

Türkiye'de İşsizliğe Resmi Çözüm Önerileri Bağlamında Beşeri Sermaye Teorisine İlişkin Bir Yeniden Değerlendirme

Taner AKPINAR*

Öz: Toplumsal düzen neo-liberal ideolojiye göre biçimlendirileli beri, emekçi sınıfların işsiz ve yoksul kesimlerine, bu düzende kendilerine bir yer edinmelerinin beşeri sermaye birikimi ile mümkün olduğu salık verilmektedir. Beşeri sermaye yaklaşımı evrensel bir hal almıştır ve neo-liberal çağda emek piyasası politikalarını bu yaklaşıma göre kurgulamayan bir yer yok gibidir. Bu çalışmada, ilk olarak beşeri sermaye yaklaşımının içeriği, ardından da, Türkiye özelinde bu yaklaşıma göre biçimlendirilen işsizlikle mücadele politikaları incelenmektedir. Sonuç olarak, neo-liberal görüşe göre oluşturulan bu politikaların, işsizliği yok edecek kuramsal ve kavramsal bir temele sahip olmadığı ileri sürülmektedir.

Anahtar kelimeler: Neo-liberalizm, işsizlik, işsizlikle mücadele, sosyal politika, Türkiye.

Rethinking Human Capital Theory in the Context of the State Policies Launched to Combat with Unemployment in Turkey.

Abstract: Since social structure has been transformed from the neoliberal ideology, the unemployed and the poor segments of working classes are imposed to accumulate their human capital to take part in existing social order. The human capital approach has become a universal phenomenon and it seems that there may likely be few places where labour market policies are not built upon it. This essay first examines the essential postulates of the human capital approach and then the Turkey's policies launched to combat with unemployment. As a result it reaches the conclusion that these policies do not provide any proper theoretical ground for solving unemployment or does not have any satisfactory comprehension of the issue.

Keywords: Neo-liberalism, unemployment, combating with unemployment, social policy, Turkey.

* Yar. Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

Giriş

Sosyal politika bahsinde, çağın en yakıcı sorunlarından biri işsizliktir. Hayatı sürdürmek için gerekli maddi geçimlik araçlara başkaca bir yoldan sahip olma olanağının yokluğunda, emek pazarında tezgah açıp emek gücünü satışa sunan emekçinin, bu satışı gerçekleştirememesi durumudur işsizlik. Günümüzde işsizliğe karşı geliştirilen 'sosyal' politikalar, büyük ölçüde, egemen konumdaki neo-liberal yaklaşıma göre biçimlenmiş uygulamalardır. Bu perspektiften oluşturulan plan ve programların, işsizlik sorunu bağlamında şöyle bir temel önermesi bulunmaktadır; işsizliğin çözümü, piyasanın gereklerine uygun nitelikleri edinmekten geçmektedir. Uygun nitelikleri edinmenin yolu ise beşeri sermaye yatırımdan geçmektedir. Beşeri sermaye biriktirmenin yolu ise eğitimidir. Bu önerme üç temel ön kabule yaslanmaktadır. İlk olarak, işsizlik, birey temelli ve bireylerin piyasanın gereklerine uygun vasıflara sahip olmamasından kaynaklı bir sorun olarak görülmektedir. İşsizliğe dair bu ontolojik kavrayış/kabul, haliyle, çözüm yolu olarak birey odaklı politikalara işaret etmektedir. İkinci olarak, toplumsal yapı mutlak ve insan eylemine dışsal bir olgu olarak kavranmaktadır. Bu kavrayışta, toplumsal yapı, insan eyleminin ürünü olarak görülmediğinden, insan eylemiyle dönüştürülemeyeceği görüşü hakimdir. Dolayısıyla, bireyin, rasyonel olarak, yapması gereken, uygun vasıfları edinerek kendini bu yapıya hazırlaması ve toplumsal yapıdaki yerini almasıdır. Son olarak, eğitim, bundan beklenen belirli sonuçların elde edileceği mutlak bir olgu ya da beşeri sermaye yatırım süreci olarak görülmektedir.

Türkiye'de işsizliğe yönelik olarak uygulamaya konulan resmi politikaların da bütünüyle insan sermayesi perspektifine yaslandığı görülmektedir. Bu yazı Türkiye'de uygulanan işsizlikle mücadele politikaları üzerinden beşeri sermaye söylemini sorgulamaktadır. Beşeri sermaye kuramının, esasında, işsizliği ortadan kaldıracak bilimsel çözümler ve dolayısıyla pratik çözümler içermediği, bunun yerine işsizlik olgusunu meşrulaştıran ve kabullenmeyi telkin eden bir felsefi temele yaslandığı ileri sürülmektedir.

Neoliberal Perspektifin İşsizliği Kavrayışı Çözüm Yönelimli mi, Kabullenmeyi Telkin Edici mi?

