

İŞBAŞI EĞİTİM PROGRAMLARININ İŞ GÜVENCESİ KAPSAMINDA İNCELENMESİ

Emre Kerim YILDIZ* 

Hasan KACIR** 

ÖZ

Yüksek oranda genç nüfusa sahip olan Türkiye'nin, son dönemlerde yapmış olduğu istihdama yönelik teşvikler konusunda, temel görevi kamu istihdam politikalarını gerçekleştirmek olan, Türkiye İŞ Kurumu (İŞKUR) tarafından yürütölen istihdam politikaları başrol oynamaktadır. İŞKUR tarafından yürütölen bu istihdam politikaları "Aktif İŞgücü Hizmetleri Yönetmeliği" çerçevesinde düzenlenmiştir. Aktif İŞgücü Hizmetleri Yönetmeliği ile İŞKUR, iŐgücüne yönelik farklı programlarını yürürlüğe koymuştur. Bu çalışma kapsamında, aktif işgücü programlarından biri olan İŞbaşı Eğitim Programı ile güvencesizlik ilişkisi incelenecek olup, programdan yararlananların yaşadıkları sorunlar ve yasal olarak program içerisinde oluşan boşlukların, programın eğitici istihdam politikası olmaktan ziyade kalıcı bir istihdam modeline nasıl dönüşebileceği incelenmiş ve güvencesiz bir istihdam modelinin devlet kurumunun sağladığı teşviklerin suistimal edilerek ortaya çıkarıldığı gözlemlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: *İstihdam Politikaları, İŞbaşı Eğitim Programı, Güvencesizlik*

REVIEW OF THE ON THE JOB TRAINING PROGRAMS WITH REGARDS TO JOB PRECARITY

ABSTRACT

The employment policies implemented by The Turkish Employment Agency (ISKUR) whose main duty is to implement the public employment policies, play the major role with respect to the incentives for employment recently provided by Turkey having a high rate of young population. Such employment policies implemented by ISKUR have been established within the framework of "Active Labour Force Services Regulation". With the Active Labour Force Services Program, ISKUR has put into effect different programs towards the labour force. Within the scope of this study the relationship between On the Job Training Program and precarity, in particular the problems faced by those who have benefited from the programs and the legal gaps arising under the program and how the program can transform into permanent employment model rather than being a temporary employment policy; it has been observed that a precarious employment model has arose by misuse of incentives provided by a government institution.

* Türkiye Denizciler Sendikası, emrekerimyildiz@tds.org.tr

** Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi Çalışma İlişkileri ve İnsan Kaynakları Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi, ben.hasankcr@gmail.com

Keywords: *Employment Policies, On-the-job Trainig Programme, Precarity*

1. GİRİŞ

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), 1946 yılında yürürlüğe giren 4837 sayılı Kanun ile "işçilere vasıflarına uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak" amacıyla kurulmuştur. Kurumun tarihçesine bakıldığında 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu kapsamında kurulması planlanan İŞKUR'un kurulmasının gecikmesi ve İkinci Dünya Savaşı süreçlerine girilmesiyle birlikte 1946 yılında "İş ve İşçi Bulma Kurumu" adı altında kurulduğunu görmekteyiz. Kurumun kurulmasındaki temel amaç işçilere vasıflarına uygun işler, işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak ve istihdam hizmetlerinin kamu tekelinde yapılmasını sağlamaktır (İŞKUR, 28.04.2018). Aktif İşgücü Hizmetleri, istihdamı ekonomik politikanın temel hedeflerinden biri olarak tanımlanmaktadır (Kluve, 2006:2). Bu doğrultu da İŞKUR, ekonomik gelişmelere bağlı olarak oluşturulacak istihdam stratejilerinde önemli bir rol oynamaktadır.

İlk kurulduğu günden itibaren aktif işgücü programlarının uygulanmasında öncü kurum olarak rol oynayan İŞKUR, istihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere aktif işgücü hizmetleri kapsamında mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları, girişimcilik eğitim programları, toplum yararına programlar ve diğer kurs, program, proje ve özel uygulamalar düzenlemektedir (Yazıcı, 2015:198). İşsizliği azaltmaya yönelik istihdam politikalarını aktif işgücü hizmetleri kapsamında gerçekleştiren İŞKUR, "İşbaşı Eğitim Programı" ile işsizlerin mesleki yeterliklerini geliştirebilecekleri, tecrübe edinecekleri ve teorik eğitimini aldıkları mesleklerde deneyim edinmeleri ve uygulamayı görmeleri, çalışma ortamına uyum sağlamaları amacıyla ortaya çıkarılmış bir programdır (İŞKUR, 2018).

