



Bir Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Toplum Yararına Çalışma Programlarının Edirne İlinde 2009 – 2011 Yılları Arasındaki Uygulaması Ve Programlar Bitmeden Ayrılan Katılımcılara Yönelik Analiz

M. Engin SANAL



SOSYAL BİLİMLER METİNLERİ

Papers on Social Science

Sürelî Hakemli Dergi

ISSN 1308–4453 (Print)
ISSN 1308–4895 (Internet)

Sahibi/ Owner: Prof. Dr. Osman ŞİMŞEK- Rektör
Namık Kemal Üniversitesi Adına

Baş Editör/ Editor in Chief: Prof. Dr. Ahmet KUBAŞ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yayın Kurulu/ Editorial Board:

Prof. Dr. Rasim YILMAZ
Prof. Dr. Abdülkadir IŞIK
Prof. Dr. Alpay HEKİMLER
Prof. Dr. Dilek ALTAŞ
Yrd. Doç. Dr. İrfan ATALAY
Yrd. Doç. Dr. Seda Ş. GÜNGÖR
Yrd. Doç. Dr. Tefik SÜTÇÜ
Yrd. Doç. Dr. Harun HURMA
Arş. Gör. Aytaç GÜT

Sosyal Bilimler Metinleri Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından online ve basılı olarak sosyal bilimlerin farklı alanlarında yapılan çalışmaların duyurulması ve kamu oyu ile paylaşılarak tartışmaya açılmasına yönelik olarak yayınlanan, farklı üniversitelerdeki öğretim üyelerinden oluşmuş Hakem Kuruluna sahip, **ASOS, ZDB, PROQUEST ve Index Copernicus** tarafından indekslenen **uluslararası, akademik hakemli ve süreli** bir yayındır. Çalışmada öne sürülen görüş ve düşünceler yazara ait olup Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünü bağlamaz.

İndirme Adresi:

<http://sosyalbe.nku.edu.tr/>

Namık Kemal Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Değirmenaltı Yerleşkesi
TR-59030 Tekirdağ
Tel: +90-282-250 4500
Faks: +90-282-250 9932
E-Posta: sosyalbilimler@nku.edu.tr

Hakem Kurulu

Yusuf ALPER	Prof. Dr.	Uludağ Üniversitesi
Sudi APAK	Prof. Dr.	Beykent Üniversitesi
Neşe ATİK	Prof. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Hasan BOYNUKARA	Prof. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Tankut CENTEL	Prof. Dr.	Koç Üniversitesi
Toker DERELİ	Prof. Dr.	Işık Üniversitesi
Nadir DEVLET	Prof. Dr.	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Ayten ER	Prof. Dr.	Gazi Üniversitesi
Nalan GÜREL	Prof. Dr.	Marmara Üniversitesi
Alpay HEKİMLER	Prof. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
İsmail Hakkı İNAN	Prof. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Abdülkadir IŞIK	Prof. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Cem KILIÇ	Prof. Dr.	Gazi Üniversitesi
Ahmet KUBAŞ	Prof. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Derman KÜÇÜKALTAN	Prof. Dr.	Trakya Üniversitesi
Thomas LOPEZ GUZMAN	Prof. Dr.	Cordoba Üniversitesi
Ahmet MAKAL	Prof. Dr.	Ankara Üniversitesi
Ahmet SELAMOĞLU	Prof. Dr.	Kocaeli Üniversitesi
Ali Nazım SÖZER	Prof. Dr.	Dokuz Eylül Üniversitesi
Yaşar ŞENLER	Prof. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Can TUNCAY	Prof. Dr.	Bahçeşehir Üniversitesi
Devrim ULUCAN	Prof. Dr.	Maltepe Üniversitesi
Rasim YILMAZ	Prof. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Levent AKIN	Doç. Dr.	Ankara Üniversitesi
Leyla ATEŞ	Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Şener BAĞ	Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Süleyman BAŞTERZİ	Doç. Dr.	Ankara Üniversitesi
Petru GOLBAN	Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Aşkın KESER	Doç. Dr.	Kocaeli Üniversitesi
Ahmet MENTEŞ	Yrd. Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Hakan ONGAN	Doç. Dr.	İstanbul Üniversitesi
Todor RADEV	Doç. Dr.	International University College
Abdülkadir ŞENKAL	Doç. Dr.	Kocaeli Üniversitesi
Ali TİLBE	Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Aykut Hamit TURAN	Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Banu UÇKAN	Doç. Dr.	Anadolu Üniversitesi
İrfan ATALAY	Yrd. Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Sonel BOSNALI	Yrd. Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Tatiana GOLBAN	Yrd. Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
İmran GÜR	Yrd. Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Ali GÜREL	Yrd. Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Lütfü ŞİMŞEK	Yrd. Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Tevfik SÜTÇÜ	Yrd. Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Çiğdem VATANSEVER	Yrd. Doç. Dr.	Namık Kemal Üniversitesi
Ahmet Zeki BULUNÇ	Dr.	Başkent Üniversitesi (Emekli Büyükelçi)
Oscar A. POMBO	Dr.	Colef Üniversitesi

Hakem kurulunda yer alan isimler unvan ve soyadına göre alfabetik sıralanmıştır. Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmaların konularına göre hakem ilavesi yapılabilir.

Bir Aktif İstihdam Politikası Aracı Olarak Toplum Yararına Çalışma Programlarının Edirne İlinde 2009 – 2011 Yılları Arasındaki Uygulaması Ve Programlar Bitmeden Ayrılan Katılımcılara Yönelik Analiz

ÖZET

Küresel nitelikteki işsizlik, Türkiye'de olduğu kadar Edirne'de önemli bir sosyoekonomik sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik konjonktür nedeniyle, işsizlik sorununun önemini koruyacağı ve kısa vadede çözümlenemeyeceği varsayımı giderek güçlenmektedir. Bu nedenle, işsizlik sorunun çözümünde aktif istihdam politikalarının önemi artmakta ve ülkemizde de istihdam politikaları, çeşitli araçlarla desteklenmeye çalışılmaktadır. Aktif istihdam politikalarının bir aracı olan Toplum Yararına Çalışma Programları (TYÇP), Türkiye'de küresel ekonomik krizin etkisini göstermeye başladığı 2008 yılında yasal olarak düzenlenmiş ve 2009 yılında uygulanmaya başlamıştır. Araştırmamızın sınırlılığını oluşturan Edirne'de, 2009 – 2011 yılları arasında İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü kayıtlarının analizi ve programların süresi dolmadan ayrılanlara yönelik olarak yapılan bir anket çalışması ile uygulamanın amacına ulaşip ulaşamadığı ve süresinden önce programlardan ayrılanların sosyoekonomik özellikleri analiz edilerek, bu bireylerin gönüllü (ihtiyari) işsiz olarak nitelenip, nitelendirilemeyeceği irdelenmiştir. Elde edilen bulguların ışığında, Edirne'de de 2009 yılında uygulanmaya başlayan TYÇP kapsamında çalışmak için yapılan başvuruların azlığı, proje sayısı ile Edirne'ye tahsis edilen bütçedeki azalma ve programlara katılanların önemli bir kısmının projelerin süresi dolmadan, kendi istekleriyle ayrılmaları nedeniyle, Edirne'de 2009 – 2011 yılları arasındaki TYÇP uygulamasının tam anlamıyla amacına ulaşamadığı sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İSKUR, Toplum Yararına Çalışma Programı, İşsizlik, Edirne

Practice Of Working For The Benefit Of Community As A Tool Of Active Employment Policy In Edirne Between 2009 – 2011 And Analysis For The Participant Who Left Before Program Ends

ABSTRACT

Unemployment is confronted as an important socio-economic problem in Edirne, as much as in Turkey. Due to economic conjuncture, it is a strong assumption that unemployment problem will sustain its importance and will not be solved in the short term. Therefore there is an increasing importance of active employment policies in solving the problem of unemployment and it is being supported by various tools. Working for the benefit of community programs (TYÇP) which is one of the tools of active employment policies was regulated legally in 2008, which is the year when the effect of global economic crisis became visible in Turkey and it was launched in 2009. In Edirne which composes the boundary of study, it was analyzed whether the practice achieved its goal or not with the analysis of ISKUR Edirne Provincial Directorate records and social - economic characteristic who left before the end of program and it was discussed whether these individuals can be defined as voluntary (optional) unemployed or not. In the light of findings, it was concluded that TYÇP which was launched in Edirne in 2009 could not attained its goal totally between 2009 – 2011 due to the scarcity of registrations for working in the scope of required programs, reduction in the number of projects and the budgets allocated to Edirne and because of the fact that great majority of the program participants left the study voluntarily before the end of project duration.

Key Words: ISKUR, Working for the benefit of community program, Unemployment, Edirne

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
İÇİNDEKİLER	III
TABLolar LİSTESİ	IV
1. GİRİŞ	1
2. AKTİF İSTİHDAM POLİTİKASI ARACI OLARAK İŞ YARATMA PROGRAMLARI	2
2.1. AB ve OECD Ülkelerinde İş Yaratma Programları Uygulamaları	3
2.2. Aktif İstihdam Politikası Programları İçinde İş Yaratma Programlarının Etkinliği	4
3. İŞ YARATMA PROGRAMLARININ TÜRKİYE'DE UYGULANIŞ ESASLARI	6
3.1. TYÇP'nin Tanımı, Yasal Dayanağı ve Uygulayıcıları	6
3.1.1. Bir aktif istihdam politikası aracı olarak TYÇP'nin tanımı	6
3.1.2. TYÇP'nin yasal dayanağı	7
3.1.3. TYÇP'nin uygulayıcıları	8
3.2. TYÇP'nin Tanımı, Yasal Dayanağı ve Uygulayıcıları	9
3.2.1. TYÇP'nin bütçesi	9
3.2.2. TYÇP kapsamında yapılabilecek işler	10
3.2.3. TYÇP'na katılacaklarda aranan şartlar ve katılımcıların belirlenmesi	10
4. EDİRNE İLİNDE TYÇP'NİN 2009 – 2011 YILLARI ARASINDAKİ UYGULAMASI	12
4.1. Edirne İli TYÇP'nin Bütçeleri	13
4.2. Edirne İlinde TYÇP'ndan Yararlanan İşsizler	14
5. EDİRNE İLİNDE TYÇP KAPSAMINDA İŞE BAŞLAYAN ANCAK PROGRAM SÜRESİ DOLMADAN İŞTEN AYRILANLARIN ANALİZİ	14
5.1. Edirne'de Süresinden Önce TYÇP'dan Ayrılanların Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre Sayısal Dağılımı	15
5.2. Edirne'de Süresinden Önce TYÇP'dan Ayrılanların Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre Ayrılış Nedenleri	18
6. EDİRNE'DE TYÇP'DAN SÜRESİNDEN ÖNCE AYRILAN KATILIMCILARA YÖNELİK ANKET SONUÇLARININ ANALİZİ	21
6.1. Materyal ve Yöntem	21
6.1.1. Örneklem	21
6.1.2. Veri toplama yöntemi	21
6.2. Bulgular	21
7. SONUÇ	24
KAYNAKLAR	27

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Yıllar İtibariyle Edirne İline TYÇP Kapsamında Tahsis Edilen Bütçe (TL) _____	13
Tablo 2: Yıllar İtibariyle Edirne'de TYÇP ye Yapılan Başvurular ve İstihdam Edilenler _____	14
Tablo 3: Edirne'de Yıllar İtibariyle TYÇP Kapsamında İşe Başlayıp Program Süresi Bitmeden İşten Ayrılanların Cinsiyete Göre Sayısal ve Oransal Dağılımı _____	15
Tablo 4: Edirne'de 2009-2011 Yılları Arasında TYÇP dan Süresi Dolmadan Ayrılan Erkek Çalışanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%) _____	16
Tablo 5: Edirne'de 2009-2011 Yılları Arasında TYÇP'dan Süresi Dolmadan Ayrılan Kadın Çalışanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı % _____	16
Tablo 6: 2011 Yılı İtibariyle Edirne'deki İşsizlerin Yaş ve Cinsiyete Göre Dağılımı, (%) _____	17
Tablo 7: Edirne'de Yıllar İtibariyle ve Cinsiyete Göre TYÇP Ayrılanların Ayrılış Nedenleri (%) _____	18
Tablo 8: Edirne'de 2009-2011 Yılları Arasında TYÇP'dan Süresinden Önce Ayrılanların Yaş Gruplarına ve Cinsiyete Göre Dağılımı (%) _____	19
Tablo 9: TYÇP den Kendi İsteği ile Ayrılanların 2009-2011 Yılları Arasında Yaş Grupları ve Cinsiyet İtibariyle Çalıştıkları Sürelere Göre Dağılımı (%) _____	20
Tablo 10: Araştırma Kapsamındaki Katılımcıların Kişisel Özellikleri _____	22
Tablo 11: Araştırma Kapsamındaki Katılımcıların Cinsiyete Göre TYÇP katıldıkları Dönemde Ailelerinin Toplam Geliri _____	22
Tablo 12: Evli Katılımcıların Cinsiyete Göre Eşlerinin Çalışma Durumu _____	23
Tablo 13: Araştırma Kapsamındaki Katılımcıların Sahip Oldukları Çocuk Sayısı _____	23
Tablo 14: Araştırma Kapsamındaki Katılımcıların TYÇP Katılmadan Önce Herhangi Bir İşte Çalışıp Çalışmadıklarının Cinsiyete Göre Dağılımı _____	24

1. GİRİŞ

Etkileri itibariyle oldukça geniş bir yayılım gösteren 2008 yılındaki “Küresel Ekonomik Kriz” in olumsuz etkilerinden biri de artan işsizlik olarak kendini göstermiştir. İşsizlik oranları, çok geniş bir coğrafyada 2008 yılı sonu ile bir artış eğilimi içine girmiştir. Gelişmiş ekonomilerde 2008 yılının son çeyreğinde ilk olarak İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nde görülmeye başlayan işsizlik, 2009 yılının ikinci çeyreğine gelindiğinde 10,2 milyon kişinin işini kaybetmesine neden olmuştur. Diğer, yandan, Brezilya, Çin, Rusya Federasyonu ve Güney Afrika gibi gelişmekte olan ülkelerde, sadece 2009 yılının ilk çeyreğinde 8,9 milyon kişinin işini kaybetmesinin yanında; yabancı sermaye girdilerinin azalmasının önemli etkisi sonucunda Türkiye’de 2008 yılının son çeyreği ile 2009 yılının ilk çeyreği arasında istihdam, iki milyon kişiden fazla azalmıştır (ILO, 2009, s. 3-4).

