



Namık Kemal Üniversitesi
Namik Kemal University
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Institute of Social Science

No : 01 / 2008

Güncel Gelişmeler Işığında
Türkiye’de İşgücü Piyasası Politikaları Ve
İşsizlik Halinde Sağlanan Yardımlar

Alpay Hekimler



Kapak Sayfasının Arkası – Bu sayfa boş bırakılmıştır.

Alpay Hekimler

Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’de İşgücü Piyasası Politikaları Ve İşsizlik Halinde Sağlanan Yardımlar

Sosyal Bilimler Metinleri 01 / 2008

Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ
Namık Kemal University, Institute of Social Science, Tekirdag

Sosyal Bilimler Metinleri
ISSN 1308-4453 (Print)
ISSN 1308-4895 (Internet)

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 süreli bir yayındır. Çalışmada öne sürülen görüş ve düşünceler yazara ait olup Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünü bağlamaz.

İndirme Adresi:

www.nku.edu.tr/sbe/sbm/

Namık Kemal Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Değirmenaltı Yerleşkesi
TR-59030 Tekirdağ
Tel: +90-282-293 38 74
Faks: +90-282-293 38 78
E-Posta: sosyalbilimler@nku.edu.tr

İç Kapak Sayfasının Arkası – Bu sayfa boş bırakılmıştır.

Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’de İşgücü Piyasası Politikaları Ve İşsizlik Halinde Sağlanan Yardımlar

Özet:

Türkiye’de işsizlik olgusu, başta demografik gelişmelere ve de iç göç hareketine bağlı olarak en önemli sosyal politika sorunu haline gelmiştir. Son yıllarda yakalanan ekonomik büyüme oranları istihdam yaratmaktan uzak kalmıştır. İşsizliğin çözümüne ilişkin ciddi politikaların üretilmediği ülkemizde, acilen Avrupa Birliği İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir ulusal istihdam politikasının oluşturulması ve uygulanılması kaçınılmaz hale gelmiştir. İstihdam yaratılması önündeki engellerin mutlak olarak kaldırılması gerektiği gibi, eğitim politikalarının yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler:

İşgücü piyasası politikaları, aktif ve pasif istihdam politikaları, işsizlik sigortası, işsizlik ödeneği

Labour Market Policies and Unemployment Benefits in Turkey with Reference to Recent Developments

Abstract:

The fact of unemployment in Turkey has become the most significant problem in social policies due to the demographic progress as well as the internal and external emigration movements. The recently obtained economic growth rates have remained away from creating employment. In our country, where serious policies on unemployment problem are hardly ever made, it is urgently needed that a national employment policy is built and implemented in line with the European Union Employment Strategy. In addition to the requirement of totally eliminating the obstacles before job creation, it is also necessary to reconstruct the educational policies.

Keywords:

Labour market policies, active and passive employment policies, unemployment insurance, dole payment.

İçindekiler

I. Giriş.....	3
II. Türkiye’de İşsizlik Gerçeği.....	3
III. Türkiye’de İşsizliğin Azaltılması yönünde Uygulanan Politikalar	7
A. İşsizlik Sigortasından Sağlanan Edinimler	8
a) İşsizlik ödeneği	8
b) İş bulma ve mesleki eğitime yönelik yardımlar	11
B. Genel Edinimler - İşsizlik Sigortası Dışında Sağlanan Edinimler	12
a) Pasif Politikalar	12
b) Aktif Politikalar	13
ı) İşe aracılık Tekelinin Ortadan Kaldırılması.....	13
ii) Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesi	15
iii) Mesleki Eğitim ve Yetiştirme Kursları	15
iv) İş ve Meslek Danışmanlığı	17
v) Çeşitli Yasalar ile İstihdamı Artırmaya Yönelik Teşvikler	17
IV. Geleceğe Yönelik Perspektifler ve Genel Değerlendirme	17
V. Kaynaklar	21