Neo-liberal düşünce, sahip olduğu idealist felsefi temelden hareketle, en temelde, toplumsal olguları, 'kerameti kendinden menkul' bir anlayışla ele almaktadır. Bu yaklaşım biçimi sosyal dünyayı donuklaştırmaktadır. Böyle olunca da, bilimsel etkinlik, olguların kaynağındaki neden-sonuç ilişkisini kavramaya dönük bir faaliyet olmaktan çıkartılarak, olguların neler olduğunu ve hangi türlere ayrıldığını tespit etmeye dönük bir çabaya indirgenmektedir. Bhaskar (2011: 2), bilimsel etkinliğin ampirik veri toplama işleviyle sınırlandırıldığı, olguların kaynağına inilmeyip

yüzeysel görüngüyle yetinildiği bu yaklaşımı, *ampirik realizm* olarak adlandırmaktadır. Böylesi bir felsefi konumlanış, bilimsel faaliyeti, en başından, toplumsal olgu ve olayların kendiliğinden var olduğunu kabul etme, öyle olduğu için de bunların özelliklerini belirleme ve son tahlilde olgu ve olayların varlığını ve belirlenen özellikleri taşıdıklarını ortaya koyma çabasıyla sınırlandırmaktadır. Bu anlayış, olgu ve olayları, açıklamak şöyle dursun, Politzer'in ifadesiyle (1976: 74), mutlak, değişmez ve de ilişkisellikten yoksun şeyler olarak ele alan, adeta bir kataloglama işinden farksızdır.

Buradan, hemen, konumuz olan işsizlik gibi somut bir olguya geçip onun üzerinden devam edecek olursak, bilindiği gibi tarihsel olarak liberal iktisadın benimsediği görüş, piyasada, her durumda, bir miktar işsizliğin kaçınılmaz olarak var olduğunu ve olacağını iddia etmekte ve bunu da 'doğal' bir işsizlik düzeyi (*natural rate of unemployment-NRU*) olarak görmekteydi. Bununla birlikte, işsizlik olgusu birkaç başlıkta kategorize edilerek, kategoriler arası birtakım farklı özellikler tanımlanmaktaydı. Liberal ya da neo-liberal perspektiften kaleme alınmış herhangi bir iktisat/çalışma iktisadı ders kitabında, -örneğin mevsimlik işsizlik, iradi işsizlik, teknolojik işsizlik, vb gibi- farklı kategorilerin bir listesini bulmak mümkündür. Böyle bir listelemenin bize salık verdiği şudur; işsizlik vardır, olacaktır, bu kaçınılmaz bir toplumsal gerçekliktir ve bu konuda bilimsel olarak yapılabilecek tek şey, farklı özelliklerine göre işsizliği sınıflandırmaktan ibarettir. İşsizliğin bu şekilde ele alınması, daha baştan, onu dönüştürücü değil, kabullenici bir felsefi kavrayıştır. Bu bağlamda, neo-liberalizmin *neo* (yeni) bir boyutunun bulunmadığı ve eski olduğu ortadadır. Çünkü, neo-liberal düşüncenin işsizliğe bakışı bundan hiç de farklı değildir. Bununla birlikte, neo-liberal düşünüş biçimine '*neo*' sıfatını vermemizi gerektiren nedenler de yok değildir. Neo-liberalizm, işsizliğe ilişkin olarak içerdiği iki temel gündem maddesi nedeniyle '*neo*' sıfatını hak etmektedir. Bunlardan biri, doğal işsizlik iddiasına ilaveten, 'enflasyonu hızlandırmayacak düzeyde bir işsizlik oranı' (*non-accelerating inflation rate of unemployment – NAIRU*) ve diğeri de beşeri sermaye gündemidir.

Enflasyonu hızlandırmayacak düzeyde bir işsizlik oranı teriminin içerdiği 'derin' mananın sırrına erecek olursak, bir defa bu terim, Fine'nin (1998: 14, 42-48) ortaya koyduğu gibi, yönlemsel olarak, son derece ham ve eklektiktir. İşsizlik olgusunu analiz etmek için uygun bir kuramsal zemine sahip olmayan bu terimde, işsizliğin yok edilmesi gibi bir politik hedef de söz konusu değildir. Bunun yerine, işsizliği, enflasyonun dalgalanmasına izin vermeyecek bir düzeyde tutmak ve bunu sürdürmek temel hedeftir. Örneğin, Stiglitz'e (1997) göre, işsizlik NAIRU düzeyinin altında bir düzeyde olduğunda, bu, reel ücretlerin yükselmesine yol açacak ve ücret düzeyinin yükselmesi de fiyatlar genel düzeyini yükseltecektir. Buna karşılık, işsizlik NAIRU düzeyinin üstünde bir düzeyde olduğunda, bu durum, enflasyonu düşürücü bir etki yaratacaktır. Stiglitz, bu yüzden, belki de terimin

'enfasyonu artırmayan bir işsizlik oranı' (*nonincreasing inflation rate of unemployment – NIIRU*) olarak telaffuz edilmesinin daha doğru olacağını söylemektedir.