Krizin 2009 yılında yoğun olarak görülen olumsuz etkileri, 2010 yılında azalmaya başlamıştır. Ancak, küresel ekonomik konjonktürün, 2010 yılında hızla düzelmesine rağmen; küresel bazda işsizlerin sayısı yüksek seviyelerini korumaya devam etmiştir. Küresel bazda işsizlerin sayısı, önceki yıllara göre değişmemiş, 2009 yılında işsiz sayısı, 2007 yılına oranla 27,6 milyon kişi artmıştır. Küresel işsizlik oranları ise 2007 yılında yüzde 5,6 iken, 2009 yılında yüzde 6,3 ve 2010 yılında yüzde 6,2 seviyesine ulaşmıştır (ILO, 2011, s. 12). Türkiye’de ise 2009 yılında işsizlik oranı yüzde 13,5 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2010). Ekonomik konjonktürdeki olumlu gelişmeler sonucunda 2010 yılında yüzde 11,3 olan işsizlik oranı, 2011 yılı Eylül ayı itibariyle yüzde 8,8’e gerilemiştir (TÜİK, 2011a). Ancak, 2010 yılında düzelme belirtileri gösteren küresel ekonomi, 2011 yılında tekrar olumsuz sinyaller vermesiyle, önümüzdeki dönemde küresel bazda ekonomik büyümenin yavaşlayacağı ve toplam talebin azalacağı yönündeki beklentiler, işsizliğin yeniden tırmanışa geçebileceği endişesini yaratmaktadır.

Konuya Edirne ili açısından yaklaşacak olursak; Edirne ekonomisinde, tarım sektörünün ön planda olmasından ötürü, tarım sektörünün istihdam içindeki payının ağırlıklı olmasının yanında, sanayi sektörünün de yeteri kadar istihdam yaratamadığı gözlemlenmektedir. (Trakya Üniversitesi, 2007, s. 276). Edirne ilinde 2008 yılı itibariyle işgücüne katılma oranı yüzde 47 (TÜİK, 2009) ile yüzde 46,5 (TÜİK, 2010) olan Türkiye genelinin yarım puan üzerindedir.

Konumuz açısından daha büyük önem arz eden işsizlik oranları incelendiğinde, 2008 yılı itibariyle Edirne’de işsizlik oranlarının yüzde 14,3 (TÜİK, 2009) olduğu görülmektedir. Türkiye’de 2008 yılındaki işsizlik oranlarının yüzde 14 (TÜİK, 2010) olduğu göz önüne alındığında, Edirne’de az da olsa Türkiye’deki işsizlik oranının üzerinde bir işsizlik mevcuttur. Edirne’de işsizlik, 2010 yılında yüzde 9,2 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2011b). Bu oran da Türkiye genelindeki işsizlik oranının üzerindedir.

Sonuçta, ekonomik konjonktür göz önüne alındığında, işsizliğin tüm dünyada olduğu gibi Türkiye açısından da önemini koruduğu görülmektedir. Bu nedenle, küresel işsizlik oranının üzerinde bir

işsizlik oranına sahip olan Türkiye'de aktif istihdam politikalarının önemi yadsınamaz niteliktedir. Bu bağlamda, aktif istihdam politikalarının bir enstrümanı olan ve iş yaratma programları içinde yer alan TYÇP'nin çeşitli ülkelerdeki uygulamaları, farklı görüşler de dikkate alınarak incelenmiş, sonra TYÇP'nin Türkiye'deki uygulanmasına yönelik esaslara genel olarak yer verilmiştir.

Ayrıca, hem TYÇP'na olan ilginin azlığı hem de bu programa katılan bireylerin proje sonuçlanmadan işten ayrılmaları, Edirne ilindeki uygulamayı incelemeye değer kılmaktadır. Bu nedenle, 2009 – 2011 yılları arasındaki uygulama döneminde TYÇP'na yönelik uygulamaya genel olarak değinilmesinin yanında; TYÇP'na katılıp, program süresi dolmadan ayrılanlara yönelik olarak İŞKUR kayıtları proje bazında ele alınarak incelenmiş ve buna ek olarak, program süresi dolmadan ayrılanlara yönelik bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Böylece Edirne'deki bu durum bilimsel olarak incelenmeye çalışılmıştır.

2. AKTİF İSTİHDAM POLİTİKASI ARACI OLARAK İŞ YARATMA PROGRAMLARI

İstihdam politikaları, aktif ve pasif olarak amaç ve yöntemlerindeki farklılıklardan temellenen bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Aktif istihdam politikaları, istihdamı korumak, artırmak ve işsizliği azaltmak için temelde işsizlere iş bulmada yardımcı olma, eğitim ve iş desteklerinden oluşan programlardır (Crépon, Jolivet, Ferracci&van den Berg, 2009, s.595).İş piyasası ve işlere erişimi artırmak için tasarlanmış olan mesleki eğitim, işverenlere sağlanan ücret destekleri ve iş bulma hizmetleri gibi aktif önlemler, istihdama yönelik becerileri geliştirmeyi ve emek piyasalarını daha verimli hale getirmeyi amaçlamaktadırlar. İşsizlik sigortası ve sosyal yardımlar gibi pasif önlemler ise işsizlere gelir desteği sağlayarak, mali sıkıntılarını azaltmak için tasarlanmışlardır (Wood, 2013, s.286).

Aktif istihdam politikaları içinde yer alan, geçmişi oldukça eskiye dayanan ve "kamu çalışma programları", "kamu hizmetinde istihdam", "istihdam yoğun programlar", "doğrudan istihdam politikaları" olarak da adlandırılan iş yaratma programları, farklı gelişmişlik düzeyindeki ülkelerde uygulanmışlardır (Kapar, 2006, s.346).İşsizliği azaltmaya yönelik uygulanan aktif istihdam uygulamalarından biri olan iş yaratma programları, iş bulmaları güç olan işsizlere yönelik olarak geliştirilmiş programlardır. İş yaratma programları, uzun süreli işsizleri, gençleri ve örneğin psikolojik rahatsızlığı vb. olan diğer sorunlu grupları, sosyoekonomik kuruluşlar ve kâr amacı gütmeyen sektörlerdeki projelerde çalıştırmayı amaçlayan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tür programlar, yarı gerçekçi bir çalışma ortamı sunmaktadırlar. Prensipite bu tür işler belli süreleri kapsamakta ve bazen sosyal ve pedagojik yönüyle bireyleri iş piyasasına entegre etmeye çalışmaktadırlar (Lechner & Wiehler, 2011, s. 787-788).Bu nedenle, doğrudan iş yaratma programları, işsizlik sorunun köklerine inmeden bu sorunu hafifletici, işsizlere iş bulana kadar zaman kazandırıcı ve işsizlere ümit verici bir önlem niteliğindedir (Balkenhol, 1981, s.425).

2.1. AB ve OECD Ülkelerinde İş Yaratma Programları Uygulamaları

İş yaratma programlarında, kamu sektörü ön planda olmakla birlikte, kamu otoriteleri tarafından yaratılan işlerin kamu sektöründe olma zorunluluğu yoktur. Kanada ve İngiltere’de olduğu gibi bazı programlar kâr amacı gütmeyen özel sektör organizasyonlarına öncelik vermektedirler. Ancak, 1980’li yıllarda F. Almanya’da Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) ve Belçika’da Cadrespécialtemporaire (CST), özel destekçileri dışlamamakla birlikte özel destekçilere sınırlama getirirken, proje ve uygulamaları kamu otoritelerinin denetimine tabi tutmuşlardır. Danimarka’da istihdam destekçileri başta devlet, yerel yönetimler ve nadiren kâr amacı gütmeyen gruplardır (Balkenhol, 1981, s.427).

Günümüzde AB’de aktif istihdam politikaları, 1990’lı yıllarda artan işsizlik ve emek piyasalarında ortaya çıkan sorunların çözümü için 1997’de imzalanıp 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile 1997’de Lüksemburg’da yapılan istihdam zirvesi ile şekillenen Avrupa İstihdam Stratejisi ile belirlenmiştir (Kesici ve Selamoğlu, 2005, s.s.32,33). AB ülkelerinde iş yaratma programları, belirli işsiz gruplarının kamu kurum ve kuruluşlarında doğrudan istihdam edilmeleri şeklinde gerçekleşmektedir. “Toplum yararına çalışma” ya da “sosyal bakımdan faydalı işler” olarak adlandırılan bu işler, altyapı, çevre koruma ve iyileştirme, kamuya açık alanların bakım ve onarımı, sağlık ve refah hizmetleri gibi işleri kapsamaktadır (Uşen, 2007, s. 76).

Bazı ülkelerden örnek vermemiz gerekirse, birleşmeden sonra işsizliğin yaygın olduğu Doğu Almanya’da iş yaratma programları ve yapısal uyum önlemleri, düzenli işgücü piyasalarındaki işlerle rekabet etmeyecek şekilde ve bunların dışındaki işleri desteklemiştir. İş yaratma programlarının hedefinde özellikle yaşlılar veya uzun süreli işsizler gibi istihdam ümidi azalmış bireyler bulunmaktadır. İş yaratma programlarının katılımcıları genellikle yaklaşık bir yıl kamu yararına işlerde çalışmaktadırlar. Planlanan ortalama süre 275 gündür. Bu programlara 1998-2004 yılları arasında katılımcıların sürekli azalarak, 151 binden 36 bine düşmesine rağmen giderek artan miktarlarda harcama yapılmıştır. Ancak, 2004 yılında on iki milyon € olan harcama miktarı, 2005 yılında sekiz milyon € ya düşmüştür. (Lechner & Wunsch, 2009, s.668).

Avusturya’da Kamu İstihdam Kurumunun desteğinde sosyoekonomik kuruluşlar ve kâr amacı gütmeyen sektör projelerinde 2000 yılında 64 milyon, 2001 yılında 72 milyon ve 2002 yılında 115 milyon € harcama yapılmıştır (Lechner & Wiehler, 2011, s. 789). OECD ülkelerinde 2004 – 2008 yılları arasında aktif istihdam politikalarına yönelik olarak yapılan harcamaların yüzde 10,4’ü, doğrudan iş yaratma programlarına harcanmıştır (Nie & Struby, 2011, s. 40).

Danimarka’da kamu sektöründe istihdam yaratma programına katılanlar park-bahçe temizliği, yaşlı bakımı vb. işlerde kamu kurumları veya belediyelerde en az 6 en fazla 12 ay geçici olarak istihdam edilmişlerdir.

Fransa'da 16-21 yaş arasındaki düşük vasıflı gençler ile 22-25 yaş arasındaki genç işsizler kamu kurumları, yerel idareler ve kamu yararına çalışan kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda geçici veya kısmî süreli iş sözleşmeleri ile yasal asgari ücret ile çalıştırılmakta ve bunları istihdam eden işverenler, işsizlik sigortası primleri hariç tüm sosyal güvenlik primlerinden muaf tutulmaktadır (Uşen, 2007, s. 76).

2.2. Aktif İstihdam Politikası Programları İçinde İş Yaratma Programlarının Etkinliği

Aktif istihdam politikaları son elli yıldır önemli tartışmalara konu olmuştur. Örneğin, ABD'de kamu sektöründe doğrudan istihdam programlarının 1935 yılında uygulamaya geçmesiyle beraber tartışmalar da başlamıştır (Card, Kluve & Weber, 2010, s.452). Bu tartışmalarla beraber bu programların etkinliğini ölçmeye yönelik bilimsel araştırmalar da artmıştır. OECD ülkelerinde 1998 – 2008 yılları arasında uygulanan istihdam politikalarını kapsayan bir araştırmada, aktif istihdam politikalarının, pasif istihdam politikalarına göre daha etkin olduğu, aktif istihdam politikalarına yönelik harcamalardaki yüzde birlik bir artışın, işsizlik oranlarını yüzde 0,11 oranında azaltmasına rağmen pasif iş piyasası politikalarının ise işsizlikte kayda değer bir azalışa yol açmadıkları tespit edilmiştir (Nie & Struby, 2011, s. 43). Ancak, günümüzde aktif istihdam politikalarının etkinliği özellikle de bazı araçları sorgulanır hale gelmiştir. Örneğin, 2007 – 2010 yılları arasında OECD ülkelerinde aktif istihdam politikaları için yapılan harcamalar yüzde 21 oranında artmasına rağmen işsizlik oranı da yüzde 54 artmıştır. (OECD, 2012: 39 - 40). Bu görüşü destekler şekilde 1985 – 2002 yılları arasındaki OECD verilerini esas alan Bassanini ve Duval, genç ve engelli işsizlerin aktif istihdam politikaları harcamalarının artmasının, işsizlik oranlarını azaltmadığı sonucuna ulaşmışlardır. OECD ülkeleri kapsamında yapılan başka bir araştırma da ise iş piyasasına yönelik eğitim programlarına yapılan harcamalardaki artışın, işsizliği azalttığı ve bu programlara yapılan harcamalardan daha fazla fayda sağlandığı ancak, diğer enstrümanlardan kamu istihdam hizmetleri ve iş desteklerinin işsizliği azaltmadığı belirlenmiştir (Boone & Ours, 2009, s. 309). Benzer şekilde Baltık ülkelerinde, istihdamın desteklenmesi gibi aktif istihdam politikalarının ağırlık ve etkilerinin azalmasından ötürü yarattığı istihdam kazancının çok az olduğu görülmektedir (Paas ve Hinnosaar ve Masso ve Szirko, 2004, s.51). Bu nedenle eğitim programları, işgücü piyasası içerisinde yer alan gençler, uzun süreli işsizler, temel becerilerden yoksun düşük vasıflılar gibi dezavantajlı kesimlerin, işletmeler içerisinde istihdam edilebilirliklerini doğrudan artırıcı etkiye sahip bir eğitim modeli olarak özellikle gelişmekte olan ülkelerde de yaygın olarak uygulanmaktadır (İşgüç ve Emirgil, 2009: 220).