I. Giriş

Türkiye’nin en önemli sosyal politika probleminin işsizlik olduğunu iddia etmek herhalde abartılı bir tespit olmasa gerek. Rakamlar bize açık bir biçimde işsizliğin Türkiye’de kronik bir hal aldığını ve bu sürecin devam ettiğini göstermektedir. Ancak işsizlik sorunun çözümüne yönelik olarak ciddi politikaların üretildiğini de iddia etmek mümkün değildir. Eğer ülkemizde uygulanan işgücü piyasası politikaları başarılı olsaydı, bu durumda % 10 civarında bir işsizlik oranından, % 43’ler civarında seyreden düşük bir istidam oranından söz etmemiz mümkün olmayacaktır. Her zaman belirttiğimiz gibi, bu oranın resmi veriler olduğunu, asıl işsizlik oranının çok daha yüksek bir düzeyde seyrettiğinin altını bir kez daha çizmek gerekir.

Bu bağlamda, çalışmanın birinci bölümünde ilkin Türkiye’de işsizliğin genel görünümüne kısaca değindikten sonra, ikinci bölümde uygulanan işgücü politikalarının neler olduğunu ve başarılı olup olmadıklarını sorusuna cevap aranırken, son bölümde geleceğe ilişkin perspektifler ortaya konmaya çalışılmaktadır.

II. Türkiye’de İşsizlik Gerçeği

Türkiye’de ciddi bir işsizlik probleminin var olduğunu ve bu problemin genelde iktidar partileri tarafından görmezden gelinmeye çalışıldığını açıkça kabul etmemiz gerekmektedir. Bir problemin varlığını kabul etmediğiniz, o problemi tanımlamadığınız sürece, hastalığın tedavisi için doğru reçeteyi de yazabilmeniz mümkün değildir.

Türkiye yıllardır kronik bir işsizlik ile karşı karşıyadır, her ne kadar Hükümet işlerin yolunda gittiğini, işsizliğin azaldığını iddia etse de, resmi rakamlar karşımıza daha farklı bir görüntü çıkarmaktadır.

Açıklanan son verilere, - ki bunlar Türk İstatistik Kurumunun 15 Temmuz 2008 tarihli bülteninde yer alan verilerdir-¹ göre Türkiye genelinde 2 milyon 293 bin kişi işsiz olup, işsizlik oranı da % 9,6 düzeyinde gerçekleşmiştir. Sözelimi bu rakamlara göre, 69,5 milyonluk bir nüfusun 49,8 milyonun aktif nüfusu, yani çalışabilir nüfusu oluşturduğunu göz önünde aldığımız zaman, sadece 2,2 milyon kişinin işsiz olduğunu görüyoruz. Bunun neden sadece 2,2 milyona, diğer bir ifade ile % 9,6’lık bir orana denk geldiği cevabını bize TÜİK’in verileri göstermektedir. Bu verilere göre, sadece yaklaşık 24 milyon kişi Türkiye’nin toplam işgücünü oluşturmaktadır.² Yani bu verilere göre Türkiye’nin sadece üçte biri çalışıyor (21,6

¹ Bkz.: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=2005> erişim 29.07.2008.

² Türkiye’de işgücüne katılma oranlarının son yıllardaki gelişimine ilişkin olarak örneğin Bkz.: **Rahmi Yamak/Zehra Maraş**, *Türkiye’de İşgücüne Katılma ve İşsizlik*, TISK Akademi, 2/2006, s.64-77.

milyon) ve işsiz olduğu kabul edilmekte, geri kalan nüfusun üçte ikisi, rakamsal olarak ifade ettiğimizde yaklaşık 46 milyon insan, çalışma çağı nüfusunun dışında kalmakta, bu kişiler de 15 yaşından küçük veya 60 yaştan büyük, özrürlülük gibi nedenlerle çalışacak durumda olmamakta, yada canı istemediği için çalışmamaktadır. Bu rakamlar diğer bir ifade ile Türkiye'de sadece üç kişiden birinin filen çalışmakta olduğunu ortaya koymaktadır. İşgücüne katılım oranı Türkiye'de ortalama % 48,1 ile Avrupa Birliği İstihdam Stratejisinde belirlenen hedeflerin çok gerisinde kalırken, bu oranın kadınlar arasında sadece % 23,6 düzeyde kalması ve de düşme trendine olması daha da düşündürücüdür.³

