

yenifikir

Uluslararası Akademik Fikir Araştırma Dergisi
International Journal of Academic Research and Ideas

Cilt / Volume: 13

Sayı / Issue: 27

Zeynep HÖBEL

Dr.
Pamukkale Üniversitesi
zaydin@pau.edu.tr

Zuhal ERGEN

Doç. Dr.
Çukurova Üniversitesi
zergen@cu.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0001-8994-2835>

<https://orcid.org/0000-0002-7064-9046>



**İşsizlikle Mücadelede İstihdam
Politikaları ve Pandemi Döneminde
Uygulanan Reaktif Politikalar**

*Employment Policies In Combating
Unemployment And Reactive Policies
Applied In The Period Of The Pandemia*

Araştırma Makalesi / Research Article

Geliş Tarihi / The Date of Received: 07.09.2021

Kabul Tarihi / The Date of Accepted: 07.11.2021

Yayın Tarihi / The Date of Published: 28.12.2021

Atıf / Citation

Höbel Z. & Ergen Z. (2021). İşsizlikle Mücadelede İstihdam Politikaları ve Pandemi Döneminde Uygulanan Reaktif Politikalar, Yeni Fikir Dergisi, 13 (27), 01-12

Höbel Z. & Ergen Z. (2021). Employment Policies In Combating Unemployment And Reactive Policies Applied In The Period Of The Pandemia, The Journal of Yeni Fikir, 13 (27), 01-12

Bu makalede intihal programıyla benzerlik raporu alınmıştır.
In this article, a similarity report with the plagiarism program was received.

İşsizlikle Mücadelede İstihdam Politikaları ve Pandemi Döneminde Uygulanan Reaktif Politikalar

Öz

Covid-19'un Dünya Sağlık Örgütü tarafından 11 Mart 2020 tarihinde pandemi ilan edilmesinden bu yana, çeşitli alanlarda ulusal ve küresel çapta sorunlar ortaya çıkmıştır. Halen birçok insanın yaşamını kaybetmesine neden olan pandemi nedeniyle ülkeler hastalığın toplum içinde yayılmasını önlemek için fiziksel teması en aza indirebilmek adına zaman zaman kısmi ve tam kapanma kararları almak durumunda kalmıştır. Alınan bu kapanma kararlarıyla birlikte kitleler uzun bir zaman evlerde izole bir şekilde yaşam mücadelesi vermiştir.

Covid-19 Pandemisiyle mücadele, her ne kadar ilk etapta sağlık alanında başlasa da pandeminin olumsuz etkileri nedeniyle bu savaşım zamanla sosyal, ekonomik, kültürel, eğitim gibi türlü alanlara da yansımıştır. Ülkeler de pandeminin olumsuz etkilerinden en az hasarla kurtulabilmek adına derhal acil eylem politikalarını devreye koymuşlardır. Bu çerçevede öncelikli etkilenen acil müdahale ve mücadele gerektiren alanlardan biri istihdam alanı olmuştur. İstihdama yönelik olarak acil eylem politikaları dahilinde çoğu ülkede çeşitli destek ve yardım paketleri devreye girmiştir. Bu kapsamda ülkeler pandeminin getirdiği istihdam sorununun üstesinden gelebilmek adına öncelikli olarak hızlı cevap verebilme kabiliyeti yüksek reaktif politikalarla istihdamı koruma altına almaya çalışmışlardır.

Anahtar kelimeler: İşsizlik, Aktif İstihdam Politikaları, Reaktif İstihdam Politikaları

Employment Policies In Combating Unemployment And Reactive Policies Applied In The Period Of The Pandemia

Abstract

Since Covid-19 was declared a pandemic by the World Health Organization on March 11, 2020, national and global problems have emerged in various fields. Due to the pandemic, which still causes many people to die, countries have had to take partial and full closure decisions from time to time in order to minimize physical contact in order to prevent the spread of the disease in the community. With these closure decisions, the masses struggled for a long time in isolation at home.

Although the fight against the Covid-19 Pandemic started in the field of health in the first place, due to the negative effects of the pandemic, this struggle was reflected in various fields such as social, economic, cultural and education over time. Countries have also put in place immediate action policies in order to get rid of the negative effects of the pandemic with the least damage. In this context, one of the most affected areas requiring urgent intervention and struggle has been employment. Various support and aid packages have been introduced in most countries within the scope of emergency action policies for employment. In this context, in order to overcome the employment problem brought by the pandemic, countries have primarily tried to protect employment with reactive policies with high ability to respond quickly.

Keywords: Unemployment, Active Employment Policies, Reactive Employment Policies

1. GİRİŞ

Bir otorite olarak devlet, sınırları içinde yaşayan vatandaşlarının toplumsal yaşam içinde karşılaştığı ihtiyaçlarına cevap vermek, sorunlarına çözüm üretmek durumundadır. Devlet insanoğlunun toplumsal yaşama geçişiyle birlikte savunma, adalet, iç güvenlik, eğitim, sağlık, ulaşım, haberleşme gibi öncelikli ihtiyaçlarına yönelik vermiş olduğu uğraşıya ek olarak günümüzde sosyoekonomik yaşam içinde gelişen enflasyon, işsizlik, ekonomik krizler gibi makro sorunlarla da mücadele etmektedir. Devlet söz konusu sorunlara ilaveten, bazı zamanlar öngörülemez krizlerle ve bunların etkileriyle de karşılaşabilmektedir. Bu krizler ulusal ya da küresel çapta kendini gösterebilmektedir. Genellikle ekonomik alanda rastlanan küresel krizler nadiren de olsa sağlık alanında ortaya çıkabilmektedir. Sağlık alanında ortaya çıkan ve küresel sağlığı tehdit eden sorunlardan biri ise pandemilerdir.

Pandemi yeni bir hastalığın dünya çapında yayılması olarak bilinmektedir. Pandemi yeni bir virüs şeklinde ortaya çıkıp bütün dünyaya yayıldığında ve çoğu insanın bu virüse karşı bağışıklığı olmadığı durum olarak da düşünülebilir. Pandemilere neden olan virüslerin de tipik olarak hayvan gribi virüslerinden kaynaklandığı düşünülmektedir (WHO, 2010: 1). Pandemileri ortaya çıkaran faktörlerin temelinde ise sosyal, ekonomik, çevresel ve ekolojik faktörlerin yattığını söylemek mümkündür.

Pandemiler insanlık tarihinin ayrılmaz bir parçasıdır. Pandemilerin halk sağlığı ve küresel ekonomi üzerinde ciddi anlamda zorlayıcı etkileri bulunmakla birlikte bireye, topluma ve devlete yüklediği sosyal ve ekonomik yönden birçok maliyeti de söz konusudur.

Bir yılı aşkın bir süredir Çin Halk Cumhuriyeti'nden başlayarak tüm dünyayı etkisi altına alan yeni tip korona virüs (Covid-19) salgını Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından 11 Mart 2020 tarihinde Pandemi olarak ilan edilmiştir. Pandemi için gereken şartları taşıması sebebiyle, Covid-19 salgını küresel bir pandemi niteliğini kazanmıştır. Söz konusu şartlar, yeni bir virüs tehdidinin söz konusu olması, insanlar arasında yaygınlık düzeyinin yüksek olması ve insandan insana sürekli şekilde bulaş riskinin olması şeklinde sıralanabilmektedir (WHO, 2020: 1). Çok sayıda insanın kısa süre içerisinde hastalanmasına ve hayatını kaybetmesine neden olan bu küresel hastalık tehdidi karşısında, WHO başta olmak üzere birçok ulusal ve uluslar üstü kurum ve kuruluş çetin bir mücadeleye başlamıştır.