Eğitim programlarının etkinliği, Türkiye'de yapılan araştırmalarla da desteklenmektedir. Türkiye'de aktif istihdam politikalarının genç işsizler üzerindeki etkilerini belirlemek için 2007 yılında İŞKUR tarafından yürütülen 241 programda yer alan 271 katılımcıyı kapsayan bir araştırmada, katılımcıların yüzde 96'sı kursların bilgi düzeylerini artırdığını, yüzde 85,7'si ise işlerinde uzmanlaştırdığını, yüzde 73,3'ü kariyer imkânlarını geliştirdiklerini, yüzde 58,2'si daha iyi gelir olanaklarına kavuşacaklarını, yüzde 80,6'sı özgüvenlerinin arttığını ve yüzde 90,2'si sosyal ilişkiler ağlarının genişlediği ifade etmişlerdir. Ancak, yüzde 74'ü istihdam amaçlı olan bu programlara katılan gençlerin yüzde 47,2'si iş bulduğunu ya da iş

bulma ümidinin yüksek olduğunu belirtmiştir (Savcı, 2007: 103,104). Benzer şekilde 2010 yılında İŞKUR'un özel bir üniversite aracılığı ile düzenlediği işgücü yetiştirme kursuna katılan 222 kursiyere yönelik olarak yapılan anket sonuçlarına göre kursiyerlerin yaklaşık 2/3'ü bu kursların kendilerini geliştirdiklerini ve verilen eğitimden memnun olduklarını bildirmişlerdir (Erdil Şahin ve Sevimli, 2013: 8).

Aktif istihdam programları içinde iş yaratma programlarının etkinliğine yönelik olarak yapılan çok sayıda araştırmada ise farklı sonuçlar elde edilmekle birlikte; genelde kısa dönemde işsizliği azaltmasına ve istihdamı artırmasına rağmen uzun dönemde işsizliğin azaltılmasında önemli bir etkisinin olmadığı ve işsizlerin işgücü piyasası ile olan bağlarını güçlendirmede ya da yeniden uyumlarını sağlamada etkisiz olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bunun ötesinde iş yaratma programları ile yaratılan her iş, toplam istihdamı artırmamakta hatta uygulandıkları sektörde işten çıkarmalara veya daha az sayıda düzenli iş yaratılmasına yol açarak düzenli işlerde bir azalmaya neden olmaktadır(Kapar, 2006, s.348).

İş yaratma programlarının, iş yaratarak, katılımcıların refahını artıran ve işsizliği uygulama biçimlerine göre geçi de olsa azaltan bir uygulama olduğu ortadadır. Ancak, aktif istihdam politikaları içinde yer alan ve iş bulmada özel zorluklar çeken işsizleri hedefleyen doğrudan iş yaratma programlarına yönelik harcamalar ve bu harcamaların gerçek anlamda yarattığı iş sayısı arasında bir tutarsızlık bulunmaktadır (Nie & Struby, 2011, s. 46). Nie ve Struby göre doğrudan iş yaratma programları, aktarılan kaynağın artırılması ile daha fazla sayıda ve yüksek ücretli iş yaratarak, katılımcıların refahını artıracığından ötürü, aktif istihdam politikaları açısından şüphesiz bir alternatif oluşturmaktadırlar. Ancak, yapılan araştırmalar göstermektedir ki doğrudan iş yaratma programları, aktif istihdam politikaları içinde işsizliği azaltma konusunda en az etkili olanıdır. (Nie & Struby, 2011, s. 44, 63). Card, Kluve ve Weber'in 1996'dan beri yapılan 97 çalışmayı ele aldıkları inceleme, bu alandaki çok sayıdaki bilimsel çalışmaların ortak sonucuna ulaşılabilmesi açısından önemlidir. Araştırmacılar, 26 ülkeyi kapsayan ve gelir artırma ile işsizlere iş bulmayı amaçlayan programların yaklaşık beşte dördünü analiz etmişlerdir. Analiz sonucunda, iş bulma asistanlığının, kısa vadede nispeten en fazla pozitif etkiyi yaratmasına karşın; eğitim programlarının orta vadede daha fazla pozitif etki yarattıkları ancak, kamu sektöründe iş desteğinin, aktif istihdam politikaları içinde genellikle en başarısız program olduğu belirlenmiştir (Card and Kluve and Weber, 2010, s.475).

Sonuç itibariyle, tüm ülkeler işsizliği azaltmaya yönelik iş piyasası politikaları geliştirmektedirler. Eğitim, iş bulma asistanlığı, kamu ve özel sektör istihdam destekleri bunların tipik örneklerini oluşturmaktadırlar. Literatürde doğrudan istihdam yaratma programlarına yönelik görüşler genelde olumlu yönde değildir. Kamu istihdam programlarının, en az fayda sağlayan programlar olduğu gözlemlenmiştir. Hatta, Algan, Cahuc ve Zylberger (2002) kamu istihdamının, piyasa ekonomilerinde ters etki yarattığını ileri sürmektedirler (Kahn, 2011, s. 105-106).

Çeşitli kaynaklar tarafından yapılan analizler sonucunda, doğrudan istihdam yaratmaya yönelik programlar, aktif istihdam politikası programları içinde en fazla tartışılan ve işsizlik üzerindeki etkisi en az olan programlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

3. İŞ YARATMA PROGRAMLARININ TÜRKİYE'DE UYGULANIŞ ESASLARI

İşsizlik, sadece bireysel bir sorun değildir, etkileri itibariyle toplumsal bir niteliği de sahiptir. Bu nedenle, işsizlik sadece işsiz olan bireyi değil tüm sosyal çevresini ve toplumu da ilgilendirmektedir. İşsizliğin önemli bir sorun olduğu Türkiye'de, yaşanan küresel ekonomik krizin en olumsuz etkilerinden biri, işsizlik olarak karşımıza çıkmış ve bunun önlenmesi için aktif istihdam politikalarına yönelik farklı araçlar gündeme getirilmiştir. Bu çerçevede, aktif istihdam politikalarının bir aracı olarak uygulanmakta olan Toplum Yararına Çalışma Programları (TYÇP), "Küresel Ekonomik Kriz" in de etkileri sonucunda, 2008 yılında yasal olarak düzenlenmiş ve 2009 yılı itibariyle uygulanmaya başlamıştır.

Aşağıda, bu temel düzenlemelerden yararlanılarak, oldukça yeni olan TYÇP'nin tanımı ve Türkiye genelindeki uygulanmasına yönelik esaslar, genel hatları ile belirtmeye çalışılmaktadır.

3.1. TYÇP'nin Tanımı, Yasal Dayanağı ve Uygulayıcıları

3.1.1. Bir aktif istihdam politikası aracı olarak TYÇP'nin tanımı

TYÇP'nin tanımına geçmeden önce, kavramsal bir kargaşaya neden olmamak için bir konunun aydınlatılmasında fayda bulunmaktadır. Başta, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği olmak üzere bazı düzenlemelerde TYÇP terimi, 2013 yılından sonra, "Toplum Yararına Programlar" (TYP) olarak değişmeye başlamıştır. Ancak, araştırmamızın sınırlılığını oluşturan 2009 – 2011 yılları arasındaki uygulama ve TYÇP kavramının ilgili ulusal literatürdeki yaygınlığı göz önüne alınarak, çalışmamızda TYÇP terimi kullanılmaktadır.

TYÇP, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde, işsizlerin kısa süreli istihdam ve eğitimini amaçlayan, doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleşmesini sağlayan programlar olarak tanımlanmaktadır (Türkiye İş Kurumu, 2012, s. 41). Ancak, 2013 yılında yürürlüğe giren Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, TYÇP'nin adını TYP olarak değiştirmiş ve bu programların amacı, ilgili Yönetmeliğin 62. Maddesinde, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde doğrudan İŞKUR veya yüklenici eli ile toplum yararına olan bir işin veya hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla başta istihdamında zorluk çekilenler olmak üzere işsizlerin çalışma alışkanlığı ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek, işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak olarak belirtilmiştir.

TYÇP'nin tanımında yer alan "yüklenici" kavramı, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 63. maddesine göre; hizmet alınabilecek ya da işbirliği yapılabilecek kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör işyerlerinden oluşmaktadır.

TYÇP daha detaylı olarak; ekonomik kriz, özelleştirme, ekonomik yapılanma, doğal afetler ve işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde Türkiye İş Kurumu'na kayıtlı işsizlerin çalışma hayatından uzun süre ayrı kalarak maddi sıkıntıya düşmelerini önlemek, çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmemelerini, kısa süreli istihdam ve eğitimlerini sağlamak üzere doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş veya hizmetin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülen programlar olarak da tanımlanmaktadır (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, 2009).

Yukarıdaki tanımlardan anlaşılacağı üzere, TYÇP, aktif istihdam politikalarının bir aracı olarak işsizlikle mücadele konusunda kısa süreli çözümler üretmeyi amaçlamaktadır. Kısa sürelidir çünkü TYÇP'nin uygulama süresi, her bir program için dokuz aydan fazla olamamaktadır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, m.17).

İkinci olarak, Toplum Yararı Çalışma Programları adından da anlaşılacağı gibi sadece kamu yararını ilgilendiren alanlarda, yerel kamu kurumlarının yanında, özel işyerleri ve sivil toplum kuruluşları tarafından da yürütülebilmektedir.

3.1.2. TYÇP'nin yasal dayanağı

Gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere dünyada sadece üretim ve ekonomik kalkınmayı olumsuz yönde etkilemekle kalmayıp; sosyal problemlere, sosyal dışlanmaya ve yoksulluğa da neden olan işsizlikle mücadele etmek, istihdamı ve verimliliği artırmak için istihdam kapasitesini artıracak yatırımların çoğaltılması, yeni iş alanlarının yaratılması, iş piyasasının esnekleştirilmesi ve aktif istihdam politikalarının uygulanması ve aktif işgücü programları çerçevesinde İŞKUR'a kayıtlı işsizlere sunulan hizmetlerin İşsizlik Sigortası Fonu'ndan finanse edilebilmesi gerekçeleriyle (T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2008), 5763 sayılı "İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 26.05.2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5763 sayılı Yasa ile 4447 sayılı "İşsizlik Sigortası Kanunu" nun 48. maddesinin 7. fıkrasında yapılan değişiklik sonucu, TYÇP yasal ve finansal dayanağa sahip olmuştur.

Söz konusu değişiklik ile İşsizlik Sigortası kapsamında Türkiye İş Kurumu tarafından yapılan ödemeler ve sunulacak hizmetler ile ilgili fıkra; Türkiye İş Kurumu işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları iş için ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulması hususunda çalışmalar yapar. Kendilerine bu şekilde bir iş bulunamayanlara verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitiminin esas ve usulleri yönetmelik ile belirlenir hükmü (Akçakaya, 2004, s. 340) 5763 sayılı Kanun, m.14/2 ile sigortalı işsizler ile Türkiye İş Kurumu'na kayıtlı diğer işsizlere, iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına

çalışma hizmetleri verilir ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapılır. Bu kapsamda yapılacak giderler, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanır şeklinde değiştirilmiştir.

Daha sonra, 31.12.2008 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Türkiye İş Kurumu Uyum Hizmetleri Yönetmeliği" TYÇP'nin uygulanmasının yasal dayanağını oluşturmuştur. En sonuncusu 2011 yılında olmak üzere ilgili yönetmelikte dört kez değişikliğe gidilmiş ve 12.03.2013 tarihinde, 28585 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği" ile "Türkiye İş Kurumu Uyum Hizmetleri Yönetmeliği" tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

TYÇP, yukarıda belirtilen yasal dayanaklardan yola çıkmakla birlikte; tanım bölümünde de değinildiği gibi hizmet alımı yoluyla da gerçekleştirilebildikleri için oldukça geniş kapsamlı bir yasal düzenlemeye sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla, 5763 sayılı ve 4447 sayılı kanunların dışında, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik gibi yasal düzenlemeler de TYÇP'na dayanak olmaktadır.

3.1.3. TYÇP'nin uygulayıcıları

Türkiye İş Kurumu Kanunu'nun 3/a maddesine göre; Kurum'un görevlerinden biri de "ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek" tir. Kanun'dan da anlaşılacağı üzere, Türkiye İş Kurumu, ülke genelinde istihdam politikalarının oluşturulması ve işsizliğin önlenmesi konusunda yasal olarak görevlendirilmiş bulunmaktadır.

Bu bağlamda, 4904 sayılı Kanun, m.3/a, 4447 sayılı Kanun, m.48/7, 5763 sayılı Kanun, m.14/2 göre; TYÇP'nin uygulayıcısı hem Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda yer alan genel yasal yetkilendirmeden hem de İşsizlik Sigortası Kanunu ve bu Kanunda değişiklik yapan 5763 sayılı Kanun'dan ötürü Türkiye İş Kurumu'dur. Ancak, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin, m.5-(2) ye göre; Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğu, TYÇP'nin koordinasyonuna yöneliktir. TYÇP'nin yürütülmesi ise Türkiye İş Kurumu il müdürlüklerinin yetki ve sorumluluğundadır.