Tablo: 1 Yıllar İtibariyle İstihdam Verileri

	2000	2003	2008 Temmuz itibariyle
İşgücü	23.078.000	23.640.000	23.943.000
İstihdam	21.581.000	21.147.000	21.630.000
İşsiz	1.497.000	2.493.000	2.293.000
İşsizlik Oranı	% 6,5	% 10,5	% 9,6
Kent	% 8,8	% 13,8	% 11,7
Kır	% 3,9	% 5,7	% 6,2

Kaynak: TÜİK verilerinden derlenmiştir.

Durumun neden böyle olduğuna, neden ülkenin üçte ikisinin çalışmadığı sorusuna yanıt aramadan, işgücü piyasası politikalarının ve sağlanan transfer edimlerinin değerlendirilmesi önemli bir eksiklik olacaktır.

Resmi rakamlar bize bu yönde bir saptama gösterse de, gayri resmi olarak Türk insanının aslında bu kadar da tembel bir toplum olmadığını ortaya koymaktadır. Nitekim istihdam ile ilgili veriler derlenirken, iş bulamadığı için iş aramaktan vazgeçmiş olan kişiler, işsiz olarak kabul edilmemektedirler. Bunun ile birlikte şu anda işsiz olup ancak kısa sürede bir iş bulacağını ümit edenler de istatistiklerde işsiz sınıflaması içinde yerini almamaktadırlar. Bunun ile birlikte tarım kesiminde ailesinin yanında bir ücret almadan çalışanlar da istidam edilenler arasında yer almaktadır. Bu ve benzeri uygulamalar, Türkiye'de gerçek işsizlik oranının çok daha yüksek olduğunu ortaya koyduğu gibi, aynı zamanda kayıt dışılığının neden % 50'ler, hatta bazı sektörlerde % 90 seviyelerinde seyrettiğine de bir ölçüde açıklama

³ Türkiye'de Kadın istihdamı için Bkz.: **TİSK**, Kadın İstihdamı Zirvesi Bildiriler Kitabı, Ankara, 2006.

getirmektedir⁴. Bugün Türkiye’de yabancı kaçak işçilerin sayısının 1 milyon civarında olduğu ifade edilmektedir.⁵ Bu durum yakın gelecekte daha da çeşitli problemler ile karşı karşıya kalmamıza neden oluşturacaktır.

Tablo 2: 1997-2006 Yılları Arası Temel Ekonomik Veriler

	GSMH Milyar \$	Fert Başına	Büyüme
1997	193,3	3.099	8,3
1998	205,1	3.147	3,9
1999	186,3	2.811	-6,1
2000	201,4	2.987	6,3
2001	144,0	2.102	-9,5
2002	182,6	2.623	7,9
2003	239,6	3.383	5,9
2004	299,5	4.172	9,9
2005	361,4	5.008	7,6
2006	399,7	5.477	6,0

Kaynak: www.invest.gov.tr erişim 28.07.2008

Daha fazla istihdam yaratmak ve yüksek bir büyüme oranına erişmek birbirleriyle bağlantılı iki birleşendir. Yüksek bir büyüme oranı yeni istihdamın artırılmasını kolaylaştırmakta, istihdamın artışı da yine büyümenin hızlanmasını sağlamaktadır. Ancak ortaya koyduğumuz rakamlar bize başka bir gerçeği gözler önüne sermektedir. Öyle ki, Türkiye ekonomisinin son yıllarda önemli bir büyüme performansı göstermesine karşın, büyüme istihdam yaratmaktan uzak kalmaktadır. Daha açık bir anlatımla Türkiye istihdam yaratamayan bir büyüme ile karşı karşıyadır, bu ifadeyi tabi ki, yakalanan büyüme rakamları, işsizliği azaltacak düzeyde henüz olmadığı şeklinde yumuşatabilmemiz de mümkündür. İster tespitimiz daha rasyonel olsun, isterse siyasi kaygılardan ötürü daha farklı bir ifade tarzı kullanılsın, ancak Türkiye’de işsizliğin ciddi bir boyuta ulaştığını kimse inkar etmeyecektir.

