

KORONAVİRÜS PANDEMİSİ SONRASINDA İŞSİZLİĞİ AZALTMAYA DÖNÜK BİR POLİTİKA ÖNERİSİ: GARANTİLİ İSTİHDAM PROGRAMLARI

Erman EROĞLU¹, Mustafa DURMUŞ²

Özet

Ekonomik, sosyal ve siyasal boyutlarıyla çağın en temel sorunlarından biri olan işsizlik sorununun Koronavirüs (Covid-19) pandemisi sonrasında çok daha ağırlaşması, bu sorunla hangi yol ya da araçlarla mücadele edilebileceği ya da edilmesi gerekliliği bir kez daha gündeme getirmiştir. Buna yönelik kamu müdahalelerinin neler olabileceği ise son dönem istihdam ve işsizlik tartışmalarının merkezinde yer almaktadır. Böyle kamu müdahalelerinden biri Modern Para Teorisi kapsamında önerilen ve bu çalışmanın asıl konusunu oluşturan Garantili İstihdam Programlarıdır. Bu kapsamda çalışmada öncelikle Modern Para Teorisi perspektifinden istihdam politikaları (aktif ve pasif) irdelenmektedir. Uygulama örnekleri olarak Hindistan ve Arjantin’de uygulanan garantili istihdam programlarının özellikleri ve işsizlik ve yoksulluk üzerindeki etkileri ele alınmaktadır. Son olarak Koronavirüs pandemisinin ekonomi ve işsizlik üzerindeki etkileri ele alınmakta, ardından Türkiye’de İŞKUR bünyesinde uygulanan Toplum Yararına Programlar ve İstihdam Garantili Mesleki Eğitim Kursları değerlendirilmektedir. Bu iki programın garantili istihdam özellikleri ile kamu maliyesi, işsizlik ve yoksulluk üzerindeki etkileri tartışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Koronavirüs, İşsizlik, Modern Para Teorisi, Garantili İstihdam Programı, İstihdam Politikaları.

¹ Arş. Gör., Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, E-posta: ermaneroglu@erciyes.edu.tr, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0001-6058-3592>.

² Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, E-posta: mdurmus56@gmail.com, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0002-9628-3433>.

A POLICY PROPOSAL TOWARDS REDUCING UNEMPLOYMENT AFTER THE CORONAVIRUS OUTBREAK: GUARANTEED EMPLOYMENT SCHEMES

Abstract

The exacerbation of the unemployment issue which is among the most fundamental problems of our time with its economic, social and political aspects, has once more put how and with what means it can be or should be tackled, on the agenda. Whereas, the argument regarding which state interventions can be utilised has taken centre stage in recent employment and unemployment discussions. The main topic of this study is the Guaranteed Employment Schemes which are proposed within the scope of Modern Monetary Theory that stands out as one such state intervention. Within this framework, the effect of the Coronavirus outbreak on the economy and unemployment is addressed first in and the study continues by examining employment policies (active and passive) from the perspective of Modern Monetary Theory. As examples of application, the properties of the guaranteed employment schemes adopted in India and Argentina and their effects on unemployment and poverty are assessed. The study concludes with the assessment of Public Benefit Schemes and Employment Guaranteed Vocational Training Scheme provided by İŞKUR (Turkish Employment Agency) in Turkey. The properties of these two schemes and their effect on public finance, unemployment and poverty are discussed.

Keywords: Coronavirus, Unemployment, Modern Monetary Theory, Guaranteed Employment Scheme, Employment Policies.

Giriş

Son 40 yıldır neo-liberal dönemini yaşamakta olan küresel kapitalizm çoklu krizlerle karşı karşıya kaldığı bir süreçten geçmektedir. Ekonomik krizler, iklim krizleri, politik ve sosyal krizler iç içe geçmiş durumdadır. Bu krizler altında sadece insanlar değil, doğa da çok ciddi bir risk altında bulunmaktadır. Nitelikli, iyi ücretli ve güvenceli istihdamın yaratılmadığı bu neo-liberal dönemin ilk ciddi krizi, adına “Büyük Resesyon” da denilen 2008-2009 finansal krizi oldu. Bu krizin üzerinden geçen yaklaşık 12 yılın sonunda (Covid-19 pandemisi öncesinde) ise küresel ekonomi yeni bir yaşama sürecine girdi. Küresel ekonomi böyle bir dönemden geçerken Koronavirüs pandemisi ile birlikte ekonomik kriz farklı bir boyuta taşınmış oldu.

Ekonomik, sosyal ve siyasal boyutlarıyla çağın en temel sorunlarından biri olan kitlesel işsizlik sorununun ise Koronavirüs pandemisi sonrasında çok daha ağırlaşması, bu sorunla hangi yol ya da araçlarla mücadele edilebileceğini ya da edilmesi gerekliliğini bir kez daha gündeme getirmektedir. İşsizliğin ekonominin döngülerinden ziyade kapitalizmin iç işleyişinin yapısal bir sorunu olduğu kabul edildiğinde, bu soruna karşı daha radikal önlemlerin alınması ya da çözümlerin sunulması gerekmektedir. Bu yönde önerilen çözümlerden biri bu yazının asıl konusu olan ve Modern Para Teorisi'nin tekrar gündeme gelmesiyle ön plana çıkan kamu garantili istihdam programlarıdır.

Bu bağlamda çalışmanın temel hareket noktası kamu garantili istihdam programları aracılığı ile salgın döneminde artan işsizliğe çözüm önerisi sunabilmektir. Bu nedenle kamu garantili istihdam programlarının, işsizlikle mücadele açısından önemli kamusal politika araçlarından biri olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla pandemi döneminde söz konusu politika aracına başvurulması, işsizlik olgusunun gelecekteki seyri açısından önem taşımaktadır.

Bu çalışmada kamu garantili istihdam programlarını kapsamlı bir şekilde uygulayan Hindistan ve Arjantin olmak üzere iki ülke örneği incelenmektedir. Böylece ülke örnekleri üzerinden hareket ederek Türkiye'ye yönelik sunulan politika önerisine temel oluşturulabilmesi amaçlanmaktadır. Kamu garantili istihdam programlarının ülke uygulamaları temel alınarak Türkiye'de uygulanan Toplum Yararına Programlar ve İstihdam Garantili Mesleki Eğitim Programları ile birlikte değerlendirilmesi ve programın Koronavirüs pandemisi sürecinde artan işsizliğe yönelik çözüm önerisi olarak sunulması çalışmanın özgün tarafını oluşturmaktadır. Böylece çalışma ile literatüre katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

Bu çalışmanın organizasyonu, garantili istihdam programlarının teorik altyapısını açıklayabilmek amacıyla ilk bölümde Modern Para Teorisi (MMT) bağlamında garantili istihdam programı ile başlamaktadır. İkinci bölümde garantili istihdam programlarının istihdam politikaları sistematığı içindeki yerini konumlandırabilmek için, istihdam politikaları ve bunun araçları kısaca ele alınmaktadır. Üçüncü bölümünde ise bu programların literatürde yer verilen özellikleri değerlendirilmekte ve bunları ülke çapında uygulayan Hindistan ve Arjantin örnekleri incelenmektedir. Bu örneklerden hareketle, böyle programların özellikle pandemi sonrasında Türkiye'de artan işsizlikle mücadele konusunda yol gösterici olup olmadığı değerlendirilmektedir.

Son olarak Türkiye’de garantili istihdam programlarına benzeyen Toplum Yararına Programlar ve İstihdam Garantili Mesleki Eğitim Programları incelenerek, bunların etkinliği tartışılmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’de gerek Koronavirüs pandemisi öncesinde gerekse de sonrasında büyük çapta artan işsizlikle mücadelede kamu garantili istihdam programlarının hangi biçimde ve hangi araçlarla etkili olabileceği irdelenmektedir.

1. Modern Para Teorisi ve Garantili İstihdam

Modern Para Teorisi (Modern Monetary Theory), çeşitli varsayımlara dayanan ve kamu harcamalarının finansmanı hususuna farklı bir bakış açısıyla politika önerileri sunan bir alan olarak literatürde kendine yer edinmektedir. Bu doğrultuda eleştirilere maruz kaldığı kadar, sıkı savunucuları da mevcut olan MMT’ye çalışmanın bu bölümünde garantili istihdamın esas dayanağını ve teorik temelini ortaya koyabilmek için değinilmektedir.

MMT, temel olarak ulusal para birimi olan ulus devletlerin uygulayabileceği maliye ve para politikalarının bir analizini sunmaktadır (Wray, 2019a: 5-6). MMT ile devletin, vergileri artırmadan, bütçe açığı oluşturmaya yönelik harcamalar vasıtasıyla, istihdam yaratabileceği savunulmaktadır. Bu sayede bütçe açığı verilerek işsizliğin azaltılabileceği (Davidson, 2019: 72) ve hatta tam istihdama ulaşılabileceği öngörülmektedir. Dolayısıyla MMT’nin anlaşılması, tam istihdamın korunmasında etkili bir araç olarak aktif maliye politikasının desteklenmesine ve fiyat istikrarının sağlanması için para politikasının etkinliğinin reddedilmesine yol açmaktadır (Armstrong, 2019: 43). Fonksiyonel maliye anlayışına göre “para devletin yarattığı bir unsurdur”: Para kamu harcamalarıyla birlikte yaratılır ve vergilerle geri çekilir. Benzer şekilde, kamu harcamalarının finansmanı için vergi ödenmesine gerek yoktur; bunun yerine, kamu, para biriminin değerli olması için halk tarafından talep edilmesine ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle para tekeli elinde bulunduran bir devletin finansal kısıtlaması olmaz (Kaboub, 2007: 8). Buradan hareketle MMT teorisyenlerinin odak noktasını Abba Lerner’in temsilcisi olduğu fonksiyonel maliye anlayışının oluşturduğu ifade edilebilir.

MMT, post-keynesyen bir yaklaşımı temel almaktadır ve devletlerin, aile bütçelerinde olduğu gibi bir kısıt altında olmadığını ve güçlü konumda ulusal para birimine sahip olan bir ülkenin borç/GSYH oranı yüksek olsa bile temerrüde düşmeyeceğini savunmaktadır. MMT’nin, merkez bankası ile kamu sektörünü birleştirerek benzersiz bir varlık haline getirdiği varsayılan bir mantık düzleminde olduğu belirtilmektedir. Buradan hareketle

MMT kapsamında kamunun son çare işveren (employer of last resort) olarak hareket etmesi ve çalışmaya gönüllü olup iş bulamayan kişilere istihdam sağlaması gerektiği önerilmektedir. Bu durum garantili istihdam veya tampon stok (bufferstock) olarak adlandırılmaktadır (Lavoie, 2014: 2-6).

MMT perspektifinden bakıldığında, kamu açıkları, özel sektör tarafından tutulan nominal vergi indirimi miktarındaki artıştan başka bir şey değildir. Kamu borcu ise özel sektördeki toplam ödenmemiş vergilerin toplamıdır. Kamu, borcunu ödemesi de vergi ödemelerine karşılık borcunu silme sözü verdiği için, kamu açıklarında ve borçlarında ters bir durum yoktur (Ehnts ve Höfgen, 2019: 82). Dolayısıyla MMT'ye göre devlet kamu açığı verdiği için, borcu karşılığında vergi ödemelerini mahsup edebileceği için bu durum kabul edilebilir olarak nitelendirilmektedir.

Enflasyon tam istihdamdan önce (bazı sektörlerdeki darboğazlar) artmaya başladığı için, kamu harcamalarının yönlendirildiği alanlar önemlidir. Bu nedenle MMT, işsizlere istihdam sağlayan bir garantili istihdama yönlendirilmiş harcamaları desteklemektedir (Wray, 2019a: 7). Bu bağlamda MMT kapsamında tam istihdamın sağlanabilmesi için başvurulabilecek bir seçenek olarak garantili istihdam programları gösterilmektedir. Buradaki tek soru ekstra kamu harcamaları yapabilmek için ekonomide yeterli kapasitenin olup olmadığıdır (Mitchell, 2013). İlave olarak garantili istihdamın MMT'nin hâkim politika önerisi olduğu belirtilmektedir (Bonizzi vd., 2019: 53). Nitekim Wray (2019b) tarafından garantili istihdam aracılığıyla toplam talebi düşürmeden tam istihdamın sağlanabileceği savunulmaktadır. Fakat bu önerinin II. Dünya Savaşı döneminde olduğu gibi ekonominin tam kapasitenin ötesinde olduğu çok özel durumlarda uygulanabileceğini ifade edilmektedir. Tam kapasitenin aşıldığı ve toplam talebin çok yüksek olduğu bir durumda garantili istihdamın önerilmesi de çalışma hakkı ile açıklanmaktadır. Bu koşullar altında işsiz kalan bireyler, asgari ücret düzeyinde çalışmak isterse, insani bir hak olarak bu imkânların sağlanması gerektiği savunulmaktadır. Devlet kamu harcamalarını finanse etmek için para basmaktadır ve vergiler, kamu harcamalarının finansmanı için değil, basılan paraya talep oluşturmak için alınmaktadır. Devletin çalışmak isteyen ama iş bulamayan kişilere iş sağladığında finansmanı para basarak yapmasıyla birlikte, özel sektör de vergi borçlarını ödemek, tasarruf etmek için gerekli parayı temin etmiş olmaktadır.

MMT'yi eleştiren görüşe göre ise önerilen garantili istihdamın dört temel eksikliği bulunmaktadır (Sawyer, 2019: 173): Program kapsamında yaratılan istihdamın niteliği, asgari ücret ödenmesi, kamu istihdamının zarar görmesi ve üretken kapasitenin sağlanmasıdır.

MMT garantili istihdam programları ile tam istihdamdan ödün vermeden enflasyonun nasıl kontrol edileceğini ortaya koyan bir yaklaşımdır. Kısacası, özel sektör faaliyetlerinin seviyesi, enflasyonun habercisi olarak ücret-fiyat baskılarının oluşacağı şekildeyse, hükümet özel sektör talebini azaltmak için maliye ve para politikasını (tercihen maliye politikasını) kullanmaktadır. MMT'ye göre enflasyonist baskı işgücünün, enflasyona neden olan sektörden, kamuya geçişi ile ortadan kalkmaktadır (Mitchell, 2013). MMT literatürü, garantili istihdamın sosyal olarak kapsayıcı bir ücret ödeyeceğini ve bu anlamda işsizlikten kaynaklanan yoksulluğu ortadan kaldıracığını göstermektedir (Mitchell, 2019). Garantili istihdamın durgun ekonomi, düşük enflasyon oranları ve eksi faiz oranlarının olduğu bir ekonomi için uygun olduğu vurgulanabilir. Nitekim mevcut mali alandan faydalanarak garantili istihdam programları uygulanabilmektedir. Böyle bir ortamda uygulanacak olan program enflasyonu yüksek düzeyde artırmayacağı ve programın para basarak finansmanı borç stokunu da yükseltmeyeceği için kendi içinde tutarlı bir program olarak değerlendirilebilmektedir.