Yasal olarak TYÇP'ni yürütmekle görevlendirilmiş olan Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Aralık 2008 tarihinde Türkiye genelinde Genel Müdürlüğü'ne bağlı il müdürlüklerine gönderdiği yazıyla buldukları ile ayrılan kaynak miktarı ve faaliyet gösterdikleri ilin iş piyasası ihtiyaçları dikkate alınarak, 2009 yılı için gerçekleştirilecek olan eğitim ve TYÇP'na yönelik gerekli planlamaları yapmalarını istemiştir. Başka bir ifadeyle, Türkiye İş Kurumu il müdürlüklerini, TYÇP'nin planlanması ve bu programların yürütülmesi ile ilgili olarak il düzeyinde görevlendirmiştir.

3.2. TYÇP'nin Tanımı, Yasal Dayanağı ve Uygulayıcıları

Türkiye'de TYÇP, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın 14 Temmuz 2009 tarihinde valiliklere gönderdiği 07/305761 sayılı yazısı ile uygulanmaya başlamıştır. İlgili yazıda, mevcut aktif işgücü programlarına ilave olarak TYÇP'nin Türkiye İş Kurumu tarafından yürütüleceği ve finansmanının İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacağı belirtilmiştir.

3.2.1. TYÇP'nin bütçesi

Türkiye genelinde, TYÇP'na ayrılacak bütçenin kaynağı ve sınırları, 5763 sayılı Kanun'da belirtilmiştir. Bu Kanunun m.14/2 göre; Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülen Toplum Yararına Çalışma hizmetlerinin finansal kaynağı, İşsizlik Sigortası Fonu'dur. TYÇP'na ait giderlerin yıllık miktarı, işsizlik sigortası primi olarak bir önceki yıl içinde Fona aktarılan devlet payının yüzde 30'unu geçemez. Bu oranı yüzde 50'ye kadar artırabilme konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir.

Bu oranlar, Türkiye genelinde TYÇP'na ayrılacak bütçeyi ifade etmektedir. Bir başka ifade ile Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün ülke genelinde TYÇP'na ayıracağı bütçeyi ifade etmektedirler. TYÇP'nı il bazında uygulayacak olan Türkiye İş Kurumu il müdürlüklerinin Programlara tahsis edebilecekleri miktar ilk olarak Genel Müdürlük tarafından kendilerine tahsis edilen ödenek miktarının en fazla yüzde onu ile sınırlandırılmıştır. Ancak, Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği'ne 2009 yılında eklenen (R.G. 19.06.2009, 27263) bir ek madde ile 2009 ve 2010 yılları için il müdürlüklerine TYÇP'nin bütçe tahsislerinde getirilen yüzde onluk sınır, yüzde otuz beş olarak belirlenmiştir. Daha sonra bu sınırlama, Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinin m.6/6 RG 12/10/2010-27727 ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu düzenlemenin amacının, Türkiye'deki işsizlik oranının, yüksek seviyelere ulaşmasından ötürü, işsizlikle mücadelenin daha etkin yapılabilmesi olduğu kanaatindeyiz.

TYÇP'nin bütçelerinin nerelere harcanabileceği hususlarına da kısaca değinilecek olursa; Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin, ilgili maddelerine göre; TYÇP'nin giderleri, katılımcılara program süresince asgari ücret tespit komisyonu tarafından on altı yaşını doldurmuş işçiler için belirlenen asgari ücret üzerinden çalışma süresine göre hesaplanarak ödenen ücretler, ödenen bu ücretler üzerinden sigorta primleri, işsizlik sigortası primleri ve işveren katkıları ile vergiler ve diğer yasal kesintiler, yüklenicinin idari giderleri ve katılımcılar için ödenmesi öngörülen toplam giderlerin yüzde beşini aşmamak kaydıyla TYÇP süresince katılımcılar tarafından kullanılması zorunlu olan sarf malzemeleri için yükleniciye yapılacak ödemeler ile yüklenici kârından oluşmaktadır.

3.2.2. TYÇP kapsamında yapılabilecek işler

TYÇP'nin hepsinin kamu yararına yönelik olması gerekmektedir. Düzenlenecek TYÇP konuları hiçbir zaman özel mülkiyet ya da özel kullanıma tahsis edilmiş alanlar olamaz. Programlara konu olabilecek işler ise Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin 65. Maddesine göre; çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işlerinin yapılması, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı ile erozyon engelleme çalışmalarıdır. Görüldüğü gibi, TYÇP'nin konuları hususunda sınırlandırılmalar getirilmiştir.

TYÇP'na konu olacak alanlar belirlenirken, ilin genel ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, kamunun ortak kullandığı alanlar içinden kamu yararının daha yüksek olduğu programlara öncelik verilecektir. TYÇP'nin mesleğe yönelik değil, konu bazlı olarak belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, kaynaklar sadece bir kamu kuruluşunun alanına giren programlara tahsis edilmeyip; konular arasında çeşitlilik sağlanacak şekilde düzenlenecektir (Türkiye İş Kurumu, 2012, s. 42). Özellikle, TYÇP'na çok sayıda projenin sunulduğu illerde, programlar kapsamına alınacak olan projelerin belirlenmesi aşamasında, kamuya daha fazla yarar sağlamak kriterinin yanında, kurumlar arasında adaletin sağlanması da önem taşımaktadır. Bu uygulama, kaynak tahsisinde subjektif uygulamaları önlemeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okulların çokluğu dikkate alındığında, TYÇP'nin sadece okulların temizlenmesi ve eğitim öğretime hazırlanmasına yönelik olmasını engellemeye de hizmet etmektedir.

Programların belirlenmesi aşamasında bir diğer önemli husus, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okullarda yürütülecek olan temizleme ve eğitim ve öğretime hazırlama hizmetleri konusunda karşımıza çıkmaktadır. İlk uygulama döneminde, okulların temizlenmesine yönelik programlarda, istihdam edilecek personel, kesinlikle programa konu olan alandaki okulun personel açığını kapatmaya yönelik olmaması ve büro hizmetlerinde çalıştırılmaması gerektiği; aksi takdirde, programların derhal iptal edileceği açıkça belirtilmiştir (Türkiye İş Kurumu, 2009, s.32). TYÇP kapsamında istihdam edilen personelin, kesinlikle büro hizmetlerinde çalıştırılmaması gerekmektedir. Çünkü, programlar kapsamında yapılacak işlerin hiç biri büro işi niteliğinde değildir. Bu katı düzenleme ile programların uygulanması aşamasında oluşabilecek subjektif uygulamalar engellenmeye çalışılmaktadır. Çünkü TYÇP'nin temel amacı, çeşitli kurum ve kuruluşların personel ihtiyaçlarının kamu finansmanı ile sağlanması değil; hem kuruma kayıtlı işsizlerin işgücü piyasaları ile olan bağlarının güçlenmesine katkıda bulunmak hem de kamu finansmanı ile toplum yararına bazı hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Ancak, bu açık hüküm 2011 yılında yapılan bir değişiklikle, Kurumun işlemler el kitabından çıkartılmıştır.

3.2.3. TYÇP'na katılacaklarda aranan şartlar ve katılımcıların belirlenmesi

TYÇP'na katılacak olanlarda, bazı şartlar aranmaktadır. Bunlar; Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, m.67 ye göre; Türkiye İş Kurumu'na kayıtlı bir işsiz olmak, 18 yaşını tamamlamış olmak, emekli, malul, 10

dul ve yetim aylığı almamak, açık öğretim öğrencileri hariç öğrenci olmamak ve TYÇP'den yararlanılmaya başlanan gün itibariyle herhangi bir sosyal yardım almamak şartlarıdır.

Görüldüğü gibi TYÇP'na katılabilmek için sadece işsiz olmak yeterli değildir. Mutlaka Türkiye İş Kurumuna kayıtlı bir işsiz olmak gerekmektedir. Bir başka ifadeyle, işsiz bireyin başvurusu yeterli değildir, iş aramak için Türkiye İş Kurumu'na kayıt yaptırmış olması gerekmektedir. Ayrıca, 18 yaşın altında olan veya Sosyal Güvenlik Kurumundan çeşitli adlar altında aylık alan kişiler de TYÇP'na katılamamaktadırlar. Son olarak, TYÇP'ndan yararlanma süresi sekiz ay ile sınırlandırılmış bulunmaktadır. Bu yararlanma süresi, 30.10.2011 tarihinde Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği'nin m.12/6 inde yapılan değişikliğe kadar katılımcıların hayatları boyunca ister bir seferde ister aralıklarla olsun, altı ay ile sınırlı bulunmaktaydı. Yapılan değişiklik sonucunda altı aylık sürenin sekiz aya çıkartılmasının yanında, TYÇP'na katılan bireylerin aynı programa 24 ay sonra; farkı bir programa ise altı ay sonra katılabilme imkânı tanınmıştır. Böylece birey bazında getirilen sınırlamalar esnetilmiştir. Bireylere daha uzun sürelerde ve birden fazla programdan yararlanabilme olanağı sağlanmıştır. Daha sonra 2013 yılında, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği m. 66 ile adı geçen sekiz aylık süre dokuz aya çıkartılmış ve katılımcıya programa başladığı tarihten on iki ay sonra yeniden yararlanma hakkı verilmiştir. Bu değişim, TYÇP aktif istihdam politikaları içindeki konumunu güçlendirmiştir. Ancak, suiistimallerin olabilme riski, bu kısıtlamaların daha da esnetilmesini riskli hale getirebilecektir.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği m. 68'e göre bir TYÇP'nın açılabilmesi için programın özelliğe ve ayrılan kaynağın miktarına göre yukarıda belirtilen şartları taşıyan en az beş kişinin başvurusu gerekmektedir. TYÇP'na katılmak isteyenlerin seçilmesi aşamasında da bazı hususlara dikkat edilmektedir. Bunlardan ilki; katılımcıların programın uygulandığı yere en yakın bölgedeki işsizler arasından, program konusuna en uygun eğitim, yaş, cinsiyet ve mesleki niteliklere göre, eşitlik prensibine bağlı olarak seçilmesidir. Ayrıca, istihdamında güçlük çekilen işsizlere öncelik verilecektir.

TYÇP'na katılacak olanların belirlenmesine yönelik bir diğer husus ise programlara talebin fazla olması durumunda, katılımcıların nasıl belirleneceğidir? İlk uygulama döneminde, böyle bir durumun varlığı halinde, katılımcılar noter huzurunda, yüklenici ile birlikte Türkiye İş Kurumu il / şube müdürlüklerinde ya da Kurum temsilcisinin katılımıyla sahada yapılacak kura çekimi ile belirlenmekteydiler (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, m.12; Türkiye İş Kurumu, 2009, s.33). Ancak, ilgili yönetmelikte 30.10.2011 tarihinde yapılan değişiklik sonucunda, noter şartı kaldırılmıştır. İşlemler El Kitabı'nda ise sözleşmede belirtilen sayıda katılımcı adayın olması durumunda, katılımcıları il veya şube müdürlüğünün belirleyeceği yöntemle seçileceği ifade edilmektedir. Noter tarafından belirlenme de bu yöntemlerden biri olarak yer almaktadır. Bu değişikliğin önemli nedenlerinden biri, noter ücretleri oluşturmaktadır. Bu ücretler, yüklenici tarafından ödenmektedir. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, konuya yeni bir boyut kazandırarak, katılımcı seçiminde noter kurası veya liste yöntemini kullanabileceğini ayrıca, katılımcıların yüzde seksenini noter kurası yöntemi, yüzde yirmisini ise liste yöntemi ile belirleyebileceğini hükme bağlamıştır.

Konuyla ilgili bir diğerk husus ise katılımcı adayların fazla olması durumunda, eskiden en az ¼ oranında yedek katılımcı da seçilmesi gerekmektedir. Yeni uygulamaya göre ise bu sayı il veya şube müdürlükleri tarafından belirlenmektedir. TYÇP'nin başlama gününden itibaren asil ve yedek katılımcıların, programlara katılmamaları halinde, öncelik seçmeye katılanlara verilmek üzere, günlük müracaatçılardan seçilmektedir (Türkiye İş Kurumu, 2012, s.43).

Ayrıca, TYÇP'nin katılımcıları, program kapsamında çalışmaya başlamamaları veya çeşitli nedenlerle devam etmemeleri ya da program süresinin 1/20'sinden fazlasına devam etmemeleri halinde Kurumca ilişkilerinin kesilmesi durumlarında, şartlara uyan yeni katılımcılar alınabilecektir (Türkiye İş Kurumu, 2012, s.43). Böylece, kamu yararının gözetildiği ve işsiz bireylerin, mağduriyetlerinin kısa süreli de olsa gidermeye yönelik olan programların devamlılığı ve etkinliği sağlanmak istenmektedir.

Konu ile ilgili değinmemiz gereken son bir husus ise TYÇP hizmetleri için son teklif verme tarihinden önceki bir yıl içinde ve hizmetin fiilen başlayacağı tarihe kadar yüklenicinin veya bağlı ve yan kuruluşlarının çalışanı olan kişiler, TYÇP'dan yararlanamazlar (Türkiye İş Kurumu, 2012, s.43). Bu son derece yerinde bir uygulamadır. Çünkü TYÇP'nin amacı ister kamu ister özel sektörde olsun mevcut çalışanların ücretlerinin, İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanması değildir. Bu TYÇP amacından uzaklaşarak yozlaşması sonucunu doğuracaktır. TYÇP'nin amacı, sınırlı da olsa işsiz bireyleri çalışma hayatına dahil edip; onları ekonomik, psikolojik ve sosyal yönden desteklemektir.

