHİN, M. C. (2007) “Sanayi Toplumundan Sanayi Sonrası Topluma Farklılaşan Gençlik Hallerinin Sosyolojik Görünümü”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, ss. 157-177.

ŞENER, S. (2013) **Türkiye’de Gençlik: Beklentiler, Problemler, Düşünceler**, 4.bs., İstanbul, İnkılâb Yayınları.

ŞENGÜL, R. (2018) “Kamu Politikasında Kavramsal Çerçeve”, **Kamu Politikası**, Ed.: Ramazan Şengül, 1.bs., Kocaeli, Umuttepe Yayınları, ss. 7-18.

ŞİRİN, S. (2020) **Yetişin Gençler: Ergenlikten Yetişkinliğe Geçiş Kılavuzu**, 1.bs., Doğan Kitap.

SOYLU, Ö. B.; B. N. AYDIN (2020) “Genç İşsizliğin Gelişimi, Belirleyicileri ve İktisadi Politikalar: Avrupa Birliği-Türkiye Karşılaştırması”, **EKEV Akademi Dergisi**, Sayı 82, ss. 339-360.

TAŞ, S.; S. G. BOZKAYA (2012) “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikaları”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, ss. 151-176.

TAŞ, H. Y.; M. BİLEN (2014) “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Genç İşsizliği Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt 3, Sayı 6, ss. 50-69.

TAŞ, H. Y.; M. KÜÇÜKOĞLU, M. DEMİRDÖĞMEZ (2018) “Türkiye’de Genç İşsizliği Sorunu ve Alternatif Çözüm Önerileri”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt 7, Sayı 18, ss. 279-294.

TATLIYER, M. (2020) **İstihdamı Paylaşmak: İşsizliğin Nedenleri ve Çözümü**, 2.bs., İstanbul, SETA Kitapları.

TEKİN, A. (2021) “2000’li Yıllardan Günümüze Türkiye Ekonomisinde Genç İşsizlik Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt 28, Sayı 3, ss. 447-466.

TERMEER, C. J. A. M.; A. DEWULF, R. BIESBROEK (2019) “A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice”, **Policy and Society**, Volume 38, Issue 2, ss. 167-179.

TUNCAY, S. (2000) “Türkiye’de Gençlik Sorunlarının Psikolojik Boyutu”, **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, ss. 231-257.

TURNBULL, N.; R. HOPPE (2019) “Problematizing ‘wickedness’: a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice”, **Policy and Society**, Volume 38, Issue 2, ss. 315-337.

TÜİK (t.y.), **İşgücü İstatistikleri (1988-2013)**, “Çevrimiçi” <https://biruni.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul> Erişim Tarihi: 03/08/2022.

TÜİK (t.y.), **İşgücü İstatistikleri (2014 ve Sonrası)**, “Çevrimiçi” <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr> Erişim Tarihi: 03/08/2022.

Türkiye Cumhuriyeti Gençlik ve Spor Bakanlığı (2017) **Dünya Ülkeleri Ulusal Gençlik Stratejileri Raporu**, s.3, “Çevrimiçi” https://yayinlar.gsb.gov.tr/Public//Files/2018.01.31_10.25.30_D%C3%BCnya_%C3%9Clkeleri_Ulusal_Gen%C3%A7lik_Stratejileri.pdf Erişim Tarihi: 03/06/2022.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019) **11. Kalkınma Planı (2019-2023)**, s.147, “Çevrimiçi” [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On Birinci Kalkinma Plani-2019-2023.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf) Erişim Tarihi: 07/08/2022.

ULUDAĞ, E. (2014) “Genç İstihdamını Artırmada Girişimcilik: Çeşitli Ülke Uygulamaları ve İŞKUR’un Rolü”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü**, Ankara.

Unemployment – youth total (% of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) (t.y.), “Çevrimiçi” <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS> Erişim Tarihi: 11/07/2022.

Unemployment rate by age group (15-24 year-olds, % of labour force, 2000 – 2020) (t.y.), “Çevrimiçi” <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-by-age-group.htm#indicator-chart> Erişim Tarihi: 06/12/2022.

UNITED NATIONS (2018) **World Youth Report: Youth and the 2030 Agenda for Sustainable Development**, New York, USA.

USTA, A. (2013) “Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış”, **Yasama Dergisi**, Sayı 24, ss. 78-102.

UYAR BOZDAĞLIOĞLU, E. Y. (2008) “Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları”, **Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 20, ss. 45-65.