Bu terime hangi ismin daha çok yakışacağı tartışmasını bir kenara bırakıp meselenin özüne dönelim. Her ne kadar Ball ve Mankiw (2002: 115) ikisinin (NRU ve NAIRU) aynı anlama geldiğini düşünse de, NAIRU söyleminde, belirli bir düzeydeki işsizlik artık doğal olarak addedilip kabul edilmekle kalmıyor, işsizlik oranı, fiyat istikrarı sağlama önceliğini merkeze koyan makro-ekonomik politikaların selameti için işlevsel bir araç olarak görülüyor. Böylesi bir bakış açısının salık verdiği şey şudur dersek herhalde hata etmiş olmayız: İşsizlik vardır, olacaktır, onu yok etmek olanaksızdır, dahası işsizlik enfasyonu frenleyici bir işlev görmektedir. Dolayısıyla, bilimsel olarak da, bunu kabullenmekten ve bu yönde katkı sunmaya çalışmaktan başka ne gelir elden!

Neo-liberalizmin kuramsal savları irdelendiğinde bu yaklaşımın, işsizliği 'kaçınılmaz bir gerçeklik' olarak gördüğü sonucuna ulaşılmaması mümkün gözükmemektedir. Bu durum karşısında, neoliberalizmin egemenliğinde beşeri sermaye yaklaşımından hareketle pratiğe yönelik olarak hazırlanan işsizlikle mücadele politikalarını nasıl görmek gerekir?

Beşeri sermaye kuramının içeriğine yakından bakılacak olursa, herşeyden önce, bunun seçkin bir yaklaşımın ürünü olduğu açığa çıkmaktadır. Çünkü toplumsal eşitsizlikler meşru ve kaçınılmaz görülmektedir. Örneğin, beşeri sermaye akımının kuramsal babalarından ve aynı zamanda Nobel İktisat Ödülü'nü de kazanmış olan Becker (1993: 21), sosyal eşitsizliklerin, en temelde aile yapısından kaynaklandığını ileri sürmektedir. Becker'e göre, çocuklarına destek olup onları yönlendiren eğitim düzeyi yüksek bilinçli ailelerin çocukları başarılı olurken, çocuklarına kötü davranıp onları döven eğitim düzeyi düşük bilinçsiz ve öyle olduğu için de çok çocuk sahibi olan ailelerin çocukları başarısız olmaktadır. Bu ikinci gruptakilerde söz konusu olumsuzlukların kültürel yapıda yeni kuşaklara aktararak sürdürüğüne inan Becker, işgücü piyasasında bunlar için çözümler üretilemeyeceği görüşündedir. Beşeri sermaye akımının seçkin bir diğer tavrı da, beşeri sermaye biriktirmenin yolunun eğitimden geçtiği ifade edilirken, eğitimin gittikçe metalaştığı bir ortamda, bu meta için satın alma gücüne sahip olup-olmama sorununa en küçük bir ilgi göstermemesidir.

Bu yaklaşım, toplumsal yapıyı dönüştürülemez bir gerçeklik olarak görüp, geliştirdiği politikaların merkezine bireyi yerleştirmektedir. Bireyin, uygun donanımına sahip olduğunda, toplumsal yapıdaki yerinin hazır olduğu ve bunu yapamamasının bireyin kendi kabahatinden kaynaklandığı türünden üstü örtük bir ön kabulden hareket etmektedir. Bireyler, eşit fırsatlara ve bu fırsatları değerlendirme noktasında seçme özgürlüğüne sahip olunan bir toplumsal yapıda, eylemde bulunan özneler olarak görülmektedir. Aslında, özneler demek doğru olmaz, zira Selwyn'in (2016) tespit ettiği gibi, seçkin yaklaşımın ortaya koyduğu

politikalarda, emekçi kesimler, bir özne olmaktan çok bir girdi konumuna konulmaktadır.

Son olarak, eğitim yoluyla beşeri sermaye yatırımı yaparak işsizlikten kurtulmanın mümkün olduğu yönündeki iddianın, özgün toplumsal yapıları ve tarihsel dönemleri görmezden gelip, beşeri sermaye yatırımı kavramını tarih ve toplum ötesi bir konumda tutarak mekanikleştirdiği söylenmelidir.

Görüldüğü gibi, neo-liberalizmin işsizliğe karşı geliştirdiği beşeri sermaye yatırımı yaklaşımı, özünde toplumun belirli kesimlerinin içinde bulunduğu eşitsizlik halini ve bu arada işsizliği verili, değiştirilemez olgular olarak görmektedir.

Bir Süper Kahraman Olarak İşsizliğe Karşı Neo-Liberal Çözümlerin Türkiye’ye İthalı

Amerikan menşeli çoğu filmde, buna çizgi filmler ve animasyon filmler de dahil, toplumsal sorunlar, iyiler ve kötüler arasında cereyan eden sorunlar olarak resmedilmektedir. Toplumsal yapıdaki eşitsizlikler görmezden gelinerek, kötüler, kötü oldukları için kötülük yapıyor gösterilmekte, buna karşın, endişeye mahal verilmemektedir. Çünkü kötüler kim olursa olsun ve yaptıkları kötülük ne olursa olsun, sonunda bir süper kahraman ortaya çıkıp, ortalığı kötülerden ve onların kötülüklerinden arındırmakta ve böylece iyiliklerin hüküm sürdüğü bir barış ortamı yeniden tesis edilmektedir.