Bunun altında çeşitli nedenler yatmaktadır. İşsizliğin azalmamasının en büyük nedenlerinden birisi ülkemizde halen hızla devam eden nüfus artışı yanında, etkinliğini sürdüren iç göç gerçeğidir. Bir taraftan nüfus artışının paralelinde yılda 1 milyon civarında kişi işgücü piyasasına yeni katılırken, diğer taraftan kırsal kesimden kentlere doğru devam eden hızlı iç göç başta, İstanbul ve İzmir gibi metropollerde giderek daha fazla sayıda insanın toplanmasına neden olmaktadır. Evet, bizde de nüfus artış oranı bir düşüş trendi içersine

⁴ Türkiye’de kayıt dışı istihdam sorunu yeni bir gelişme olmamasına rağmen 90’lı yıllar ile birlikte üzerine daha yoğun tartışılan bir konu haline gelmiştir. Bkz.: **Kuvvet Lordoğlu/Şemsa Özer**, *Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler*, *Wirtschaftsforum, Friedrich Ebert Stiftung, İstanbul, 1998*, s.5-22.

⁵ Türkiye’de yabancı çalışanların durumu için Bkz.: **Kuvvet Lordoğlu**, *Türkiye’deki Çalışma Hayatının Bir Parçası Olarak Yabancı Çalışanlar*, *Çalışma ve Toplum*, Sayı:14, 3/2007, s.11-28.

girmiştir, ancak bu dönüşüm diğer batı Avrupa ülkelerinde olduğu kadar hızlı yaşanmamaktadır. Bu nedenle, bugün Almanya'da demografik gelişmelere bağlı olarak, gelecek yıllarda işsizliğin azalacağından söz edilmektedir. Örneğin Rürupp Komisyonun, demografik gelişmelere bağlı olarak Almanya'da işsizliğin 2010 yılında % 8,8, 2020'de % 7 ve 2030 yılında % 4,4 seviyesinde düşeceği Federal Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 2002 yılında yayınlamış olduğu bir rapordan anlaşılmaktadır.⁶ Türkiye'nin bu yönde bir dönüşüm süreci içersine girmesi daha belirli bir zaman alacaktır, ancak buna bağlı olarak da elindeki fırsatları da iyi değerlendirmesi gerekmektedir. Önemli olan AB üyelik süreci kapsamında da Avrupa'nın yaşlandığı, buna karşın Türkiye'nin genç bir nüfusa sahip olduğu argümanıdır. Türkiye'nin bu şekilde AB'nin karşısına çıkılması pek bir şey ifade etmemektedir. Önemli olan genç, yetişmiş, bilgisi ve becerisi ile uluslararası arenada rekabet edebilecek ölçüde bir nüfusa sahip olmaktır. Bu noktada da eğitim ve istihdam politikalarının birlikte değerlendirilmesi zorunluluğu karşımıza çıkmaktadır.