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği incelediğinde işbaşı eğitim programının düzenleneceği meslekler ve işyerlerine ilişkin sınırlama bulunmayıp, işyerlerinde aranan tek niteliğin en az iki sigortalı çalışmanı bulundurma zorunluluğu olduğunu görmekteyiz. Kuruma kayıtlı işverenlerin programa başladıkları tarihlerde çalışan sayılarını gösterir belge ile halihazırda fiili çalışan sayılarını kuruma bildirmeleri gerekmektedir. Bildirdikleri bu sayılar üzerinden açmış oldukları işbaşı eğitim programları için katılımcı talebinde bulunabilmektedirler. Katılımcı sayıları ise bir işyerinde iki ile on arasında çalışan varsa bir, on bir ve üzerinde çalışan varsa çalışan sayısının onda biri kadar olacak şekilde sınırlandırılmıştır. İŞKUR'un 2016 İstatistik Yıllığı verilerine göre, kuruma kayıtlı 2.372.038 işsiz bulunduğunu ve 250'den az çalışmanı olan küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin (KOBİ), ülkemizdeki işletmelerin %99.8'ini, istihdamın %73.5'ini oluşturduğunu görmekteyiz. Buradan hareketle ülke genelinde işgücü piyasası içerisinde yer alan bu işsizlerin, KOBİ'ler tarafından işbaşı

eğitim programları kullanılarak emeklerinin suistimal edilmesini engelleyici bir sınırlandırmanın olmadığını rahatlıkla söylememiz mümkündür.¹

Yönetmeliğe göre, programın işverenler tarafından suistimal edilebilmesine karşı caydırıcı bir yaptırım olmadığı görölmektedir. Buna örnek olarak, program kapsamında katılımcı kabul eden işverenin çalıştırdığı sigortalı sayısının programın başlangıç tarihi ile bitiş tarihlerinde bir düşüş yaşandığı fark edilirse işveren 12 ay süreyle programdan men edilmektedir. Ancak program süreci içerisinde yaşanan işçi giriş çıkışları bu yaptırımdan etkilenmediği gibi programdan on iki ay süreyle yararlanamama yönünde yaptırım uygulanan işverenin; son bir yılda yaptırım uygulanmasına neden olan programlara başlayan toplam katılımcı sayısının en az yüzde ellisini en az altmış gün süreyle aynı meslekte istihdam ettiğini belgelemesi halinde, uygulanan yaptırım kaldırılmakta ve söz konusu işveren yeni program başvurusu yapabilmektedir (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, m.51/3).

İşbaşı eğitim programlarından yararlanmak isteyen katılımcılarda aranan ilk şart 15 yaşını tamamlamış olmak ve İŞKUR'a kayıtlı işsiz olarak meslek ve danışmanlık hizmetlerinden faydalananı olmalarıdır. Bununla birlikte işverenin birinci ve ikinci dereceden kan bağının bulunmaması, emekli olmamak ve programın başlangıç tarihinden önceki üç aylık dönemde programa başvuru yapan işverenin çalışmanı olmamak şartları aranmaktadır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, m.52/1). İşbaşı eğitim programlarından yararlanmak isteyen İŞKUR'da kayıtlı işsizlerin kendi buldukları ya da İŞKUR'dan talep ettikleri takdirde kurum tarafından bulunan işyerlerinde programa katılabilmeleri mümkündür. Aşağıdaki Tablo1'den görüleceği üzere 2013 yılından bu yana İŞKUR tarafından açılan işbaşı eğitim programlarının sayısında ve katılımcı sayılarında her geçen yıl artış yaşandığını görölmektedir.

Tablo 1. İŞKUR'un Yıllar İtibariyle Uyguladığı İşbaşı Eğitim Programlarının Sayısı

Yıllar	Program Sayısı	Katılımcı Sayısı		
		Kadın	Erkek	Toplam
2013	24.379	30.243	33.417	63.660
2014	26.283	29.428	30.028	59.456
2015	76.934	77.246	81.830	159.076
2016	103.852	107.205	131.000	238.205
Toplam	231.448	244.122	276.275	520.397

Kaynak: İŞKUR, Erişim Tarihi: 12.04.2018, <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx>

¹ Bkz. TÜİK, 2016, Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişim İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21540>

Programa başvuru yapan işveren, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği kapsamında 24 ay içerisinde haftada en fazla 6 gün olmak üzere toplamda 320 fiili günü geçmeyecek şekilde program süresini İŞKUR ile birlikte belirleyebilmekte olup, 2013 ile 2016 yılları arasında yarım milyon kişi işbaşı eğitim programına katılmış, güvencesiz ve kısa süreli istihdamı İŞKUR tarafından sağlanmış potansiyel işsiz olarak, Türkiye İstatistik Kurumu'nun işsizlik verilerinde istihdam oranları içerisinde yer almasalar dahi işsizlik verileri içerisinde de bulunmamışlardır. İşbaşı eğitim programlarında kayıtlı işsizler her ne kadar belirli sürelerle istihdam ediliyor olsalar da programın sağladığı istihdam sürekli olmayıp “güvencesizlik” kavramını da beraberinde getirmektedir.

Güvencesizlik kavramı, çalışanların işlerinin devamlılığı konusunda tehdit algılamaları olarak ifade edilebilmekte olup bir kişinin, işinin geleceği hakkında duymuş olduğu kaygı, işini kaybetmeye yönelik tehdit algısı ve bu tehditle ilgili endişeler şeklinde ele alınmaktadır (Dursun ve Bayram, 2013:23). Güvencesizlik, istihdam koşullarıyla ve ekonomik güvenceyle ilintilidir. Ancak ölümler ve ciddi yaralanmaların meydana gelmiş olması, Türkiye bağlamındaki güvencesizliğin bedensel ve fiziksel olduğunu ve dolayısıyla sadece ekonomik bir mesele olarak kavranamayacağını göstermektedir (Bulut, 2016:83-84).