Türkiye için bir değerlendirmede bulunmak gerekirse; MMT doğrultusunda uygulanacak geniş kapsamlı bir garantili istihdam programı ile Merkez Bankası finansal sektörü fonlamaktan ziyade reel ekonominin ve toplumun bir bütün olarak ihtiyaçlarının karşılanmasına dönük somut adımlar atabilecektir. Dolayısıyla MMT gelişmiş ülkeler için belli varsayımlara dayanan bir teori olsa da, ilerleyen bölümlerde yer alan Arjantin ve Hindistan uygulamaları, garantili istihdam programlarının diğer ülkelerde de uygulanabileceğinin olanaklarının var olduğuna işaret etmektedir.

2. İstihdam Politikaları ve Araçları

Garantili istihdam programlarının istihdam politikaları içerisindeki yerini belirleyebilmek amacıyla, öncelikli olarak aktif ve pasif istihdam politikaları hakkında kısa da olsa bilgi sunulması yararlı olacaktır. Çünkü pratikte istihdam politikası, işsizlikle mücadele kavramı ile karıştırıldığı veya birbirleri yerine kullanıldığı görülmektedir. Oysa istihdam politikaları işsizlikle mücadeleye göre daha kapsamlı olmakla birlikte, istihdam seviyesi üzerinde olumlu etkiler sağlamak amacıyla işgücü piyasalarına yapılan her türlü bilinçli müdahaleyi ifade etmektedir (Hekimler, 2008). Böylece, istihdam politikalarından anlaşılan; işsizliğin neden olduğu ekonomik ve sosyal sorunların ortadan kaldırılmasına, istihdam hakkının bir insanlık hakkı olarak hayata geçirilmesine ve toplumsal refahın artırılmasına katkıda bulunacak olan her türlü politika uygulamalarıdır.

2.1. Pasif İstihdam Politikaları

Genel olarak gelir desteği yapılarak işsizliğin bireyler üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik önlem ve uygulamalara pasif istihdam politikaları adı verilmektedir (Ay, 2012: 330). Pasif istihdam politikaları kapsamında yer alan araçlar işsiz bireylere gelir desteği sağlamayı amaçlamaktadır.

Bu aşamada işsizliğin yaratmış olduğu sosyal ve ekonomik maliyetlerin azaltılabilmesi açısından sosyal güvenlik sistemi önem taşımaktadır. Böylelikle pasif istihdam politikaları “istihdamı artırmaktan ziyade işsizliğin neden olduğu sosyal ve ekonomik etkileri azaltmaya yönelik politikalar” olarak tanımlanmaktadır (Taş ve Bozkaya, 2014: 166).

Pasif istihdam politikaları ile kamu transfer harcamaları aracılığıyla, işsiz bireylerin temel ihtiyaçlarının karşılanarak yaşam kalitesinin artırılması amaçlanmaktadır. Bu politikaların genellikle işsizliğe çözüm sunmak ve istihdam sağlamak açısından etkin olmadığı savunulmaktadır (Yavuz, 2015: 112). Bunlara ilave olarak pasif istihdam politikalarının mali yükünün fazla olması ve uzun süreli işsizlik döneminde kişileri tembelliğe yönelttiği yönünde (Ay, 2012: 331) görüşler bulunmaktadır. Başka bir görüşe göre ise, yardımlar işsizliğin doğrudan azaltılmasına yönelik katkıda bulunmamaktadır (Hekimler, 2008: 8). Ancak iktisadi açıdan bu görüşler mevcut olsa da, işsiz bireylerin yaşam kalitesini sürdürebilmek ve hayatını idame ettirebilmek için bu politikalara ihtiyaç duydukları göz ardı edilmemelidir.

2.1.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, işsiz kalan bireyin ve ailesinin, işsizliğin yarattığı olumsuzluklardan daha az etkilenmesi ve toplumsal dengenin korunması amacıyla çalışan bir sigorta türüdür (Kasapoğlu, 2018: 43). İŞKUR (2019) tarafından ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 47. maddesinde ise işsizlik 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 sigorta” olarak tanımlanmaktadır.

İşsizlik sigortasının işgücü verimliliğini olumlu etkileme, talep üzerinde olumlu etki oluşturma, işsizliğin ekonomik, sosyal ve psikolojik etkilerini azaltma, otomatik stabilizatör görevi üstlenme, gelirin daha adil dağılımına katkı sağlayabilme gibi bazı avantajları bulunmaktadır. Öte

yandan yapısal işsizliğin olduğu yerlerde uygulanamaması, maliyet artışı ile işçinin net gelirini düşürmesi, çalışma eğilimini azaltması, işsizliğin artışı ve üretim düşüşüne neden olabilmesi ve kayıt dışı istihdamı artırma gibi dezavantajları da ifade edilmektedir (Görücü vd., 2012: 134-136). Avantaj ve dezavantajlar değerlendirildiğinde, işsizlik sigortası uygulamasının işsiz bireyler açısından yaşam kalitesinin sürdürülmesi ve insan onuruna yaraşır bir şekilde yaşanabilmesi için gerekli olduğu vurgulanabilir. Toplumsal açıdan da işsiz bireylerin toplum dışına itilmemesi ve belli bir gelir düzeyine sahip olabilmeleri ve işgücünün korunabilmesi açısından önem taşımaktadır.

2.1.2. Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı dünyada en yaygın kullanılan gelir desteği programlarından biridir. Kanuna veya toplu sözleşmelere dayanarak sağlanan kıdem tazminatı; işveren tarafından işsiz kalan işçiye hizmet süresine ve kazancına paralel olarak toptan bir ödeme yapılmasını ifade etmektedir. Kıdem tazminatı gelir koruma, iş güvencesi ve işgücünün sürekliliğini sağlama aracı olarak üç temel işleve sahiptir (Çelik, 2015: 1). Kıdem tazminatı uygulaması ile hem çalışanları hem de mevcut işleri (iş güvencesi olarak) korumaya yönelik çifte amaç güdüldüğü belirtilebilir. Kıdem tazminatının bir yönü de, iş güvencesinin zayıf olduğu koşullarda, işten çıkarmayı işveren açısından maliyetli kılarak bu zafiyeti bir ölçüde gidermek olduğu görülmektedir (Burtan Doğan ve Anğay Yıldırım, 2016: 17).

2.2. Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikalarının temel hedefi, işsizlere sadece gelir desteğinde bulunmak yerine, çalışma hayatında tekrar yer almalarının kolaylaştırılmasıdır. Öncelikli hedef kitlesi; genç, kadın, göçmen, engelli ve eski hükümlü işsizler gibi iş gücü piyasasında iş bulma olanakları açısından zayıf konumda olan kimselerdir. Aktif istihdam politikalarının diğer bir amacı da beşerî kaynakları geliştirerek, ekonomik büyümeyi desteklemek, işgücünün iş piyasasında gerçekleşen yapısal değişmelere uyum sağlamasını kolaylaştırmak olarak ifade edilebilir (Kasapoğlu, 2018).

İşsiz bireylerin emek piyasasına girişlerini veya emek piyasasında kalışlarını kolaylaştıracak her türlü sosyal politika önlemi aktif istihdam politikaları kapsamında değerlendirilmektedir. Aktif istihdam politikaları ile yalnız işgücüne katılım oranı ve istihdam oranının artırılması değil, aynı zamanda emeğin kalitesinin ve verimliliğinin de artırılması amaçlanmaktadır (Işığışok ve Emirgil, 2009: 217). Çalışanların işgücü piyasasındaki

nitelikleri artırılarak işsizlerin istihdam edilebilirliğinin sağlanması hedeflenmektedir (Bayrakdar, 2019: 340). Pasif istihdam politikaları ile karşılaştırıldığında bu politikalar, işçilerin daha güçlü konumda olmasını sağlayabilecek politikalarlardır. Bu bağlamda garantili istihdam programları aktif istihdam politikaları içinde yer alabilir.

2.2.1. Mesleki Eğitim Programları

Bu programlar vasıtasıyla işsiz bireylerin ve işsiz kalma riski altında bulunan çalışanların beceri düzeyleri yükseltilerek istihdam edilebilirlikleri artırılmaktadır. Eğitimsiz işgücü “düşük nitelik-kötü iş tuzağına” takılmaktadır. Bu döngünün kırılması açısından mesleki eğitimin önemli bir rolü vardır (Biçerli, 2004: 141). Bu bağlamda mesleki eğitim programlarının bir amacı da, işgücünün teknolojik gelişime uyum sağlaması olarak belirtilebilmektedir.

Günümüzde mesleki eğitim programları, ekonomik kalkınma açısından büyük öneme sahiptir. Fark yaratmak, değer oluşturmak ve verimlilik açısından beşeri sermayenin sahip olduğu küresel bilgi, beceri ve yetkinlik düzeyi belirleyici hâle gelmiştir (Kasapoğlu, 2018: 47). Mesleki eğitim programlarının özellikle istihdam açısından en alt sınıfta yer alan kesimlere (kadın, engelli, eski hükümlü vb.) yönelik olması mevcut uygulamalardan farklıdır. Bu sayede bu bireylerin istihdam olanakları geliştirilmektedir. Ayrıca bu bireylerin çalışmaya yönlendirilmesi hem kamunun sosyal yardım harcamalarını azaltmasına hem de toplam üretimin artmasına katkı sağlamaktadır (Biçerli, 2004: 145). Öte yandan eğitim sadece bireylerin becerilerini artırarak işsizliği azaltmaz, aynı zamanda bireylere nitelik kazandırarak onların işgücü piyasasında daha hareketli hale gelmelerini de sağlayarak yapısal işsizliğin azaltılmasına da katkıda bulunur (Biçerli, 2005: 8-9).

Kamunun mesleki eğitim programları düzenlemesinin altında yatan etmenlerden birisi eğitimin kamusal mal niteliği taşımasıdır. Ayrıca firmalar yeterli düzeyde mesleki eğitim sağlamamaktadır. Bu programlar sayesinde işgücünün genel becerilerinin artırılmasının yanında, özel sektördeki eğitim eksikliği giderilerek genel istihdam şartlarının iyileştirilmesi sağlanabilmektedir (Biçerli, 2004: 144). Özel sektör bünyesindeki eğitim eksikliği, bu tür programların devlet eliyle düzenlenmesiyle azaltılmaya çalışılmaktadır. Nihayetinde işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda, işgücü odaklı hazırlanan ve uygulanan eğitim programlarının, işsiz bireyleri daha etkin konuma taşıyacağı belirtilebilir. Bahsi geçen politika araçları birbirini destekleyecek ve sistematik olarak işleyecek şekilde tasarlandığı takdirde işsizlikle mücadele açısından anlam kazanacaktır.

2.2.2. Girişimcilik Eğitim Programları

Aktif istihdam politikaları kapsamındaki uygulamalardan bir diğeri, işsizlerin kendi işlerini kurabilmelerine imkân sağlayarak girişimciliği teşvik etmektir. Bu doğrultuda kişilere gerekli iş planı hazırlama ve geliştirme, danışmanlık hizmetleri, eğitim imkânları, vergi teşvikleri, düşük geri ödemeli kredi veya hibeler gibi teknik ve mali konularda destekler sunulmakta, yeni işlerin oluşması veya var olan işlerin geliştirilmesi için girişimcilik özendirilmektedir (Kasapoğlu, 2018: 87). Kamu veya kamu kuruluşları tarafından işsiz bireyleri, girişimciliğe yönlendirmek için kendi işlerini kuranlara bazı ödemeler yapılması bu kapsamda değerlendirilebilmektedir (Taş ve Bozkaya, 2014: 164).

Ülkeden ülkeye ve koşullara bağlı olarak farklı amaçlarla uygulanmakla birlikte, genelde temel amaç bireylerin işsizlikten kurtulmalarını sağlamaktır. Bu tür programların ikincil amacı da girişimcilik ile yaratılan işlerin başka işçiler için de istihdam imkânı sağlamasıdır. Programlar ayrıca işsiz bireylerin kalitesiz ve düşük ücretli istihdamdan kaçınmaları için bir alternatif oluşturmak, işgücü arasında girişimcilik kültürünü teşvik etmek ve yaygınlaştırmak amaçlarını da taşımaktadır (Biçerli, 2005: 6-7).

2.2.3. İşbaşı Eğitim Programları

Aktif istihdam politikaları kapsamında uygulanan işbaşı eğitim programları, işgücü piyasası içerisinde yer alan gençler, uzun süreli işsiz bireyler, temel becerilerden yoksun düşük vasıflı kişiler gibi dezavantajlı kesimlerin, işletmeler içerisinde istihdam edilebilirliklerini doğrudan artırıcı etkiye sahip bir eğitim modeli olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak uygulanmaktadır (Işığışık ve Emirgil, 2009: 220).

İŞKUR (2019a) tarafından “Kuruma kayıtlı işsizlerin mesleki deneyim edinmeleri ve teorik eğitimini aldıkları mesleklerde uygulamayı görmesi, çalışma ortamına uyumunun sağlanması amacıyla düzenlenen programlar” olarak tanımlanmaktadır. İşsiz bireylerin mesleki yeterliklerini geliştirebilecekleri bu program ile işsiz bireyler çalışma ortamı içerisinde tecrübe edinebilmektedir.

İşbaşı eğitim programında katılımcının mesleki deneyim kazanmasını sağlayacak alanlarda, işi bilen birinin gözetiminde çalışması önem taşımaktadır. Bu nedenle işbaşı eğitim programı ile tecrübe eksikliğinin giderilmesi, işin yerinde öğrenilmesi amaçlanmaktadır (Yıldız, 2016: 258).

2.2.4. Toplum Yararına Programlar

Toplum yararına programlar, aktif istihdam politikaları içerisinde talep yönlü istihdam yaratma politikalarındandır. Hedef kitlesi işgücü piyasasının en alt tabakasında yer alan işsiz bireylerden oluşan toplum yararına çalışma programları, kamuda yaratılan istihdamla işsiz bireylerin belirli bir süre çalışmaları sağlanarak, çalışma deneyimi kazandırmak, düzenli istihdama geçişlerini kolaylaştırmak amacıyla geliştirilmiş programlardır. Bu programlar yoksulluğun ve işsizliğin yüksek olduğu bölgelerdeki tüm işsizleri de kapsama alma amacı taşıyabilmektedir (Aşkın ve Aşkın, 2017: 3).

Toplum yararına programlar özellikle işsizlik oranının yükseldiği dönemlerde kısa süreli de olsa işsiz bireylerin hızlı şekilde istihdam edilmesini ve uzun dönemli bir istihdam için gerekli eğitimi almalarını hedefleyen, doğrudan veya aracı vasıtasıyla toplum yararına bir hizmetin gerçekleştirilmesi ile işleyen programlardır. Kamu istihdam kurumlarına kayıtlı bulunan işsizlerin, gelir kaybı yaşamalarının önüne geçmek, çalışma alışkanlık ve disiplinlerini kaybetmemelerini sağlamak ve kısa süreli de olsa istihdam edilebilirliklerini ve eğitimlerini artırmak üzere planlanan programlardır (Kasapoğlu, 2018: 88).