WHO'nun pandemi ilanı ile birlikte hükümetler kamu sağlığını koruma sorumluluğuyla bir dizi tedbir ve önlemler almaya başlamıştır. Hükümetler vatandaşlarının sağlığını korumak adına kısmi ve tam kapanmalara başvurarak, fiziki ve sosyal mesafeyi olabildiğince daraltacak yaptırımlar uygulamışlardır. Bu durum çoğu zaman sokağa çıkma kısıtlamaları da dâhil olmak üzere ekonomik faaliyetlerin azalmasına neden olacak önlemleri de beraberinde getirmiştir. Hiç şüphesiz

kamu maliyesinde negatif dışsalılık meydana getiren bu tür salgın hastalıkların kısa dönemde insan sağlığını tehdit etmesi beklenirken daha uzun vadede psikolojik, sosyal, ekonomik ve politik birçok başka sorunu da beraberinde getirmesi olasıdır. Hükümetlerin bu tarz beklenmedik doğal afet, salgın hastalık ve benzeri krizleri yönetebilmek adına ellerindeki kısıtlı kamu araçlarını ve kamu politikalarını en etkin şekilde kullanmaları beklenmektedir.

Hükümetlerin olası krizler karşısında aldıkları öncelikli önlemler genellikle reaktif politikalar olurken, orta ve uzun vadede uygulamaya koydukları politikalar ise genellikle proaktif kamu politikaları şeklindedir. Proaktif kamu politikaları genellikle sorunun kaynağını ortadan kaldırmaya yönelik ve daha uzun döneme yayılan önlem paketlerinden oluşmaktadır.

Tabidir ki pandemilerde halk sağlığını korumak kadar önemli bir diğer husus da ekonomik ve sosyal faaliyetlere yönelik kısıtlamaları en az seviyede tutarak doğabilecek birtakım riskleri bertaraf etmektir. Ekonomik ve sosyal hayata yapılan her müdahale istihdamı derinden etkileyebilecektir. Dolayısıyla Covid-19 pandemisiyle birlikte kapanmaların bir sonucu olarak ortaya çıkan belki de en büyük meselelerden birisi istihdam alanında gerçekleşmiştir.

Çalışmada öncelikle işsizlik sorununa ilişkin bir giriş yapılarak, işsizlikle mücadelede uygulanan politika önlemlerine yer verilecektir. Akabinde dünya genelinde pandeminin etkilerine ilişkin veriler ortaya konularak çeşitli ülkelerde uygulanan reaktif politikalar hakkında bilgiler verilecektir. Çalışmanın devamında Türkiye'de pandemi döneminde uygulanan reaktif kamu politikaları sayısal veriler ışığında değerlendirilerek istihdamı iyileştirmeye ve artırmaya yönelik olası çözüm yolları ve önerileriyle çalışma sonlandırılacaktır.

2. GENEL HATLARIYLA İŞSİZLİK SORUNU

İşsizlik en genel ifade ile "bireylerin piyasadaki hâkim ücret düzeyinde çalışma isteği ve gücünde olmaları ancak iş aradıkları halde iş bulamamaları durumu" şeklinde tanımlanabilir. Dolayısıyla üretim sürecine dâhil olma istek ve yeterliliğinde olduğu halde bu sürece dâhil olamayan söz konusu bireyler işsiz olarak adlandırılırlar. İşsizliği tanımlarken Keynes'in ayrımına dikkat çektiği iradi ve gayri-iradi işsizlik tanımlarına değinmekte fayda bulunmaktadır. İradi işsizlik tanımına göre "bir kişinin işsiz sayılabilmesi için bir işte çalışmıyor olup iş arıyor olması ve kendisine sunulan cari ücret düzeyini kabul etmemesi gerekmektedir. Gayri-iradi işsizlik durumunda ise bir bireyin cari ücret oranından bir işi kabule istekli olduğu halde işsiz kalması söz konusudur. Bunun yanında Keynes işsizliği piyasa ekonomisinin yeterince iyi koordine olmadığı dönemlerde ortaya çıkan bir işgücü arz fazlalığı olarak değerlendirmektedir (Lipsey, Steiner ve Purvis, 1984: 226-227; Yıldırım, 2010: 28). Genel olarak bakıldığında ise tüm dünyada geçerli bir işsizlik tanımının taşıdığı üç kriter bulunmaktadır. Bunlar; çalışmaya hazır olmak, iş arıyor

olmak ve işi olmamak şeklinde sıralanabilir (Vroman, 1999: 17). Gerçekten de kanunen düzenlenmiş çalışma yaşları arasında (15-65 yaş arası) olmakla birlikte, çalışmaya engel herhangi bir özrü bulunmayan, çalışma istek ve arzusundaki kişilerin, isteseler dahi cari ücret düzeyinde iş bulamamaları durumu, hemen hemen tüm dünyada geçerli bir işsizlik tanımı olarak değerlendirilmektedir.

İşten yoksunluk diğer yandan işsizlik, bireylerin özel refahında büyük bir değişim başlatmaktadır. (Young, 2012: 610). İlk etapta bireysel bir problem şeklinde algılanan işsizlik, bireysel bir sorun olmaktan öte sosyal bir problem halini alabilmektedir. İşsizlik salt sosyal bir problem olmanın ötesinde ailenin çözülmesi, intihar gibi başkaca sosyal sorunların da kaynağı olabilecek komplike bir problemdir (Adak, 2010: 105-114). Dolayısıyla işsizlik iktisadi, psikolojik ve sosyolojik çıktıları olan, bireylere, topluma ve devlete bir külfet oluşturan ve de baş edilmesi gereken bir sorundur. Öyle ki işsizlik, bireyler için fiziksel, ruhsal ve zihinsel sağlıklarında kayıp, toplumda daha yüksek suç ve daha düşük gönüllülük oranları, ülkede üretim kaybı, düşük gayri safi yurt içi hâsıla, işsizlik sigortası için finansman gerekliliği, dolayısıyla gerçek ve tüzel kişiler için ekstra vergi yükümlülüğüdür.

İktisadi akımlar işsizliğin nedenlerine ilişkin geçmişten günümüze farklı değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Neo-liberal iktisadi anlayışa göre işsizliğin nedenleri, ücret ve sigorta giderleri gibi işgücü maliyetleri ile işten çıkarma maliyetlerinin yüksekliği, emek piyasasındaki katılıklar, güçlü sendikaların varlığı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bununla birlikte Keynezyen iktisada göre işsizlik sorunu, ücretlerin milli gelir içindeki payında yaşanan azalmaya bağlı olarak tüketim talebinin azalması ve böylece yatırım ve büyümenin yavaşlaması çerçevesinde ele alınmaktadır. Dolayısıyla Keynezyen iktisadi anlayışa göre işsizliğin ana nedeni ücretlerin düşüklüğü olarak kabul görmektedir. Marksist iktisat ise işsizlik sorununu, kapitalist sistem içerisinde esasen tam istihdam olanağının bulunmadığı, zira tam istihdamın vasıflı işçiler anlamına geldiği ve vasıflı işçilerin kar oranlarının ve sonrasında büyümenin düşmesine yol açtığı, bunun da ekonomide krizlere ve artan işsizlik oranlarına sebebiyet verdiği şeklinde açıklanmaktadır. Daha güncel yaklaşımlar ise işsizliğin nedenlerini küreselleşme kapsamında ortaya çıkan firmaların rekabet baskısına maruz kalmalarına bağlamaktadır. Ayrıca son yıllarda ortaya atılan bulgular ekonomik büyümenin istihdam için yeterince etkili olamadığı yönündedir (Ay, 2012: 322-323).