Bu çalışmada işbaşı eğitim programı kapsamında iş güvencesizliği tüm boyutları ile incelenerek, işbaşı eğitim programlarının işverenler tarafından amacı dışında kullanılarak sürekli istihdam modeli haline gelmesine değinilecektir.

2. İŞBAŞI EĞİTİM PROGRAMI VE GÜVENCESİZLİK İLİŞKİSİ

İşbaşı eğitim programı ile istihdamı başlatılan bireyler, normal istihdamı sağlanan bireylerden farklı olarak bazı haklardan yoksun bırakılmaktadırlar. İşbaşı eğitim programı ile istihdam edilen katılımcılar, kurumda işsizlik verileri dışında tutulmalarına ve sigortalı bir çalışan olarak gibi kabul edilmelerine rağmen, normal bir şekilde istihdam edilen bireyden farklı olarak sigortalı çalışanların sahip oldukları temel haklardan dahi mahrum kalmaktadırlar. İşbaşı eğitim programı kapsamında çalışan bireyler, normal bir şekilde istihdam edilen bir bireyin en temel hakkı olan “İş Güvencesi”nin bir kolu olarak görebileceğimiz sürdürülebilir istihdamdan mahrum kaldığı gibi sendikal haklardan ve emeklilik haklarından da mahrum bırakılmaktadır.

İşbaşı eğitim programı kapsamında istihdamı gerçekleşen bireylerin, program süresince çalışmakta oldukları işyerinde örgütlü olan ya da çalıştığı işkolunda bulunan herhangi bir sendikaya üye olarak sendikalaşma hakkı bulunmamaktadır. Çalışan bireyler emeğini arz ederken, herhangi bir sendikanın üyesi olamayarak, bulunduğu işkolunda yapılacak olan herhangi bir toplu iş sözleşmesinden de yararlanamayacaktır. Tüm bu güvencesizliklerle beraber her geçen gün artan işsizlik ve ortaya çıkan yeni istihdam modelleri ile birlikte İŞKUR'un sağlamış olduğu bu işbaşı eğitim programlarına da katılımın her geçen gün arttığını görmekteyiz. Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde sadece 4 yıl içerisinde yarım milyon insanın katılım sağladığı işbaşı eğitim programının

işverenler tarafından amacı dışında kullanılmasına ve güvencesiz bir çalışma modeline dönüştürülmesine değineceğiz.

2.1. İş Güvencesizliği

İş güvencesi bir kimsenin bir işe girme konusunda sahip olduğu garantiyi ve bunun yanında işe girdikten sonra iş koşullarının işverence keyfi biçimde değiştirilmesini önleyecek mekanizma ile onun hizmet sözleşmesinin işverence keyfi olarak feshine karşı getirilen güvenceyi yani bir güvenceler yumağını anlatmaktadır (Develi, 2012:238). Güvencesizlik sarmalında çalışan kesimler, işini kaybetme korkusu/riski nedeniyle daha fazla çalışma, kötü çalışma şartlarına katlanma, herhangi bir hak talebinde bulunamama, daha ucuza çalışma gibi nedenlerle iş yaşamında kronik sorunlarla karşılaşmakta ve bu sıkıntılar toplumsal yaşama yansımaktadır (İlhan ve Yılmaz, 2017:1775). İşbaşı eğitim programı ile iş güvencesi arasında herhangi bir ilişki bulunmuyor gibi görünse de özellikle hizmet süreleri ve programın devamlılığı konusunda bir güvencesizlik olduğu açıkça görölmektedir. Bunun öncelikli nedeni ise programın düzenlenebileceği meslekler ve işyerleri konusunda bir sınırlandırma bulunmamasıdır. Bir diğer Aktif İşgücü Hizmetleri programı olan “Toplum Yararına Programlar” programında olduğu gibi yapılacak için niteliği ve program açabilecek işyerleri belirlenmediği için işveren istismarına oldukça açık bir programdır.

İşverenler, SGK ve İşKUR tarafından kesilmiş ve ödenmemiş idari para cezalarının olup olmadığına bakılmaksızın en az iki sigortalı çalışanı bulunmak koşuluyla katılımcı kabul edebilmektedirler. Bilindiği üzere program başvurusunda bulunan işverenin eğer iki ile on arasında çalışanı varsa 1 katılımcı, on birden fazla çalışanı varsa çalışan sayısının onda biri oranında katılımcı talep etme hakkı bulunmaktadır. Program başvurusunda bulunan işverenin kesilmiş ve ödenmemiş idari para cezalarının olup olmadığına bakılmaması işverenin yasal yükümlölüklerini yerine getirip getirmediğinin İşKUR nezdinde çok önemli olmadığının bir göstergesidir. Yasal yükümlölüklerini yerine getirmeyen bir işverenin işbaşı eğitim programı ile üstlenmiş olduğu ve işsiz bireylere tecrübe kazandırmak ve mesleki deneyimlerini artırmak kadar önemli bir sosyal sorumluluğunu amaçları doğrultusunda yerine getirmesini beklemek mümkün olmayacaktır.