Toplum yararına program çerçevesinde uygulanacak işler; çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı ve erozyon engelleme çalışmaları olarak yer almaktadır. Katılımcılara aylık asgari ücret düzeyinde ödeme yapılmakta ve vergi ve sosyal güvenlik primleri işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır (Erikli ve Bayat, 2008: 84). Çalışmanın ilerleyen bölümünde ele alınan toplum yararına çalışma programı, garantili istihdam programının Türkiye uygulaması olarak gündeme getirildiği için değerlendirilmeye alınmıştır.

3. Garantili İstihdam Programları ve Ülke Örnekleri

Garantili istihdam programları, hükümetin sosyal açıdan kabul edilebilir asgari ücret düzeyinde çalışmaya istekli ve başka bir yerde iş bulamayan birine koşulsuz bir iş teklifi yapmasını içermektedir. Bu programlar, özel sektörün yeterli istihdam yaratamaması durumunda, kamu sektörünün gerekli istihdamı sağlamaya hazır olması gerektiği varsayımına dayanmaktadır (Ehnts ve Höfgen, 2019: 80) biçiminde tanımlanmaktadır.

3.1. Garantili İstihdam Programlarının Amaçları ve İçeriği

Garantili istihdam programları önerisi, temel olarak Hyman Minsky, Abba Lerner, Phillip Harvey, Wendell Gordon ve Charles Killingsworth'un daha önceki çalışmalarına dayanmaktadır (Tcherneva ve Wray, 2011: 3). Abba Lerner'in önemli temsilcilerinden olduğu fonksiyonel maliye anlayışı garantili istihdamın temel dayanaklarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Kaboub, 2007: 7). Bu program, ABD'de uygulanan New Deal'ı çağrıştırmaktadır ve 1960'ların ortalarında Hyman Minsky tarafından yeniden literatürde yer almıştır (Mitchell ve Wray, 2005).

Bu programlar son çare işveren (employer of last resort), kamu hizmeti istihdamı ve garantili istihdam adıyla literatürde yer almaktadır (Wray, 2006: 2293). Son çare işveren kavramı negatif çağrışımında bulunduğu için günümüzde garantili istihdam şeklindeki diğer tanımlama tercih edilmektedir (Kaboub, 2007: 11). Garantili istihdama yüklenen özelliklere bakıldığında; toplumsal faydalarının yanında, toplam talep yönetimi için makroekonomik bir araç olmakla birlikte, otomatik stabilizatör, fiyat ve ücret çapası olarak çalışmakta ve böylece ekonomiyi tam istihdam seviyesinde stabilize ettiği belirtilmektedir. Dolayısıyla garantili istihdam, fiyat istikrarını sağlamak için tampon stok görevi üstlenmektedir. Özel sektörün yönlendirdiği bir talep artışı özel sektördeki borçlanmayı ve dolayısıyla finansal kırılganlığı artırırken, hükümet önderliğindeki bir genişleme aslında özel sektöre güvenli varlık ve gelir sağlayarak finansal istikrarı artırmaktadır. Bu yüzden toplam talep yönetimi açısından etkili ve sürdürülebilir bir araç olarak değerlendirilmektedir. Garantili istihdam programları, toplum veya çevre bakımı gibi özel sektör tarafından eksik üretilme eğiliminde olan iş türlerini kapsamaktadır (Ehnts ve Höfgen, 2019: 81). Garantili istihdam programının uygulanmasında, yerel yönetim birimleri, programın fiili işleyişi açısından önemli bir idari unsur olarak yer almaktadır (Mitchell, 2013). Bu aşamada garantili istihdam programı ile sağlanan işlerde piyasanın olmamasına bağlı olarak ve konulan emek niteliksiz olduğu için kâr haddinin düşük olduğu belirtilebilir.

Garantili istihdam programlarına yönelik eleştiriler değerlendirildiğinde bunlardan biri işsizlik tehdidini ortadan kaldırdığı için programın emeğin pazarlık gücünü artıracakını, dolayısıyla ücret enflasyonu üzerinde daha fazla baskı yaratacağı yönündedir. Bu eleştiriye karşılık garantili istihdam programı savunucuları, program kapsamındaki nitelikli emeğin, özel sektör işverenleri için yedek işsiz ordusundan daha tehlikeli olduğunu belirterek, garantili istihdam programı ile yüksek enflasyonun oluşmayacağını vurgulamışlardır. Eleştirilere göre program Keynes'in pump-priming ve toplam talebin uyarılması politikasından farklı değildir. Ancak savunucuları programın toplam talep seviyesine bakılmaksızın tam istihdamı

sağladığını iddia etmektedir. Program herhangi bir devlet programı gibi, “borçlanma” veya “para basma” yoluyla değil banka hesaplarına alacak olarak finanse edilmesi planlanmaktadır (vergi bankası hesaplarından borçlanarak tahsil edilir). Bu yüzden program harcamalarının sadece banka rezervlerini artıracığı ve enflasyona neden olmayacağı vurgulanmıştır (Kaboub, 2007: 12-14). Ayrıca enflasyon eleştirisine yönelik Wray (2009: 8) tarafından şu açıklama getirilmiştir: “Toplam talep artışı ile hedeflenen harcama arasındaki farkı ayırt etmek gerekir. Toplam talebi uyaran harcamalar tam istihdama ulaşılmadan bile enflasyonist olabilirken, sadece özel sektörün istihdam etmediği işsizlere istihdam sağlamak enflasyona neden olmamaktadır.”

Garantili istihdam programlarının maliyetiyle ilgili yapılan tahminleri ve bu yöndeki eleştirileri, programın savunucuları genellikle, bu tahminlerin program kapsamında çalışanların gelirlerini harcamaları ile oluşan çarpan etkisinin göz ardı edildiğini belirterek yanıtlamaktadır. Ayrıca, programın işsizlikle ilgili diğer sosyal harcamaların (işsizlik ödenekleri, gıda karneleri, polis ve mahkeme masrafları vb.) azalmasıyla kendi kendini finanse edebileceğini savunmaktadırlar (Kaboub, 2007: 13). Öne sürülen bir başka husus, hiçbir kapitalist toplumun tutarlı, gerçek ve tam istihdama yaklaşan bir faaliyet gösterememiş olmasıdır. Ayrıca, işsizlik yükü eşit dağılım göstermemektedir. Piyasalar tam istihdama ulaşmak için çalışmadığı ve toplumun en az avantajlı gruplarını geride bırakma eğiliminde olduğu için, kamu sosyal adalete ulaşmak için istihdam sağlamada rol oynamalıdır. İşte bu noktadan hareketle kamunun, yasal olarak çalışma hakkına sahip herkese istihdam sağlamayı vaat ettiği şekil, garantili istihdam programı olarak tanımlanabilmektedir (Wray, 2009: 6).

Marx'a göre ise, işsizler yedek sanayi ordusu olarak kapitalizmin hayatı bir parçasıdır, sistemin patlaması sırasında genişlemesine izin verir ve durgunluk sırasında kârlarını yedek ordusuna atılma tehdidi altında tutarak kârı yüksek tutar (Kaboub, 2007). Garantili istihdam savunucuları bu programın Marx'ın bu görüşü ile örtüşüğünü belirtmektedirler.

Bu program kapsamında işçilere ödenen asgari ücretin avantajı özel sektör ile rekabet edilmemesini sağlamaktadır. Nitekim kalifiye işgücüne asgari ücretin üzerinde ücret ödeneceği için, özel sektöre geçiş söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla işçiler sistemden çıkmak için arayışta olmaktadır. Dolayısıyla programların en düşük beceri ve iş tecrübesine sahip işçiler dışında hiçbir alanda özel sektörle rekabet etmeyeceği belirtilebilmektedir (Wray, 2009: 7). Bu noktada garantili istihdam programlarında iş türlerini belirtmek gerekmektedir. Temel olarak çevreyi, toplumu ve bireyi koru-

maya yönelik işleri içermektedir. Bu kapsamda kamusal alanların temizlenmesi, küçük altyapı yatırımları, okul bahçelerinin kurulması, yaşlı bakımı, okul sonrası aktiviteleri, yerel kütüphanecilik gibi işler örnek verilebilmektedir (Tcherneva, 2018: 18-19).

Garantili istihdam programlarının yararları şu şekilde sıralanabilmektedir: yoksulluğun azaltılması, kronik işsizlikle ilişkili birçok toplumsal sorunun giderilmesi (sağlık sorunları, aile içi şiddet ve ayrılık, uyuşturucu bağımlılığı, suç) ve iş başı eğitimden kaynaklanan becerilerin geliştirilmesidir. Çalışanlar garantili istihdam programına geçme seçeneğine sahip olacağı için özel sektördeki çalışma koşullarının iyileşmesi beklenmektedir. Bu nedenle, özel sektörün en azından programın sağladığı bir asgari ücret düzeyi ve sosyal yardım paketi sunması gerekmektedir. İlave olarak kayıt dışı ekonominin, işçiler programa istihdam edildikçe küçülmesi beklenmektedir. Son olarak da program eşitlikçi bir tutuma bağlı olarak ırk ve cinsiyet ayrımcılığıyla mücadele etmektedir (Wray, 2009: 7). Ayrıca garantili istihdam, işsiz bireylerin yanı sıra eşlerinin ve çocuklarının fiziksel ve zihinsel sağlığını geliştirmekte ve çocukların eğitim performansını artırmaktadır. Bununla birlikte program sayesinde işgücü piyasasında bir iyileşme olduğu için intiharları önleme işlevine sahiptir ve çevreye, insana, topluma yatırım yapıldığı için evsizliği, yeniden suç işleme eğilimini ve ekonomik suçları azaltmaktadır (Tcherneva, 2018: 7-8).

Tarihsel açıdan bakıldığında garantili istihdam programları başarılı olmuş ancak özel sektör muhalefeti, işçi örgütlenmesindeki dağınıklık, politik destek eksikliği ve kamu maliyesinin işleyişinin yanlış anlaşılması, kapitalist toplumlarda tam istihdamı sağlamanın önünde engeller ortaya çıkmıştır (Kaboub, 2007: 19). Garantili istihdam programlarının genel olarak eleştirileri ve öne sürülen faydalarını ve kapsamını değerlendirdikten sonra bundan sonraki bölümde ülke örnekleri incelenmektedir.

Aşağıda yer verilen ülke örneklerinin incelenmesi, teorik altyapının uygulama boyutunu yansıttığı için önemlidir. Ayrıca çalışmanın dördüncü bölümünde garantili istihdam programının Türkiye'deki uygulaması var sayılan toplum yararına programların değerlendirilebilmesi ve karşılaştırılabilmesi için bu örnekler ihtiyacı duyulmaktadır. Bu kapsamda Hindistan ve Arjantin örnekleri ülke çapında uygulandığı ve işsizlik oranının yükseldiği dönemde bu ülkelerde tercih edildiği için bu çalışmada yer verilmektedir.

3.2. Mahatma Gandhi Ulusal Kırsal İstihdam Garanti Yasası'nın Değerlendirilmesi

Kırsal istihdam programları, yoksulluğun belirli yollarla önüne geçmek için önleyici bir önlem olarak, hükümetin doğrudan yoksulluk karşıtı müdahale stratejisinin temel bir bileşenini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda bu programlar, yoksulluğun azaltılması ve sosyal güvencenin en önemli araçlarından olabilmektedir. 2005 yılında yürürlüğe giren Mahatma Gandhi Ulusal Kırsal İstihdam Garanti Yasası (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act- MGNREGA) yerel yönetimlere uygulamada ve yönetmede yetki veren ve devletin bürokratik yapısını eleştiren en büyük istihdam yaratma girişimlerinden biri olarak ifade edilebilmektedir. Kanunun öncelikli amacı, ücretli istihdamı artırmak iken; ikincil amacı ise, kuraklık, ormansızlaşma ve toprak erozyonu gibi kronik yoksulluk nedenlerini ele alan ve böylece sürdürülebilir kalkınmayı teşvik eden çalışmalar yoluyla doğal kaynak yönetimini güçlendirmektir. Bu yasa ile birlikte, devlet tarafından her yıl 100 gün boyunca vasıfsız işgücü istihdamı için iş talep eden kırsal kesimdeki her hane halkına iş garantisi verilmiştir. Program 2006 yılının Şubat ayında Hindistan'ın en geri kalmış 200 bölgesinde başlatılmıştır (Swain ve Ray, 2013: 80). Yasanın ikinci yılında 100 bölge daha program kapsamına alınmıştır (Hirway, 2008: 1).

Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi Programı (National Rural Employment Guarantee Scheme-NREGS) ile Hindistan yetkilendirme ve kalkınma fonksiyonlarını kullanmaktadır. Kalkınma açısından zorunlu asgari ücret ödemesiyle, kuraklıklarda ve konjonktürel kıtlık dönemlerinde acil yardım sağlanması ve kırsal yoksulluğa yönelik gelirin istikrar ve güvence altına alınması istenmektedir. Ayrıca kırsal kesimde yoksulların büyük bölümünü oluşturan topraksız emeğin ve küçük çiftçilerin tek gelir kaynağı işgücü olduğu için önem taşımaktadır (Swain ve Ray, 2013: 82). MGNREGA'ya dâhil edilen proje türleri, çoğunlukla havzayla ilgili doğal kaynak yönetimi ile bağlantılı kamu hizmetleri, toplumun korunmasız kesimleri için gelir koşullarını iyileştirme ve kırsal altyapı yapımı olarak sıralanabilir (Porras ve Kaur, 2018: 2).

MGNREGA finansmanına bakıldığında ağırlıklı olarak ulusal bütçe tarafından, küçük bir yüzdesi de eyalet bütçeleri ile finanse edilmektedir. Fonlar, 2006 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile tahsis edilmiştir ve bu nedenle güçlü bir yasal desteğe sahip olduğu belirtilebilir. Merkezi yönetim, vasıfsız işçi ücretlerinin tamamını ve malzeme, vasıflı ve yarı vasıflı işçi ücretlerinin ve idari maliyetlerin %75'ini karşılamaktadır. Eyalet bütçesinden ise maliyetlerin kalan yüzde 25'i karşılanmakta ve idari maliyetlerin

bir kısmını paylaşmaktadır. 2016 ve 2017 yılları arasında hükümet MGN-REGA faaliyetleri için 38.500Rs (yaklaşık 5.67 milyar \$) tahsis etmiş ve programa uzun vadeli fon sağlamak için Devlet İstihdam Garanti Fonları oluşturmuştur (Porras ve Kaur, 2018: 2).