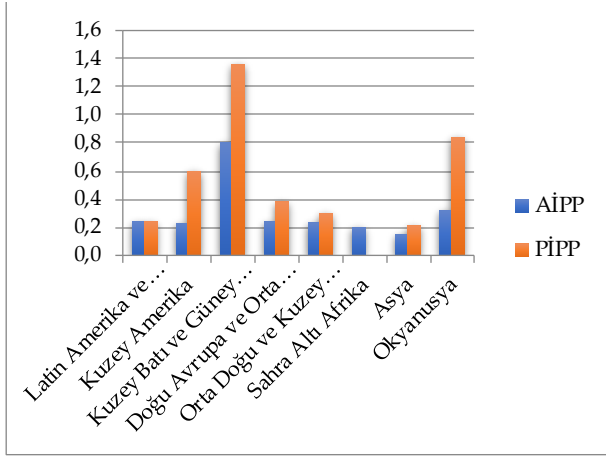
İşsizliğin nedenleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklı sebeplere bağlı olarak açıklanabilmektedir. Zira gelişmiş ülkelerde işsizliğin nedeni daha çok talep yetersizliğine bağlanırken; Türkiye ve Türkiye gibi gelişmekte olan çoğu ülkede işsizliğin nedenleri farklı etkenler çerçevesinde ele alınırken, işsizlik sorunu daha çok bu ülkelerde var olan yapısal ve

konjonktürel nedenlere bağlanabilmektedir (Ataman, 2006: 96). Özellikle Türkiye'de yapısal sorunların başında yetersiz büyüme ve sermaye kıtlığının geldiği söylenebilir. Bunun yanında Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde nüfusun büyük kısmı üretime katılsa dahi ortaya çıkan hâsıla düşük olabilmektedir. Bu durum ise söz konusu ülkelerde işgücü verimliliğinin oldukça düşük olduğunu göstermektedir. Bu ülkelerde verimliliğin düşüklüğünü yeterince vasıflı çalışanın olmayışına ve eğitim seviyesindeki düşüklüğe bağlayabilmek mümkündür. Türkiye'de nüfusun hızlı artışı, iç ve dış göçler, yetersiz gelir, teknolojik geri kalmışlık, bölgeler arası gelişme farklılıkları, yatırım politikaları ile ilgili sorunlar, sermaye yetersizliği (Gediz ve Yalçınkaya, 2000: 180), ekonomik ve politik istikrarsızlıklar, krizler belirsizlikler ve eğitim sistemi (Ataman, 2006: 96; Durak ve Kaya, 2014: 55-56) gibi faktörlerin de etkisiyle Türkiye'de işsizlik sorununun önlenemez bir şekilde büyüdüğünü söylemek mümkündür.

3. İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE İSTİHDAM POLİTİKALARI

20. yüzyılın son çeyreği, dünya ekonomisinde meydana gelen küreselleşme eğilimlerinin artışı, üretim ve tüketim anlayışındaki değişimler ve buna eşlik eden ekonomik, sosyal, siyasi ve demografik faktörler nedeniyle mevcut refah devleti anlayışının derinden sarsıldığı bir dönemi ifade etmektedir. Bilindiği üzere 20. yüzyılın başları dünyada eşi görülmemiş bir istihdam ve üretim krizi ile onu takip eden iki dünya savaşına sahne olmuştur. Dolayısıyla dünya derin yaralar almışken, 1970'ler de yaşanan petrol şokları ve stagflasyon krizi ile bu yaralar derinleşmiş ve dünya ekonomisi daha da kırılgan bir hale gelmiştir. İşte tüm bu gelişmelerin neden olduğu işsizlik, yoksulluk ve hiper enflasyon gibi telafisi zor makro problemlerin giderilmesi, mevcut refah devleti anlayışının dönüştürülmesi ve yeni kamu politikalarının üretilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Birinci dünya savaşı sonrası ve 1920'lerde başlayan ekonomik buhran sonucunda gelişen işsizlik ardından 1940'larda yaşanan enflasyon iş gücü piyasasına yeni politikalara olan ihtiyacı ortaya koymuştur. Rudolf Meldner ve Gösta Rehn adlı dönem ekonomistleri; kısıtlayıcı bir toplam talep politikası, dayanışmacı bir ücret politikası (eşit işe eşit ücret) beklenen ücret farklarında azalma ve de aktif işgücü piyasası önlemlerini içeren yeni bir politika önerisi geliştirmişlerdir. Bu politika önerilerinden aktif iş gücü politika önerisi, Rehn-Meidner modeli olarak 1950'lerin sonundan itibaren siyasi alanda destek bulmuştur. (EC, 1996: 82). Akabinde işsizlik ile mücadelede o güne dek uygulanan palyatif politikalar yerine işgücü piyasalarını yeniden düzenleyecek aktif ve sürekli istihdam sağlayacak politikalar gündeme gelmiştir.



Kaynak: ILO, 2018s. 8.

Şekil 1. Bölgeler Arası Aktif İstihdam Politikaları ve Pasif İstihdam Politikaları

Şekil 1. ile Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün 2018 yılı raporunda coğrafi bölgeler genelinde Aktif İstihdam Piyasa Politikaları (AİPP) ve Pasif İstihdam Piyasa Politikaları (PİPP) karşılaştırmalarında bölgeler itibariyle Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH)'nin yüzdelik harcama potansiyelleri gösterilmektedir. Pasif istihdam politikalarına yapılan harcamaların aktif istihdam politikalarına nazaran daha yüksek olduğu görülmektedir. Ayrıca Kuzey Batı ve Güney Avrupa ve Okyanusya bölgesi ülkelerde istihdama ilişkin daha yoğun harcama yapıldığı anlaşılmaktadır.

Kamu politikalarının esas gayesi işgücü piyasasını düzenlemek, çalışma koşullarını iyileştirmek ve bireylerin iş kaybı yaşadığı durumlarda yeterli sosyal koruma sağlayabilmektir. Kamu politikaları genel olarak iş gücü kaybı ve işsizlikle mücadelede iyileştirici ve koruyucu politikalar yürütmektedir. Bu politikalarından ilki iyileştirici istihdam politikaları kapsamında yürütülen Aktif İstihdam Politikalarıdır.

4. AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

Aktif istihdam politikaları mevcut işgücünün potansiyel niteliğini ve becerilerini arttırmaya yönelik mesleki eğitimler başta olmak üzere emek piyasasını sağlam bir yapıya dönüştürmeyi hedefleyen politikaları ve tedbirleri kapsamaktadır. İş olmayan bireylere iş sağlamak ve işsizliği azaltmak için kullanılan işgücü piyasasına yönelik müdahalelerden oluşmaktadır.

Aktif istihdam politikaları Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD)'ne göre, yararlanıcıların kazançlı bir iş bulma olasılıklarını iyileştirmeyi veya başka bir şekilde kazanç kapasitelerini arttırmayı amaçlayan politikalarlardır. Bu kategori, kamu istihdam hizmetleri ve idaresine yapılan harcamaları, işgücü piyasası eğitimini, okuldan işe geçişte gençler için ve engelliler için özel programları içermektedir (OECD, 2001a: s.1).

Aktif istihdam politikaları ILO'nun 122 No'lu "İstihdam Politikası Sözleşmesi" ile 1964 yılı haziran ayında kabul edilmiştir. Sözleşme "her bireyin, çalışma,

işini seçme, uygun çalışma koşulları ve işsizliğe karşı korunma hakkına sahip" olduğu ilkesinden hareketle, ekonomik büyümeyi-kalkınmayı canlandırmak, yaşam seviyelerini yükseltmek, işgücü ihtiyaçlarını karşılamak, işsizlik ve eksik istihdam sorununu çözmek gayesiyle her ülkenin aktif yöntemlerle esas alınan bir politikayı amaç olarak uygulayacağını karara bağlamıştır (ILO, 1964: 1). Aktif işgücü piyasası programlarının temel gerekçelerinden biri, uygun koşullar altında, kısa vadede daha yüksek istihdam oranlarının enflasyona neden olan sonuçlarını azaltabilmeleri ve uzun vadede yapısal işsizliğin düşürülmesine yardımcı olabilmeleri (OECD, 1993: 39) düşüncesidir.