2014 yılında Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nde yapılan değişikliklerle programa başlayacak katılımcıların işverenin 1. Derece kan hısmı olmaması şartı değişmez iken başvuru anında çalıştırılan kişi sayısının son 3 ay içerisinde çalıştırdığı kişi sayısı ortalamasından az olmaması şartı kaldırılmıştır. Program devam ederken çalışan sayısında azalma olup olmadığının kontrolünden vazgeçilmiş, sadece programın başladığı gün ile sona erdiği gündeki çalışan sayılarının aynı olması şartı getirilmiş, bu şartların yerine getirilmediği durumlarda da maddi yaptırımdan uzak duran bir yaklaşım benimsenmiştir. Aktif İşgücü Yönetmeliği ile tedbiri şartlar tamamen ortadan kaldırılmamış, işverene karşı daha fazla güven esaslı yöntemler getirilmiştir (Yıldız, 2016:258-259). Ancak işverenlerin bu yönetmelik boşluğundan faydalanmaları kaçınılmazdır. İşverenin program süreci içerisinde, katılımcıları işbaşı yaptırdıktan sonra, sigortalı çalışanları arasında bir sirkülasyona

gidebileceği ve program süresi içerisinde istihdamını sağladığı katılımcı sayısı kadar sigortalı çalışanın işine son verebileceği kaygısı ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte program süresi için yönetmelik içerisinde herhangi bir alt sınır belirlenmemiş olup, katılımcılar 24 ay içerisinde en fazla 320 gün süreyle istihdam edilebilirler. İŞKUR'un kendi internet sitesinde işbaşı eğitim programlarının süreleri, siber güvenlik, bulut bilişim, oyun geliştirme uzmanı ve kodlama gibi mesleklerde 18-29 yaş arası gençler için en fazla 9 ay, bilişim ve imalat sektörlerindeki işyeri ve mesleklerde en fazla 6 ay, diğer sektörlerde ise en fazla 3 ay olarak belirtilmesine rağmen Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği içerisinde böyle bir düzenlemenin olmadığını görmekteyiz. Yine de bu süreleri göz önünde bulundurduğumuzda Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 51'inci Maddesinin birinci fıkrasına göre işverenin bünyesinde çalıştırdığı katılımcıların en az yüzde ellisini en az 60 gün süreyle istihdam etmesi ya da istihdam etmeye başladığına yönelik bir taahhüt vermiş olması gerekmektedir. Bir işverenin yeni bir program açabilmesi için bu gerekliliği yerine getirmesi şartı aranmaktadır. Buradan hareketle diğer sektörler içerisinde faaliyet gösteren bir işverenin 3 aylık programının bitiminden hemen sonra katılımcıların en az yüzde ellisinin istihdamını sağladığını varsayarsak işverenin, aynı katılımcılarla yeni bir işbaşı eğitim programı açabilmesi için katılımcıların iş akitlerini sonlandırması ve en az 3 ay sonra İŞKUR'a yeni bir işbaşı eğitim programı açabilmesi için başvuruda bulunması gerekmektedir. Program başvurusunda bulunan işverene katılımcıları seçme yetkisi verildiğinden dolayı aynı katılımcıların aynı işyerinde ve farklı işlerde çalıştırılmak üzere programa dâhil edilmesi kaçınılmazdır. Geçici istihdam sağlamak ve mesleki bilgi ve beceri yükseltmek amacıyla oluşturulan bir program olan işbaşı eğitim programları bu yolla bir sürekli istihdam modeline dönüşmekte ve işverenler tarafından suistimale açık bir şekilde yürütülmektedir.

Program, katılımcı ile işbaşı eğitim programı tarafı olan işveren arasında imzalanan işbaşı eğitim programı sözleşmesinde belirtilen sürenin bitimi, katılımcıların işe alınması veya sözleşmelerinin feshedilmesiyle bitmektedir. Bunun yanı sıra tarafların karşılıklı anlaşması ve feshin gerekçelerini yazılı bir şekilde sözleşmenin karşı tarafına ve ilgili İŞKUR İl Müdürlüğü'ne bildirmesi ve il müdürlüğünün de uygun görmesi halinde sözleşme feshedilmiş sayılır ve işbaşı eğitim programı sonlandırılmış olmaktadır. Programın sonlandığı günden itibaren katılımcıya herhangi bir ödeme yapılmayacağı gibi daha önce yapılmış ödemeler ise feshe neden olan taraftan geri alınmaktadır. Burada ise İŞKUR'un kararı belirleyici olacaktır. Feshe neden olan tarafın gerçekten hangi taraf olduğunu karar verecek olan İŞKUR'un daha önce katılımcı için yapmış olduğu ödemeleri hangi taraftan talep edeceği ve ne şekilde tahsil edileceğine dair bir düzenleme Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde bulunmamaktadır. Bu konuya ilişkin Yargıtay 21. Hukuk Dairesi'nin incelemiş olduğu dosyalardan birinde de aynı şekilde denk gelmekteyiz. Öyle ki Yargıtay kararını incelediğimizde davacı işçinin daha önceki sigortalılığından ötürü işbaşı eğitim programları kapsamı dışında kaldığını ancak buna rağmen İŞKUR'un iki ay boyunca işçinin genel sağlık sigortası ve

meslek hastalığı sigortasını ödeyerek işçiyi programda tuttuğunu ve aslında program kapsamında yer almadığını sonradan fark ederek yapılan ödemeleri yine işçinin kendisinden talep ettiği görülmektedir (Y.21.H.D., E.20531/K.13252).