Swain ve Ray (2013) tarafından yapılan çalışmada istihdam sağlanan kırsal alanlarda göç oranlarının büyük ölçüde düşüş gösterdiği belirtilmektedir. Yapılan araştırmada vasıfsız işçiler için istihdam yaratma programı, çalışanların yarısından fazlasının (%52,5) örgün eğitim almamış olması ve % 38'inin ilkökul düzeyinde eğitim almış olmasının programın amaçlarıyla örtüştüğü belirtilmektedir. Dolayısıyla bu program kırsal kesimdeki eğitim düzeyi düşük ve yoksul bireyleri kapsadığı ve bu doğrultuda tasarlandığı söylenebilmektedir.

MGNREGA ve NREGS'in temel özellikleri şöyle sıralanabilmektedir (Hirway, 2008; Porras ve Kaur, 2018):

- Çalışma garantisi (Bir yılda en az 100 gün, işçinin evine 5 km mesafedeki belirtilen asgari ücretler seviyesinde ve iş sağlanmazsa işsizlik ödeneğinin ödenmesini kapsamaktadır).

- İş yerindeki imkânlar, tesis ve ödenek bakımından asgari hakların garantili bir şekilde sağlanması,

- Ademî merkeziyetçi bakış açısıyla sistematik planlamaya dayanması,

- Başvuru tarihinden itibaren 15 gün içinde garantili bir işe ücretsiz kayıt olunması,

- Çalışanların en az 3'te birinin kadın olması,

- Programı uygulayan idarenin şeffaflığı ve hesap verebilirliğidir. NREGS ile kısa vadede istihdam yaratması ve orta ve uzun vadede emek yoğun ekonomik faaliyetleri teşvik etmesi beklenmektedir. Programın ayrıca, çok sayıda işçinin çalıştığı sektörlerde işgücü verimliliğini artırması ve yoksulluğu azaltması hedeflenmektedir.

Buradan hareketle programın 2006 yılından beri Hindistan'ın bütün kırsal bölgelerinde uygulandığı ve temel uygulamaların yerel yönetimler tarafından gerçekleştirildiği söylenebilmektedir. Tablo 1'e bakıldığında NGRES için toplam 7 milyar dolar harcama yapıldığı ve bu tutarın % 70'ini ücretlerin oluşturduğu görülmektedir. Kadın katılım oranının %55 olduğu ve 1 yılda ortalama hane başına çalışılan gün sayısı 49 olarak hesaplanmıştır. Bu durumun programdaki 100 gün hedefinin altında olduğu görülmektedir. Ayrıca 2017 yılı için Dünya Bankası tarafından uluslararası yoksulluk sınırı günlük 1,9 dolar (Ferreira vd., 2017) olarak belirlendiği

göz önünde bulundurulduğunda günlük çalışma karşılığı sağlanan 2,5 dolar ücretin yoksulluk sınırının üzerinde olduğu belirtilebilmektedir.

Gösterge	Değer
Merkezi fonlar	Rs. 36,645 crore (5,9 milyar dolar)
Toplam harcama	Rs. 1,666 crore (7 milyar dolar)
Toplam ücret harcaması	Rs. 30,843 crore (4,9 milyar dolar)
İş sahibi olan hane sayısı	48.2 milyon
1 yılda ortalama hane başına kişi/gün sayısı	49
Kadın katılım oranı	%55
Ortalama ücret	154 Rs./gün (2,5 dolar/gün)
Kişi başına ortalama maliyet	211 Rs./kişi/gün (3,4 dolar/kişi/gün)

Tablo 1. MGNREGA'nın Özet Etkileri, (2017).

Kaynak: (Porras & Kaur, 2018, 5).

NREGS'nin Hindistan'da oynayabileceği bir diğer önemli rol, özellikle kadınlar ve yoksullar için uygun işler verilerek, ücretsiz işlerin azaltılmasıdır. Hindistan ekonomisinin, diğer birçok gelişmekte olan ülke gibi, önemli bir özelliği bir yandan işsiz sayısı ile eksik istihdamın varlığı, bir yandan da yüksek oranda ücretsiz çalışmanın paradoksudur. Ücretsiz çalışma temizlik, yıkama, yemek pişirme vb. ev işlerini ve çocukların, hastaların, yaşlıların ve engelli bireylerin bakımı gibi hizmetleri içermekte ve milli gelir hesaplamalarında yer almamaktadır. Bu işler genellikle kadın ve çocuklar tarafından yapılmakta ve erkeklerin bu faaliyetlere katılımı genellikle düşüktür. Bu programların, işgücü piyasasında işsiz bireylere iş sağlamanın yanında, ücretsiz çalışanların da işgücü piyasasında daha iyi fırsatlara erişebilmeleri için yaygınlaştırılması gerekmektedir (Hirway, 2008: 3). Dolayısıyla bu programlar ile kadınların istihdam içerisindeki payını artırmak hedeflenmektedir. Ancak program kapsamındaki işlerin beden gücüne dayanan işler olduğunu unutmamak gerekmektedir.

Hirway (2008) çalışmasında iyi planlanan NREGS'in, diğer sektörleri teşvik etmek ve tarım dışı sektörlerde işgücü sağlamak, yoksulluğu azaltmak ve beşeri kalkınmayı desteklemek için buldukları yerlerde yoksul kesimin üretkenliğini ve gelirlerini artırabileceğini göstermiştir. Bu program sayesinde özellikle kadınların uzun saatler boyunca ücretsiz işlerde çalışmaları engellenebilir. NREGS her derde deva olmasa da, ekonominin emek yoğun kalkınmasına doğru atılacak ilk adım olarak nitelendirilebilir.

Deiningering ve Liu (2017) tarafından yapılan çalışmada Andra Pradesh eyaletinden elde edilen veriler ışığında yapılan analizde katılımcıların kısa vadede tüketimi (protein alımı ve enerji tüketimi) artırdıkları ve orta vadede finansal olmayan varlıkları biriktirme eğiliminde olduklarını göstermektedir. Uygulanan bölgelerdeki yoksul hanelerde, geçici istihdam ile elde edilen gelirler sayesinde yoksulluğu azaltıcı etki oluşturulduğu belirtilebilmektedir.

Ancak Modi 2014 yılında işsizlik oranını düşürme vaadiyle iktidara gelmesine rağmen, Modi yıllarındaki işsizlik, ekonomik liberalleşme öncesinde olduğundan daha yüksek olmaya devam ettiğini belirtmek gerekmektedir. Ayrıca 2014 yılında kişi başına düşen tahıl miktarı bugünkü seviyesinden daha düşüktür (Patnaik, 2019). Buradan hareketle Hindistan örneğinde olduğu gibi düşük gelirli ve kırsal kesimde yaşayan bireylerin istihdamına yönelik uygulanan garantili istihdam programları, yoksulluk ve işsizlikle mücadelede kesin çözüm olmasa da şiddetini hafifletici nitelik gösterdiği ve toplumsal refahın artırılmasına katkı sağladığı vurgulanabilir.

3.3. Arjantin Jefes De Hogar Programı

1990'lı yıllarda Arjantin'de Washington Uzlaşısı benimsenerek, devletin ekonomideki payı küçültülmüş, serbestleşme sürecine girilmiş ve piyasalar açılmıştır. Ekonomideki çöküşle birlikte yoksulluk ve işsizliğin tavan yapması sonucunda Jefes de Hogar Programı yoksul hanelere istihdam sağlamak için uygulanmıştır. Program ile 2 milyon kişiye istihdam sağlanmıştır. Bu rakam nüfusun yaklaşık % 5'ine ve işgücünün yaklaşık % 13'üne karşılık gelmektedir (Tcherneva ve Wray, 2005: 3). Programın temel hedeflerinden biri 2001 yılında yaşanan krizin sonuçlarını merkezi bir uygulama ile hafifletmektir.

Jefes de Hogar programı, günde en az 4 saatlik bir çalışma için evin reisine ayda 150 peso ödenmesini sağlamaktadır. Hükümetin toplam Jefes de Hogar ve PEL harcamaları yaklaşık 2 milyon katılımcı (yaklaşık Jefes'te 1,6 milyon ve PEL'de 300,000) için GSYH'nın yaklaşık %1'ine denk gelmiştir. Bu oranın 9,6 milyon yoksul ile birlikte %50'nin üzerindeki ulusal yoksulluk oranı ve %75'e yaklaşan çocuk yoksulluk oranı dikkate alındığında, Arjantin'in harcamalarının ihtiyaca göre az olduğu ifade edilebilmektedir (Tcherneva ve Wray, 2005: 3-4).

Program kapsamında yer almak için bir hanede 18 yaşın altında çocuk, engelli birey veya hamile kadın bulunması şarttır. Ailelerin, günlük en az dört saatlik bir çalışma için ayda 150 peso ödeyen Jefes de Hogar

programına katılımı bir katılımcı (aile reisi) ile sınırlı tutulmuştur. Programın uygulandığı dönemde yoksulluk sınırı ayda yaklaşık 300 peso olarak belirlenmiştir. Program katılımcıları kamusal hizmetlerde, küçük inşaat, tarım, bakım işlerinde çalışmış veya temel eğitim de dâhil olmak üzere eğitim programlarına yönlendirilmiştir. Jefes de Hogar Programı'nın ayırt edici özelliklerinden biri ademî merkeziyetçi olmasıdır. Ulusal hükümet maaşları ve bunun yanında malzemelerin bir kısmını öderken, programın asıl yönetimi belediyeler tarafından yerine getirilmiştir (Wray, 2006: 2294). Ayrıca Altyapı Bakanlığı'nın yetkisi altındaki büyük ölçekli altyapı projelerinde, Jefes de Hogar işçilerine Arjantin'in yol ve köprülerinin onarımı için iş sağlanmıştır (Kaboub, 2007: 15).

Programın katılımcılarının %60'ından fazlasını kadınlar oluşturmaktadır. Birçok hanede, kadınların programa katılmasına izin verilirken, erkekler kayıt dışı ekonomi de dâhil olmak üzere özel sektörde iş bulmaya çalışmaktadır. Bu durum programın önemli ölçüde yoksulluk oranlarını azaltma konusundaki yetersizliğine ek olarak, işsizlik oranlarını da arzu edilen seviyelere düşürmede başarılı olamadığı şeklinde yorumlanabilmektedir. Bunun nedeni ise, kadınların daha önce işgücünün dışında olmasıdır. Her haneden bir kişi yerine asgari ücret düzeyinde çalışmak isteyen herkese iş sağlandığında işsizlik oranları düşüş gösterebilir (Tcherneva ve Wray, 2005: 4).

World Bank (2002) Arjantin'deki Jefes de Hogar Programı raporunda program birçok hedefe ulaşma açısından oldukça başarılı olarak ifade edilmektedir. Birincisi, program, çocuklu yoksul hanelere yöneliktir. İkincisi, programın yoksulların ihtiyaç duyduğu hizmetleri ve küçük altyapı projelerini sağlamış ve çoğu proje başarıyla tamamlanmıştır. Üçüncüsü, program yoksulluk sınırının üzerine çıkmasa da, yoksul hane halkının gelirini artırmıştır. Tcherneva ve Wray (2005) tarafından yapılan çalışmada Jefes de Hogar Programı'nın etkileri şu şekilde sıralanmaktadır:

1. Yoksulluk ve Açlık: Programın uygulandığı ilk dört ayda açlık oranı %18 ile %25 arasında azalmıştır. Program ile çalışanlara resmi yoksulluk sınırının altında gelir sağlandığı için yoksulluk oranında düşüş olmamıştır.

2. İşsizlik Oranı: İşsizlik oranı üzerindeki etkisi kısıtlı kalmıştır. Mayıs 2002'de, işsizlik oranı %21,5 iken, Mayıs 2003'te %15,6'ya düştü. Ancak 2003 yılında işsizlik oranı hesaplama yöntemi değiştiği için net bir karşılaştırma yapılması zorlaşmaktadır. Program katılımı ev reisi ile kısıtlandığı için işsizlik oranındaki düşüşün fazla olmadığı tahmin edilmektedir.

3. Program İyi Hedeflenmiştir: Program temel ihtiyaçlarını karşılayamayan hanelere yönelik olarak tasarlanmıştır. Jefes de Hogar programı

kapsamında çalışanlar, düşük eğitim seviyesi ve düşük gelir düzeyine sahip bireylerdir.

4. *Program İyi Karşılanmıştır:* Arjantin Çalışma, İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı açıklamalarına göre çalışanların %90'ı programdan memnun kalmıştır. Bu memnuniyetin sebepleri ise, bir şeyler yapma imkânına sahip olmak, toplum için yardımcı olmak ve çalışma ortamının iyi olması gerekçelerine dayanmaktadır.

5. *Program Başarılı Projeler Üretmektedir:* Çok sayıda proje, geniş ürün ve hizmet yelpazesi sunarak toplumun ihtiyaçlarına cevap vermek için özel olarak tasarlanmıştır. Bunlar, tarım sektöründe temizlik ve çevresel destek, kanalizasyon sistemlerinin ve su drenajlarının iyileştirilmesi ve çeşitli toplum hizmetlerini içermektedir. Ayrıca, aile içi şiddet konularını ele alan veya istismara uğrayan kadınlara veya çocuklara geçici barınma ve diğer hizmetler sunan aile merkezleri bulunmaktadır.

Yapılan tahminler, Jefes de Hogar Programı'nın yarattığı gelir artışının sonucunda oluşan çarpan etkisinin 2,57 düzeyinde olduğunu göstermektedir (Tcherneva ve Wray, 2005: 15). Bu programın Arjantin nüfusunun % 5'ini kapsadığı, GSYH'nin %1'i düzeyinde maliyeti olduğunu ve Keynes'in çukur kazıp kapatma senaryosundan uzak verimli gelir kaynağı yarattığı belirtilmektedir (Wray, 2006: 2293). Ancak program ekonomik koşulların düzelmesiyle birlikte kaldırılmıştır (Tcherneva, 2018: 53). Wray (2006) yazısında şu ifadelerle yer vermiştir:

“Jefes de Hogar Programı toplumsal huzursuzluğu azaltmış ve özel sektör üretimi için talep sağlamıştır. Ayrıca bu program politik desteğin ne kadar önemli olduğunu da gözler önüne sermiştir. Jefes de Hogar Programı, iş güvencesinden ziyade ekonomik ve sosyal bir krizle başa çıkmak için geçici bir program olarak görüldüğü için, yetkililer tarafından sağlanan destek kriz geçtiğinde azalmıştır. Çeşitli kapitalizm biçimleriyle yüzyıllarca süren tecrübe, özel piyasaların tek başına asla hazır ve çalışmaya istekli olanlara istihdam sağlamadığını göstermektedir. Sadece bir istihdam güvencesine verilen kamu taahhüdü, gayri iradi emekten kaynaklanan israfi ortadan kaldırabilir.”