Benzer bir yaklaşım anaakım iktisat ekolünde de hüküm sürmektedir. Beşeri sermaye yatırımı da, neo-liberalizmin egemenliğinde, her nerede olursa olsun, başta işsizlik ve yoksulluk olmak üzere, işgücü piyasası bağlantılı sorunların çözümü için yaratılmış bir süper kahraman gibidir. Fine (2002), bu yaklaşımın, Dünya Bankası eliyle az gelişmiş ülkelerde de yaygınlaştırıldığını gözlemlemektedir. Bu sihirli formülün Türkiye’ye de gelmemesi herhalde düşünülemezdi!

Türkiye özelinde neo-liberalizmden söz açmadan önce, bir hatırlatma yapmak yararlı olacaktır. Neo-liberalizme ilişkin olarak, Harvey (2005: 2 ve 19), toplumsal refahın en iyi şekilde bireysel girişim özgürlüğü sağlanarak gerçekleştirilebileceği söylemine yaslanan bir doktrin olarak neoliberalizm ile egemen sınıfların iktidarını yeniden üretmek için oluşturulmuş bir siyasi proje olarak neoliberalizmi birbirinden ayırmaktadır. Türkiye özelinde, neo-liberalizmi konu alan tartışmalarda, çoğunlukla bu ayırımın yapıldığına rastlanmamaktadır. Bu hatırlatmayı yaptıktan sonra, devamında sarf edilen sözlerin, neo-liberal doktrin üzerine değil, bütünüyle işsizlik konusundaki resmi gündeme odaklanarak işsizlikle mücadele adı altında pratiğe dönük olarak hazırlanan plan, program ve yasal düzenlemeler üzerine olacağını belirtmeliyim.

Türkiye’de, 1960’ların başlarından itibaren, planlı kalkınma çabaları çerçevesinde, işsizlik olgusu resmi gündemde hatırı sayılır bir şekilde yer almaya

başlamıştır. Bu gündemi, kalkınma planlarından izlemek mümkündür. İthal ikameci planlı kalkınma modelinin benimsendiği 1960-1980 arası dönemde hazırlanan planlarda, işsizlik sorununun varlığı bir boyutuyla hızlı nüfus artışına bağlı olarak tarımda ortaya çıkan gizli işsizlik ve diğer boyutuyla da göç ve hızlı kentleşmeye bağlı olarak tarım dışı alanlarda açık işsizlik olarak ortaya konulmaktadır. İşsizliğin üstesinden gelmek için ise %7 düzeyinde bir büyüme hızının yaratacağı yeni istihdam olanakları birincil çözüm yolu olarak görülmektedir. Buna ek olarak, bir de çalışıp işini kaybedenlere yönelik olmak üzere işsizlik sigortası kurulması tartışılmaktadır. Yurtdışına işçi göndermenin de -hem artı nüfusun ihraç edilmesi hem de ihraç edilen işçilerin ülkeye göndereceği dövizin yatırıma yönlendirilmesi şeklinde ikili bir işlev görerek- işsizlik sorununu hafifleteceği düşünülmektedir (DPT, 1963; 1968; 1972). Bu dönemde ne olup bittiğinin detaylarına daha fazla girmeye burada yer yok. Şu kadarı söylenebilir; dönemin sonlarında hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda istenilen sonuçların elde edilemediği, işsizliğin artmaya devam ettiği ve sorunun nicel boyutlarına ilişkin gerçek verilerin de bulunmadığı belirtilmektedir (DPT, 1979: 27). Bilindiği gibi, işsizlik sigortası da 1999 yılına kadar kurulmamıştır.

Türkiye'de, 1980 sonrası dönemde, neo-liberal makro-ekonomik politikaların uygulanmaya başlamasıyla birlikte, beşeri sermaye yaklaşımı da kabul görmeye başlamıştır. Beşeri sermaye yaklaşımı, biri eğitimin ve diğeri de işgücü piyasası politikalarının bu yaklaşım temelinde kurgulanması biçiminde iki düzeyde pratiğe aktarılmıştır. Günümüzde işsizlikle mücadele konusundaki resmi gündeme bakıldığında, uygulanan politikaların anaakım düşünce etrafında şekillenmeye devam ettiği görülmektedir. Elde edilen sonuçlara bakılacak olursa, işsizlik dramatik bir düzeyde sürmektedir. Resmi verilere göre, Türkiye'de, Kasım 2017 dönemi itibariyle işsizlik oranı % 10,3'tür (TÜİK, 2018). Yüksek öğrenim diplomasına sahip olanların işsizler içerisindeki oranının gittikçe arttığı tespit edilmektedir (Kaya-Bahçe ve Bahçe, 2012: 172). Bir hesaplama göre, her 4 işsizden biri üniversite mezunudur (TBMM, 2015). Uluslararası Çalışma Örgütü'nün bir çalışmasına göre ise, genç işsizliğin en yüksek olduğu 40 ülke arasında Türkiye birinci sırada yer almaktadır. Buna göre, Türkiye'deki 15-29 yaş grubu arasındaki genç nüfusun % 34,6'sı istihdamda ya da eğitimde olmayıp işsizdir (ILO, 2014: 21-22). Şimdi bu sonucu iyileştirme noktasında etkisiz kalan işsizlikle mücadele gündeminin detaylarını irdelemeye çalışalım.