Weishaupt'a göre "Rehn-Meidner Modeli" olarak anılan aktif istihdam politikaları sürdürülebilir tam istihdam hedefine uygun, ücret eşitsizliklerine karşı bir görüşü dillendirmiştir. Model ayrıca istihdam edilen aktif iş gücünün mesleki vasıflarının ve niteliklerinin artırılmasına yönelik devlet destekli eğitim programları da önermektedir. İsveç'te iş gücü arz edenlerle işgücü talep edenler arasında bir bağ kurmak ve iş arayan bireyleri mesleki eğitimlerle daha nitelikli hale getirme amacını güden politikalar aktif refah politikalarının temelini oluşturmuştur. Tüm bu örneklerle rağmen aktif istihdam politikalarının OECD'nin yönlendirmeleri ile yoğunluklu olarak Avrupa Ülkeleri'nde ortaya çıktığı söylenebilir (Weishaupt, 2011: 77-84). Nitekim 1960'lardaki işgücü arzı yetersizliklerine aktif istihdam politikaları ile çözüm bulmaya çalışan ülkeler bu sefer yükselen işsizlik rakamlarını kontrol altına almak için politikalar üretmeye girişmişlerdir. İşsizlik sorunlarına ilişkin farklı ülkelerin farklı yaklaşımları olmuştur. Bu yaklaşımlardan ilki ABD'nin "iş gücü piyasalarının deregüle edilmesi ve ücretlerin düşürülmesini öne süren yaklaşımı, diğeri ise Avrupa ülkelerince benimsenen işsizlerin mesleki eğitimden geçirilerek piyasaya uygun hale getirilmesini hedefleyen yaklaşımlardır (Özdemir, 2005: 717). 1980'den bu yana ILO, işgücü piyasalarına ilişkin kapsamlı bir dizi istatistiksel gösterge geliştirmiştir. Bu göstergeler, ekonomik küreselleşmenin belirli bir ülkedeki istihdam üzerindeki etkisi hakkında kabaca bir fikir verse de bu göstergelere yansıyan şeyin aslında ekonomik küreselleşmenin doğrudan bir sonucu olarak işgücü piyasasını etkilediği söylenemez. Demografik veya sosyokültürel değişikliklerle birlikte teknolojinin, istihdama ilişkin göstergeleri etkileyebileceği ise göz ardı edilemez (Pietro vd, 2008: 5).

5. PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

İş gücü kaybı ve işsizlikle mücadelede kullanılan politikalarından ikincisi koruyucu politikalar olarak bilinen "Pasif İstihdam Politikaları" sosyal devletin bir gereği olarak ekonomik anlamda yaşamı tehdit eden durumlarında çalışanlara acil müdahale sağlayan tampon politikalar olarak tanımlanabilir.

Pasif istihdam politikaları OECD'ye göre işsizlere yalnızca gelir desteği sağlamaya yönelik politikalar olarak değerlendirilmektedir (Biçerli, 2005: 2-3). Pasif

istihdam politikalarının kaynağı, çalışan-işveren-kamunun prim ödemelerine dayanan, işsiz kalınması ya da işin durması halinde çalışana geçici gelir desteği sağlayan bir sistemdir. Bu sistemin çalışabilmesi için işveren ya da çalışan tarafından bir fonda kaynak aktarımı yapılmış olması gerekmektedir. Pasif istihdam politikalarını; işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödemeleri ve işsizlik yardımı şeklinde Tablo 1.'deki şekliyle sıralamak mümkündür (Alkan, 2014: 6-8).

İşsizlik Sigortası	Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortadır. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, RG. 8.9.1999-23810 Md. 47
Ücret Garanti Fonu	Sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin; konkordato ilan etmesi, işveren aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile ödeme güçlüğüne düşülen hallerde çalışanın hizmet akdinden kaynaklanan ve ödenmeyen 3 aylık ücret alacaklarının ödenmesidir. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, RG. 8.9.2014-23810 Ek 1. Madde
Kısa Çalışma Ödemeleri	Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde çalışılmayan süreler için çalışanlara 3 ayı geçmemek üzere kısa çalışma ödeneği ödenmesidir. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, RG. 8.9.2014-23810 Ek 2. Madde
İşsizlik Yardımı	Devlet tarafından finanse edilerek, işsizliğin ortaya çıkardığı sosyo-ekonomik risklerin elemine edilmesi için, genellikle işsizlik sigortasından yararlanma imkânı bulunmayan çalışanlar faydalanabilmektedir.

Tablo 1. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif politikalar, özel veya genel şoklar nedeniyle işsiz kalan ve gelirden kesinti yaşayan ücretli çalışanlar için büyük ölçüde tüketimi yumuşatıcı bir rol oynamaktadır (Romero, Kuddo, 2019: 4). İşgücü piyasası programları bağlamındaki gelir koruma programları, işsizlik tazminat programları ve işgücü piyasası nedeniyle erken emeklilik programlarını da kapsamaktadır (OECD, 2001: 1). İşsizlik yardımı gibi pasif işgücü piyasası politikaları, bir birey işsiz veya eksik istihdamdayken ona kısmi veya tam gelir desteği de sağlamaktadır. Nihayetinde pasif istihdam politikalarının gayesi, işsizliği azaltmak ya da istihdamı artırmak değil, temel yaşam koşullarına erişimlerini sağlayabilmek adına işsizleri mali açıdan desteklemektir.

6. PANDEMİ DÖNEMİNDE ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANAN REAKTİF POLİTİKALAR

Pandeminin başta sağlık olmak üzere birçok alanda tahribat oluşturduğu bilinmekle birlikte, ekonomik yaşam içinde istihdama yönelik olarak ta olumsuz birçok yansıması olmuştur.



Kaynak: ILO, 2021 s. 1

Şekil 2. 2020 Covid-19 Sonrası Kaybedilen Çalışma Saatleri, İstihdam ve İşgücü Geliri Tahminleri

Şekil 2. İle ILO tarafından kaydedilen 2020 yılı için Covid-19 sonrası kaybedilen çalışma saatleri istihdam ve işgücü geliri tahminleri gösterilmektedir. Rapor incelendiğinde 114 milyon kişinin işsiz kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte çalışma süresi kaybı ve gelir kaybının da ciddi oranda olduğu söylenebilir.

Covid-19 Pandemisinin istihdam piyasalarında sektörel ayrışma seçtiği öne sürülebilir. Pandeminin en fazla zarar verdiği sektörün hizmetler sektörü olduğu bunun yanında alt sektörler bağlamında değerlendirildiğinde ise turizm, restoran işletmeciliği ve perakende sektörünün uygulanan karantina ve yan karantina dönemlerinde en fazla etkilenen iş kolları olarak sıralanabilir (Gascon, 2020: 2; ILO, 2020b: 4-6). Dolayısıyla sektörel bazda ve çalışan sayısı bakımından bakıldığında Pandemi için, ücretini iş bitiminde günlük, haftalık yada aylık olarak alan işsiz kesimini daha derinden yaraladığı açıktır..