2.2. Sosyal Güvenlik Açısından İşbaşı Eğitim Programları

Sosyal güvenlik, en genel anlamıyla belirli sosyal risklerin yol açabileceği gelir kayıpları ve gider artışlarına karşı kişilerin korunarak güvenliklerinin sağlanmasıdır (Bostancı, 2008:145). Sosyal güvenlik hakkı, çağdaş devlet anlayışının bir sonucu olan sosyal hukuk devletinde geçerli sosyal güvenlik ve sosyal adalet ilkeleri gereğince toplumdaki insanlara, insan onuruna yaraşır asgari yaşam düzeyi sağlamak ve onları korumakla görevli devletten bu yönde gerekli tedbirleri almasını ve teşkilatları kurmasını talep hakkıdır (Akad, 1992:1). Her sosyal devletin vatandaşlarına bu hakları sağlaması ve eşitlikçi bir yaklaşımla bu haklardan yararlandırması gerekmektedir. Ancak giderek artan, insanın eskiden sahip oldukları ve bugünlerini istikrarlı kılarak geleceklerini çizebilmeleri için gerekli ‘destekler’den yoksun bırakılmaları ve 19.yy’da ifade edildiği üzere “yarını kestiremeden/günü gününe” yaşamak zorunda kalma ile ilgili “sosyal güvencesizlik” halidir (Corcuff ve Bou, 2014: 187). Ayrıca sosyal güvencesizlik halini, bireylerin çalışmaları karşılığı geleceklerine yönelik elde edecekleri garantilerden yoksun kalarak temel ihtiyaçlarını karşılamak için devlet güvencesi dışarısında kalma hali olarak tanımlayabilmemiz mümkündür.

Genel sağlık sigortası, kişilerin ekonomik gücüne ve isteğine bakılmaksızın, ortaya çıkacak hastalık riskine karşı, toplumun bütün fertlerinin sağlık hizmetlerinden eşit, ulaşılabilir ve etkin bir şekilde faydalanmasını hedefleyen sağlık sigortası sistemi şeklinde tanımlanmaktadır (Bostancı, 2008:146). Ayrıca Anayasamızın 56’ncı Maddesinin son fıkrasına göre, sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için genel sağlık sigortasının uygulanması vurgulanmaktadır (Anadolu, 2003:55). Bu doğrultuda genel sağlık sigortasından yararlanmanın anayasal bir hak olduğunu belirtmemiz mümkündür. Genel olarak güvence, hak ve koruma, kişinin toplumun bir üyesi olarak var olabilmesi ve ‘yakınların himayesine’ bağımlı olmadan toplumu oluşturmaya devam edebilmesi için temel önemde olan ‘destekler’e ihtiyaç duyar (İlhan ve Yılmaz, 2017:1781). Bu desteklerin sağlanmasındaki ana sorumlu ise bizzat devlettir. Bu doğrultuda genel sağlık sigortası kişilerin farklı bireylere bağımlı olmadan toplum içerisinde yer alabilmesi ve sağlık hizmetlerinin devlet eliyle güvence altına alınması son derece hassas ve önemli bir konudur.

Bilindiği üzere hukukumuzda 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 4. ve 5’inci Maddelerinde kimlerin sigortalı sayılabileceğine dair hükümler yer almaktadır. Bununla birlikte Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nin 55’inci Maddesinde de işbaşı eğitim programı katılımcılarının 5510 Sayılı Kanun’un 5’inci Maddesine atıf yapmaktadır. Bu doğrultuda 5510 Sayılı Kanun’un 5’inci Maddesinin ilgili hükmünü incelediğimizde ise işbaşı eğitim programı kapsamında çalışanların hizmet akdi ile çalışan olduklarını ve bu katılımcılar hakkında iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ile genel sağlık sigortası hükümlerinin uygulandığını görmekteyiz.

Genel sağlık sigortası ve iş kazası ve meslek hastalığı sigortası kapsamında sigortalanan katılımcılar, sadece sağlık hizmetleri ve iş kazası konusunda güvence altına alınmakta olduklarını ve emeklilik vb. haklar konusunda herhangi bir güvencelerinin olmadığı açıkça görülmektedir. Bununla birlikte işbaşı eğitim programı katılımcıları, bir iş sözleşmesine bağlı bir çalışan olarak kabul edilmedikleri için iş kanunlarından doğan doğal hakları olan kıdem tazminatı, yıllık ücretli izin, fazla mesai ücreti gibi sosyal haklardan da mahrum bırakılmaktadırlar.