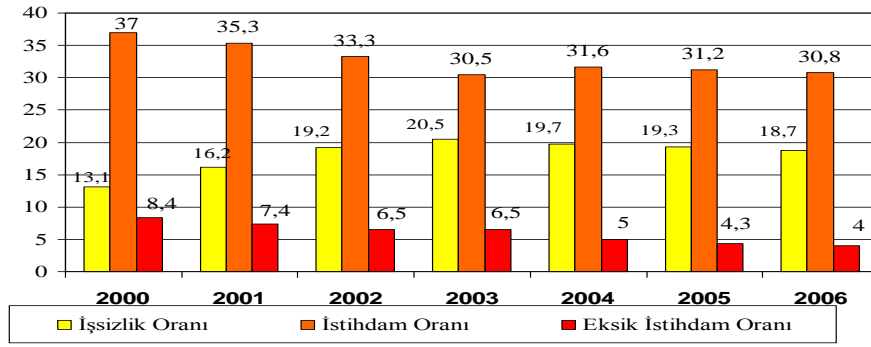
Son yıllarda, ancak dikkat çeken bir gelişme, gençler arasında, özellikle de eğitimli gençler arasındaki işsizlik olgusunun kaygı verici bir boyuta ulaşmasıdır.⁷ Bir taraftan yıllarca emek verip eğitimlerini tamamlama uğruna çaba gösteren gençlerimiz mezun olduktan sonra bir iş bulma umudu ile adeta kıvranırken, diğer taraftan belirli alanlarda, daha doğrusu sektörlerde ciddi bir ara eleman ihtiyacının ortaya çıktığını görmekteyiz. Bu bize doğrudan eğitim politikasının istihdam politikaları ile uyumlu olmadığını göstermektedir.

Bu açıdan bakıldığında tüm eğitim sisteminin gözden geçirilmesi gerektiğine inanmak ile birlikte, acilen yüksek öğrenimden, özellikle de meslek yüksek okullarının yeniden yapılandırılması gerekliliği ortadadır. Eğitim kurumlarımız işgücü piyasasının talep ettiği insan gücünü yetiştirmek üzere programlar geliştirmeli ve programlar da belirli aralıklar ile güncellenmelidir. Üniversitelerin asli görevi olması gereken bu sorumluluklarını, maalesef genelde yeterince yerine getirmediklerini yada getiremediklerini görmekteyiz.

Grafik 1: 2000 – 2006 Yılları Arasında 15 – 24 Yaş Grubunda İstihdam Verileri

⁶ Raporun ayrıntıları için Bkz.: **Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung**, *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission*, Berlin, 2002.

⁷ Türkiye'deki genç işsizlik sorunu için örneğin Bkz.: **İlkay Savcı**, *Genç İşsizliği: Eğitim ve İstihdam'da Sorunlar, Çözüm Arayışları*, TİSK Akademi, Özel Sayı 1/2007, s.87-108, **Namık Ata**, *Türkiye'de İşgücü Piyasasının Yapısı ve Genç İşsizlik*, TİSK Akademi, Özel Sayı 1/2007, s.109-119, **Aziz Konukman**, *Genç İşsizliği Sorunun Çözümü İstihdam Stratejisinden Geçiyor*, TİSK Akademi, Özel Sayı 1/2007, s.135-146, **Bülent Pirler**, *Genç İşsizliği Sorunu ve Çözmeye Yönelik Politikalar*, TİSK Akademi, Özel Sayı 1/2007, s.147-156.



Kaynak: TÜİK Veri Tabanı

Ancak bu alanda umut vadeden gelişmeler de yaşanmıyor değil. Son yıllarda vakıf üniversitelerinin yanında devlet üniversitelerinin de bu alanda önemli bir atak içersine girdiklerini görmekteyiz. Bu alanda ilk akla gelen Üniversite Kocaeli Üniversitesidir. Yeni kurulan üniversiteler arasında yer alan Namık Kemal Üniversitesi de sanayi ile yakın işbirliğine girerek istihdam sorunun çözümüne yönelik olarak önemli adımlar atmaktadır. Ancak bu ve benzeri faaliyetlerin yeterli olmadığı yönündeki tespitlere kimse itiraz etmeyecektir.