YILDIZ, E. (2016) “Eğitimde ve İstihdamda Yer Almayan Gençler (NEET): Avrupa Birliği Gençlik Garanti Programı ve Türkiye İçin Öneriler”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, **T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü**, Ankara.

YILDIZ, M.; M. Z. SOBACI (2015) “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve”, **Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama**, Der.: Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, 2.bs., Ankara, Adres Yayınları, ss. 16-44.

YILDIZ, M.; C. BABAOĞLU, B. ŞAHİN (2016) “Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 2, ss. 133-158.

Youth (t.y.), “Çevrimiçi” <https://www.un.org/en/global-issues/youth> Erişim Tarihi: 02/01/2022.

Youth (t.y.), “Çevrimiçi” <https://www.unesco.org/en/youth> Erişim Tarihi: 08/01/2022.

Youth unemployment rate (t.y.), “Çevrimiçi” <https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm> Erişim Tarihi: 10/01/2022.

Youth unemployment (t.y.), “Çevrimiçi” https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Youth_unemployment Erişim Tarihi: 11/01/2022.

Youth Labour Market Statistics (YouthSTATS) (t.y.), “Çevrimiçi” <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-youth-labour-market-statistics/#:~:text=The%20ILOSTAT%20database%20on%20youth,transitions%2C%20working%20time%20and%20earnings> Erişim Tarihi: 11/01/2022.

ZENGİN, S. (2021) **Kamu Politikası, Karar Verme ve TÜSİAD**, 1.bs., Ankara, Siyasal Kitabevi.

WALKER, W. E. (2000) “Policy Analysis: A Systematic Approach to Supporting Policymaking in the Public Sector”, **Journal of Multi-Criteria Decision Analysis**, Issue 1-3, ss. 11-27.

WHELTON, M.; G. BALLARD (2002) “Wicked Problems in Project Definition”, **Proceedings of the International Group for Lean Construction 10th Annual Conference**, Gramado, Brezilya, 6-8 Ağustos.

World Bank (t.y.), **GDP growth (annual%) - Türkiye**, “Çevrimiçi” <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=TR> Erişim Tarihi: 10/08/2022.

World Bank (2008) **Kosovo-Youth in Jeopardy: Being Young, Unemployed, and Poor in Kosovo -A Report on Youth Employment in Kosovo**, World Bank.

World Bank (t.y.), **Unemployment youth total (%of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) – United Arab Emirates**, “Çevrimiçi” <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=AE> Erişim Tarihi: 11/08/2022.

World Bank (t.y.), **Unemployment youth total (%of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) - Ghana**, “Çevrimiçi” <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=GH> Erişim Tarihi: 11/08/2022.

World Bank (t.y.), **Unemployment youth total (%of total labor force ages 15-24) (modeled national estimate) – Kosovo, “Çevrimiçi”**
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.NE.ZS?end=2020&locations=XK&start=2012&view=chart> Erişim Tarihi: 11/08/2022.

World Bank (t.y.), **Unemployment youth total (%of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) – Nepal, “Çevrimiçi”**
https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?end=2017&locations=NP&most_recent_year_desc=true&start=1999&view=chart Erişim Tarihi: 11/08/2022.

World Bank (t.y.), **Unemployment youth total (%of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate) – Nigeria, “Çevrimiçi”**
https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?end=2017&locations=NG&most_recent_year_desc=true&start=1999&view=chart Erişim Tarihi: 11/08/2022.

World Bank (t.y.), **Unemployment youth total (%of total labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate), “Çevrimiçi”**
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS> Erişim Tarihi: 12/12/2022.

World Bank (t.y.), **Employment to population ratio, ages 15-24, total (%) (modeled ILO estimate), “Çevrimiçi”** <https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.1524.SP.ZS>
Erişim Tarihi: 12/12/2022.

World Bank (t.y.), **Employment to population ratio, ages 15-24, male (%) (modeled ILO estimate), “Çevrimiçi”**
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.1524.SP.MA.ZS> Erişim Tarihi: 12/12/2022.

World Bank (t.y.), **Employment to population ratio, ages 15-24, female (%) (modeled ILO estimate), “Çevrimiçi”**
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.1524.SP.FE.ZS> Erişim Tarihi: 12/12/2022.

World Bank (t.y.), **Unemployment, youth female (% of female labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate), “Çevrimiçi”**
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.FE.ZS> Erişim Tarihi: 12/12/2022.

World Bank (t.y.), **Unemployment, youth male (% of male labor force ages 15-24) (modeled ILO estimate), “Çevrimiçi”**
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.MA.ZS> Erişim Tarihi: 12/12/2022.