2.3. Sendikal Haklar Açısından İşbaşı Eğitim Programları

Sendikal örgütlenme, demokratik toplumlarda önemli bir yere sahip olan örgütlenme özgürlüğünün vazgeçilemez unsurlarından birini oluşturmaktadır. Ayrıca, ülke içindeki güçsüzleri, güçlülere karşı koruma görevini üstlenmiş olan sosyal devlet açısından da önemli bir araçtır (Sanal, 2015:100). Ülkemizdeki en önemli sorunlardan bir tanesi ise sendikal örgütlülük üzerindeki baskılar ve sendika üyeliklerinin engellenmesi konusudur. Sendika üyeliği Anayasamızın 51'inci Maddesinde ve 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu kapsamında her ne kadar güvence altına alınmış olsa da uygulamada bitmeyen yetki tespiti süreçleri ile sendika üyesi işçilerin iş sözleşmelerinin fesih edilmesi gibi sorunlarla sendikalaşmanın önüne geçilmeye çalışılmaktadır. İşbaşı eğitim programları kapsamında çalışanlar, 5510 Sayılı Kanun kapsamında her ne kadar bir hizmet sözleşmesine bağlı bir çalışan olarak kabul edilseler de genel sağlık sigortası kapsamında sigortalandıkları için normal bir çalışan gibi sendikalaşma haklarına sahip değildirler.

Bireylerin serbest bir şekilde sendika kurma, sendikalara üye olma, sendika üyeliğinden ayrılabilme veya sendikaya üye olmamaya zorlanamama hakkını kapsayan “Bireysel Sendika Özgürlüğü” kapsamında değerlendirebileceğimiz bu özgürlüğün kullanımı Anayasamızın 51'inci Maddesinde de güvence altına alınmıştır. İşçi sendikalarına üye olmak ise, hukuki bir işlem niteliğinde olduğu için, belli koşulların varlığını gerekli kılmaktadır (Yiğit, 2013:33). Bilindiği gibi işçi, iş sözleşmesiyle çalışan kimsedir ve sendika özgürlüğünden yararlanma konusunda işçinin hangi yasaya göre çalıştığının bir önemi yoktur (Akyiğit, 2016:513).

6356 Sayılı Kanun'a göre sendika üyeliği e-devlet sistemi üzerinden gerçekleşmekte ve sendikalara üye olurken çalışanların özgürlüğü gözetilerek serbest bir şekilde sendika üyesi olmaları sağlanmış durumdadır. Güvencesi olmayan özgürlük kağıt üzerinde kalmaya mahkumdur (Tuncay ve Kutsal, 2017:37). Yukarıda da gördüğümüz üzere sendika üyesi olabilmek için aranan tek şart bir iş sözleşmesine bağlı olarak çalışmaktır ve bunu çalışmayı gerçekleştirirken herhangi bir yasaya göre çalışma kısıtı bulunmamaktır. Bu doğrultu da işbaşı eğitim programları ile çalışan bir bireyin sendika üyesi olabilmesi ve bu konuda herhangi bir kısıtının bulunmaması gerekmektedir. Ancak işbaşı eğitim programları ile işe yerleştirilenler sadece genel sağlık sigortası kapsamında yer aldıkları için her ne kadar 5510 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinin birinci fıkrasının a bendine göre iş sözleşmesi ile çalışan olarak kabul edilseler de aslında İŞKUR tarafından ödenen primlerin sadece genel sağlık sigortası

primi olduğu ve İŞKUR'un işveren olarak herhangi bir bağlayıcılığının bulunmadığını ve bu doğrultuda program katılımcılarının birer kursiyer niteliğinde sayıldığını görmekteyiz. Bu yüzden işbaşı eğitim programı katılımcıları her ne kadar bir iş sözleşmesine tabi olarak çalışsalar da aslında genel sağlık sigortası kapsamında yer aldıkları ve sigorta primleri işverenleri tarafından ödenmediğinden dolayı normal bir çalışan olarak kabul edilmemekte ve sendika üyesi olmalarının önü kesilmiştir. E-devlet kapısı sistemi üzerinden bir işçi sendikasına üye olabilmek için Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarına göre normal bir çalışan gibi sigorta primi ödenmesi gerekmektedir. Aynı zamanda dayanışma aidatı ödeyerek toplu iş sözleşmesinden yararlanmak için öncelikle toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işyerinde çalışan fakat sözleşme tarafı işçi sendikasına üye olmayan işçi olmak gerekir (Tuncay ve Kutsal, 2017:292). Ancak bu konuda da işçi olma şartı arandığından dolayı işbaşı eğitim programında çalışanlar dayanışma aidatı ödeyerek toplu iş sözleşmesinden yararlanmak isteseler dahi yararlanamayacakları görülmektedir.

Sendikal güvencenin de, iş güvencesi ve sigorta güvencesi gibi arka plana atıldığını görmüş olduğumuz bu programın güvencesizlik konusunda doğrudan bağlantısı olduğunu ve bu konuda devletin resmi bir kurumunun işverenler tarafından ön ayak olarak kullanılarak çalışma hayatı içerisinde güvencesiz çalışma modellerinin benimsenmesinin en belirgin örneği olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. Sendikalaşma hakkının yürütülmesi ve korunmasını görev edinen devlet faktörü göz önüne alındığı zaman böyle bir programda, sendikalaşma hakkının göz ardı edilmesi ve çalışanların sendikal güvenceden yoksun olması kabul edilemez bir durumdur.