4. EDİRNE İLİNDE TYÇP'NİN 2009 – 2011 YILLARI ARASINDAKİ UYGULAMASI

Edirne'de TYÇP ilk olarak 01 Ekim - 31 Aralık 2009 tarihleri arasında uygulanmaya başlamıştır. TYÇP'nin süresi 2009 yılı itibariyle en çok altı ay ile sınırlı olmasına rağmen ilk uygulamanın yıl sonuna denk gelmesi itibariyle üç ay süreli olmuştur. Türkiye İş Kurumu Edirne İl Müdürlüğü kayıtlarına göre; Kuruma hepsi kamu kuruluşları tarafından olmak üzere, 33 proje sunulmuş bu projelerden 31 tanesi gerekli iş başvuruları yapılarak uygulamaya başlamıştır. Edirne Mesleki Eğitim Merkezi Müdürlüğü ile İpsala Belediye Başkanlığı'nın projeleri, iş başvurusu olmadığı için uygulamaya geçememiştir.

Bu ilk uygulama üç ay ile sınırlı olmasına rağmen TYÇP kapsamında sunulan proje sayıları itibariyle 2010 ve 2011 yıllarına göre daha başarılı olmuştur. TYÇP kapsamında sunulan proje sayıları itibariyle yıllar içinde bir düşüş yaşanmıştır. Üç aylık ilk uygulamada hayata geçen 31 projeye rağmen 2010 yılında 38, 2011 yılında ise sadece 26 proje uygulanabilmiştir. Proje sayılarındaki bu durum, TYÇP kapsamında gerçekleşen istihdama da yansımış ve uygulama işsizliğin tüm yurt genelinde arttığı 2010 yılında bile etkili olamamıştır.

Bu sonucun ortaya çıkmasında, araştırmamızın ele aldığı temel konu olan Edirne'deki işsizlerin TYÇP'na yeterli ilgiyi göstermemesinin yanında uygulamada karşılaşılan güçlükler de etkili olmuştur.

İşsizlerin ilgisizliği sadece projeler kapsamında çalışmak için yapılan başvurularla sınırlı kalmamış; önemli sayıda katılımcı, çalıştıkları projelerin süresi dolmadan programlardan ayrılmışlardır.

4.1. Edirne İli TYÇP'nın Bütçeleri

Türkiye İş Kurumu Edirne İl Müdürlüğü kayıtlarına göre; TYÇP kapsamında, Edirne İline 2009 yılı için 879.923 TL ödenek tahsis edilmiş olup; uygulamaya başlayan 31 projeye 787.270 TL bütçe tahsisi gerçekleştirilmiştir. Program sonunda, 31 projeye toplam 702.424,80 TL ödeme yapılmıştır. Bu verilere göre; Edirne iline TYÇP kapsamında tahsis edilen bütçenin, yüzde 79,82'si kullanılabilmiştir. İlk uygulamada, deneyimsizlikler ve uygulamanın üç aylık bir süreyi kapsaması da göz önüne alındığında araştırmanın kapsadığı dönem itibariyle en başarılı yıl olmuştur. Çünkü, Tablo – 1'de yer alan 2010 ve 2011 yılı bütçeleri birlikte ele alındığında, bu üç aylık uygulamanın, diğer yıllara oranla daha etkili olduğu görülmektedir. Ayrıca, 2010 yılında toplam 38, 2011 yılında ise toplam 26 proje sunulmuştur. Bu tabloyu destekleyen bir başka görüş ise 2009 yılında sınırlı ve ilk uygulamada 18 farklı birim proje sunarken; 2010 yılında 19, 2011 yılında ise 14 farklı birim tarafından proje sunulmuştur.

Tablo 1: Yıllar İtibariyle Edirne İline TYÇP Kapsamında Tahsis Edilen Bütçe (TL)

Yıllar	Miktar
2009	787.200
2010	901.741
2011	662.994

Kaynak: İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü Kayıtlarından Analiz, 2012

TYÇP Edirne uygulamasını mali açıdan incelediğimiz zaman, karşımıza birbirini bütünleyen iki önemli sonucun çıktığı görülmektedir. İlk olarak; Edirne iline ayrılan bütçenin, tamamının kullanılamaması durumudur. Bunun, temelde iki nedeni bulunmaktadır. En önemli neden, -çalışmanın ileriki bölümlerinde de görüleceği gibi- programlara Edirne ilinde özellikle işsizler tarafından beklenen ilginin gösterilmemesidir. Bir diğer neden ise programdan faydalanılabilmesi için gerekli olan projelerin hazırlanması konusunda, programlardan faydalanmak isteyen birimlerin deneyimsizliği ve gerekli alt yapı eksiklikleridir.

İkinci sonuç ise projelere ayrılan bütçe ile ödenen miktar arasındaki farklılıktır. Bunun nedeni, program kapsamında işe başlayan çalışanların bir kısmının program süresi dolmadan işlerinden ayrılmaları ve bu nedenle ödemelerin, bütçeye göre daha az olmasıdır. Çünkü, ödemeler çalışanların, çalıştıkları süreye göre yapılmaktadır. Bütçelerde yer alan ve yapılan ödemeler arasındaki fark da programlara, Edirne ilindeki ilginin yetersizliğinin bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.2. Edirne İlinde TYÇP'ndan Yararlanan İşsizler

Edirne'de TYÇP kapsamında çalışmak için yapılan başvurular ve istihdam edilenler Tablo-2'de yer almaktadır. Bu veriler incelendiği zaman, programların uygulandığı üç yıllık süre içinde, 718'i erkek, 125'i kadın toplam 843 kişinin kısa süreli de olsa çalışma imkânına sahip olmuştur. İlk olması ve üç ay ile sınırlı olmasına rağmen 2009 yılında TYÇP olan ilginin daha fazla olduğunu görmekteyiz. Özellikle 2011 yılında, Kuruma kayıtlı toplam 8276 işsiz olduğu ve TYÇP için bu işsizlerin yüzde 5,37 sine karşılık gelen 445 başvurunun yapıldığı göz önüne alındığında (Edirne İli İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu, 2012, s. 4) Edirne'de TYÇP olan ilgi üç yılın en alt seviyesine inmiş bulunduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Tablo 2: Yıllar İtibariyle Edirne'de TYÇP ye Yapılan Başvurular ve İstihdam Edilenler

Yıllar	TYÇP kabul edilen projeler için gerekli çalışan sayısı	TYÇP kapsamında çalışmak için başvuran toplam kişi sayısı	TYÇP kapsamında işe başlayan toplam çalışan sayısı	
			Erkek	Kadın
2009	317	601	273	44
2010	242	982	208	30
2011	279	445	237	51

Kaynak: İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü Kayıtlarından Analiz, 2012

TYÇP kapsamında çalışmak için yapılan başvurularda da bu ilgi erozyonunu görmekteyiz. Örneğin, 2011 yılında programlarda çalışmak için yapılan başvurular 2010 yılına göre yüzde 54,68 oranında azalmıştır.

Ancak, bu genel durumun aksine, Tablo-2 incelendiğinde, kadınların TYÇP olan ilgisinin arttığı görülmektedir. Örneğin, 2009 yılına oranla 2011 yılında TYÇP kapsamında çalışan kadınların, toplam çalışanlar içindeki oranı yüzde 27,52 oranında artarak, yüzde 13,88'den yüzde 17,70'e yükselmiştir.

Edirne'de uygulanmakta olan TYÇP açısından ortaya çıkan bir diğer durum ise program çerçevesinde işe başlayanların önemli bir kısmının programların süresi dolmadan işten ayrılmalardır. Bu durum, işsizliğin önemli bir ekonomik ve sosyal sorun olduğu Türkiye'de, Edirne açısından incelemeye değer niteliktedir. Bu nedenle, bu konunun ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak incelenmesi yerinde olacaktır.

5. EDİRNE İLİNDE TYÇP KAPSAMINDA İŞE BAŞLAYAN ANCAK PROGRAM SÜRESİ DOLMADAN İŞTEN AYRILANLARIN ANALİZİ

Edirne'de önemli sayıda kişi ya TYÇP kapsamında uygun görüldüğü halde işe başlamamış ya da işe başladığı programın süresi dolmadan işten ayrılmıştır. Konun bir başka boyutu ise program süresi dolmadan ayrılanların proje kapsamında işe başlayanlara oranının sürekli olarak artmasıdır. İşsizliğin

önemli bir sosyal ve ekonomik sorun olduğu ülkemizde, Edirne'deki bu tablonun bilimsel olarak araştırılmaya değer olduğu görüşünderiz. Bu tablonun gerçek boyutlarını, sebep ve sonuçlarını ortaya çıkartabilmek için araştırmamızın sınırlılığını oluşturan 2009 – 2011 yılları arasında TYÇP kapsamında işe başlayan ve süresi dolmadan işten ayrılanlara yönelik İŞKUR kayıtlarının proje bazında analiz edilmesinin yanında, bu üç yıllık süreçte program süresi dolmadan ayrılan ve tesadüfi örnekleme yoluyla seçilen 25 kişiye yönelik anket çalışması yapılmıştır.

5.1. Edirne'de Süresinden Önce TYÇP'dan Ayrılanların Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre Sayısal Dağılımı

Edirne'de 2009 – 2011 yılları arasında TYÇP'dan proje süreleri dolmadan ayrılanların sayı ve oranları Tablo-3'de yer almaktadır. Tablo-3'deki veriler incelendiği zaman ilk dikkat çekici hususun, yıllar itibariyle TYÇP'dan program süresi dolmadan ayrılanların arttığı ve 2011 yılı itibariyle TYÇP kapsamında işe başlayanların yaklaşık 1/3 ünün bu konumda olduğu görülmektedir.

Tablo 3: Edirne'de Yıllar İtibariyle TYÇP Kapsamında İşe Başlayıp Program Süresi Bitmeden İşten Ayrılanların Cinsiyete Göre Sayısal ve Oransal Dağılımı

Program Bitmeden İşten Ayrılanlar	2009	2010	2011
Erkek	40	54	68
Kadın	4	10	16
Toplam	44	64	84
Program Bitmeden İşten Ayrılanların Oranı (%)	2009	2010	2011
Erkek	40	54	68
Kadın	4	10	16
Toplam	44	64	84

Kaynak: İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü Kayıtlarından Analiz, 2012

Edirne ili genelindeki bu durum, Edirne İlinin diğer ilçelerine göre ekonomik yönden daha az gelişme gösteren Süloğlu ve Lalapaşa ilçelerinde (Apak vd., 2001, s. 23) de geçerlidir. İŞKUR kayıtlarına göre, bu iki ilçede 2009 yılı itibariyle Programlara devam etmeyenlerin oranları yüzde 10'dur. Süloğlu ilçesinde Programların sonuna kadar devam etmeyenlerin oranı, Edirne Organize Sanayi Bölgesi'nin de Süloğlu ilçesinde olduğu dikkate alınırsa yüzde 6,67'dir ve kadın çalışanların tamamı, program sonuna kadar işlerine devam etmişlerdir. Ancak, Lalapaşa İlçesi'nde ise program sonuna kadar işlerine devam etmeyenlerin oranı yüzde 20'dir ve bu oran Edirne İli genelinin üstündedir. Ancak, 2011 yılına gelindiğinde bu oranlarda büyük artışlar gözlemlenmektedir. TYÇP'dan süresi dolmadan ayrılanların oranı, Lalapaşa ilçesinde yüzde 24'e; Süloğlu ilçesinde ise yüzde 33,33'e yükselmiştir.

Tablo-3'de gözlemlenen diğer bir dikkat çekici husus ise ilk uygulamanın üç ay süreli olduğu 2009 yılı hariç kadın çalışanların daha fazla oranda TYÇP süresi dolmadan ayrılmalarıdır. Hatta, 2010 yılında TYÇP iştirak eden kadın katılımcıların, 1/3 den fazlasının, program süresi dolmadan ayrıldıkları görülmektedir. Bu tablonun nedenlerinin anlaşılabilmesi için konunun daha ayrıntılı incelenmesi faydalı olacaktır.

TYÇP'dan süresi dolmadan ayrılanların yaş gruplarına ve cinsiyete göre dağılımı incelendiğinde, TYÇP süresi dolmadan ayrılan erkek çalışanların en fazla yüzde 25,19 ile 25 – 29 yaş aralığında olduğu görülmektedir. İkinci sırada ise yüzde 24,40 ile 18 – 24 yaş grubu gelmektedir. Böylece, TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların yüzde 49,59 unu bir başka ifadeyle yaklaşık yarısını 18 – 29 yaş arasındaki çalışanlar oluşturmaktadır.

Tablo 4: Edirne'de 2009-2011 Yılları Arasında TYÇP dan Süresi Dolmadan Ayrılan Erkek Çalışanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (%)

Yaş Grupları	%
18 - 24	24,40
25 - 29	25,19
30 - 35	12,59
35 - 39	14,96
40 - 44	9,44
45 - 49	8,66
50 - 54	4,72

Kaynak: İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü Kayıtlarından Analiz, 2012

Tablo-4 incelendiğinde, işsizliğin etkilerinin daha yoğun olarak hissedildiği genç nüfusun, Edirne'de TYÇP'dan ayrılmalarının yoğun olduğunu; yaş ilerledikçe ise TYÇP'na katılma kararlılığının arttığı görülmektedir. Örneğin, 18 – 29 yaş arası çalışanlara oranla 30 – 34 yaş grubunda süresi dolmadan programlardan ayrılanların yarı yarıya düştüğünü ve 40'lı yaşlardan itibaren tek haneli sayılara gerilediği görülmektedir. TYÇP'dan süresi dolmadan ayrılanların erkeklerin sadece 22,82'si, 40 yaş ve üstüdür.

Tablo 5: Edirne'de 2009-2011 Yılları Arasında TYÇP'dan Süresi Dolmadan Ayrılan Kadın Çalışanların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı %

Yaş Grupları	%
18 - 24	22,22
25 - 29	25,92
30 - 34	22,22
35 - 39	18,51
40 - 44	3,70
45 - 49	7,40
50 - 54	-

Kaynak: İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü Kayıtlarından Analiz, 2012

TYÇP'dan süresinden önce ayrılan kadın çalışanların yaş gruplarına göre dağılımının yer aldığı Tablo-5 incelendiği zaman erkek çalışanlara benzer sonuçlar çıkmaktadır. Yüzde 25,92 ile en fazla 25 – 29 yaş aralığındaki kadın çalışanlar TYÇP'dan süresinden önce ayrılmaktadırlar. Kadın çalışanlardan TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların yüzde 48,14 ünü 18 -30 yaş grubu oluşturmaktadır. TYÇP'dan süresinden önce ayrılan kadın çalışanların sadece yüzde 11,1'i 40yaş ve üstüdür.