III. Türkiye’de İşsizliğin Azaltılması Yönünde Uygulanan Politikalar

İşsiz kalma süresi uzayınca, bu süreç işsiz kişinin psikolojik baskı altına girmesine, kendisinin bir işe yaramadığı duygusuna kapılmasına ve toplumdan kendisini soyutlamaya başlanmasına sebep olmaktadır. Kısacası psikosomatik hastalıkların ortaya çıkmasına ve buna bağlı olarak da mevcut vasıfların azalmasına neden olabilecek bir süreç içersine girmesine neden olabilmektedir. Bireyi doğrudan psikolojik, sosyal ve ekonomik olarak etkileyen bu olgu, aynı zamanda yetişmiş insan kaynağından yeterince yararlanılmaması nedeniyle genel ekonomik kayıpları da beraberinde getirmektedir. Bunun bir ileri boyutu da bilindiği üzere, suç oranlarının artış göstermesi ve siyasi çalkantıların başlamasıdır.⁸ Bu nedenler göz önünde bulundurulduğunda, bir ülkenin etkin istihdam politikalarının üretilmesinin salt birey için değil, bunun ötesinde toplumun tümü ve ülkenin refahı için ne denli önemli olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Ortaya koyduğumuz bu biraz karamsar olarak da değerlendirilmesi mümkün olan tabloda sonra Türkiye’de uygulanan istihdam politikalarının neler olduğunu kısaca değerlendirmeye çalışılacaktır.

⁸ Karş.: *Kılan Bizer/ Werner Sesselmeier*, Reform Projekt Deutschland, Primus Verlag, Darmstadt, 2004, s.27.

Bilindiği üzere işgücü piyasası politikaları, aktif ve pasif politikalar olmak üzere ikili bir ayırımı tabi tutulmaktadır. Bireyin işsiz kalması halinde, işsizlik sürecini atlatabilmesi ve hayatını idame ettirebilmesi yönünde sağlanan yardımlara kısaca pasif istihdam politikaları adı verilmekte olup, bu yardımlar doğrudan işsizliğin sona ermesi yönünde bir katkı sağlamamaktadır. Bu alanda dünya ölçeğinde bilinen en yaygın uygulama işsizlik sigortası ve bu sigorta kolunda sağlanan edimlerdir. Aktif istihdam politikaları ise buna karşın, istihdam piyasasına yeni katılacak olanların ve işsizlerin, çalışma hayatında aktif rol üstlenebilmelerine olanak tanıyan tüm politikaları kapsamaktadır ki, bunlar arasında en bilinenleri, işe aracılık, mesleki eğitim gibi uygulamalar gelmektedir.

Bu kapsamda Türkiye örneğine baktığımız zaman da, bir genel edimler ve işsizlik sigortası kapsamında sağlanan edimler olmak üzere karşımıza ikili bir yapılanmanın çıktığını görmekteyiz. Aşağıda özelden, genele doğru açıklamalara yer verilmektedir.

A. İşsizlik Sigortasından Sağlanan Edimler

İşsizlik sigortasının Türkiye’de uygulanmaya alınmasına yönelik tartışmalar oldukça gerilere gitmesine karşın⁹, yasallaşması ancak 1999 yılında olmuştur.¹⁰ Belki bunu geçen yüzyılda şeklinde ifade edersek, kendimizi daha fazla tatmin etmiş oluruz.

İşsizlik sigortasından sağlanan yardımları esas itibariyle ikiye ayrılmaktadır. Bunları da aslında aktif ve pasif olarak sınıflandırmaktayız ki, sigortadan sağlanan işsizlik ödeneği pasif yardımı, iş ve mesleki eğitime yönelik yardımlar aktif yardımları kapsamaktadır.

a) İşsizlik ödeneği

Örneğin Almanya’daki uygulamadan farklı olarak¹¹ Türkiye’de, İşsizlik Parası I, İşsizlik Parası II veya Hartz Reformlarının¹² öncesinden olduğu gibi işsizlik parası, işsizlik yardımı ve sosyal

⁹ Bu konu için örneğin Bkz.: **Can Tuncay**, *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, 10 Bası, Beta, İstanbul, 2002, **Süleyman Başerzi** *İşsizlik Sigortası*, Ankara, 1996, **Nusret Ekin**, *İşsizlik Sigortası – Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları*, Ankara, 2004.