3.SONUÇ

Katılımcıların deneyim kazanmaları ve iş tecrübesi edinmeleri amacıyla geçici bir istihdam modeli olarak başlatılan ve katılımcıların işi yaşayarak öğrenmesi ve mesleki bilgi ve becerilerinin yükseltilerek daha önce edinmiş oldukları teorik bilgileri pekiştirmek amacı taşıyan işbaşı eğitim programları, her geçen gün güvencesiz bir istihdam modeli halini almakta ve işverenlerin suistimallerine maruz kalmaktadır. Bu duruma rağmen devletin Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde işverenlerin elini güçlendirici şekilde değişiklikler yapması ile işbaşı eğitim programları kapsamında istihdam edilerek emeği sömürülen kişilerin son dört yıl içerisinde yarım milyona ulaştığını görmekteyiz. Çalışma hayatımız da potansiyel işsiz olarak tanımlayabileceğimiz bu yarım milyon insanın Türkiye İstatistik Kurumu'nun yayınladığı işsizlik verileri içerisinde yer almamasını göz önünde bulundurduğumuzda işsizlik oranlarına ciddi anlamda etki edecek hesap hatalarının ortaya çıktığına da görüyoruz.

Bunun yanı sıra her ne kadar kişilere mesleki deneyim kazandırma amacıyla yapıyor olsa da özellikle, katılımcılardan edinilen bilgilere göre, işbaşı eğitim programlarının denetimlerinin, yerinde ve uygun şekilde gerçekleştirilmemesi, Yönetmelik'te programın her döneminde denetim gerçekleştirileceğine dair ifadeler bulunsa da bunun gerçekte efektif bir şekilde uygulanmadığına

görmekteyiz. Bunun yanı sıra denetim süreçlerinde de denetmenlerin işveren üzerinde tam bir denetim gerçekleştiremediğini ve katılımcılarla olan ikili görüşmelerde de işverenlerin baskılarının hissedildiğini öğrenmekteyiz. Yönetmelikte yapılan değişikliklerin üstüne denetimlerinde yetersiz kalmasını eklediğimizde hem işbaşı eğitim programının hem de katılımcıların emeklerinin işveren tarafından sömürülmesinin kaçınılmaz olduğu görülmektedir.

İşbaşı eğitim programı kapsamında, İŞKUR ile birlikte bu programlarda rol alan işverenlerin, programdan elde ettiği emek arzını gerçekleştirdikten sonra işbaşı eğitim programının sonrasında sağlaması gereken en az 60 günlük istihdam yerine getirilmekte ancak işverenin 60 günün sonunda bu istihdamı sürdürmesine yönelik herhangi bir eğilim gösterip göstermeyeceği konusunda belirsizlik ortaya çıkmaktadır. İşbaşı eğitim programı süresince İŞKUR aracılığıyla temin edilen çalışanın istihdamını sağlamayarak programı amacının dışına çıkartıp, kötüye kullanmasının karşılığında sadece bir yıl gibi kısa bir süreliğine bu programlardan men edilmelerinin caydırıcı bir yaptırım olmadığını görüyoruz. Bunun sonucu olarak da işverenler program sonrası istihdamını gerçekleştirmediği kişi sayısını arttırabilmektedir. Bu da işbaşı eğitim programı ile istihdam edilmek isteyen bireyler için sonucu olmayan bir son olarak görülebilir.

Belirli bir iş sözleşmesine göre çalışan herkesin, emekli olma ve emeklerinin karşılığında sigortalanma hakkı sosyal devletin temel görevlerinden biri olup anayasal bir hak olarak kabul edilebilir. Sosyal devlet anlayışının bir getirisi olarak bunu sağlamak devletin bir numaralı görevi olarak görülmektedir. Ancak işbaşı eğitim programları kapsamında çalışanlar her ne kadar 5510 Sayılı Kanun'a göre çalışan kabul edilseler dahi genel sağlık sigortası kapsamında değerlendirilmeleri ile birlikte çalışan vasıflarını yitirdiklerini ve birer kursiyer sıfatıyla nitelendirildiklerini de görmekteyiz. Bu doğrultuda emeklilik hakları ellerinden alınan bu katılımcıların bir stajyerden farksız olmadığını söylememiz mümkündür.

Anayasamızda çalışma hayatına ilişkin tanınmış en önemli haklardan biri olan örgütlenme ve sendikalaşma hakkından da mahrum bırakılan işbaşı eğitim programı katılımcıları, çalışma düzeni ve çalışma şekli açısından diğer çalışanlardan hiçbir farkı olmamasına rağmen en temel haklarından mahrum bırakılmaktadırlar. Gerek Anayasamızda gerekse ülkemizin kabul etmiş olduğu uluslararası sözleşmelerde sendikalaşma hakkına ilişkin kesin hükümler bulunmasına rağmen, işbaşı eğitim programı ile katılımcıların bu temel haklarından mahrum kaldıklarını da görmekteyiz.