Garantili istihdam programlarına ilişkin Hindistan ve Arjantin örnekleri, bu programlar iyi tasarlandığında, yerel yönetimler kanalıyla uygulandığında, geniş çaplı uygulanabildiğinde etkili olabildiğini göstermektedir. Bu programların, özellikle ekonomik kriz ve işsizliğin artış eğiliminde olduğu dönemlerde başvurulabilecek bir politika aracı olduğu Hindistan ve Arjantin örneklerinden görülmektedir. Bu çıkarımlar son başlıkta incelenen ve Türkiye'de uygulanan Toplum Yararına Programların, son dönemde Koronavirüs pandemisi ile artan işsizlikle mücadele açısından hangi şartlarda ve nasıl kullanılabilceği konusunda yol gösterici olabilir.

4. Koronavirüs Pandemisi, İşsizlik ve Türkiye’de Garantili İstihdam Niteliğindeki Uygulamalar

Bu bölümde, Hindistan ve Arjantin uygulamaları incelenen garantili istihdam programlarının, Türkiye’deki yansıması olduğu varsayılan iki uygulama ele alınmaktadır. İlk olarak Toplum Yararına Programlar ele alınarak, son dönemde katılımcı sayısı açısından değerlendirilmektedir. Daha sonra da Garantili Mesleki Eğitim Kursları incelenmekte ve diğer mesleki eğitim kursları içerisinde katılımcı sayısı karşılaştırılmaktadır. Burada ana amaç söz konusu iki programın (uygulanan biçimiyle) işsizlikle mücadelede kullanılabilecek bir politika aracı olup olmadığını ortaya koymaktır.

4.1. Koronavirüsün Ekonomi ve İşsizlik Üzerindeki Etkileri Açısından Değerlendirilmesi

Geçen yılın Aralık ayında Çin’de ortaya çıkan Koronavirüs (Covid-19) birkaç ay içinde küresel bir salgına dönüştü. Koronavirüsün neden olduğu insan kayıplarının dışında, yol açtığı ekonomik ve sosyal kayıplar da dikkate alındığında, bu pandeminin yüzyılımızın en büyük felaketi olduğu konusunda genellikle bir fikir birliği bulunmaktadır. Salgın bilim (epidemioloji) ve antropoloji başta olmak üzere çok sayıda sosyal bilim alanında yer alan bilim insanlarının benimsediği yaklaşım ise bu virüsün insanın (daha doğrusu kâr amacıyla hareket eden sermayenin) doğa üzerinde kurduğu tahakküm ilişkisinin bir sonucu olduğu yönündedir.

Koronavirüs salgını ekonomik durgunluğu çok büyük bir ekonomik krize dönüştürüp, finansal bir krizin de önünü açtı. Bu durum ülkelerin sadece, Koronavirüsün neden olduğu sağlık sorunları ve ölümlerle değil, aynı zamanda çok büyük ekonomik zararlar, devasa boyutlara ulaşan işsizlikle, istihdam kayıplarıyla, artan yoksulluk ve açlık sorunlarıyla ve finansal çöküşle yüzleşmesine neden oldu.

Koronavirüs salgınının neden olduğu hastalanma-ölüm ve ekonomik sıkıntıya düşme korkusunun nasıl ikili bir salgına dönüştüğünü Nobel ödüllü iktisatçı Robert Shiller “co-epidemic” kavramıyla şöyle anlatmaktadır (Taylor, 2020):

“İnsanlar bir yandan salgın yüzünden hayatta kalma mücadelesi verirken, diğer yandan da olası bir ekonomik krizde, işsiz kalma, daha da borçlanma, borçlarını ödeyememe ve ciddi sağlık harcaması masraflarıyla karşı karşıya kalma korkusu yaşıyorlar. Yani iki salgın bir arada görülüyor: Korona ve gelecekte işsiz, gelirsiz ve güvencesiz kalma biçiminde kendini gösteren ekonomiye olan güvensizlik salgını.”

Gerçekten de hem uluslararası örgütler, hem de ekonomistler; bu krizin 2008-2009 Büyük Resesyondan çok daha derin bir kriz olabileceğini, bunun ancak 1929 Büyük Depresyon ile kıyaslanabileceğini ileri sürmektedirler. OECD (2020)'nin tahminlerine göre; ekonomilerin salgın nedeniyle kısmi olarak kapatılması yüzünden 2020 yılının bütününde ortalama olarak hâsılanın %25 oranında düşmesi beklenmektedir. Kapanma, ekonomilerin en az üçte birini oluşturan sektörleri doğrudan etkilemektedir. Kapanmanın devam ettiği her ay hâsıla kaybının ilave %2 oranında olması ön görülmektedir. IMF (2020)'ye göre ise, dünya ekonomisi bu yıl % 3 küçülecek ve bu küçülme gelişkin ekonomilerde -%6,1 ve ABD ekonomisinde -%5,9 olarak gerçekleşecektir. Bu da ABD'deki en uzun ekonomik genişlemesinin de sonunun geldiğini ve İkinci Dünya Savaşından bu yana en büyük daralmanın yaşanacağını göstermektedir. Türkiye ekonomisinin ise %5 küçülmesi beklenmektedir.

Dünya Ticaret Örgütü'ne (WTO, 2020) göre, 2020 yılında dünya ticaret hacminde %13- %32 arasında bir daralma gerçekleşecektir. Muhtemelen bu daralma 2008 Büyük Resesyonu sırasındaki ticaret daralmasından daha fazla olacaktır. Keza UNCTAD (2020)'a göre salgın yüzünden 2020 yılında küresel çaptaki doğrudan yabancı sermaye yatırımlarında %5 ila %15 arasında bir azalma beklenmektedir. 2008 krizini önceden tahmin eden ve "kriz kâhini" olarak da anılan ABD'li ekonomist Roubini (2020) ise önümüzdeki ekonomik yıkımın çok büyük olacağını öngörmektedir.

Öte yandan salgının neden olduğu ekonomik tahribat özellikle özel sermaye şirketlerini (küresel çapta) etkilenmektedir. Toplamda 436 milyon işyerinin bundan çok ciddi olarak etkilendiği ve bunun 232 milyonunun toptan ve perakende satış; 111 milyonunun imalat; 51 milyonunun konaklama ve gıda hizmetleri ve 42 milyonunun emlak ve diğer sektörler olduğu belirtilmektedir (ILO, 2020).

Aralarında TÜSİAD'ın da bulunduğu Hedefler İçin İş Dünyası Platformu'nun düzenlediği kapsamlı bir anket ise salgının Türkiye'deki işletmeler üzerindeki etkilerinin ne denli büyük olduğunu ortaya koymaktadır. 'COVID-19 İşletme Etki ve İhtiyaç Anketi'ne katılan KOBİ ağırlıklı 780 şirketin %54'ü, salgın nedeni ile cirolarının en az yarısını kayb ettiklerini açıklarken, Güneydoğu'da bu oran %71'e yükselmektedir (Dünya Ekonomi Gazetesi, 2020).

Ayrıca her ne kadar zorunlu malların üretimi sürse de, bu malların fiyatlarında ciddi artışlar ortaya çıkmıştır. İflasları önlemek için yapılan devlet kurtarmaları ve işçi ücretlerinin kısmen devletlerce karşılanması gibi nedenlerle kamu maliyesinde ciddi bozulmalar yaşanmaktadır.

Kısaca uluslararası raporlar ve anketler, başta Merkez Ekonomiler olmak üzere dünyanın birçok ekonomisinde faaliyetlerin en az üç ay boyunca yarı yarıya azalacağına, üretim, tüketim, ticaret ve yatırım faaliyetlerinin belirgin bir biçimde düşerken ulusal hâsılanın ortalama yüzde 20 oranında küçüleceğine dikkat çekmektedir.

Ayrıca Koronavirüsün ekonomik etkileri kontrol altına alınsa dahi, borç stoklarıyla ilgili sorunlar devam edecektir. Özellikle de Asya'nın Yükselen Ekonomilerinde olmak üzere az gelişmiş ülkelerde bu sorunlar ciddi boyutlarda olacaktır. Borç stoklarının milli hâsılaya oranının ortalama %200'e eriştiği ve bu borçların üçte ikisinin finans dışı özel şirketlere ait olduğu gerçeği dikkate alındığında, bu ülkeleri uzak olmayan bir zamanda bu borçlardan kaynaklanan bir finansal kriz beklemektedir (Ghosh, 2020).

Koronavirüsün etkileri özellikle gelir bölüşümü adaletsizliğinin çok yüksek olduğu ülkelerde çok daha sert yaşanacaktır. Çünkü bu ülkelerde sosyal koruma ve sağlık alt yapısının son derece yetersiz oluşu, en zayıf konumdaki kesimleri riske en açık hale getirmektedir. Yetersiz hijyen, içme suyu imkanları, sağlık alt yapısı ve sistemleri hepsi bir araya gelince, salgınla birlikte mevcut eşitsizlikler daha da artacaktır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO, 2020) son raporu Koronavirüs ile birlikte derinleşen küresel ekonomik krizin işsizlik boyutunu gözler önüne sermektedir. Buna göre, ekonomilerin Koronavirüs salgını nedeniyle kapanmalarından ötürü, bu yılın ilk 3 ayındaki iş kaybı toplam çalışılan saatin %10,5'üne yükselmiştir. Bu oran 305 milyon tam zamanlı işçiye denk düşmektedir (bu veriler örgütün ilk raporunda %6,7 ve 195 milyon olarak tahmin ediliyordu, böylece işsiz sayısı ilk raporda açıklanan 25 milyonun çok üzerinde olacaktır).

Dünyanın en büyük ekonomisine sahip bulunan ABD'de ise sadece 7 haftada işsiz sayısının 33,5 milyonu bulduğu bilinmektedir (U.S. Department of Labor, 2020). Rapora göre, Korona yüzünden her 5 çalışandan 3'ü kısmi ya da tam kapanmadan etkilenmektedir. En çok etkilenen sektörler olan imalat, konaklama, gıda, perakende, idari faaliyetler olurken, bu sektörlerde küresel çapta toplamda 1,250 milyar işçi çalışmaktadır. Bu işçiler toplu işçi çıkarımı, ücret düşürümü, çalışma saatlerinin azaltılması gibi kayıplara uğrarken, sayıları küresel çapta 1,6 milyarı bulan kayıt dışı çalışan işçiler bu durumdan çok daha ağır etkilenmektedirler.

Koronavirüs salgını ayrıca küresel tedarik zincirini tahrip etmektedir. Bu zincirin halkalarının çok büyük bir kısmı Güney ülkelerinin proletaryasından oluşmaktadır. Böylece bu kriz Kuzey ülkelerinin kârını azaltırken,

Güney ülkelerini de hem Güney'deki istihdam kayıpları hem de Kuzeydeki göçmen işçilerin işsiz kalmaları nedeniyle, evlerine para gönderememekten kaynaklanan bir durumdan dolayı çok zor durumda bırakılmaktadır. Koronavirüs sadece istihdam kayıplarına ve yeni işsizlere yol açmakla kalmadı, aynı zamanda işçi sınıfının kendi içinde de farklı etkilere neden oldu. Öyle ki salgına karşı uygulanan “evde kal” ya da “evden çalışma” uygulamalarından işçi sınıfının çok küçük bir kısmı yararlanabildi. Salgın uzaktan erişim teknolojisinin izin verdiği; bilişim, haberleşme, finans danışmanlığı, avukatlık, muhasebecilik-mali müşavirlik ya da üst düzey yöneticilik gibi mesleklerde evden çalışmayı artırdı. Bu kesimler gerek yaşam koşulları gerekse de aldığı ücretlerin yüksekliği nedeniyle sınıfın diğer katmanlarına göre daha iyi durumda olabildiler. Ancak böyle bir istihdam biçiminin en yaygın olduğu bir ülke olan ABD'de dahi, bu grup işçi toplam işgücünün sadece üçte birini temsil etmektedir.

En alt %25'lik ücret diliminde bulunanların sadece %9,2'si, buna karşılık en yüksek ücret diliminde olanların %61,5'i evden çalışma imkânına sahiptir (Lu, 2020). Diğer yandan bu işçiler, işverenleri tarafından 24 saat çalıştırılabilecek konumda oldukları için ücretleri aynı kalsa da bunun için neredeyse 24 saat boyunca çalıştırılabilmektedirler.

Virüsten asıl etkilenenler ise sınıfın üçte birlik bir bölümünü oluşturan ama virüs nedeniyle en yüksek risk altında çalışmak durumunda kalan; hemşireler, bakım işçileri, tarım işçileri, çiftliklerde çalışanlar, gıda işleme işlerinde çalışanlar, kamyon şoförleri, süpermarket, eczane çalışanları, hijyen-temizlik işçileri ve kamu düzenini sağlamakla görevli çalışanlar oldu. Restoran, kafe, konaklama sektörü, taşımacılık yapanlar, kuaförler, berberler gibi işlerde çalışan işçilerse bu salgın nedeniyle işsiz ve gelirsiz kalan, evden çalışmayı da sürdüremeyen, kısaca salgından en çok etkilenen kesim oldu. Çünkü bu sektörlerdeki küçük işletmelerin ya da şahıs şirketlerinin birçoğu geri gelmemek üzere iflas ettiler. Hatta bazı büyük şirketler bile domino etkisiyle yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kaldılar.

Türkiye'de işsizlik verileri değerlendirildiğinde işsizlik göstergelerinin sürekli artış içerisinde olduğu görülmektedir. Bu noktada Tablo 2'de çalışmanın devamında İŞKUR programlarının ele alındığı dönemle bağlantılı olarak 2014-2019 dönemine ilişkin işsizlik oranı ve işsiz sayısı yer almaktadır. Tabloda yer alan oran ve sayıların dar anlamda işsizlik oranına karşılık geldiğini belirtmek gerekmektedir. Başka bir deyişle son dört haftada iş aradığı halde iş bulamayan kimseler işsiz olarak sayılmaktadır. Daha uzun bir zaman diliminde işsiz olan kimseler bu rakam veya oranların içerisinde yer almamaktadır. Dolayısıyla tablodaki verilerden daha yüksek bir işsiz kitlesi bulunduğu söylenebilir. Yine de dar anlamdaki işsizlik oranındaki artış tehlike çanlarının çaldığını göstermektedir.

İşsizliğin istatistiklere, sayılara ve oranlara sığdırılmayacak kadar önemli bir olgu olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Tüketim harcamalarına bağlı olarak büyüyen ekonomilerde, tüketim eksikliği dolayısıyla ekonomik büyümenin yavaşlaması, artan yoksulluk ve bölüşüm adaletsizliği anlamına da gelmektedir. Ayrıca işsizliğin, itibarsızlaşma, kendini değersiz hissetme, sosyal ilişkilerden ve statüden kopma, bunalıma girme, çabuk hastalanma ve çabuk ölme ve sağlık ve eğitim hizmetlerinden yararlanamama gibi yansımaları mevcuttur (Durmuş, 2018). Bütün bu nedenlere bağlı olarak artan işsizlik oranı ile mücadele etmek ve yapısal çözümler üretebilmek son derece zaruri olmakla birlikte insanî bir ihtiyaçtır.