Covid-19 Pandemisi ile mücadelede ülkelerin öncelikli olarak aktif istihdam politikalarından ziyade pasif istihdam politikalarına yönelmiş oldukları görülmektedir. Pandemi sürecinde sıklıkla ve uzun dönemler itibariyle gelen kapatma kararlarının ardından da en çok etkilenen kesimin beden gücüyle çalışan emekçiler olduğu öne sürülebilir. Pandemi kısıtlamaları nedeniyle çalışmayan ve iş yerlerini kapatmak zorunda kalan işverenler ile istihdam sağladıkları işçiler, hali hazırda var olan işsizler kervanına dâhil olmuşlardır. Bununla birlikte pandemi her sektörü aynı oranda etkilememiştir. Uzaktan çalışmayı sürdürebilen ve bu şekilde çalışmaya müsait olan sektörler ve çalışanların

pandemi kısıtlamalarından daha az etkilendiğini söylemek mümkündür. Nihayetinde pandeminin daha çok beden gücüyle hizmet veren mavi yakalılarını mali açıdan korunmasız bıraktığı bir gerçektir. Dolayısıyla Pandeminin neden olduğu ekonomik yaranın sarılması yönünde öncelikli olarak bu kesimlere yönelik acil istihdam tedbirlerin alınması da yerinde bir karar olarak görülebilir.

Avusturya	COVID-19 krizi nedeniyle hükümet, işsizler için acil yardımı Mart 2021'e kadar bir kez daha uzatmıştır. Bu ödenek, sigortalının net kazancının yüzde 55'i olan normal işsizlik ödeneğinin %92 ila 95'ine yükseltildi. Artan acil yardımdan ayda yaklaşık 200.000 kişi yararlandı. Buna ek olarak, işsizler her biri 450 Euro tutarında iki kerelik yardım almıştır.
Kolombiya	12 Mart 2020'de veya sonrasında işlerini kaybeden çalışanlar ve serbest meslek sahipleri, Kasım 2020'den itibaren 3 aya kadar 160.000 Kolombiya pesosu maddi tazminat almaya hak kazandılar. Son 5 yıl içinde en az arka arkaya altı ay sigortalı olan sigortalı kişilere Kolombiya Aile Ödenekleri Fonu yardımı uygulanmıştır. Sağlık sigortası ve sübvansiyonlu program kapsamında prim aylarını kaybetmemek için 1 yıl uzatılarak, sürenin sonunda işe dönen sigortalılar, normal katkı sağlık sigortası programlarına dönebilirler. 27 Mart 2020'den itibaren aylık geliri azalmış işçiler özel emeklilik hesaplarından para çekebilmişlerdir.
Dominik	1 Nisan 2020'de üç ay boyunca sırasıyla 600 ve 400 Doğu Karayip Doları (Xcd) tutarında bir mali yardım programı başlattı. Covid-19 pandemisi veya Acil Durum Yetkileri Sokağa Çıkma Yasağı nedeniyle ve ilgili kanunlar nedeniyle işten çıkarılmış veya istihdamı sona eren, aylık hane gelirinde 4.000 (Xcd)'ye kadar bir üst sınır ve başka herhangi bir gelir desteği olmayan kişilere ve 18 yaşından küçük en az bir çocuğu olan hane reisine ödeme yapılmıştır. Küçük işletme sahipleri olarak anılan serbest meslek sahipleri de bu haktan yararlanmışlardır.
Ürdün	9 Nisan 2020 tarihli Savunma Emri, pandemi sırasında işsiz işçileri desteklemek için 5 program başlatmıştır. Tadamon I ve Tadamon II (Arapça "dayanışma") programları, hem sosyal güvenlik kapsamındaki işverenleri (Tadamon I) hem de kapsam dışında bırakılanları (Tadamon II) hedefleyen işten uzaklaştırma ödenekleridir. Tadamon I, Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) en az 12 aydır katkıda bulunan işverenler başvurur. Çalışanlar, 165 Ürdün Dinarı (JOD) ile 500 JOD arasındaki brüt aylık maaşlarının yüzde 50'sini alma hakkına sahiptir (daha düşük maaşlar için, SGK en düşük 165 JOD tutarına kadar farkı ödeyecektir). İşverenler, çalışanların maaşlarına 250 JOD katkısına kadar yüzde 20 katkıda bulunacak. Tadamon II programı için, işverenler, çalışanlarını Mayıs 2020'den Aralık 2020'ye kadar iş askıya alma sigortasına kaydedilmişlerdir. Bir ön koşul, tüm işverenlerin ve çalışanların Ocak 2021'e kadar mevcut diğer tüm sosyal sigorta programlarına

	kaydolmasıdır. Aylık yardım tutarı 150 JOD'dur, bunun 100 JOD'u SGK tarafından ve işveren tarafından 50 JOD' u karşılanmaktadır. Diğer üç program, yani Musaned I, Musaned II ve Musaned III (Arapça "destekleyici") gelir düzeyine bağlı olarak iki nakit yardım içerir ve biri 450 JOD'a kadar olan çalışanların işsizlik hesaplarının 3 ay boyunca geri çekilmesine izin verilmiştir.
İspanya	Şubat 2021'de, serbest meslek sahipleri için acil işsizlik yardımına erişim 31 Mayıs 2021'e kadar uzatıldı. Yardım, 2020'nin ilk yarısında da uygulanmıştı. Uzatma ile birlikte, gelir kişi başına %75'ten yüzde 50'ye düşürüldü. Ayrıca Hükümet, 2021 Ocak ayından bu yana uygulanacak sosyal güvenlik prim artışını aynı dönem zarfı için askıya almıştır.
ABD	11 Mart 2021'de onaylanan 2021 Amerikan Kurtarma Planı Yasasına göre işsizlik yardımları 6 Eylül 2021'e kadar uzatılacak. Yeni Pandemi Acil İşsizlik Tazminatı programı kapsamında, işsizlik yardımları 13 haftaya kadar uzatılabilir. Ayrıca, otomatik olarak haftalık 300 ABD Doları tutarında ek ödeme yapılacaktır. Serbest meslek sahipleri ve konser çalışanları için, kişisel koşullara ve Yardım ve Ekonomik Güvenlik Yasası Eyalet uygulamasına bağlı olarak Pandemi İşsizlik Yardımı (PUA) programı bulunmaktadır. Devletlerin, serbest meslek sahibi olan, yarı zamanlı iş arayan veya normal işsizlik tazminatı almaya hak kazanamayacak kişilere pandemi işsizlik yardımı sağlamasına izin verilmektedir. PUA programı, 27 Ocak 2020'de veya sonrasında başlayan ve başlangıçta 31 Aralık 2020'de sona eren işsizlik haftalarından geriye dönük olarak sunulan 39 haftaya kadar sosyal yardım sağlamaktadır.
Uruguay	Sosyal Sigortalar Bankası turizm sektöründe istihdamın korunmasını ve oluşumunu teşvik etmek amacıyla, turizm sektöründeki şirketlere 1 Aralık 2020- 31 Mart 2021 tarihleri için işten çıkarılan işçileri eski durumuna getiren bir sübvansiyon sağlamaktadır. Ancak söz konusu şirketler işsizlik ödeneği kapsamına girmişse veya yeni çalışanları dahil ediyorlarsa geçerlidir. Sübvansiyon, söz konusu dönemde şirketin işe aldığı her işçi için en fazla dört ay süreyle ödenen, iade edilmeyen aylık 8.000 Uruguaylı pesosundan (UYU) oluşmaktadır. Yeniden entegre olmuş işçiler de 30 Kasım 2020 itibarıyla işsizlik yardımı alabilmiştir.

Kaynak: ISSA, 2021.

Tablo 2. Seçilmiş Ülkelerin Covid-19 İstihdam Eylem Planı

Tablo 2' de aktarıldığı üzere Uluslararası Sosyal Güvenlik Derneği (ISSA)'nin raporuna göre Covid-19 Pandemisiyle mücadelede sosyoekonomik refahı rahatlatmak adına farklı ülkelerin uygulamış olduğu çeşitli politikardan örnekler sunulmuştur. Ülkelerin Covid-19 Pandemisine yönelik oluşturulan istihdam eylem planları dahilinde, öncelikli düzenlemelerin ve alınan önlemlerin pasif istihdam politikaları kapsamında gerçekleştiği söylenebilir.