Eğitimin Piyasaya Uyarlanması

1980 sonrası piyasa ekonomisine geçiş sürecinde eğitim, piyasanın aksaklıklarını giderme (Boratav, 2005: 173-174) ve piyasanın gereksinimlerine uygun işgücü yetiştirme amacına yönelik olarak yeniden kurgulanmıştır. Eğitim sistemini piyasacı

yönde dönüştürmeye yönelik hedefler, 1990'ların başlarından itibaren, açık bir biçimde, ortaya konulmaya başlanmıştır. Örneğin, bu dönemden itibaren hazırlanan kalkınma planlarında eğitim politikalarının temel hedefleri arasında şunlar yer almıştır: Özel kesimin okul açması, vakıfların özel üniversite kurmasının teşvik edilmesi, ekonominin nitelikli işgücü gereksiniminin karşılanması, uluslararası rekabet gücünün geliştirilmesi, eğitimde özel sektörün daha fazla yer almasının özendirilmesi ve bir bütün olarak eğitimin piyasa ekonomisinin talepleri doğrultusunda şekillendirilmesi (DPT, 1989: 294; 1995: 27; 2000: 223; 2006: 38 ve 84).

Yürürlükteki Onuncu Beş Yıllık Plan'a bakıldığında ise bütünüyle piyasalara endeksli bir eğitim anlayışının olgunlaştığı görülmektedir:

Eğitim sistemi ile işgücü piyasası arasındaki uyum; hayat boyu öğrenme perspektifinden hareketle iş yaşamının gerektirdiği beceri ve yetkinliklerin kazandırılması, girişimcilik kültürünün benimsenmesi, mesleki ve teknik eğitimde okul-işletme ilişkisinin orta ve uzun vadeli sektör projeksiyonlarını dikkate alacak biçimde güçlendirilmesi yoluyla artırılacaktır (KB, 2013: 33).

Eğitim sisteminde beşeri sermaye perspektifine uygun olarak yaşanan piyasacı dönüşüm iki yönlü olmuştur. Bir yandan, eğitim, işgücü piyasasının gereklerine uygun hale getirilirken, diğer yandan eğitim olanaklarının kendisi metalaştırılmıştır. Eğitimin piyasanın emek talebi ile uyumlu kılınmasının, ileri sürüldüğü gibi, işsizliği giderici bir etki yaratmadığı verilerle ortadadır. Zaten eğitim sistemine ilişkin dönüşüm sürecinin işsizliği nasıl gidereceği konusunda somut bir gündem bulunmamaktadır. Bu süreci analiz eden güncel çalışmalar, eğitim sisteminde yaşanan piyasacı dönüşümün, daha çok, kamu kaynaklarının eğitim alanında yatırım yapan özel girişimcilere transfer edilmesi gibi bir içeriğe sahip olduğunu ortaya koymaktadır (Büyükcan ve Biçer, 2016).

Eğitim politikalarının işsizlikle mücadele noktasındaki başarısızlığı bir tarafa, sınıfsal eşitsizlikleri derinleştiren sonuçlara yol açtığı rahatlıkla ileri sürülebilir. Bu süreçte, eğitim kademelerinin her düzeyinde özel okullar ve özel kurslar açılmıştır. Kamusal eğitim olanakları varlığını korusa da, niteliksel olarak, dolaylı ve sistematik bir biçimde gerilemektedir. Örneğin, üniversiteye gidebilmek için merkezi giriş sınavına girip başarılı olmak gerekmektedir. Öğrenciler bu sınavı geçebilmek için yıllarca özel ders almakta ya da özel kurslara gitmektedir. Üniversite sınavına yönelik özel kurslar büyük bir sektör haline gelmiştir (Tansel, 2013). Birçok öğrenci, daha ilköğretime başladıkları andan itibaren özel kurslara gitmektedir. Beşeri sermaye yatırımı yapmak için gerekli maddi olanaklara sahip olmayan yoksul ailelerin çocukları ise zorunlu temel eğitimi tamamladıktan sonra eğitime devam edemeyip çalışmaya başlamaktadır. Gün'ün (2010), sokakta çalışan çocukları konu

alan ve saha araştırması verilerini de içeren araştırması, çocuk işçiliğin kaynağında yoksulluk olgusunun olduğunu ortaya koymaktadır. Bir şekilde eğitime devam edenlerin büyük çoğunluğu ise ya meslek okullarına ya da çıraklık eğitimine gitmektedir. Örneğin çıraklık eğitimi üzerine yürüttüğümüz bir saha araştırmasının sonuçlarının ortaya koyduğuna göre, çıraklık sürecine giden yolda belirleyici olan hiçbir şekilde meritokratik bir ölçme-değerlendirme sistemi olmayıp, bütünüyle sınıfsal konum ve maddi olanaklardır. Çıraklık eğitime devam eden çocukların, bir eğitim sürecinden geçmekten çok, gerçekte birer işçi olarak çalıştıkları gözlenmektedir (Akpınar ve Gün, 2016).