Bu programın amacı dışında kullanılmasına ve işveren istismarına maruz kalmasını önlemek amacıyla yasa koyucunun işbaşı eğitim programlarında çalışanların statülerini gerçek bir çalışan olarak kabul etmesi gerekir. Emegi karşılığında işgören herkes bir çalışandır ve bu yüzden işbaşı eğitim programı katılımcılarını bir çalışan olarak kabul etmemiz mümkündür. Ayrıca halihazırda 5510 Sayılı Kanun'a göre bu katılımcılar zaten birer çalışan olarak kabul edilmesine rağmen kursiyer gibi işlem görmektedirler. Bunun yanı sıra, bu kişilerin çalışan olarak kabul edilmesiyle birlikte iş güvencesi

konusunda da etkili düzenlemeler yapılması ve işveren üzerinde denetleyici olunması gerekliliği dikkat çekmektedir. Bu düzenlemeler, işbaşı eğitim programı katılımcılarının zorunlu istihdam sürelerinin artırılması, genel sağlık sigortası kapsamında çıkarılarak normal bir çalışan gibi sosyal güvenlik primi ödenmek suretiyle yıllık ücretli izin ve kıdem tazminatı gibi haklardan faydalanmalarını sağlamak ve en önemlisi sendikalara üye olmalarının yolunu açma şeklinde yapılabilir.

İşbaşı eğitim programı kapsamında istihdam edilen katılımcıların, bir iş sözleşmesi karşılığında emeklerini işveren adına kullandıklarını ve ücretlerini her ne kadar İŞKUR üzerinden alsalar dahi işveren ile aralarında işçi-işveren ilişkisi bulunduğunu kabul etmemiz gerekir. Bu yüzden katılımcıların çalışma hayatımızda belirli olmayan statülerinin, yapılacak olan kanuni düzenlemelerle belirlenerek sigortalı bir çalışan statüsüne kavuşmaları gerekmektedir.

Ayrıca aktif işgücü hizmetleri yönetmeliğine göre katılımcılara mesleki deneyim ve tecrübe kazanmak amacıyla açılan işbaşı eğitim programlarında herhangi bir yaş kısıtının olmadığı görülmektedir. Bu durumun işverenler tarafından mesleki tecrübeye ihtiyacı olmayan kimselerin, emeklerinin işbaşı eğitim programları aracılığıyla suistimal edilebilmesine olanak vermektedir. Bu yüzden aktif işgücü hizmetleri yönetmeliğinde işbaşı eğitim programlarının amaçları doğrultusunda, mesleki deneyim ve tecrübeye daha çok ihtiyaç duyan 15-24 yaş arası genç işgücünün faydalanacağı şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akad, M. (1992). “Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı”, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Akyiğit, E. (2016), İş Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Anadolu, K. F. (2003). “Sosyal Güvenlik Ve Genel Sağlık Sigortası”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11 (3-4): 47-57.
- Bostancı, Y. (2008). “Sosyal Güvenlik Hukukunda Genel Sağlık Sigortası”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 16(1): 145-173.
- Bulut, E. (2016) “Dramın Ardındaki Emek: Dizi Sektöründe Reyting Sistemi, Çalışma Koşulları ve Sendikalaşma Faaliyetleri”, Galatasaray Üniversitesi İletişim Dergisi, 24: 79-100.
- Corcuff, Philippe ve Bou, Stéphane (2014), “ Robert Castel ile Söyleşi: ‘Birey Asla Desteksiz Var Olamaz’, (Fransızcadan Çev. Elif Can ve Metin Cevizci) Toplum ve Bilim, 129: 185-194.
- Develi, B. (2012), “İş Güvencesizliği Kavramı Ve Banka Çalışanlarının İş Güvencesizliğine Yönelik Algılarının Demografik Özelliklerine Göre İncelenmesi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11: 237-256.
- Dursun S. ve Bayram N. (2013).“İş Güvencesizliği Algısının Çalışanların Kaygı Düzeyleri Üzerine Etkisi: Bir Uygulama”, “İş,Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 15(3): 23-27.



- İlhan, S. ve Yılmaz M. (2017). “Güvencesizliğin Bireysel-Toplumsal Yansımaları”, İnsan Ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 6(3): 1774-1793.
- İŞKUR (2018) “2016 İstatistik Yıllığı”, <http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/istatistikler.aspx>, (18.05.2018).
- İŞKUR (2018) “İşbaşı Eğitim Programı”, <http://www.iskur.gov.tr/isarayan/isbasiegitim.aspx>, (11.04.2018).
- İŞKUR (2018) “Tarihçe”, <http://www.iskur.gov.tr/KurumsalBilgi/Kurum/Tarihce.aspx>, (28.04.2018).
- Kluve, J. (2006). The effectiveness of european active labor market policy. IZA Discussion Paper: 1-45.
- Sanal, E. (2015). “Bireysel Sendika Özgürlüğünün Türkiye’de 2821 ve 6356 Sayılı Yasalarda Sendikal Nedenle İş Sözleşmesinin Feshi Bağlamında Güvencesi”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,69: 99-133.
- Tuncay, A.C. ve Kutsal F.B.S. (2017). Toplu İş Hukuku, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- TÜİK (2016) Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişim İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21540>, (14.04.2018).
- Yargıtay 21. Hukuk Dairesi E.2015/20531 K.2016/13252, <https://www.kazanci.com.tr/>, (05.04.2018).
- Yazıcı, N. (2015). İşbaşı Eğitim Programları ve Teşvikler, İş ve Hayat, 2: 197-203.
- Yıldız, K. (2016). “2008 Krizinden Günümüze İşkur’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin Gelişimi”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 12(27): 249-266.
- Yiğit, Y. (2013). “6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’na Göre İşçi Sendikası Üyeliğinin Kazanılması”, Yönetim Bilimleri Dergisi, 11(22): 31-68.