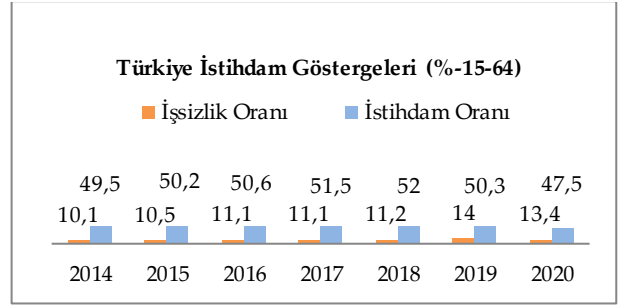
ILO'nun 2020 yılında yayınladığı "Dünyada İstihdam ve Sosyal Görünüm: 2020 Trendleri başlıklı raporunda, dünyada gün geçtikçe artan işsizlik ve eşitsizlik dolayısıyla insan onuruna yakışır bir iş bulmanın yanında kişilerin emekleri ile çalışarak daha iyi bir yaşam elde etme olanaklarının da gitgide zorlaştığına vurgu yapılmaktadır. Raporda dünya genelinde 3,3 milyar işçinin geçim kaynaklarının temelini emek geliri olduğu belirtilerek, yaklaşık 500 milyon kişinin ya çalışmayı istediklerinden daha kısa süreli ücretli işlerde çalışabildiğine ya da ücretli bir işe yeterince erişemedikleri vurgulanmaktadır (ILO, 2020a: 12-14).

SETA'nın 2020 yılı "Koronavirüs Sonrası Dünyada İstihdam ve İşsizlik Raporu"na göre, içinde bulunulan pandemik durumun daha önce tecrübe edilmiş hiçbir krize benzemediği ifade edilmiştir. Çünkü birçok ülkede ekonomiler hem arz hem de talep yönlü olarak çok katmanlı bir krize sürüklenmiştir. Bu krizden çıkışın çok kısa dönemde gerçekleşmeyeceği, en iyi senaryoya göre de ilk bir iki yıllık süreçte derinliği azalmakla beraber dalgalı bir şekilde yarı karantina uygulamasını da beraberinde getireceği ifade edilmiştir (SETA, 2020).

Kısa vadeli çalışma planı önlemleri, tamamen finansman şeklindeki finansal transferler ya da kısmen sosyal güvenlik katkı paylarının acil önlem planlarına dâhil edilmesiyle Covid-19 krizi sonrası "yarı pasif" işgücü piyasasının yaygın kullanımına yol açtığı söylenebilir (Business Europe, 2020: 14). Bununla birlikte işsizlik koruma programları ise işlerini kaybetme riski olan işçiler ve işsiz olan bireyler için gelir güvencesi sağlamaktadır. Sosyal koruma ve istihdam politikalarının kesişme noktasında ise işsizlik koruma programları, aktif işgücü piyasası politikalarını tamamlayıcı niteliktedir. Bu tür programlar, kısmi veya tam bir kayıp durumunda gelir güvencesi sağlamak için çeşitli yardımları içermektedir. Normal veya yasal çalışma saatlerinde geçici bir azalma olması durumunda ise herhangi bir kesinti olmadan çalışabilmeyi gerektirmektedir (ILO, 2020c: 3). Birçok ülkede Pandemi sürecinde başvuru bu uygulamalar istihdamı destekleyici ve çalışanı koruyucu bir rol üstlenmiştir

7. PANDEMİ DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE UYGULANAN REAKTİF POLİTİKALAR

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'na göre; referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan kişilerden iş aramak için son 4 hafta içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki tüm kişiler işsiz nüfus kapsamındadır (TÜİK, 2019: 11).



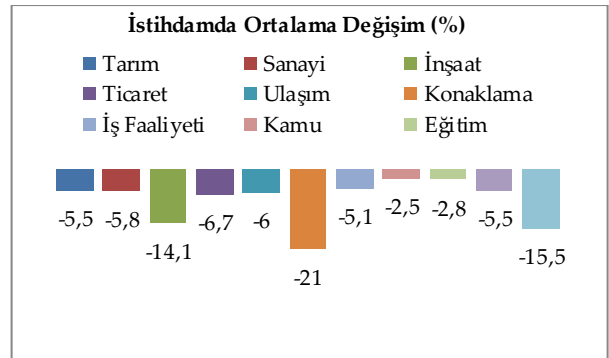
Kaynak: TÜİK, 2021a' den alınan verilere göre oluşturulmuştur

Şekil 3. Türkiye'de İstihdam Göstergeleri

Şekil 3'te görüldüğü üzere Türkiye'de son 6 yılda işsizlik oranlarına bakıldığında 2020 yılı hariç yukarıdaki ivmeli bir hareket olduğu söylenebilir. 2020 yılı istihdam göstergelerine bakıldığında ise, 2019 yılına göre işsizlik oranı bir miktar azalırken istihdam oranında da bir miktar azalma söz konusudur. 2020 yılı için işsizlik oranındaki bu düşüşün hükümetin Pandemiyle mücadelede almış olduğu istihdam politikasına bağlı olabileceği düşünülebilir. Ancak TÜİK'in işsizlik oranlarına ilişkin hesaplama tekniğinde, işsiz tanımına uymayanların kapsam dışında tutulmasının da sonucu etkileyebileceği göz ardı edilmemelidir.

Türkiye'de Covid-19 vakası ile ilgili Sağlık Bakanlığı'nca 11 Mart 2020 tarihinde yapılan ilk açıklama (Sağlık Bakanlığı, 2020) sonrasında uygulanan kısmi kapanmalar istihdama ilişkin yeni düzenlemeler getirmiştir. Şekil 3.'de görüldüğü üzere ülkemizde Covid-19'un ilk bir yılının istihdama etkisi ile ilgili, 2020 yılı için işsizlik oranındaki görünen tablonun, hükümetin uygulamaya koyduğu işten çıkarma yasağı politikasının bir sonucu olarak düşünülebilir. Tabloya göre ülkemizde işsizliğin özellikle 2019 yılında hızla hızlı bir şekilde artmış olduğu görülmektedir. Bu durum pandemi etkisi dışında ülkemizde öncesinde var olan kronik ve yapısal işsizlik sorunlarını göz önüne sermektedir.

ILO 2020 Araştırma Notu'na göre Türkiye için Şubat 2020 ile Ağustos 2020 tarihleri arasında, 29 iş kategorisinde yapılan analize ilişkin değerlendirme Şekil 4'te sunulmuştur.



Kaynak: ILO, 2020d, s. 7.

Şekil 4. Ekonomik Faaliyete İlişkin İstihdamda Ortalama Değişim

Şekil 4'e göre Küresel salgının en çok konaklama, inşaat ve diğer" hizmetler kategorisinde hissedildiği söylenebilir.

Ülkemizde salgının etkilerini azaltmak ve salgınla mücadeleyi güçlendirmek adına çalışma hayatında iyileştirmeler içeren ivedi bir Sosyal Koruma Kalkanı programı yürürlüğe konulmuştur. Program Tablo 3. Yardımı ile aşağıda sunulmuştur.

	Ödeme Yapılan Hane/Kişi	Miktar (TL)
Kısa Çalışma Ödeneği	Çalışan	3.765.541 31.563.334.292
Nakdi Ücret Desteği	Çalışan	2.548.335 10.240.917.966
İşsizlik Ödeneği	Kişi	1.048.409 5.634.259.143
Normalleşme Desteği	Çalışan	3.183.435 4.034.225.189

Kaynak: <https://ailevecalisma.gov.tr/>, 15.04.2021

Tablo 3. Türkiye Sosyal Koruma Kalkanı

Tablo 3 yardımıyla ortaya konulan pandemi ile mücadelede istihdama ilişkin yürütülen politikalar kapsamında yapılan ödemeler görülmektedir.