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Neo-liberal düşüncenin emek piyasasına ilişkin olarak ürettiği temel politika emek piyasalarının esnekleştirilmesidir. Esneklik tartışmaları ve talepleri Türkiye'de de, 1990'ların başlarında özellikle uluslararası rekabeti engellediği gerekçesiyle ücret artışlarının önüne geçmenin ve yeni istihdam yaratmayı engellediği gerekçesiyle ücret dışı işgücü maliyetlerinden kurtulmanın yolu olarak gündeme getirilmiştir (Ansal vd., 2000: 59). Emek piyasası politikalarının somut bir şekilde ifade edildiği şimdiki bütün resmi belgelerde, emek piyasalarını 'sağlıklı' bir işleyişe kavuşturmak için herşeyden önce esneklik uygulamalarının yaygınlaştırılması ve derinleştirilmesinin ana hedef olarak belirlendiği görülmektedir. Bu bağlamda aktif işgücü piyasası politikalarına daha çok esneklik uygulamalarını tamamlayıcı bir rol biçilerek, aktif politikalar sayesinde piyasada hüküm süren aksaklıkların gidereceği görüşü ısrarla savunulmaktadır (DPT, 2007; ÇSGB, 2013; KB, 2014).

Emek piyasasında aktif işgücü piyasası politikalarını yaygınlaştırmak ve aynı zamanda kurulması planlanan işsizlik sigortasının uygulamasını da üstlenmek üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılandırılması 1990'lardan beri gündemdedir (DPT, 1995: 55). 1999 yılında yapılan bir yasa¹ ile çalışırken işini kaybedenleri kapsama alacak şekilde işsizlik sigortası kurulmuş, daha sonra, 2003 yılında da, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Türkiye İş Kurumu adıyla yeniden yapılandırılmıştır. Bu yeniden yapılandırmayı düzenleyen yasa² ile, özel istihdam bürolarının açılmasına yasal zemin sağlanmıştır.

Türkiye'de, işsizlikle mücadelede beşeri sermaye perspektifine yaslanan aktif işgücü piyasası politikaları 1990'ların ortalarından beri dillendirilmeye ve somut olarak uygulanmaya başlanmıştır. Bilindiği kadarıyla, bu nitelikteki somut adımların ilki, 1994 yılında, özelleştirme sürecinde kullanılmak üzere Dünya Bankası'ndan

¹ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu (Kabul tarihi: 25.8.1999, Resmi Gazete tarih ve sayı: 8.9.1999 - 23810).

² 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu (Kabul tarihi: 25.6.2003, Resmi Gazete tarih ve sayı: 5.7.2003 - 25159).

alınan 100 milyon dolarlık kredinin 11 milyon dolarlık kısmının tahsis edildiği ‘ışgücü uyum projesi’dir. Bu projenin içeriğini özelleştirme nedeniyle işsiz kalanlara yönelik eğitim programları, toplum yararına çalışma programları ve kendi işini kurmak isteyenlere verilen danışmanlık hizmetleri oluşturmaktadır.³ Anlaşılacağı gibi, söz konusu proje, işsizlik sorununun bütününe yönelik olmayıp, yalnızca özelleştirme sonucu işinden olanlarla sınırlıdır.

Aktif işgücü piyasası politikaları bu ilk deneyimin ardından çeşitlendirilerek yaygınlaştırılmış ve kalıcılaştırılmıştır. İşsizlerin niteliğini artırmaya ya da onlara yeni nitelik kazandırmaya yönelik eğitim programları, işsizleri açık işler hakkında bilgilendirmeye ve bu işlerde çalışmalarına aracılık etmeye yönelik faaliyetler, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri, girişimcilik eğitim programı ve toplum yararına programlar yürürlükteki aktif politika setinin temel bileşenleridir.⁴

Bu politika ve programlar, esin kaynağını geçmişi 16.yüzyıla kadar geriye giden İngiliz Yoksul Yasaları’na biçim veren ve neo-liberal dönemde yeniden parlatılan bir inanıştan almaktadır. Bu, işsizliğe ve yoksulluğa karşı politika oluştururken, pasif yardımların tembellik kültürü yarattığı ve çalışmamayı teşvik ettiği şeklindeki inanıştır. Bu önermeden hareketle pratik uygulamalar aktif politika anlayışına göre biçimlendirilmektedir. Bu haliyle işsizlikle mücadele gündemi, neo-liberal dönemde, talep dalgalanmaları, ekonomik krizler, piyasa belirsizliği vb durumlar nedeniyle sürekli değişen emek talebi karşısında esnek çalışma rejimini destekleyici bir işlev görmektedir. İşsizliği önlemek üzere hayata geçirilen bu politikalar, özünde işsizlerin doğrudan istihdam edilmesini değil, piyasa düzeninde değişken emek talebi koşulları karşısında istihdam edilebilir bir duruma getirilmesini kolaylaştırıcı bir işlev görmektedir.