	İşsizlik Oranı			İşsiz Sayısı (Bin kişi)		
	15+	15-64 yaş	15-24 yaş	15+	15-24 yaş	15-64 yaş
2014	9,9	10,1	17,9	2.853	858	2.839
2015	10,3	10,5	18,5	3.057	919	3.039
2016	10,9	11,1	19,6	3.330	985	3.310
2017	10,9	11,1	20,8	3.454	1.069	3.437
2018	11	11,2	20,3	3.537	1.052	3.513
2019	13,7	14	25,4	4.469	1.317	4.442

Tablo 2. 2014-2019 Dönemine İlişkin İşsizlik Oranı ve İşsiz Sayısı (% , Bin Kişi).

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu Merkezi Dağıtım Sistemi'nden elde edilen verilerdir.

4 Mayıs itibarıyla 300.000 firmanın ve 3,2 milyon işçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için başvurduğu bilinmektedir (Milliyet Gazetesi, 2020). Normalde üç ay boyunca sağlanacak olan bu ödenekten yapılan harcamanın hali hazırda milyarlarca lirayı bulduğu gerçeğinden hareketle bunun kamu maliyesine büyük bir yük getirmesi söz konusu olacaktır.

DİSK-AR (2020) tarafından yapılan bir araştırmaya göre Koronavirüs pandemisi nedeniyle, geniş tanımlı işsizliğin Ekim 2020 itibarıyla 9,8 milyona yükseldiği belirtilmektedir. Aynı araştırmada ise geniş tanımlı işsizliğin %27,3 olarak gerçekleştiği vurgulanmaktadır. Adıgüzel (2020) tarafından yapılan çalışmada 2020'nin ilk çeyreğinde pandeminin etkisinin az olduğu düşünüldüğünde ve kısa çalışma ödeneğinin ve işten çıkarma yasağının sonlanması ile Türkiye ekonomisinde işsizlik oranının yükseleceği, istihdam edilenlerin oranının daha da düşeceği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla pandemi kaynaklı artan işsizlik sorununa bir çözüm sunulması gerekmektedir.

TÜİK (2020b) tarafından Ağustos 2020 istihdam verilerine göre işsizlik oranı %13,2 olarak açıklanmıştır. Söz konusu dönemde bir önceki yılın aynı dönemine göre işsizlik oranı 0,8 puan azaldığı belirtilmektedir. Ancak istihdam verilerine detaylı olarak bakıldığında işgücüne katılma ve istihdam oranının bir önceki yılın aynı dönemine göre azaldığı görülmektedir. Dolayısıyla istihdam ve işgücüne katılma oranlarında yaşanan yaklaşık 3 puanlık düşüş işgücü piyasasındaki sorunları yansıtmaktadır.

Diğer taraftan, işsizliğin ekonomik boyutu olduğu kadar, siyasi ve sosyal boyutu da ağır basmaktadır. Yani hem işsizlik hem de esnek istihdam koşullarında çalıştırma tikel olarak işçiler için olduğu kadar, bir sınıf olarak işçi sınıfı için de, toplumun geri kalan kesimleri için de çok temel bir sorundur. Öyle ki işsizlik tikel olarak, borç batağına saplanma ve alkole aşırı meyletme gibi davranış bozukluklarına neden olabilmekte, işini, gelirini yitirme, borçlarının ödenemeyeceği, ailesinin çok zor durumda kalabileceği korkusu yaşanmaktadır. İşsizlik aynı zamanda toplumdan soyutlanmak anlamına gelmektedir çünkü emeğin bu denli metalaştığı bir dünyada piyasa ile bağ kuramadığında, işçinin varoluşu da tehlikeye girmektedir.

Bunlar (reel sosyalizmin çöküşünden sonra özelleştirmelerin uygulanmaya başladığı Rusya’da ve son yıllarda Yunanistan ve Çin’de de görüldüğü gibi) Türkiye’de bireysel ve toplu intiharlar, cinnet hali ve hane halkına dönük şiddet, kalp krizi, hipertansiyon, radikalleşme, hapis ve psikolojik rahatsızlıklar biçiminde sonuçlanmaktadır (Durmuş, 2014). Korona salgınının ardından milyonlarca yeni işsiz ortaya çıkmasıyla birlikte bu sorun daha da derinleşecektir. Diğer taraftan, işsizler çalışanlar için de önemli bir potansiyel tehdit oluşturmaktadır. Çünkü işsizlik işçinin özgüvenini azaltırken, mücadele gücünü zayıflatmakta ve onu kolayca manipüle edilebilir bir hale sokmaktadır. İşsiz kitlelerin ise marjinal, radikal, faşist hareketlerin güçlenmesinde ne denli etkili oldukları ve adeta bu yapıların yedek ordusu haline geldikleri geçtiğimiz yüzyılda yaşanan bir gerçekliktir.

Son olarak, işsizliğin sistemik nedenlerinin varlığını da inkâr etmemek gerekmektedir. Çünkü kapitalist sistemde işsizlik kapitalist üretim tarzına içkin bir sorundur. Öyle ki kapitalistler, rekabet, kalite ve fiyat riskleri nedenleriyle hiçbir zaman teknolojik olarak sanayi normlarının gerisinde kalmak istemeyeceklerinden, bu durum onları işletmelerinde düzenli olarak, emek tasarrufu sağlayan makineler gibi en yeni teknolojilerin istihdamına, dolayısıyla da aşırı kapasite yatırımlarına yönelmeye neden olmaktadır. Böylece sermayenin organik bileşimi (otomasyon) artmakta, bu da emek gücüne olan ihtiyacı azaltırken, sonuçta bu durum işsizliğe neden olmakta ve bir tür “yedek sanayi ordusu” oluşmaktadır (Durmuş, 2014).

Sermaye birikiminin kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkan yedek sanayi ordusu (bir boyutuyla) kapitalizm için işlevseldir, çünkü toplumsal muhalefet örgütlülüğünün ve işçi sınıfının ekonomik ve politik örgütlülüğünün yeterli olmadığı bir durumda, işsizlerin varlığı işçi sınıfının ekonomik mücadelesini baltalamakta, sendikalaşmayı zayıflatmakta ve ücret artışlarını önlemektedir. Bu nedenle de aslında kapitalist sınıf çok önemli boyutlara ulaşmadığı sürece işsizlikten çok da rahatsızlık duymayacaktır.

4.2. İŞKUR Bünyesindeki Toplum Yararına Programların (TYP) Kapsamı

12.03.2013 tarihli 28585 numaralı Resmi Gazete’de yayınlanan Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nin 62. maddesine göre “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 sağlamak” olarak belirtilmiştir.

TYP uygulanabilecek alanlar Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nin 65. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır: Çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı, ve erozyon engelleme çalışmalarıdır. Ayrıca yönetmelikte TYP uygulanacak alanlar belirlenirken kamu yararının gözetileceği belirtilmektedir. Burada kamu yararı ile program bünyesinde görülen hizmetlerin vurgulandığı dikkat çekmektedir. Başka bir deyişle kamu yararı sağlayacak projeler ile bireylere çalışma imkânı tanınmaktadır.

TYP’lerde haftalık çalışma süresi, kırk beş saat olarak belirlenmiştir. TYP uygulama süresi, her bir program için dokuz aydan fazla olamayacağı ilgili yönetmelikte yer almaktadır. Bunun yanında katılımcılar için yararlanma süresi, on iki ay içerisinde ayrı ayrı olarak veya bir defada en fazla dokuz ay olduğu ve bir katılımcının TYP’den en fazla yirmi dört ay yararlanabileceği yönetmelikte belirtilmektedir. Buradan hareketle TYP ile işsizliğe kesin çözüm sağlanmasının zor olacağı çıkarımında bulunulabilir. Ayrıca program bünyesinde çalışan bireylerin “katılımcı” olarak tanımlanması programın ayrı bir boyutunu oluşturmaktadır. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nin 67. maddesine göre TYP’ye katılmak için; kuruma kayıtlı işsiz olmak, 18 yaşını tamamlamış olmak, emekli ve malul aylığı

almamak, öğrenci olmamak (açık öğretim öğrencileri hariç) şartları aranmaktadır.

2017 yılında, TYP katılımcı seçiminde hakkaniyetin ve toplumsal huzurun sağlanması adına “başvuru başlangıç tarihi aynı olan TYP’lere Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre (ADNKS) aynı adreste ikamet eden kişilerden yalnızca birinin katılabileceği” yönünde düzenleme yapılmıştır (İŞKUR, 2019c). Bu düzenlemenin gerekçelerinden biri programa toplumsal düzeyde yüksek oranda başvuru olduğu için daha eşit bir dağılımın sağlanabilmesidir. Bu durum program ile toplumun en yoksul kesimlerine yönelik eşit bir kaynak transferi gerçekleştirebilmeye yönelik bir adım olarak nitelendirilebilmektedir.

2019 yılında yapılan düzenleme ile “ADNKS’ye göre aynı adreste oturanların, programa başvuru yapılan tarih dikkate alınarak gelir getirici bir işte çalışma sonucu elde ettikleri toplam kazançlarının net asgari ücretin 1,5 katını aşması halinde söz konusu adreste oturan kişilerin TYP’ye katılmayacağı” yönünde düzenlemeler getirilmiştir (İŞKUR, 2019c). Böylelikle yoksulluğun yaygınlığına bağlı olarak, program kapsamına işsiz bireylerin en yoksullarının katılımının sağlanarak, programdan eşit fayda elde edilmesi için bu düzenlemenin yapıldığı çıkarımında bulunulabilmektedir.

Katılımcılara çalışılan dönemde geçerli olan asgari ücret ödenmekte ve vergi ve sosyal güvenlik prim ödemeleri yapılmaktadır. Ödemeler öncelikle yüklenici tarafından yapılmakta ve daha sonra İŞKUR tarafından yüklenici hesabına aktarılmaktadır. Programın mali kaynakları ise, kurum bütçesi, İşsizlik Sigortası Fonu ve kuruma tahsis edilen ikraz ve/veya hibelerden oluştuğu belirtilmektedir.

Katılımcıların seçiminde uygulanan 3 ayrı yöntem bulunmaktadır. Her programın niteliğine göre bu yöntemlerden hangisinin kullanılacağı Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından belirlenmektedir. Bu yöntemler; noter kurası yöntemi, liste yöntemi ve yüzde seksen noter kurası, yüzde yirmi liste yöntemi olarak yer almaktadır. Ayrıca istihdamında güçlük çekilen aşağıdaki gruplar Birinci Liste, bunlar dışında kalanlar İkinci Liste olacak şekilde tasnif edilmektedir. Birinci listedeki başvuranlar tamamlanmadan ikinci listeden başvuranlar yararlanıcı olamamaktadır. Birinci listede kadınlar, 35 yaş üstü bireyler, engelliler, eski hükümlüler ve terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralananlardır (İŞKUR, 2019c).

Gün (2013) çalışmasında TYP ile İngiliz Yoksul Yasaları arasındaki benzerliklere dikkat çekmiştir. İki uygulamada da yoksullara yapılacak yardımların çalışma koşuluna ve ödenen paranın toplum yararına yapılan

işlere bağlanmış olması ortak özellik olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca çalışmada TYP'nin işsizlik sorununa ise tek başına çözüm olmayacağı vurgulanmaktadır.

4.3. TYP'den Faydalanan Kişi Sayısı ve Program Üzerine Değerlendirmeler

Bu başlıkta İŞKUR Faaliyet Raporları ve kurum tarafından açıklanan diğer veriler ışığında TYP'ye ilişkin çıkarımlarda bulunmaktadır. Bu sayede uygulama boyutu ile programın işsizlikle mücadele açısından ne kadar etkili olduğu değerlendirilmektedir.

	Kadın	Erkek	Toplam
2007-2014	-	-	757.227
2015	-	-	234.941
2016	81.100	91.895	172.995
2017	144.131	122.793	266.924
2018	202.480	153.002	355.482
2019	182.220	127.153	309.373
Toplam	609.931	494.843	2.096.942

Tablo 3. Yıllar İtibariyle TYP'ye Katılan Kişi Sayısı

*2007-2014 ve 2015 yılları için katılımcı sayılarının cinsiyet düzeyinde dağılımı raporlarda yer almamaktadır.

Kaynak: İŞKUR Faaliyet Raporlarındaki veriler derlenerek tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 3'te yer alan veriler incelendiğinde 2007-2014 yılları arasında düzenlenen toplam 20.914 programdan 757.227 kişi faydalandığı görülmektedir. 2015 yılında ise 9.596 program uygulanmış 234.941 kişi katıldıkları programı tamamlamıştır. 2016 yılında TYP uygulamalarına devam edilmiş, uygulanan 3.372 programdan 91.895'i erkek, 81.100'ü kadın olmak üzere toplam 172.995 işsiz faydalanmıştır. 2017 yılında TYP uygulamalarına devam edilmiş, uygulanan 5.160 programdan 122.793'ü erkek, 144.131'i kadın olmak üzere toplam 266.924 işsiz faydalanmıştır. 2018 yılında düzenlenen 6.974 programdan 153.002'si erkek, 202.480'i kadın olmak üzere toplam 355.482 kişi faydalanmıştır. 2019 yılında TYP kapsamında söz konusu dönemde başlayan 6322 programdan 127.153'ü erkek, 182.220'si kadın olmak üzere toplam 309.373 kişi faydalanmıştır.

Buradan hareketle program kapsamının genişleme ve katılımcı sayısının genel olarak artış eğiliminde olduğu söylenebilir. Dolayısıyla Tablo 2'deki işsizlik verileri ile eşanlı bir değerlendirmede bulunmak gerekirse işsizlik oranındaki artışa bağlı olarak, TYP niteliğindeki programlara duyulan ihtiyaç artmaktadır. Programın yönetmelikte yer alan açıklamasında işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde işsizlere gelir sağlama amacı taşıdığı yer almaktadır. Yıllar itibariyle program kapsamında katılımcı sayısındaki artış işsizliğin tırmanışta olduğunu gösteren bir yansıma niteliğindedir.

Tablo 3'te yer alan verilere bakıldığında 2017 yılından itibaren kadınların erkeklere oranla programdan daha fazla faydalandığı görülmektedir. Bu sonuca ulaşılmasının nedenlerinden bazıları kadınlara başvuru aşamasında öncelik tanınması ve program kapsamında yapılan işlerin (Milli Eğitim Bakanlığı bünyesindeki okullarda temizlik, park ve bahçe bakımı vb.) "geleneksel kadın işi" olarak nitelendirilmesi (Gün, 2013: 88) şeklinde sıralanabilmektedir.

Programın değerlendirilmesi gereken bir başka boyut da finansmandır. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre finansman kurum bütçesi, işsizlik sigortası fonu ve kuruma yapılan diğer ikraz veya hibelerden oluşmaktadır. Bu doğrultuda 2019 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu'nda yer alan bütçenin finansman dağılımına bakıldığında %95'i İşsizlik Sigortası Fonu'ndan aktarılan tutara karşılık gelmektedir. Dolayısıyla TYP'nin, büyük bir kısmının devlet, işveren ve çalışanlardan kesilen fona aktarılan tutarlardan karşılandığı ifade edilebilmektedir.