Ülkemizde Covid-19 Pandemisine bağlı olarak ilk reaktif politika 17 Nisan 2020 tarihinden itibaren geçerli işverenlere 3 ay süreyle işten çıkarma yasağı getirilmesi uygulamasıdır. Bunun yanında reaktif politikalar kapsamında Covid-19 Pandemisi ile mücadelede çalışma hayatına ilişkin yapılan iyileştirmeler ve destekler aşağıda bir tablo yardımıyla sunulmuştur.

Kısa Çalışma Ödeneği	Kanun kapsamındaki sigortalılara ücretsiz izne çıkarılmaları ya da işsiz kalmaları durumunda İşsizlik Sigortası Fonu ile İŞKUR tarafından 3 ayı geçmemek üzere çalışmadıkları dönem için gelir desteği sağlanır. Ödenek brüt asgari ücretin, en az %60'ın fazla ise %150'sidir. 2021 Nisan ayı için üst sınır 5.366,25 TL alt sınır ise 2.146,50 TL'dir. Covid-19 Pandemisi nedeniyle prim ödeme gün sayılarında indirimlere gidilerek, ödenek 3. kez 30 Haziran 2021 tarihine kadar uzamıştır. ((4447 Sayılı Kanun Ek Md. 2 – (Ek: 15/5/2008-5763/18 Md.) 4447 Sayılı Kanun'un Geçici 23. Maddesi (Ek:25/3/2020-7226/41 Md.) Cumhurbaşkanlığı Karar Tarihi: 23.04.2021 Cumhurbaşkanlığı Karar Sayısı: 3910)
Nakdi Ücret Desteği	Kanun kapsamındaki sigortalılara ücretsiz izne çıkarıldıkları veya işsiz kaldıkları dönemde işsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçilere İşsizlik Sigortası Fonundan ve İŞKUR tarafından yapılan ödemedir. Destek brüt asgari ücretin %40'ıdır. Destek bir ay için (30 gün) 1.431,00 TL'dir. Nisan 2021 ve sonrası için günlük 50,00 TL olarak güncellenmiştir. Ücretsiz izinde bulunulan ya da işsiz kalan süre kadar kapsam dâhilindedir. Destek 17 Mart'tan 2021 itibaren 2 ay daha uzatılmıştır. (4447 Sayılı Kanun'un Geçici 24. Maddesi (Ek:16/4/2020-7244/7 Md.) Geçici Madde 24 –Ek İkinci Fıkra 15/4/2021-7316/6 Md., Cumhurbaşkanlığı Karar Tarihi: 13.01.2021 Cumhurbaşkanlığı Karar Sayısı: 3423)

İşsizlik Ödeneği	Kanun kapsamında sigortalı işsizlere yasalarda öngörülen şartlar doğrultusunda işsiz kalan dönem için belirli bir süre için belirlenen miktarda yapılan ödemedir. Kendi istekleri dışında işini kaybeden kişilerin yanında belirtilen süreler kadar sigorta primleri ödenmiş olanlarını kapsar. Ödenek işten ayrılmadan önce son 3 üç yıl içinde ödenen prim sayısına göre bağlanmaktadır. Ödenek alt sınırı asgari ücretin %40'ı, üst sınırı ise %80'dir. 2021 alt sınır 1.420,14 TL, üst sınır 2.840,28 TL'dir. (Resmî Gazete Tarihi: 08.09.1999, Sayısı: 23810, 4447 Sayılı Kanun 47/h maddesi, 4447 Sayılı Kanun Madde 50 – (Değişik 1.fıkra 15/5/2008-5763/15 Md.)
Ücret Garanti Fonu	Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği kapsamında, işsizlik sigortası fonu içerisinde farklı bir hesapta takip edilmektedir. İşveren tarafından işsizlik sigortası primi olarak ödemelerinin yıllık toplamının %1'inden ve de primlerin değerlendirilmesiyle oluşan kazançlardan oluşur. İşverenin kanunda yer alan ödeme gücüne düştüğü durumlarda işsizlik sigortasına tabi olan sigortalı çalışanlara 3 aylık ödenmeyen ücretlerinin alacakları bu fondan karşılanır. (4447 Sayılı Kanun Ek Md. 1 (Ek: 15/5/2008-5763/17 Md.) Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği Resmî Gazete Tarihi: 28.06.2009 Sayısı: 27272)
İşten Çıkarma Yasağı	Kanunda belirlenen durumlarda 3 ay süreyle işveren tarafından işin feshi yasaklanmıştır. Bu doğrultuda iş sözleşmesini fesih eden işverene ceza kesileceği, her bir işçi için idari para cezası uygulanacağı kararlaştırılmıştır. Yasağın süresi 17 Mart 2021'den itibaren 2 ay daha uzatılmıştır. (4857 Sayılı İş Kanununun Geçici 10. Maddesi (Ek:16/4/2020-7244/9 Md.), Cumhurbaşkanlığı Karar Tarihi: 9 Mart 2021 Sayısı: 3592)
Telafi Çalışması	Kanuna göre zorunlu nedenlerden dolayı çalışmasını devam ettiremeyen çalışanlara ücret kaybı ve iş kaybı yaşamaması adına süre, düzenlemeyle birlikte 2 aydan 4 aya uzatılmıştır. (4857 Sayılı İş Kanunu'nun 64. Madde, Resmî Gazete Tarihi: 10.06.2003 Sayısı:25134, 26 Mart 2020 Tarihinde, 7226 Sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun")

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 4. Pandemi Döneminde Türkiye'de Uygulanan Reaktif Kamu Politikaları

Tablo 4'e bakıldığında ülkemizde Pandemi ile mücadele kapsamında uygulamada olan politikaların iyileştirilerek güncellendiği bunun yanında alınan önlem ve kararlarla Covid-19 Pandemisinden alınan yaraların da hızla sarılmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır.

8. SONUÇ

Dünya genelinde gittikçe büyüyen ve bir çıkılmaz haline gelen işsizlik sorunu, ülkemizi de derinden etkileyen aynı zamanda sosyoekonomik sorunlara neden olan önemli bir problemdir. İşsizliğe neden olan etkenler ülkeler itibariyle farklılık gösterse de genel olarak işsizlik; kalifiye işgücü potansiyelinin azlığı, bilimsel ve

teknolojik bilgidaki yetersizlik, sermaye altyapısının düşüklüğü, göç sorunu, eğitimde istikrarın yakalanamaması, kentleşme problemi, ekonomik ve siyasi krizler gibi birçok nedene bağlanabilir. Ülkemizde işsizliğe ilişkin her ne kadar farklı dönemlerde farklı önlemler alınmışsa da istenilen işsizlik oranına bir türlü yaklaşamadığı söylenebilir. Ekonomik gelişmenin ivme kazandığı dönemlerde dahi bu durumun çok da farklı seyretmediği ifade edilebilir.

11 Mart 2020 tarihinde küresel bir sağlık sorunu olarak gelişen Covid-19 Pandemisi de hâlihazırda mevcut olan işsizlik sorununa ilave bir yük oluşturmuştur. Pandemiyle birlikte kendi kabuğuna çekilen ve izole olmaya çalışan ülkeler aldıkları kapanma kararları kapsamında sınırlarını kapatmak suretiyle bireylerin serbest dolaşımına kısıtlama getirmiştir. Bu durum kuşkusuz ki uluslararası işgücü mobilitesini olumsuz bir biçimde sekteye uğratmıştır. Ulusal çapta alınan önlemler kapsamında hükümetler bireylerin birbirleri ile olan temasını en aza indirgeyecek şekilde birtakım tedbirler almıştır. Bu bağlamda, evden çalışma olanağı tanınması, dönüşümlü çalışma imkânı getirilmesi ve çalışma saatlerinin azaltılması gibi kolaylıkların yanında işten çıkarmayı da önleyen bir dizi uygulamalar devreye koyulmuştur.