Bu politikalar işsizlik sorununun nitel boyutlarına ilişkin bir kavrayıştan yoksundur. İşsizliği, nitelik geliştirme ya da yeni nitelik kazanma sorununa indirgeyen bu toptancı yaklaşım, işsizlik olgusunun sektörlerle ve bölgelere göre farklı niteliklere sahip olduğunu/olabileceğini görmezden geldiği gibi, başta yaş ve cinsiyet olmak üzere kişisel özelliklere göre de farklı bir karaktere sahip olduğuna/olabileceğine ilişkin kuramsal ve kavramsal bir düşünsel temele de sahip değildir. Örneğin, resmi belgelerde, genel olarak işsizliğin önüne geçilememesi işsizlerin niteliksiz oluşuna bağlanmaktadır (ÇSGB, 2013; DPT, 2007: 43-44). Aynı şekilde, işsizlik oranının kentsel alandaki kadınlar arasında en yüksek düzeyde olduğu ve bunun kadınların eğitim seviyesinin erkeklere göre düşük olmasından kaynaklandığı ileri sürülmektedir. İşsizler arasında 15-24 yaş grubunda olanlar açısından ise üç temel problem sıralanmaktadır. Birincisi, bunların tecrübesizliği,

³ “Özelleştirme Uygulaması Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı Projesi”, Resmi Gazete (1994),5 Mayıs 1994, (Resmi Gazete tarih ve sayı: 3.7.1994 / 21979 Mükerrer).

⁴ Bu konuda ayrıntılı bilgi için Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (Resmi Gazete tarih ve sayı: 2.3.2013 - 28585) incelenebilir.

ikincisi, özellikle eğitim düzeyi yüksek olanların yüksek beklenti içinde olması ve sonuncusu da piyasa koşullarına uygun bir eğitim almamış olmalarıdır (DPT, 2007: 43-49).

Görüleceği gibi, beşeri sermaye yatırımı işsizliğin ilacı olarak sunulurken ve beşeri sermaye yatırımının hem bireysel kazancı artırıp hem de ekonomik büyümeye katkı sağlayacağı tezi savunulurken (ÇSGB, 2013), genç işsizliği tartışmasında, bu defa da, gençlerin iş beğenmediği, yaptıkları beşeri sermaye yatırımının karşılığını alabilecekleri işlerin ise an itibarıyla mevcut olmadığı ifade edilmektedir. Aynı zamanda, eğitim sisteminin piyasanın taleplerine uygun hale getirilmesi için yapılan eğitim reformlarına rağmen, geline nokta, eğitimin piyasanın beklentilerine cevap veremediğinden şikayet edilmektedir. Eğitimi önce birincil çözüm yolu olarak savunup, sonrasında da sorunun kaynağı olarak görmek ne analitik ne de çözüm üretici bir yaklaşımdır.

Söylenmesi gereken bir diğer mesele de, bu politikaların kaleme alınmasında kullanılan dil ve üsluptur. Bu politikalara ilişkin resmi belgeler, kimi toplumsal risklerle karşı karşıya bulunan insanlara yönelik sosyal politikaların yazılı olduğu belgeler olmaktan çok, kimi kabahatler işlemiş olanları ıslah etmeye yönelik politikaların yazılı olduğu belgelere benzemektedir. İşsiz konumdaki insanlardan herhangi bir nesne gibi söz edilmekte ve son derece önyargılı, yaftalayıcı bir üslup kullanılmaktadır.

TYP'nin hedefi; işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamaktır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 62.maddesi).

Kısacası, yürürlükteki işsizlikle mücadele politikaları, sorunun nesnel-bilimsel tahliline binaen geliştirilmiş politikalar olmayıp, sorunun, zaman ve mekan farkı, dahası toplumsal ve sınıfsal karakteri gözetilmeksizin, aynı nitelikte olduğunu ima eden üstü örtük bir ön kabule dayalı, katı ideolojik bir tutumun ürünüdür. İşsizlik olgusu analiz edilirken kuramsal düzlemde neo-liberal bakış açısı dışındaki perspektifler dışlanırken, işsiz durumdaki milyonlarca insanı ilgilendiren işsizlikle mücadele politikalarının hazırlanması sürecinde de, ne konunun doğrudan muhatabı olan işsizlerin ne de sendikalar başta olmak üzere toplumun diğer kesimlerinin sürece aktif bir katılımının sağlanmaması, uygulamaya konulan aktif politikaların tek yanlı ideolojik bir pratik olarak kalmasına yol açmaktadır.

Sonuç

Beşeri sermaye kuramının *Giriş* bölümünde sözü edilen ön kabullerini, aslında bu yaklaşımın kuramsal sakatlıkları olarak görmek gerekir. Toplumsal yapıya ve işsizlik olgusuna dair böylesi bir ontolojik kavrayış bilimsel bilgi üretimini analitik ve açıklayıcı olmaktan çıkartmaktadır. Toplumsal yapıyı dönüştürülemez olarak gören bu bakış açısının bilimsel araştırmaya biçtiği rol, görüneni görüp, tanıyıp ve sonuçta görünen şeyin görünenden ibaret olduğunu kabul etmektir. İşsizlik söz konusu olduğunda bu perspektife yaslanan bilimsel görüşün ulaştığı sonuç, toplumsal yapıda giderilemez düzeyde bir işsizliğin varolduğu ve bunun doğal bir olgu olduğu yönündedir.