2019 yılı açısından bir değerlendirme yapılacak olursa TYP'den 309.373 kişi faydalanmıştır. 2019 yılı için asgari ücretin işverene maliyeti 3.006,12 TL olarak hesaplanmıştır (T.C. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2020). TYP katılımcılarının 9 ay programdan faydalandığı düşünülürse yapılan ödeme 2019 yılı için 8.370.111.264,84 TL olarak hesaplanabilmektedir. 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe harcamaları 992 milyar 385 milyon TL olduğu göz önünde bulundurulduğunda TYP'ye yapılan ödeme merkezi yönetim bütçe büyüklüğünün binde 1'inden daha azına karşılık gelmektedir. Bu noktada hesaplanan brüt tutar üzerinden yapıldığı ve ödenen ücretlerden devletin elde ettiği vergi hasılatı hesaplamaya dâhil edildiğinde programın etkisinin daha düşük olacağı belirtilebilir.

Şunu vurgulamak gerekir ki; diğer aktif ve pasif istihdam politikaları hariç tutulmak üzere, geçici istihdam sağlayan, beden gücüne dayanan işleri kapsayan ve "katılımcı" olarak nitelendirilen program ile yoksulluk ve işsizlikle mücadelede bu haliyle etkin rol oynanması mümkün görünmemektedir. Ayrıca program bünyesinde yer alan bireylerin işçi sayılmaması

emeğin sahip olduğu haklardan tam olarak yararlanılamamasına neden olmaktadır. Bütün bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde TYP, işsizlik adı verilen kanayan yaraya kısa süreli bir pansuman etkisi oluşturduğu söylenebilmektedir. Bu etkinin de programdan faydalanan kişiler için olduğunu belirtmek şu aşamada önem taşımaktadır.

Öte yandan Türkiye’de işsizlik olgusu yapısal bir sorun olduğu için, bu sorunla mücadelede yapısal çözümlere ve buna uygun politikalara ihtiyaç duyulduğu vurgulanmalıdır. Kuşkusuz böyle bir uygulamanın sistem içinde mevcut olabilmesi kitlesel işsizlikle mücadele açısından son derece önemlidir. Dolayısıyla toplum yararına programların işsizlikle mücadelede etkili bir politika aracı olarak kullanılabilmesi için, Hindistan ve Arjantin örneklerinde olduğu gibi geniş çaplı ve yerel yönetimlerle koordineli bir biçimde uygulanması ve programların şeffaf olması gerekmektedir.

4.4. İŞKUR Bünyesindeki İstihdam Garantili Mesleki Eğitim Kurslarının Kapsamı

İŞKUR tarafından, işgücü piyasasından elde edilen veriler ışığında odalar, borsalar, birlikler, meslek kuruluşları ve işverenlerle birlikte işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde işsizlerin niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla mesleki eğitim kursları düzenlenmektedir. Kurslar, istihdam garantili ve garantisiz mesleki eğitim kursları, çalışanların mesleki eğitimi, engellilere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon faaliyetleri, hükümlü ve eski hükümlülerin mesleki eğitimine yönelik faaliyetler, özel politika ve uygulama gerektiren kişi ve gruplara yönelik mesleki eğitim kursları şeklinde çeşitlenmektedir (İŞKUR, 2019a).

Çalışmanın bu bölümünde istihdam garantili mesleki eğitim programlarına ilişkin kurslar değerlendirilmektedir. İstihdam garantili mesleki eğitim kurslarına katılanların en az yüzde ellisi, yüz yirmi günden az olmamak üzere en az mesleki eğitim kursu süresi kadar istihdam edilmektedir. Kurslar en fazla 160 fiili gün sürmektedir. Kursların süresi, günlük en az 5 en fazla 8 saat ve haftada 6 günü geçmemek üzere en az 30 en fazla 40 saattir. Dolayısıyla kurs dönemi bittikten sonra 4. aydan sonra istihdam ile ilgili bir garanti bulunmaması “garantili kurs” kavramını belirsizleştirmektedir.

Aktif İşgücü Yönetmeliği’nin 32. Maddesine göre mesleki eğitim kurslarına katılacaklarda aranan şartlar şu şekilde sıralanmaktadır: kuruma kayıtlı işsiz olmak, 15 yaşını tamamlamış olmak, yetiştirilecekleri mesleğe uygun özelliklere sahip olmak, işverenin aradığı özel şartları taşımak, iş ve

meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanmış olmak ve emekli olmamaktır. Mesleki eğitim kurslarına katılan kursiyerlere günlük zaruri gider ödemesi 2019 yılında; istihdam garantili kurslarda 40 TL olarak yapılmış ve ayrıca Genel Sağlık Sigorta Primleri ile İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Sigorta Primleri İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmıştır (İŞKUR, 2020). Sanayi sektöründeki mesleklerde düzenlenecek mesleki eğitim kurslarına katılan kadınların bakmakla yükümlü oldukları 2-5 yaş arası çocukları için bakım desteğinin de kurs süresince karşılanacağı belirtilmektedir (İŞKUR, 2019b).

Garantili istihdam programının genel özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, istihdam garantili mesleki eğitim kurslarının garantili istihdamda tam olarak uymadığı söylenebilir. Nitekim kursların temel hedefi istihdam sağlamaktan ziyade, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak olduğu için garantili istihdam kavramından farklılaşmaktadır. Bir başka açıdan değerlendirildiğinde ise kursa katılan herkese istihdam garantisi verilmemektedir. Dolayısıyla bir istihdam garantisi sunmaktan ziyade program temel olarak işgücünün niteliğini artırarak, işgücü piyasasında daha güçlü konumda olmasını sağlayan bir uygulama olarak nitelendirilebilmektedir.

4.5. İstihdam Garantili Mesleki Eğitim Kursları ile İlgili Değerlendirmeler

Bu başlıkta İŞKUR faaliyet raporlarına ve İŞKUR tarafından açıklanan diğer rapor ve verilere dayanarak elde edilen bilgiler değerlendirilmektedir. Tablo 4'e bakıldığında 2015-2019 yılları arasında garantili mesleki eğitim kurslarına katılan kişi sayıları görülmektedir. 2016 ve 2017 yıllarında kursa katılan kişi sayısında düşüş olsa da 2018 ve 2019 döneminde kursa katılan kişi sayısında artış görülmektedir. Dönem boyunca kadın kursiyer sayısının erkek kursiyer sayısından daha fazla olduğu görülmektedir. TÜİK verilerine göre 2019 yılı cinsiyet dağılımına göre işsizlik oranlarına bakıldığında 15 yaş ve üzeri erkek işsizlik oranı %12,4 iken, kadın işsizlik oranı %16,5'tir. Ayrıca 2019 yılı için genç nüfus (15-24 yaş) işsizlik oranının cinsiyet dağılımına bakıldığında erkek işsizlik oranı %22,5 iken, kadın işsizlik oranı %30,6'dır. Dolayısıyla kadınlar arasında işsizliğin daha yaygın olması bunun nedeni olarak vurgulanabilir. Burada şunu belirtmek gerekir ki yoksulluk ve işsizlik en fazla kadın ve çocukları etkilemektedir (Durmuş, 2019). Dolayısıyla kursiyerler arasında kadınların ağırlıkta olması "kadınlara istihdam ve eğitim açısından tanınan öncelikten mi, yoksa kadınların işsizlik karşısında daha savunmasız durumda olmalarından mı

kaynaklanıyor?” sorusunu zihinlere getirmektedir. Ayrıca kadınların erkeklere oranla mesleki eğitim kurslarında sayıca daha fazla yer alması, kadınların bu kursları sosyalleşmek, hayata dönmek ve ev işlerinden uzaklaşmak için bir basamak olarak nitelendiriyor oldukları anlamına da gelmektedir.

	Kadın	Erkek	Toplam
2015	27.498	17.744	45.242
2016	13.626	10.498	24.124
2017	14.308	9.903	24.211
2018	23.195	16.259	39.454
2019*	-	-	53.504
Toplam	78.627	54.404	186.535

Tablo 4. 2015-2019 Yılları Arasında Garantili Mesleki Eğitim Kursiyer Sayıları

*İlgili dönemde kursiyerlerin cinsiyet dağılımı faaliyet raporunda yer almamaktadır.

Kaynak: İŞKUR Faaliyet Raporlarındaki veriler derlenerek tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 5'e bakıldığında ise İŞKUR bünyesindeki bütün mesleki eğitim kurslarına (istihdam garantili, garantisiz, çalışanların mesleki eğitimi, hükümlü ve engelli kursu) katılan kursiyer sayıları yer almaktadır. İstihdam garantili kurslara katılan kişi sayısı genel toplam içerisinde %20 ile 30 arasında değişiklik göstermektedir. Bütün mesleki eğitim kursları içerisinde kadın kursiyer sayısının erkeklere oranla daha yüksek olması yine dikkat çekmektedir. Dolayısıyla kadınların işsizlikle mücadelede eğitim programları vasıtasıyla istihdam edilebilirliklerini artırmayı amaçladıkları belirtilebilmektedir.

	Kadın	Erkek	Toplam
2015	105.191	64.211	169.402
2016	77.897	41.275	119.172
2017	81.819	35.761	117.580
2018	85.066	32.173	117.239
2019	88.893	36.027	124.920
Toplam	438.866	209.447	648.313

Tablo 5. 2015-2019 Yılları Arasında Mesleki Eğitim Programları Toplam Kursiyer Sayıları

Kaynak: İŞKUR Faaliyet Raporlarındaki veriler derlenerek tarafımızca oluşturulmuştur.

İŞKUR 2019 yılı Faaliyet Raporu'na göre 2019 yılında kurs ve programlardan yararlananların %44'ünü 15-24 yaş aralığında yer alan bireyler oluşturmaktadır (İŞKUR, 2020). Nitekim TÜİK tarafından açıklanan Ocak 2020 işsizlik verileri göz önüne alındığında 15-24 yaş arası işsizlik oranının %24,5 olması genç nüfus arasında işsizliğin çözülmesi gereken bir sorun olduğunu göstermektedir (TÜİK, 2020a).

İŞKUR 2019 yılı Faaliyet Raporu'na göre 2019 yılında düzenlenen mesleki eğitim kurslarından yararlanan 124.920 kişiden %71'i kadın, %29'u erkek, %65'i 15-29 yaş grubunda, %40'ı ilköğretim mezunu, %31'i ortaöğretim mezunu, %25'i ise ön lisans ve üstü eğitim mezunudur. Buradan hareketle kurslardan yararlanan kesimin ağırlıklı olarak kadın, genç ve ilk ve ortaöğretim mezunlarından oluştuğu dikkat çekmektedir. Gençlerin tecrübe yetersizliği ve diğer nedenlerle işgücü piyasasında yer alamamaları onları bu programlara yönlendirmektedir.

İstihdam garantili mesleki eğitim kurslarından yararlanan kursiyerlerin ne kadarının istihdam edildiği ile ilgili herhangi bir veri İŞKUR faaliyet raporlarında veya istatistiklerinde yer almamaktadır. Bu durum da programın sonuçlarının değerlendirilmesi hususunda eksikliklere neden olmaktadır. Programdan yararlanan kişi sayısı kadar "garantili istihdam" tanımının yerine getirilebilmesi için kursiyerlerin ne kadarının iş sahibi olduğunun şeffaflık ilkesi açısından açıklanması gerekmektedir. Bahsi geçen verilere ulaşamadığı için programın sonuçları çalışmanın bu kısmında değerlendirilememektedir.

İstihdam garantili mesleki eğitim programlarının işsizlik üzerinde etkili olabilmesi için, ülke çapında uygulanması (mevcut uygulamalardan hareketle) gerekmektedir. Bu bağlamda ülke bütününde olduğu kadar özgün olarak yerellerin gerçek istihdam ihtiyacını ortaya çıkarabilmek son derece önemlidir. Bu noktada merkezi- yerel eşgüdümü sağlanmalıdır.

Sonuç

Kapitalizmin neden olduğu temel ekonomik ve sosyal sorunların başında, çalışmak isteyen herkes için yeterli düzeyde istihdam sağlayamaması sorunu gelmektedir. Özellikle içinde bulunduğumuz Koronavirüs pandemisi döneminde kamu istihdamının önemi üzerinde durulması gereken bir konu olarak kendini dayatmaktadır. Bu bağlamda garantili istihdam programları MMT'nin temel dayanağı olarak, tam istihdamın sağlanabilmesi için kamu harcamalarına ve maliye politikasına başvurma seçeneği yeniden gündeme gelmiştir.

Garantili istihdam programları genellikle geçici süreyle uygulandığı için işsizliğe kesin çözüm olarak nitelendirilmemelidir. Hindistan ve Arjantin örneklerine bakıldığında aslında temel amacın piyasa mekanizmasının işlerliğini yeniden kazandırmak olduğu görülmektedir. Krizin aşılması için veya durgunluktan çıkılması için uygulanmasından hareketle pump-priming politikaları ile benzerlik taşıdığı ileri sürülebilir. Nitekim garantili istihdamı öneren bilim insanlarının otomatik stabilizatör yönüne dikkat çekmesi buna işaret etmektedir. Bu durumda programın taşıdığı garanti tartışılabilir hale gelmektedir. İşsizlik ve yoksulluk ile mücadele edilebilmesi için garantili istihdam programlarının uzun soluklu olması gerekmektedir.

Türkiye'deki uygulamalar değerlendirildiğinde ise özellikle Toplum Yararına Programların kapsamının yıllar itibariyle genişlediği görülmektedir. İlk bakışta programdan faydalanan sayısındaki artış olumlu olarak yorumlanabilse de, esas olarak işsizliğin ciddi bir sorun olduğuna işaret etmektedir. Nitekim işsizlikteki artışların önlenmesi ve geçici çözüm sunulabilmesi için öne sürülmüş olan bu program ile Türkiye'deki işsizliğe çare bulmak mümkün değildir.

Kadınların erkeklere oranla programdan daha fazla yararlanması ise farklı şekillerde yorumlanabilmektedir. Kadınların program kapsamında beden gücüne dayalı işlerde daha çok yer alması, işgücü piyasasında kadınları daha da altlara çekmektedir.

Ayrıca geçici istihdam sağlayan programların yoksulluğu ve işsizliği ortadan kaldırmayacağı açıktır. Programa herkesin başvuramaması, programdan yararlanmak için hane gelirinin belirli bir düzeyin altında olması gibi uygulamalar kapsamı daraltmaktadır. Ancak literatürde garantili istihdam programlarının çalışmak isteyen herkesi kapsamaması gerektiği belirtilmektedir. Bu açıdan Toplum Yararına Programlar garantili istihdama göre farklılık arz etmektedir.