Sonuçta İŞKUR kayıtlarının analizi ile oluşturulan Tablo-4 ve 5 bir başka ifadeyle erkek ve kadın çalışanlar birlikte ele alındıklarında; TYÇP'dan ayrılanların yüzde 24,02 si 18 – 24 yaş, yüzde 25,32 si 25 – 29 yaş, yüzde 14,28 i 30 – 34 yaş, yüzde 15,58 i 35 – 39 yaş, yüzde 8,44 ü 40 – 44 yaş, yine yüzde 8,44 ü 45 – 49 yaş ve yüzde 3,89 ise 50 – 54 yaş grubundadır. Bu tablo en çok 25 – 29 yaş grubunun TYÇP'dan süresinden önce ayrıldıklarını ve 30 yaş altı TYÇP'dan ayrılanların toplam ayrılanların yüzde 49,34 ile yarıya yakınıni oluşturdukları görülmektedir.

İşsizliğin olumsuz yönde etkilediği gençler açısından bakıldığında, Edirne'de oldukça ilginç bir tablo ile karşılaşmaktayız. Bunun en güzel göstergesi Tablo-4 ve 5 deki verilerin Edirne'deki işsizlerin yaş gruplarına göre dağılımıyla karşılaştırıldığında ortaya çıkmaktadır. TYÇP'dan Kuruma kayıtlı işsizlerin faydalanmasından ötürü Kuruma kayıtlı işsizlere ait veriler, inceleme konumuz açısından önem taşımaktadır. İŞKUR kayıtlarına göre, Edirne'de 2011 yılı itibariyle 8276 kayıtlı işsiz vardır ve bu işsizlerin yaş grupları ve cinsiyete göre dağılımları, Tablo-6 da yer almaktadır.

Tablo 6: 2011 Yılı İtibariyle Edirne'deki İşsizlerin Yaş ve Cinsiyete Göre Dağılımı, (%)

15 - 19			20 - 24			25 - 29			30 - 34			35 - 39			40 - 44			45 +		
Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam
5,32	3,69	4,39	19,53	18,81	19,12	20,84	22,93	22,02	19,28	19,33	19,30	15,26	13,07	14,02	10,44	10,39	10,41	9,30	11,75	10,69

Kaynak: Edirne İli İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu, 2011 Yılı Faaliyet Raporu

Edirne'de Kuruma kayıtlı işsizlerin yaş ve cinsiyete göre dağılımları incelendiğinde, en fazla işsizliğe hem erkeklerde hem kadınlarda 25 – 29 yaş grubunda rastlanmaktadır. Ancak, bu yaş grubu TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların en fazla olduğu yaş grubudur. Benzer şekilde, 20 – 24 yaş grubundaki işsizlik oranı da yüksek olmasına rağmen TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların fazla olduğu bir yaş grubunu oluşturmaktadır. Tablo – 6 incelendiğinde, Edirne'de 30 yaş altı işsizler, toplam işsizlerin yüzde 45,53 ünü oluşturmaktadırlar. Ancak, ironik olarak TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların yüzde 49,34 ünü de yine bu yaş grubunda çalışanlar oluşturmaktadır. Bu ikilem, TYÇP'dan ayrılış biçimleri incelendiğinde, daha da kendine özgü bir nitelik kazanmaktadır.

5.2. Edirne'de Süresinden Önce TYÇP'dan Ayrılanların Cinsiyet ve Yaş Gruplarına Göre Ayrılış Nedenleri

Edirne'de TYÇP programlarına katılıp, süresi dolmadan ayrılanların, ayrılış nedenleri Tablo-7'de yer almaktadır. Bu nedenler, kendi isteği ile ayrılma, devamsızlıktan ilişkisi kesilme, iş bulup ayrılma ve TYÇP için gerekli şartları sağlanmadığının tespitinden ötürü ilişkinin kesilmesi olarak belirlenmiştir.

Tablo 7: Edirne'de Yıllar İtibariyle ve Cinsiyete Göre TYÇP Ayrılanların Ayrılış Nedenleri (%)

Ayrılış Nedeni	2009		2010		2011	
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
Kendi isteğiyle	18,51	100	63,62	88,88	46,42	62,5
Devamsızlık	81,48	-	29,54	-	46,42	25
İş bulup ayrılma	-	-	2,27	11,11	1,78	6,25
Şartları sağlamamak	-	-	4,54	-	5,35	6,25

Kaynak: İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü Kayıtlarından Analiz, 2012

Tablo-7 incelendiğinde, Edirne'de TYÇP'dan süresi bitmeden önce ayrılanların büyük çoğunluğunun kendi isteği ile ayrıldığını görmekteyiz. Üç yıllık süre bütün olarak ele alındığında, erkeklerin yüzde 45,66'sı; kadınların ise yüzde 74,07'si kendi istekleri ile TYÇP'dan ayrılmışlardır. TYÇP'dan ikinci ayrılış nedeni ise devamsızlıktır. Katılımcıların program süresinin 1/20 oranında ücretsiz izin kullanma ve yine program süresinin 1/20 oranında belgelemek koşuluyla sağlık sorunları, evlenme, doğum ve birinci dereceden yakınının vefatı gibi mücbir sebeplerle ücretli olarak izin kullanabilme hakları vardır. Bu sürelerin aşılması halinde, katılımcının program ile ilişkisi devamsızlık nedeniyle kesilmektedir (Türkiye İş Kurumu, 2012, s. 43). TYÇP'dan ayrılış nedenlerinden üçüncüsü ise programlara katılma şartlarının sağlanmadığının sonradan tespit edilmesidir. İlk iki sebebe göre daha az olan bu neden, üniversite öğrencisi olma, ilkokul mezunu olmama, TYÇP'den yararlanma süresinin dolması, sabıka kaydı bulunması gibi nedenlerdir. TYÇP'dan iş bulup ayrılanlar ise ayrılış nedenleri arasında son sırada yer almaktadırlar. TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların yaş grupları ve cinsiyete göre dağılımı, Tablo-8'de belirtilmektedir. Tablo incelendiği zaman, TYÇP'dan süresi dolmadan ayrılan erkek çalışanlar içinde en büyük grubu, 18-24 yaş arası kendi isteği ile ayrılanlar oluşturmaktadır.

Tablo 8: Edirne’de 2009-2011 Yılları Arasında TYÇP’den Süresinden Önce Ayrılanların Yaş Gruplarına ve Cinsiyete Göre Dağılımı (%)

ERKEK 2009-2010-2011		Yaş Grupları					
TYÇP AYRILIŞ ŞEKLİ	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54
Kendi isteğiyle ayrılan	15,74	14,17	6,29	7,87	5,51	3,14	3,14
İş bulup ayrılan	-	0,78	-	-	0,78	-	-
Devamsızlıktan ötürü ilişkisi kesilen	8,66	8,66	6,29	7,08	2,36	3,93	1,57
Şartları sağlamadığı belirlenip ilişkisi kesilen	-	1,57	-	-	0,78	1,57	-
KADIN 2009-2010-2011		Yaş Grupları					
TYÇP AYRILIŞ ŞEKLİ	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54
Kendi isteğiyle ayrılan	22,22	22,22	22,22	14,81	3,70	-	-
İş bulup ayrılan	-	3,70	-	-	-	3,70	-
Devamsızlıktan ötürü ilişkisi kesilen	-	-	-	3,70	-	-	-
Şartları sağlamadığı belirlenip ilişkisi kesilen	-	-	-	-	-	3,70	-

Kaynak: İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü Kayıtlarından Analiz, 2012

Erkek çalışanların yüzde 55,86 sı, kendi istekleri ile TYÇP’den ayrılmışlardır. Erkek çalışanların TYÇP’den ayrılmalarının ikinci büyük nedeni ise yüzde 38,55 ile devamsızlıktır. Ancak, devamsızlık nedeniyle TYÇP’den süresinden önce ayrılmaların önemli bir kısmı da bireyin kendi iradesi ile gerçekleşmektedir. Dolayısı ile TYÇP’den ayrılış nedeni devamsızlık olanların tamamının, sağlık veya diğer zorlayıcı sebepler nedeniyle ayrıldığını söylememiz de mümkün değildir.

Erkek çalışanlar içinde bu üç yıllık sürede iş bulup TYÇP’den ayrılanların oranı ise sadece yüzde 1,56 dır. Bu da TYÇP süresince iş bulanların çok az sayıda olduğunu göstermektedir. Bu verilerin analizinden elde edilen bir diğer ilginç sonuç ise TYÇP kapsamında işe başladıktan sonra erkek çalışanlardan yüzde 3,92 sinin gerekli şartları taşımadığının tespit edilerek, bireyin iradesi dışında TYÇP kapsamından çıkartılmalarıdır. Bu bireyin dışında gelişen ancak onu olumsuz yönde etkileyen bir süreçtir. Bu nedenle, Türkiye İş Kurumu İşlemler El Kitabının TYÇP katılacakların seçimi ve sınırlılıkları düzenleyen bölümüne; katılımcıların seçiminden sonra, program başlamadan önce, tüm nihai katılımcıların gerekli koşulları sağlayıp sağlamadıklarının kontrol edilmesi ve bu kontrol işlemi tamamlanmadan programın başlatılamayacağı hükmü getirilmiştir.

Konuyu yaş grupları açısından incelediğimiz de ise erkek çalışanlar içinde 18 – 30 yaş gurubu içinde TYÇP’den ayrılanların oranının yüzde 49,58 olduğunu, bir başka ifadeyle TYÇP’den süresinden önce ayrılan katılımcıların yarısının 18 – 30 yaş grubunda olduğunu görmekteyiz. Bu yaş grubu içinde de katılımcıların büyük oranda kendi istekleri ile TYÇP dan ayrıldıkları görülmektedir. Erkek çalışanlar içinde TYÇP ayrılan en büyük grubu, yüzde 15,74 ile 18 – 24 yaş arası kendi isteği ile ayrılanlar oluşturmaktadır.

TYÇP’den ayrılış nedenlerini kadınlar açısından incelediğimizde kadınların yüzde 85,17 gibi yüksek bir oranla kendi istekleri ile TYÇP’den ayrıldıklarını görmekteyiz. Kadın çalışanların devamsızlık nedeniyle

programlardan ayrılmaları yüzde 3,70 gibi düşük bir oranda kalırken, iş bulup ayrılan kadın katılımcıların oranı yüzde 7,4 olarak gerçekleşmiştir. TYÇP'dan ayrılan kadın katılımcıların yaş gruplarına göre dağılımları incelendiğinde de 18 – 30 yaş arası grubun yüzde 48,14 olduğunu ve erkek katılımcılarla benzerlik gösterdiğini görmekteyiz.

Sonuç itibarıyla, üç yıllık Kurum kayıtları analiz edildiğinde, TYÇP'dan ayrılan erkek ve kadın katılımcıların yüzde 61,01'inin kendi isteğiyle, yüzde 32,46'sının devamsızlık nedeniyle, yüzde 3,89'unun şartları sağlamadığının sonradan tespit edilmesi ile ve sadece yüzde 2,59'unun yeni bir iş bulması nedeniyle TYÇP'dan süresinden önce ayrıldığı görülmektedir.

Konunun bir başka boyutunu ise kendi isteği ile ayrılanların, TYÇP'da çalıştıkları süreler oluşturmaktadır. Devamsızlık ve diğer sebepler dışında sadece kendi isteği ile TYÇP'dan ayrılanların, çalışıp ayrıldıkları süreler incelendiğinde, önemli bir bölümünün, hiç işe başlamadığı görülmektedir. TYÇP'den süresi dolmadan önce ayrılanların çalıştıkları süreler ile ilgili dağılımları, Tablo-9'da yer almaktadır.

Tablo 9: TYÇP'den Kendi İsteği ile Ayrılanların 2009-2011 Yılları Arasında Yaş Grupları ve Cinsiyet İtibarıyla Çalıştıkları Sürelere Göre Dağılımı (%)

ERKEK	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54
Hiç işe başlamayan	14,08	16,90	5,63	7,04	7,04	5,63	2,81
7 günden az çalışan	9,85	4,22	1,40	1,40	-	-	1,40
7-14 günden arası çalışan	-	-	-	-	-	-	-
14 günden fazla çalışan	4,22	4,22	4,22	5,63	2,81	-	1,40
KADIN							
Hiç işe başlamayan	17,39	8,69	21,73	13,04	4,34	-	-
7 günden az çalışan	-	8,69	4,34	-	-	-	-
7-14 günden arası çalışan	4,34	-	-	-	-	-	-
14 günden fazla çalışan	4,34	8,69	-	4,34	-	-	-
TOPLAM							
Hiç işe başlamayan	14,89	14,89	9,57	8,51	6,38	4,25	2,12
7 günden az çalışan	7,44	5,31	2,12	1,06	-	-	1,06
7-14 günden arası çalışan	1,06	-	-	-	-	-	-
14 günden fazla çalışan	4,25	5,31	3,19	5,31	2,12	-	1,06

Kaynak: İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü Kayıtlarından Analiz, 2012

Tablo-9 incelendiğinde, TYÇP'dan süresi dolmadan kendi isteği ile ayrılan katılımcıların, yüzde 59,35'i hiç işe başlamamıştır. Konuyu cinsiyete göre ele aldığımızda, TYÇP'dan kendi isteği ile ayrılan erkeklerin yüzde 59,13'ü kadınların ise yüzde 65,19'u kabul edildikleri halde hiç işe başlamamışlardır. TYÇP kapsamında işe başlayanların yüzde 16,99'u bir haftadan az çalışmış, yüzde 1,06'sı 7 – 14 gün arasında çalışmış ve yüzde 21,24'ü ise 14 günden fazla çalışmıştır. Tablodan ortaya çıkan bir diğer sonuç ise erkek katılımcıların, hiç işe başlamadan programlardan ayrılmaları 18 – 30 yaş arası dönemde yoğunlaşmakta iken kadın çalışanlarda hiç işe başlamayanların 18 – 24 ve 30 – 39 yaş

gruplarında yoğunlaştığı görülmektedir. Kadın ve erkek çalışanlar birlikte ele alındığında, yaş ile TYÇP'dan süresinden önce ayrılma arasında ters orantı olduğu görülmektedir.