Bu bağlamda, yapısal koşulları ve sınıfsal eşitsizlikleri içeren bir kursamsal yaklaşıma sahip olmayan beşeri sermaye söyleminin, pratikte işsizlik sorununu hafifletmesini bile beklemek zaten gerçek dışıdır. Bu perspektife göre oluşturulan pratik politikaların işaret ettiği çözüm yolları son derece genel geçer bir nitelikte ve kimi zaman da muğlak bir haldedir. Söz gelimi hızlı teknolojik değişmeye uyum sağlanması, girişimci olunması ve yaşam boyu öğrenme gibi konular hem işgücü piyasasının düzenlenmesi hem de işsizliğin çözümü noktasında temel önem atfedilen ve sürekli olarak gündemde tutulan konular olmasına rağmen, bu konuda pratiğe dair daha somut bir çerçeve çizilmemektedir. İşsizliğe karşı en etkin mücadele yolunu beşeri sermaye yatırımları olarak gören neo-liberal tez, en azından Türkiye özelinde, böylesi bir yatırımı en üst düzeyde gerçekleştirmiş olan üniversite mezunları arasında işsizlik oranının giderek artması karşısında iflas etmiş durumdadır.

KAYNAKLAR

- Akpınar, T. and Gün, S. (2016) “Testing the human capital development model: the case of apprenticeships in Turkey”, **International Journal of Training and Development**, 20(3): 214-223.
- Ansal, H. Vd. (2000) **Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını.
- Ball, L. and Mankiw, N. G. (2002) “The NAIRU in Theory and Practice”, **Journal of Economic Perspectives**, 16(4): 115-136.
- Becker, G. S. (1993) **Human Capital –A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education**, Third Edition, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Bhaskar, R. (2011) **Reclaiming Reality –A critical introduction to contemporary philosophy**, London and New York: Routledge.
- Boratav, K. (2005) **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002**, (9.Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.
- Büyükcan, T. ve Biçer, M. (2016) “Refah Devleti Uygulamalarının Değişen Perspektifinde 2000 Sonrası Dönemde Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarındaki Değişim ve Eğitimin Niteliği Üzerindeki Etkisi”, **31.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 15-19 Mayıs 2016, Mersin – Türkiye.
- ÇSGB (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) (2013) **Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)**, Resmi Gazete: 30 Mayıs 2014, Sayı: 29015.
- DPT (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı) (1963) **Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl (1963-1967)**, Ankara: DPT.
- DPT (1968) **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, Ankara: DPT.
- DPT (1972) **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, Ankara: DPT.
- DPT (1979) **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, Ankara: DPT.
- DPT (1989) **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Ankara: DPT.
- DPT (1995) **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara: DPT.
- DPT (2000) **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara: DPT.
- DPT (2006) **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara: DPT.
- DPT (2007) **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT.
- Fine, B. (1998) **Labour Market Theory –A constructive reassessment**, London and New York: Routledge.
- Fine, B. (2002) “It Ain’t Social, It Ain’t Capital and It Ain’t Africa”, **Studia Africana**, 13: 18-23.

- Gün, S. (2010) **Yoksulluktan Sefaletle Bir Göç Hikayesi –Sokakta Çalışan Çocuklar Sorununun Ekonomi-Politigi**, Ankara: Özgür Üniversite Yayını.
- Harvey, D. (2005) **A Brief History of Neoliberalism**, Oxford: Oxford University Press.
- ILO-International Labour Organization (2014) **Global Employment Trends 2014 –Risk of a jobless recovery?**, Geneva: International Labour Office.
- Kaya-Bahçe, S. A. ve Bahçe, S. (2012) “Türkiye’de Eğitim ve Sınıf Üzerine Gözlemler”, **Mülkiye**, XXXVI (274): 159-182.
- KB (T.C. Kalkınma Bakanlığı) (2013) **Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- KB (2014) **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) İstihdam ve Çalışma Hayatı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Politzer, G. (1976) **Elementary Principles of Philosophy**, (Translated by Barbara L. Morris), New York: International Publishers.
- Selwyn, B. (2016) “Elite development theory: a labour centred critique”, **Third World Quarterly**, 37(5): 781-799.
- Stiglitz, J. (1997) “Reflections on the Natural Rate Hypothesis”, **Journal of Economic Perspectives**, 11(1): 3-10.
- Tansel, A. (2013) “Türkiye’de Özel Dershaneler: Yeni Gelişmeler ve Dershanelerin Geleceği”, **Economic Research Center Working Papers in Economics**, Ankara: Middle East Technical University.
- TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi) (2015) “Türkiye’de Üniversite Mezunu Nüfusun İşgücü Durumu”, **TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Sosyal Politika Bölümü, Bilgi Notu**, http://spm.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2015/01/Turkiye_de_Universite_Mezunu_Nufusun_Isgucu_Durumu-1.pdf (Erişim: 6.5.2016).
- TÜİK-Türkiye İstatistik Kurumu (2018) “İşgücü İstatistikleri, Kasım 2017”, **TÜİK Haber Bülteni**, 15 Şubat 2018, Sayı: 27687, <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=27687> (Erişim: 17.2.2018).