İstihdam garantili mesleki eğitim kursları ise sonuçlarının değerlendirilememesi nedeniyle belirsizdir. Nitekim bu çalışmada kullanılan veriler kursa katılan kişi sayısı ile sınırlı kalmıştır. Kurs sonucunda istihdam oranını bilmek kursun etkinliğini ve faydasını gösterebilmesi açısından önem taşımaktadır. İşgücünün niteliğini artırıp istihdam sağlamak düşüncesi, istihdam ile sonuçlanmadığı takdirde yaratılan fayda tartışılabilir bir hale gelmektedir.

Garantili istihdam programlarının hem teorik hem de uygulamaya ilişkin değerlendirmeler sonucunda şu çıkarımlarda bulunulabilir:

Teorik açıdan (özellikle gelişmiş ekonomiler için) etkili bir çözüm olarak sunulan böyle programlar, uygulama aşamasına gelindiğinde çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Bunların başında verilen politik desteğin sürdürülmemesi, finansman olanaklarının kısıtlı olması, istihdam sağlanacak alanların belirsizliği gibi sorunlar gelmektedir.

Programların uygulanmasında yerel yönetimlere gerekli mali kaynaklar sağlanarak, bu programları uygulama yetkisi ve imkânları verilmelidir. Özellikle kırsal kesimde yaşayan halkın refahını artırmaya yönelik olarak planlanan programlar süreklilik taşıdığı zaman daha anlamlı olacaktır. Aksi takdirde işgücü piyasalarına işlevlik kazandırma amacı öncelik olduğunda, bu piyasaların eski haline dönmesiyle insanların tekrar işsiz kalması kaçınılmaz olacaktır.

Bir başka anlatımla, işsizliği radikal bir biçimde azaltabilmek için daha yapısal reformlara ve radikal çözümlere ihtiyaç vardır. Öte yandan yoksulluğun yaygınlaştığı toplumlarda toplumun en yoksul, güvencesiz ve korumasız kesimlerine garantili istihdam programları çerçevesinde istihdam hakkı ve gelir imkânı sunulması son derece önem taşımaktadır. Bu çerçevede garantili istihdam programlarının iyi tasarlanmış, sürdürülebilir finansman kaynakları ile finanse edilmiş olması ve yerel tarafından uygulanması çok daha etkili olacaktır.

Garantili istihdam programları özel sektörün istihdam sağlamadığı kesime devlet tarafından iş imkânı tanıdığı için yoksulluk ve işsizlik karşısında bir nevi pansuman niteliği taşımaktadır. Belirli bir dönemle sınırlı da olsa birçok hanenin geliri yükselmekte ve ihtiyaçlarının bir kısmı karşılanabilmektedir. Bu noktada politika uygulaması açısından bu programların kapsamının artırılması ve kalıcı istihdam sağlayacak projelerin gündeme getirilmesi birlikte tercih edilmelidir.

Sonuç olarak teorik açıdan işsizliğin özellikle yoğunlaştığı dönemlerde başvurulabilecek bir uygulama olarak nitelendirilen garantili istihdam programları, Koronavirüs pandemisinin ekonomik krizi derinleştirilmesi nedeniyle daha da artmakta olan işsizlikle mücadeleye katkı sağlayabilecek güncel bir kamu politikası aracı olarak değerlendirilmelidir.

Kaynakça

- Adıgüzel, Muhittin (2020), "Covid-19 Pandemisinin Türkiye Ekonomisine Etkilerinin Makroekonomik Analizi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Covid-19 Sosyal Bilimler Özel Sayısı, 19 (37), Bahar (Özel Ek), s.191-221.
- Armstrong, Phil (2019), "An MMT Perspective on Macroeconomic Policy Space", *Real-World Economic Reviews*, 89, p.32-45.
- Aşkın, Umur ve Elif Özmen Aşkın (2017), "Aktif İstihdam Politikası Olarak Toplum Yararına Programlar: Tokat İli Araştırması", *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3 (3), s. 1-16.
- Ay, Sema (2012), " Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 (2), s. 321-341.
- Bayrakdar, Seda (2019), "İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33 (1), s. 339-357.
- Bıçerli, Mustafa Kemal (2004), *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları* (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi).
- Bıçerli, Mustafa Kemal (2005), "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?", *Çimento İşveren Dergisi*, 1 (6), s.1-15.
- Bonizzi, Bruno, Annina Kaltenbrunner and Jo Michell (2019), "Monetary Sovereignty is a Spectrum: Modern Monetary Theory and Developing Countries", *Real-World Economic Reviews*, 89, p. 46-62.
- Burtan Doğan, Bahar ve Evin Anğay Yıldırım (2016), "Kıdem Tazminatı ve Ülke Örnekleri", *Dicle İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6 (10), s. 16-31.
- Çelik, Aziz (2015), "Dünyada ve Türkiye’de Kıdem Tazminatı Uygulamaları", *İktisat Dergisi*, 530, s. 27-39.
- Davidson, Paul (2019), "What is Modern About MMT? A Concise Note", *Real-World Economic Reviews*, 89, p. 72-74.
- Deininger, Klaus and Yanyan Liu (2017), *Welfare and Poverty Impacts of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme: Evidence from Andhra Pradesh, India*, Sayı 01289.
- DİSK-AR (2020), "İşsizlik ve İstihdamın Görünümü Raporu" , <http://arastirma.disk.org.tr/?p=4293> (8.11.2020).

- Durmuş, Mustafa (2014), "İstihdam, Ama Nasıl?", <https://mustafadurmusblog.blogspot.com/2016/10/istihdam-ama-nasl.html> (28.12.2019).
- Durmuş, Mustafa (2018), "İşsizlik ve Gelir Bölüşümü Adaletsizliğinde İlk Dörtteyiz", <https://mustafadurmusblog.blogspot.com/2018/07/issizlik-ve-gelir-bolusumu.html> (28.12.2019).
- Durmuş, Mustafa (2019), "Bermuda Şeytan Üçgeni: Yoksullaşma, Yolsuzluk ve Otoriterleşme (2) Yoksulluk, Piyasalar ve Devlet", <https://mustafadurmusblog.blogspot.com/2019/02/bermuda-seytan-ucgeni-yoksulluklasma.html> (28.12.2019).
- Durmuş, Mustafa (2020), "Biz Durursak Hayat Durur", <http://mustafadurmusblog.blogspot.com/2020/05/1-mayis-biz-durursak-hayatdurur.html> (05.05.2020).
- Dünya Ekonomi Gazetesi (2020), "Firmaların Yarıısı %50'den Fazla Ciro Kaybetti!" <https://www.dunya.com/ekonomi/firmalarin-yarisi-50den-fazla-ciro-kaybetti-haberi467157> (20.04.2020).
- Ehnts, Dirk H. and Maurice Höfgen (2019), "Modern Monetary Theory: A European Perspective", *Real-World Economic Reviews*, 89, p. 75–84.
- Erikli, Süheyla ve Bülent Bayat (2008), "Kamu İstihdam Yaratma Programı Olarak "Tennessee Vadi Projesi" ve Toplum Yararına Çalışma Programının İncelenmesi", *İş ve Hayat*, 2 (3), s. 77–88.
- Ferreira, Francisco, Cristoph Lakner and Carolina Sanchez- Paramo (2017), "The 2017 global poverty update from the World Bank", 2017, <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/2017-global-poverty-update-world-bank> (28.12.2019).
- Ghosh, Jayati (2020), "The COVID-19 Debt Deluge", <https://www.projectsyndicate.org/commentary/coronavirus-debt-crisis-by-jayati-ghosh> (16.03.2020).
- Görücü, İbrahim, Nihat Aybıyık ve Muzaffer Koç (2012), "Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)", *e-Journal of New World Sciences Academy*, 7 (2), s. 127–160.
- Gün, Servet (2013), "Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem mi?", *Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD)*, 3 (2), s. 76–95.
- Hekimler, Alpay (2008), *Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’de İşgücü Piyasası Politikaları ve İşsizlik Halinde Sağlanan Yardımlar*. Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri 01, Tekirdağ, s. 1-23.

- Hirway, Indira (2008), "Impact of Employment Guarantee Programmes on Gender Equality and Pro-Poor Economic Development", *The Levy Economics Institute of Bard College Research Project*, 34, p. 1-15.
- ILO (2020), "Monitor Third Edition: COVID-19 and the World of Work, As Job Losses Escalate, Nearly Half of Global Workforce at Risk of Losing Livelihoods", https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743036/lang--en/index.htm (29.04.2020).
- IMF (2020), "World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown", https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weoapril2020?fbclid=IwAR0jXd9IPXcCssZ_uTdWLqWUnNQh92R9FKG900T8dnp06z Mq Ppg4ShHrkM (30.04.2020).
- Işığçok, Özlem ve Burak Faik Emirgil (2009), "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ve Mesleki Yetiştirme: "İşgücü Yetiştirme Kursları"nın Etkinliğinin Bursa İli Örneğinde İncelenmesi", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 57, s. 213-233.
- İŞKUR (2018), "Türkiye İş Kurumu 2018 Yılı Faaliyet Raporu", <https://media.iskur.gov.tr/25441/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf> (21.12.2019).
- İŞKUR (2019), "İşsizlik Sigortası", <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/> (15.12.2019).
- İŞKUR (2019a), "İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Faaliyet Raporu 2018", <https://media.iskur.gov.tr/30137/2018-iimek-faaliyet-raporu.pdf> (15.12.2019).
- İŞKUR (2019b), "İşbaşı Eğitim Programları", <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/kurs-ve-programlar/isbasi-egitim-programlari/> (16.12.2019).
- İŞKUR (2019b), "Mesleki Eğitim Kursları", <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/kurs-ve-programlar/mesleki-egitim-kurslari/> (21.12.2019).
- İŞKUR (2019c), "Toplum Yararına Programlar (TYP)", <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/kurs-ve-programlar/toplum-yararina-programlar-typ/> (21.12.2019).
- İŞKUR (2020), "Türkiye İş Kurumu 2019 Yılı Faaliyet Raporu", <https://media.iskur.gov.tr/37553/2019-yili-faaliyet-raporu.pdf> (10.05.2020).
- Kaboub, Fadhel (2007), "Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences", *The Levy Economics Institute Working Paper Collection*, 498.

- Kasapoğlu, Mehmet Muharrem (2018), *Yerel İstihdam Politikası Modeli Olarak İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul.
- Lavoie, Marc (2014), "The Monetary and Fiscal Nexus of Neo-Chartalism : A Friendly Critique", *Journal of Economic Issues*, 47 (1), p. 1–32.
- Lu, Marcus (2020), "The Front Line: Visualizing the Occupations with the Highest COVID-19 Risk", <https://www.visualcapitalist.com/the-front-line-visualizing-the-occupations-with-the-highest-covid-19-risk> (03.05.2020).
- Milliyet Gazetesi (2020), "Kısa Çalışma Ödeneği", <https://www.milliyet.com.tr/ekonomi/kisacalisma-odeneği-hesaplama-2020-kisa-calisma-odeneği-sorgulama-iskur-nereden-nezaman-aliniyor-ne-kadar> (05.05.2020).
- Mitchell, Bill (2013), "What is Job Guarantee?", <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=23719> (20.11.2019).
- Mitchell, Bill (2019), "The Job Guarantee misinformation campaign – UBI style", <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=42340> (10.11.2019).
- Mitchell, William F and L. Randall Wray (2005), "Full Employment Through a Job Guarantee: A Response to the Critics", *SSRN Electronic Journal*, 39.
- OECD (2020), "Tackling coronavirus (COVID-19) Contributing to a global effort, "Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity", <http://oecd.org/coronavirus/en/> (28.03.2020).
- Patnaik, Prabhat (2019), "Unemployment , Poverty and the Modi Years", *The People's Democracy*, XLIII(16).
- Porras, Ina and Nanki Kaur (2018), "Ecosystems, Poverty Alleviation and Conditional Transfers", *International Institute for Environment and Development, London*, p. 1-8.
- Roubini, Nouriel (2020), "A Greater Depression?", <https://www.projectsyndicate.org/commentary/coronavirus-greater-great-depression-by-nouriel-roubini> (24.03.2020).
- Sawyer, Macolm (2019), "Modern Monetary Theory: Is There Any Added Value?", *Real-World Economic Reviews*, 89, p. 167–179.
- Swain, Pranaya Kumar and Sthitapragyan Ray (2013), "Social Welfare Through Guaranteed Wage Employment: Experience of National Rural Employment Guarantee Scheme in an Indian State", *Journal of*

- International and Comparative Social Policy*, 29 (1), p. 79–90.
- T.C. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2019), "Asgari Ücretin İşverene Maliyeti", https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/3278/2019_onikiyay.pdf (10.05.2020).
- Taş, Seyhan ve Gülferah Bozkaya, (2014), "Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikaları", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2 (1), s. 151–176.
- Taylor, Chris (2020), “Your Money: Coronavirus fears shake Yale economist Robert Shiller”, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-shiller/your-money-coronavirus-fears-shake-yale-economist-robert-shiller-idUSKBN2163LD> (03.05.2020).
- Tcherneva, Pavlina R. (2018), "The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation", *The Levy Economics Institute Working Paper Collection*, 902, p. 1-66.
- Tcherneva, Pavlina R. and L. Randall Wray (2005), "Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina’s Jefes Program", *SSRN Electronic Journal*, 41, p. 1-26.
- TÜİK (2020), "İşgücü İstatistikleri, Ağustos 2020", <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-Agustos-2020-33792> (10.11.2020).
- TÜİK (2020), "İşgücü İstatistikleri, Ocak 2020", <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33785> (10.05.2020).
- U.S. Department of Labor (2020), “Unemployment Insurance Weekly Claims”, <https://www.dol.gov/ui/data.pdf> (07.05.2020).
- UNCTAD (2020), “Coronavirus Could Shrink Global FDI by 5% to 15%”, <https://unctad.org> (08.03.2020).
- World Bank (2019), "*Argentina - Jefes de Hogar (Heads of Household) Program Project (English)*", <http://documents.worldbank.org/curated/en/993831468741634839/Argentina-Jefes-de-Hogar-Heads-of-Household-Program-Project> (15.12.2019).
- Wray, L. Randall (2006), "Lessons from Argentina ’ s Employment Guarantee", *Economic and Political Weekly*, 41 (23), p. 2293–2296.
- Wray, L. Randall (2009), "The Social and Economic Importance of Full Employment", *SSRN Electronic Journal*, 560, p. 1-13.

- Wray, L. Randall (2019a), "Alternative Paths to Modern Money Theory", *Real-World Economic Reviews*, 89, p. 5–22.
- Wray, L. Randall (2019b), "MMT Responds to Brad DeLong's Challenge", <http://neweconomicperspectives.org/2019/03/mmt-respondstobraddelongs-challenge.html> (10.12.2019).
- WTO (2020), "Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy", https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm (08.04.2020).
- Yavuz, H. Bilgehan (2015), "Avrupa Birliği İstihdam Politikaları", *Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19 (2), s. 101–114.
- Yıldız, Kemal (2016), "2008 Krizinden Günümüze İŞKUR'un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin Gelişimi", *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 12 (27), s. 249–266.