Konuya eldeki veriler çerçevesinde daha genel olarak bakarsak; TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların yüzde 47,4'ü ya hiç işe başlamamış ya da yedi günden az çalışmıştır. Bu veriler, TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların, gerçekten TYÇP kapsamında çalışmayı isteyip istemediklerini düşündürücü niteliktedir. Özellikle kendi isteği ile ayrılan kadın katılımcıların yaklaşık yüzde 65'inin hiç işe başlamaması (süresinden önce farklı sebeplerle ayrılan tüm kadın katılımcıların ise yüzde 55,55'i) bu düşüncüyü kuvvetlendirmektedir. Bu nedenle TYÇP kapsamında işe başlayıp süresinden önce ayrılanlara yönelik bir anket çalışması yapılarak, konu daha detaylı olarak incelenmiştir.

6. EDİRNE'DE TYÇP'DAN SÜRESİNDEN ÖNCE AYRILAN KATILIMCILARA YÖNELİK ANKET SONUÇLARININ ANALİZİ

6.1. Materyal ve Yöntem

6.1.1. Örneklem

Araştırma, Edirne İlinde 2009, 2010 ve 2011 yıllarında merkez ve ilçelerde yürütülen TYÇP'na katılan ancak, proje süresi dolmadan programdan ayrılan 25 katılımcı üzerinde yapılmıştır.

6.1.2. Veri toplama yöntemi

Araştırmada veri toplama aracı olarak, tesadüfi örnekleme yolu ile seçilen katılımcılara telefon aracılığıyla anket yöntemi uygulanmıştır. Ankette katılımcılara, tamamen bilimsel amaçlı olan anketin, hiçbir kişi ve kurumla paylaşılmayıp, kişisel ve ticari amaçla kullanılmayacağı belirtildikten sonra; toplam on adet soru yöneltilmiştir. Bu sorulardan ilk üçü cinsiyet, yaş ve eğitim durumu ile ilgili olup, 4 – 7 arası sorular medeni durum ve gelire yöneliktir. Ayrıca katılımcılara, TYÇP'dan önce herhangi bir işte çalışıp – çalışmadıkları, TYÇP kapsamında nerede çalıştıkları ve hangi nedenle TYÇP katıldıkları yönünde sorular yöneltilmiştir.

6.2. Bulgular

Edirne'de 2009 - 2011 yılları arasında, TYÇP'dan süresinden önce ayrılan 25 katılımcı üzerinde yapılan ankette, katılımcıların kişisel özellikleri, Tablo-10'da yer almaktadır.

Tablo 10: Araştırma Kapsamındaki Katılımcıların Kişisel Özellikleri

Değişkenler	Sayı	%
Cinsiyet		
Erkek	13	52
Kadın	12	48
Yaş		
18 - 30	17	68
31 – 54	8	32
Eğitim Durumu		
Cahil	0	0
Okur - yazar	0	0
İlkokul mezunu	10	40
Ortaokul mezunu	8	32
Lise mezunu	6	24
Ön lisans mezunu	1	4
Lisans mezunu	0	0
Lisansüstü eğitim mezunu	0	0
Medeni Durumu		
Evli	15	60
Bekâr	10	40
Dul / Boşanmış	0	0

Tablo – 10 incelendiği zaman, araştırma kapsamındaki katılımcıların ana kitleye benzer şekilde, yüzde 68 oranı ile ağırlıklı olarak 18 – 30 yaş aralığında olduğu gözlemlenmektedir. Katılımcıların eğitim durumu itibariyle yüzde 72'sinin, ilk ve ortaokul mezunu olduğu görülmektedir. Medeni durum itibari ile de katılımcıların yüzde 60'ı evlidir.

Katılımcıların ekonomik durumlarını incelenmeye yönelik olarak, katılımcıların TYÇP'na katıldıkları dönemde ailenin geliri, eşinin çalışıp çalışmadığı ve sahip oldukları çocuk sayısı araştırılmıştır.

Katılımcılara, TYÇP'na katıldıkları dönemde ailelerinin elde ettiği toplam gelirin ne kadar olduğu yönünde bir soru yöneltilmiştir. Elde edilen bulgular, Tablo–11'de cinsiyete göre yer almaktadır. Tablo–11 incelendiğinde, katılımcıların ailelerinin toplamda yüzde 52'sinin aylık 1001 – 1500 TL arasında bir gelire sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 11: Araştırma Kapsamındaki Katılımcıların Cinsiyete Göre TYÇP katıldıkları Dönemde Ailelerinin Toplam Geliri

Gelir Grupları (TL)	Erkek		Kadın		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Hiç geliri yok	-	-	1	8,33	1	4
500 den az	-	-	-	-	-	-
501 – 750	2	15,38	1	8,33	3	12
751 - 1000	3	23,07	4	33,33	7	28
1001 - 1500	8	61,53	5	41,66	13	52
1501 +	-	-	1	8,33	1	4

Erkek katılımcıların yüzde 61,53 ünün ailesinin aylık geliri 1001 – 1501 TL olduğu görülmektedir. Erkek katılımcıların yüzde 84,6'sının ailesinin aylık geliri 751 – 1500 TL aralığında yer almaktadır. Aynı gelir aralığındaki kadın katılımcıların oranı ise yüzde 74,99'dur. Ailesinin hiç geliri olmadığını beyan eden katılımcı sayısı ise toplamda yüzde 4 ile son derece düşüktür. Benzer şekilde ailesinin aylık gelirinin

1500 TL ve yukarısı olduğunu beyan eden katılımcı oranı da yüzde 4 ile sınırlı kalmaktadır. Bu tablo, katılımcılarının genelde 751 – 1500 TL aralığında bir aile gelirine sahip olduklarını ortaya koymaktadır.

Konuyu aile açısından ele aldığımızda, eşlerin çalışıp çalışmadığı ve sahip olunan çocuk sayısı da önemli hale gelmektedir. Bu nedenle katılımcılara, eşlerinin çalışıp çalışmadığı ve kaç çocuğa sahip oldukları soruları da yöneltilmiştir. Bu sorulara ilişkin bulgular Tablo – 12 ve 13 de yer almaktadır.

Tablo 12: Evli Katılımcıların Cinsiyete Göre Eşlerinin Çalışma Durumu

Eşin Çalışma Durumu	Erkek		Kadın		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Eşi çalışıyor	1	11,11	3	50	4	26,66
Eşi çalışmıyor	8	88,88	3	50	11	73,33

Evli olan katılımcılar, toplam katılımcıların yüzde 60'ını oluşturmaktadırlar. Erkek katılımcıların yüzde 69,23'ü, kadın katılımcıların ise yüzde 50'si evlidir. Evli olan katılımcıların eşlerinin çalışıp çalışmadığı yönündeki soruya kadın katılımcıların yüzde 50'si erkek katılımcıların ise yüzde 88,88'i eşlerinin çalışmadığı yönünde yanıt vermişlerdir. Toplamda ise evli katılımcıların yüzde 73,33'ünün eşleri çalışmamaktadır. Bu sonuçlar aile geçiminin ağırlıklı olarak tek eşin çalışması ile sağlandığı sonucunun yanında, aile geliri esas alındığında, ücret dışı gelirlerin varlığını veya kayıt dışı istihdamı ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 13: Araştırma Kapsamındaki Katılımcıların Sahip Oldukları Çocuk Sayısı

Çocuk Sayısı Değişkeni	Sayı	%
Yok	10	40
1	5	20
2	8	32
3	1	4
4+	0	0

Tablo-13 incelendiğinde, katılımcıların önemli bir kısmının hiç çocuk sahibi olmadıkları görülmektedir. Çocuk sahibi olanlar ise 1–2 çocuk sahibi olmaktadır. Edirne, Tekirdağ ve Kırklareli illerini kapsayan Batı Marmara Bölgesi, 1,51 toplam doğurganlık hızıyla, Türkiye'nin en düşük toplam doğurganlık hızına sahip bölgesidir (TUİK, 2011c). Dolayısı ile anket bulguları, Edirne ilinin demografik yapısıyla, uyumluluk göstermektedir. Çocuk olmayışı veya az sayıda çocuğa sahip olma, bireylerin bakmakla yükümlü oldukları kişi sayısını dolayısıyla da yaşam standartlarını etkilemektedir. Tablo-13 esas alındığında katılımcıların önemli bir kısmının çocuk sahibi olmaması, bireylerin çalışma hayatına yönelik kararlarındaki esnekliklerini artırıcı yönde etki yapabilmektedir.

Araştırmada katılımcılara yöneltilen bir diğer soru ise TYÇP'na katılmadan önce herhangi bir işte çalışıp çalışmadıkları yönündedir. Katılımcıların bu soruya verdikleri yanıtlar, Tablo – 14'de yer almaktadır.

Tablo 14: Araştırma Kapsamındaki Katılımcıların TYÇP Katılmadan Önce Herhangi Bir İşte Çalışıp Çalışmadıklarının Cinsiyete Göre Dağılımı

TYÇP Öncesi Çalışma Durumu	Erkek		Kadın		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Çalışmış	2	15,38	-	-	2	8
Çalışmamış	11	84,61	12	100	23	92

Tablo-14 incelendiğinde erkek katılımcıların büyük bölümünün, kadın katılımcıların ise tamamının TYÇP katılmadan önce herhangi bir işte çalışmadıkları görülmektedir. Katılımcılardan sadece ikisi TYÇP katılmadan önce bir işte çalışmıştır. Bu iki erkek katılımcının ise biri 40, diğeri 46 yaşındadır.

Son olarak katılımcılara yöneltilen, hangi nedenle TYÇP'na katıldınız sorusuna tüm katılımcılar "kısa süreli de olsa bir işte çalışmak için" şıkkını seçerek cevap vermişlerdir.

7. SONUÇ

Yukarıda yer alan hem İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü kayıtlarının hem de anket bulgularının analizi, bizi ilk olarak Edirne ilinde uygulanan TYÇP'na olan ilginin oldukça sınırlı olduğu sonucuna götürmektedir. İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü kayıtlarına göre, Kuruma 2011 yılında kayıtlı 8276 işsiz varken; 2009 yılında TYÇP kapsamında kabul edilen projeler için verilen 317 kişilik ilana 601, 2010 yılında 242 kişilik ilana 982, 2011 yılında ise 279 kişilik ilana 445 başvuru olmuştur. 2009 – 2011 yılları arasındaki dönemde toplam 843 kişi TYÇP kapsamında istihdam edilmiştir. TYÇP kapsamında sunulan projelerin sayısında da çalışmak için başvuranların azlığı nedeniyle bir düşüş yaşanmıştır. Üç ay süreli, olan ilk uygulamaya, 33 proje sunulurken, 2010 yılında 38, 2011 yılında ise sadece 26 proje sunulmuştur. Projelerin hazırlanması ve kabul süreçlerinin gerektirdiği maddi ve manevi emek düşünüldüğünde, proje sunacak olan kurumların bu yaklaşımı son derece doğaldır. Bu durum, Edirne için tahsis edilen TYÇP bütçelerine de yansımaktadır. TYÇP kapsamında Edirne iline 2009 yılında 787.200 TL ödenek tahsis edilirken; 2011 yılında katılımın azlığı nedeniyle 662.994 TL ödenek tahsis edilmiştir. Bütün bu veriler, Edirne'de TYÇP olan ilginin azlığını destekler niteliktedir.

Elde edilen verilerin ortaya çıkardığı ikinci husus, TYÇP'na başvuranların gerçekte ne kadar bu programlar kapsamında çalışmak istedikleridir. Üç yıllık Kurum kayıtlarına göre, giderek artan oranda katılımcı, süresinden önce programlardan ayrılmış ve bu oran 2011 yılında yaklaşık yüzde otuz olmuştur. TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların yüzde 61,01'i kendi isteğiyle, yüzde 32,46'sı devamsızlık nedeniyle, prosedürgereği ayrılmıştır. İş bulup ayrılanların oranı ise sadece yüzde 2,59'dur. Katılımcıların yüzde 3,89'u ise TYÇP'da çalışabilmek için gerekli olan şartları taşımadığının sonradan tespiti nedeniyle TYÇP'dan ayrılmak zorunda kalmıştır. Bu veriler, katılımcıların büyük oranda kendi iradeleriyle TYÇP'dan süresinden önce ayrıldıklarını göstermektedir. Katılımcıların kendi istekleri ile TYÇP'dan süresinden önce ayrılmalarının yanında, çalıştıkları sürelerin kısalığı da dikkat çekici niteliktedir. TYÇP'dan süresi dolmadan ayrılanların yüzde 47,40 ı ya hiç işe başlamamış ya da yedi günden az çalışmışlardır. TYÇP kapsamında katılımcılar hangi işte çalışacaklarını bilerek programlara baş vurmaları ve yukarıda yer alan veriler, TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların,

gerçekten TYÇP kapsamında çalışmayı isteyip istemediklerini düşündürücü niteliktedir. Özellikle kendi isteği ile ayrılan kadın katılımcıların yaklaşık yüzde 65'inin hiç işe başlamaması (süresinden önce farklı sebeplerle ayrılan tüm kadın katılımcıların ise yüzde 55,55 i) bu varsayımı kuvvetlendirmektedir.