Pandemi döneminde işsizlikle mücadelede ülkeler, aktif istihdam politikalarından ziyade reaktif politikalar geliştirerek acil eylem planlarını derhal uygulamaya koymuşlardır. Bu uygulamaların sonucunda çalışan ve işveren kesiminin hızlı bir şekilde rahatlatıldığını ve yaralarının ivedilikle sarıldığını söylemek mümkündür.

Pandemi dolayısıyla yaşanan işsizlik sorununa ilişkin hükümetlerin ülkeler bazında vermiş olduğu mücadeleler kıymetlidir. İlerleyen süreçte pandemiyle mücadelede toplumsal bağışıklık kazanılana kadar istihdamı teşvik programlarının gerektiğinde devreye sokularak, destekten faydalanma koşullarının da rahatlatılarak daha geniş kesimlerin yararlandırılmasına olanak sağlanmalıdır. Bunlarla birlikte kayıt dışı çalışanlar için, sigorta kayıtlarını yapan işverenlere, ceza affı ve sigorta primi için destek verilmesi sağlanarak, bu durum kayıt dışılığın azaltılması noktasında da fırsata çevrilebilir. Ücretsiz izne ayırma kapsamında işçiye sağlanan brüt asgari ücretin %40'ı olan tutar desteğinin de artırılması gerekmektedir. Merkezde ve yerelde siyasi ve idari organlarca ekonomik ve siyasi kaygılar güdülmeden sosyoekonomik yapının bozulmasına müsaade edilmeyecek şekilde politikalar üretilmeli ve etkin bir şekilde yürütülmelidir.

Pandemi sonrası için uzun dönemde, bireylere refah içinde yaşayabilecekleri düzeyde gelir sağlayarak, yatırımın önündeki kısıtlamaları azaltarak ve toplam talebi canlandıracak politikalarla işsizlik sorununun çözümü için olumlu sonuçlar elde edileceği öngörülebilir. Bunların yanında eğitim-öğretim sistemi açısından beşerî sermaye güçlendirilerek, eğitim-öğretimde ulaşılabilirlik tam anlamıyla sağlanarak bölgesel dengesizlik ortadan

kaldırılmalı, bölgesel ve mesleki hareketsizliği de önüne geçilmelidir.

Pandemi döneminde olduğu gibi önceden öngörülemeyen ve istihdamı iyileştirici kısa vadeli reaktif politikaların geçici ve lokal iyileştirmeler olduğu bilincinden hareketle istihdamı artırmaya yönelik uzun vadeli istihdam programları oluşturulmalıdır. Orta ve uzun vadede uygulanması gereken bu proaktif kamu politikalarının daha çok yapısal adımlar içermesi ve istihdam piyasalarının ihtiyaç duyduğu dönüşüm adımlarına cevap vermesi gerekmektedir. Aynı zamanda pandemi sonrası ekonomilerde ortaya çıkması muhtemel daralmayla birlikte işsizlik ve buna bağlı olarak doğabilecek sosyal problemlere ilişkin önlemlerin hızlı bir şekilde alınması da elzemdir.

KAYNAKÇA / BIBLIOGRAPHY

- Adak N. (2010). "Sosyal Bir Problem Olarak İşsizlik ve Sonuçları", *Toplum ve Sosyal Hizmet Dergisi*, 21 (2),105-116
- Alkan, C. (2014) "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Kapsamında Kupon (Vouchers) Sistemi", T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi. Ankara.
- Ataman, B.C. (2006); "Türkiye'de 2000-2005 Dönemi İşsizlik Üzerine Tartışmalar", *İktisat İşletme ve Finans*, 21 (239), 93-107.
- Ay, S. (2012). "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 19 (2), 321-341.
- Biçerli, M. Kemal; "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?", *Çimento İşveren Dergisi*, 19 (6) 2-3.
- Business Europe, (2020). Consultation Response, https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2021-04-14_green_paper_on_ageing_reply_to_consultation.pdf
- Durak, Ş. ve Kaya, V. (2014). "Türkiye'de İşsizlik ve İşsizliği Azaltmaya Yönelik Politikalar: Tarihsel Bir Bakış", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 28 (2), 55-73.
- European Commission, (1996). Labour Market Studies Sweden, <http://aei.pitt.edu/60360/1/SWEDEN.pdf>
- Gasgon, C. (2020) "COVID-19: Which Workers Face the Highest Unemployment Risk?", *Federal Reserve Bank*
- Gediz, B. ve Yalçınkaya, H. (2000). "Türkiye'de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri: Esneklik Yaklaşımı", *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, (6), 161-183.
- ILO, 1964, C122 - Employment Policy Convention, 1964 (122) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122
- ILO, (2018). Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_660003.pdf
- ILO, (2020a). World Employment and Social Outlook Trends 2020 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_734455.pdf
- ILO, (2020b). Monitor 2nd Edition: COVID-19 and the World of Work: Updated Estimates and Analysis", ILO, 21.07.2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf
- ILO, (2020c), Unemployment Protection In The COVID 19 Crisis Country Responses And Policy Considerations, https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_754741/lang-en/index.htm
- ILO, (2020d). Research Note, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_765422.pdf
- ILO, (2021). ILO Monitor: COVID-19 And The World Of Work. Seventh Edition Updated Estimates And Analysis, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf
- ISSA, (2021). Unemployment benefits during COVID-19, <https://www.issa.int/analysis/unemployment-benefits-during-covid-19>
- Lipsey, R.G., Steiner, P.O., ve Purvis, D.D. (1984). *Economics*, 7. Ed., Harper and Row Publisher, New York.
- OECD, (1993). Chapter 2 Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic And Microeconomic Effects, <https://www.Oecd.Org/Els/Emp/2485416.Pdf>
- OECD, (2001a). Active Labour Market Programmes, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=28>
- OECD, (2001b). Passive Or Income Maintenance Programmes (Labour Market Programmes), <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2020>
- Özdemir, S, (2005). "Refah Devletinin Gelişme Ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası* 55 (1), 695-733
- Romero, J.M. Kuddo, A. (2019). Moving Forward With ALMPS: Active Labor Policy And The Changing Nature Of Labor Markets. Social Protection And Jobs Discussion, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33081>
- Sağlık Bakanlığı, (2020). <https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66935/genel-koronavirus-tablosu.html>

SETA, (2020). Odak: Koronavirüs Sonrası Dünyada İstihdam ve İşsizlik, <https://www.setav.org/odak-koronavirus-sonrasi-dunyada-istihdam-ve-issizlik/>

TÜİK, 2019, İşgücü İstatistikleri Mikro Veri Seti, 2019, <https://www.tuik.gov.tr/media/microdata/pdf/isgucu.pdf>

TÜİK, (2021a). Merkezi Dağıtım Sistemi, <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr>

Vroman, Wayne, (1999). Unemployment and Unemployment Protection in Three Groups Of Countries, Social, Protection Discussion Paper of World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/612.271.468.766.764.832/pdf/multi-page.pdf>

Weishaupt, J. T. (2011). From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe, Amsterdam: Amsterdam University Press, Amsterdam.

WHO, (2010). What is a pandemic? https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en/

WHO, (2020). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020 <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

Yıldırım, K. (2010). "Makro İktisada Giriş", Ekin Kitabevi Yayınları, 5. Baskı

Young, C. (2012). 'Losing a job: the nonpecuniary cost of unemployment in the United States', *Social Forces*, 91(2): 609–634.

<https://ailevecalisma.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 21.04.2021

www.iskur.gov.tr/, Erişim Tarihi: 21.04.2021

www.resmigazete.gov.tr/, Erişim Tarihi: 21.04.2021