Araştırma sonucunda, katılımcıların büyük çoğunluğunun, daha önce herhangi bir işte çalışmaması, aile bazında 751 – 1500 TL gelirlerinin olması, çok çocuk sahibi olmamalarının yanı sıra kısa süreli de olsa bir işte çalışmak için TYÇP na başvurduklarını beyan etmelerine rağmen TYÇP'dan kendi isteği ile ayrılan erkeklerin yüzde 59,13 ü kadınların ise yüzde 65,19 u kabul edildikleri halde hiç işe başlamadıkları belirlenmiştir.

TYÇP kapsamında çalışmak için işsizlik oranlarının il bazında Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu; Lalapaşa, Süloğlu gibi ekonomik yönden İl geneline göre geri kalmış bölgelerinde bile TYÇP olan katılımın az, süresinden önce ayrılanların çok olduğu Edirne'de, TYÇP'na başvuranları, gönüllü işsiz olarak değerlendirebilir miyiz? Bu pek mümkün görülmemektedir. Çünkü, bu katılımcıların gönüllü işsiz olduklarını kabul etmemizde de sıkıntılar bulunmaktadır. Bilindiği gibi, bireyler kendi yeteneklerine, aldıkları eğitim veya formasyona uygun işlerde ve bunlara karşılık gelecek bir ücret düzeyinde çalışmayı istemektedirler. Bu nedenle, kendi belirledikleri koşullar, gerçekleşinceye kadar makul bir süre cari ücret düzeyindeki işleri reddederek iş aramaya devam etmektedirler (Ataman, 1998, s. 60-61). Ancak, Edirne'deki katılımcılar kendi istekleri ile TYÇP'na başvurmuşlar ve anket çalışmasında, TYÇP katılım gerekçelerinde kısa süreli de olsa bir işte çalışmak istediklerini beyan etmişlerdir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde görülen gönüllü işsizliğin tanımında geniş oranda çürütülemeyen bir keyfilik unsuru vardır. Her ne kadar gönüllü işsizliği gösteren; iş aramak için harekete geçmemek, gerçekçi olmayan iş talepleri, aşırı ücret talepleri, gündelik veya kısa süreli çalışma isteği, gönüllü olarak işten ayrılma, evli kadınlar, öğrenciler, kariyerlerinin başında olan diğer gençler gibi bireylerden oluşan ikincil işgücü olarak tanımlanan marjinal işçiler ile işsizlik sigortası ve diğer yardım mekanizmalarından faydalananlardan oluşan yedi faktör bulunsa da gönüllü işsizlikteki keyfiyeti bilimsel olarak belirlemek çok zordur. İşsizliğin gönüllü ya da gönülsüz olduğu arasındaki ayrım konusunda ideolojik farklılıklar olmakla birlikte; akademik araştırmalarda, temel olarak birey iş istediğini belirtiyorsa, gönülsüz işsiz olarak kabul edilmektedir (Standing, 1981, s. 576). Dolayısıyla, Edirne'de TYÇP'dan süresinden önce ayrılanların kısa süreli de olsa bir işte çalışmayı istediklerini beyan etmeleri bu katılımcıları gönüllü işsiz olarak tanımlamamızı güçleştirmektedir.

Diğer yandan, sosyal yardımların gönüllü işsizliği arttırdığı görülmektedir. Bunun nedeni, sosyal yardımlar ve işsizlik sigortasından faydalanmak amacıyla bireylerin gönüllü olarak çalışmak istememeleridir (Stähler, 2002, s. 577). Ancak, Edirne'deki katılımcılar için bu da geçerli değildir. Çünkü, büyük çoğunluğu daha önce hiç çalışmadığı için işsizlik sigortasından faydalanma olanakları yoktur.

Ücret seviyelerinin düşük bulunmasının, gönüllü işsizlik şeklinde TYÇP'dan süresinden önce ayrılmalara neden olduğunu da söylemeyiz. Çünkü, katılımcılar TYÇP katılım sürecinin başından itibaren ne kadar ücret alacaklarını bildikleri halde, çalışmak istediklerini beyan etmişlerdir.

Katılımcıların günümüz iş piyasası koşullarına göre eğitim düzeylerinin düşük olmasının yanında; katılımcıların yüzde 25,32'sinin 25 – 29, yüzde 29,86'sinin 30 - 39, yüzde 20,77'sinin 40 – 54 yaş gurubunda olmasına rağmen sadece yüzde 8'i (bu katılımcılar, 40 yaş üstü gruptadırlar) daha önce bir işte çalışmıştır. Bu katılımcıların istihdam edilememelerini, eğitim seviyelerinin düşüklüğü ile de açıklamamız gayet zordur. Çünkü, Edirne'deki girişimcilerin yüzde 28,6'sı istihdam edecekleri çalışanda aradıkları eğitim düzeyinin fark etmeyeceğini beyan ederken, yüzde 9,3'ü lise altı eğitim, yüzde 23,2'si genel lise, mezunu olduğunu beyan etmişlerdir (İŞKUR Edirne İl Müdürlüğü, 2012, s. 43). Bir başka ifadeyle, Edirne'deki işverenlerin yüzde 61,1'i istihdam edecekleri çalışanların genel lise mezunu ya da daha alt düzeylerdeki eğitim kurumlarından mezun olmalarını yeterli görmekteirler. Bu verilerden yola çıktığımızda, Edirne'de TYÇP'dan süresinden önce hatta hiç başlamadan kendi isteği ile ayrılan katılımcıları, gönüllü işsiz olarak tanımlamamız çok güç görünmektedir.

Sonuç olarak; TYÇP işsizlikle mücadelede kısa süreli olan ancak, işsizleri ekonomik, psikolojik ve sosyal yönden destekleyen bir aktif istihdam politikası aracıdır. Ancak, yukarıda yer alan analiz ve anket çalışmasından elde edilen veriler, TYÇP kapsamında sunulan proje sayısında ve Edirne'ye TYÇP kapsamında tahsis edilen bütçedeki azalmalar, farklı ülkelerde karşılaşılan örneklerine benzerlik göstermekte ve iş yaratma programlarına literatürde yöneltilen eleştirileride desteklemektedir. Bu nedenle,yapılan araştırma, bir iş yaratma programı olan TYÇP'nın etkinliği konusunda yurt dışındaki araştırma sonuçlarıyla paralellik göstermektedir ve Edirne'de 2009 – 2011 yılları arasındaki TYÇP uygulamasının, tam olarak amacına ulaştığını söylememiz mümkün değildir.

KAYNAKLAR

- Akçakaya, E. (2004). Sosyal güvenlik mevzuatı. Ankara: Çelik-İş Sendikası Yayınları.
- Apak, S. ve Yakar, G. ve Oğuzhan, A. (2001). Edirne ili Lalapaşa – Süleoğlu ilçeleri ve köyleri gelir yapısı araştırması – 2001, Edirne
- Balkenhol, Bernd. (1981). Direct job creation in industrialised countries. International Labour Review, (July - August 1981) 120 (4): 425-438
- Boone, Jan & Ours, Jan C. Van. (2009).Bringing unemployed back to work: effective active labor market policies. De Economist, (September 2009) 157 (3): 293 – 313
- Card, David and Kluve, Jochen and Weber, Andrea. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. The Economic Journal, (November 2010) 452-477
- Ceylan - Ataman, B. (1998).İşsizlik sorununa yeni yaklaşımlar. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. 53 (1-4) : 59 – 72
- Crépon, Bruno and Jolivet, Grégory and Ferracci, Marc, and van der Berg, Gerard J. (2009). Active labor market policy effects in a dynamic setting. Journal of the European Economic Association, (April-May 2009) 7(2-3): 595-605
- Edirne İli İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu. (2012) Faaliyet raporu,
- Erdil Şahin, Begüm ve Sevimli, Yeliz. (2013).Aktif istihdam politikaları kapsamında uygulanan işgücü yetiştirme kursları ve İŞKUR'un önemi. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt.5 No.1, 1-10
- International Labour Organization. (2009). World of work report 2009 the global jobs crisis and beyond. Genova, International Labour Organization Publications
- International Labour Organization. (2011). Global employment trends 2011, the challenge of a jobs recovery. Genova, International Labour Organization Publications
- İşığınç, Özlem ve Emirgil, Burak Faik. (2009).Aktif işgücü piyasası politikaları ve mesleki yetiştirme: işgücü yetiştirme kurslarının etkinliği. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 57
- Kahn, Lawrence M. (2012).Labor market policy: a comparative view on the costs and benefits of labor market flexibility. Journal of Policy Analysis and Management. 31 (1) : 94 – 110
- Kapar, Recep. (2006). Aktif işgücü piyasası politikaları. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 55:1, 341-371
- Kesici, Mehmet Rauf ve Selamoğlu, Ahmet. (2005). Genel hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve geçirdiği dönüşüm. "İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, (Haziran 2005) Cilt 7 Sayı 2 : 25-51
- Lechner, Michael & Wunsch, Conny. (2009). Active labour market policy in East Germany. Economics of Transition, 17 (4) : 661-702
- Lechner, Michael & Wiehler, Stephan. (2011). Kids or courses? Gender differences in the effects of active labor market policies. Journal of Population Economics.(July 2011) 24:783-812

Nie, Jun & Struby, Ethan. (2011). Would active labor market policies help combat high U.S. unemployment? *Economic Review*. 96 (3) : 35 – 69

OECD.(2012). Employment outlook 2012.http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en

Paas, Tiiu and Hinnosaar, Marit and MassoJaan and Szirko, Orsolya. (2004). Social protection system in the Baltic States. University of Tartu-Faculty of Economics & Business Administration Working Paper Series, Issue26 : 50-61

Savcı, İlkay. (2007). Genç işsizliği: eğitim ve istihdamda sorunlar, çözüm arayışları. TİSK Akademi, Cilt.2 Özel Sayı 1: 87-105

Stähler, Frank. (2002) . Budget cuts, social assistance and voluntary unemployment. *Journal of Public Economic Theory*. 4 (4) : 573 - 579

Standing, Guy. (1981) . The Notion of voluntary unemployment. *International Labour Review*. 120 (5) : 563 - 579

Türkiye İstatistik Kurumu.(2009). İl düzeyinde temel işgücü göstergeleri, 2008. Haber Bülteni, Sayı:225. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=8370>

Türkiye İstatistik Kurumu.(2010). Hane halkı işgücü araştırması 2009 aralık dönemi sonuçları (Kasım, Aralık 2009, Ocak 2010). Haber Bülteni, Sayı:45. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=6208>

Türkiye İstatistik Kurumu.(2011a). Hane halkı işgücü araştırması 2011 eylül dönemi sonuçları (Ağustos, Eylül, Ekim, 2011). Haber Bülteni, Sayı:258. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=8658>

Türkiye İstatistik Kurumu.(2011b). İl düzeyinde temel işgücü göstergeleri – dönemi: 2010. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=25&ust_id=8

Türkiye İstatistik Kurumu.(2011c). Doğum istatistikleri 2010. Haber Bülteni, Sayı:216. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=39&ust_id=11

Türkiye İş Kurumu. (2009). İşlemler El Kitabı, İşgücü Eğitimi. Ankara: Türkiye İş Kurumu Yayınları.

Türkiye İş Kurumu.(2012). İşlemler El Kitabı, İşgücü Eğitimi. Ankara: Türkiye İş Kurumu Yayınları.

Türkiye İş Kurumu Edirne İl Müdürlüğü. (2012). Edirne işgücü piyasası analizi. Ankara: Apex Danışmanlık.

Uşen, Şelale. (2007). Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye'de aktif emek piyasası politikaları. *Çalışma ve Toplum*.2007 / 2: 65 – 94

Wood, Donna E. (2013). Comparing employment policy governance regimes in Canada and the European Union. *Canadian Public Administration*, 56 (2): 286-303

Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri

Namık Kemal University Papers on Social Science

No: 01/2014

Organik Gıda Sertifikasyonlarının ve Etiketlemelerinin Türkiye Gıda Sektörü İşletmelerinin İtibarı Üzerindeki Etkisi

Ayça CAN KIRGIZ

No: 06/2013

Yerli Halkın Üniversite Algılaması: Trakya Üniversitesi Örneği

Ebru Z. BOYACIOĞLU - Adil OĞUZHAN

No: 05/2013

Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği

Fatih KIRIŞIK

No: 04/2013

A Review of Empirical Studies On Relationship Marketing

Ayşegül DONMAZ – Emine Mediha SAYIL – Ayşe AKYOL

No: 03/2013

İktisadi Kalkınma Kuramlarına Eleştirel Yaklaşım

E. Recep ERBAY – Miray ÖZDEN

No: 02/2013

Karbondiyoksit (CO2) Emisyonu ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Panel veri Analizi

Sinan SARISOY – Fazlı YILDIZ

No: 01/2013

Effects of Business Ethics in Ahi Community on Management Mentality

Köksal BÜYÜK – Uğur KESKİN

No: 06/2012

Comparison of the Economical Indicators of Turkey and European Union States via Decision Tree Method

Dilek ALTAŞ – Vildan GÜLPINAR

No: 05/2012

İlişki Katsayılarının Karşılaştırılması: Bir Simülasyon Çalışması

Dilek ALTAŞ - E. Çiğdem KASPAR - Özlem ERGÜT

No: 04/2012

Socio-Ecological Characteristics of the Dairy Industry in Tijuana, Baja California, Mexico

O. Alberto POMBO - Lilia Betania VAZQUEZ GONZALEZ

No: 03/2012

Kamuda Grevsiz Toplu Sözleşmenin ILO Normlarına Uyumu Ve Grev Hakkı Kapsamında Asgari Hizmetler Yaklaşımı

Ayhan Görmüş

No: 02/2012

Does Central Bank of Republic of TURKEY React to Asset Pices?

Ertuğrul Üstün Geyik