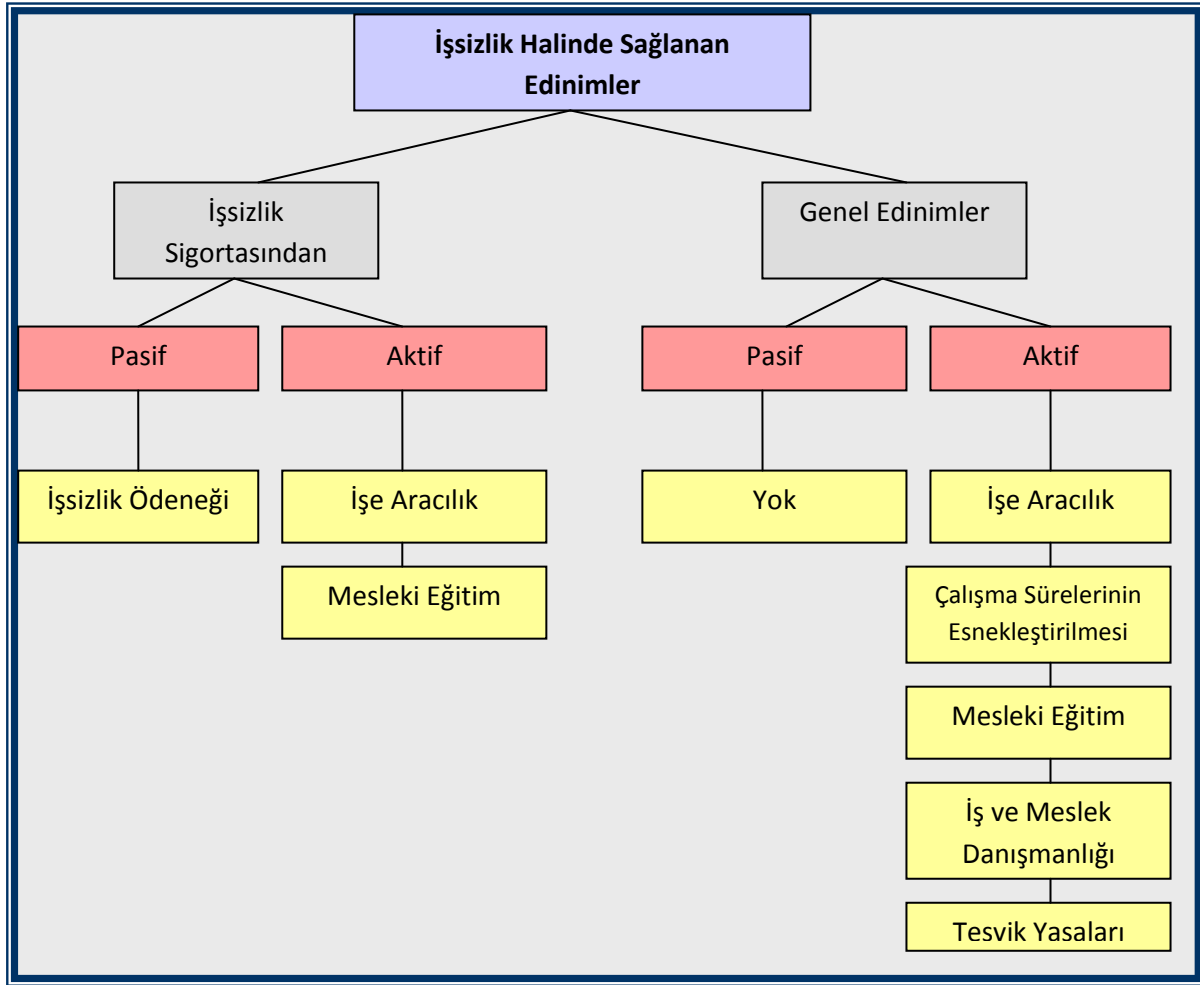
¹⁰ İşsizlik sigortası Türk çalışma yaşamına 25.8.1999 tarihli 4447 sayılı Yasa ile kazandırılmıştır (RG: 8.9.1999, No.23810).

¹¹ Almanya’daki mevcut uygulama için Bkz.: **Bundesministerium für Arbeit und Soziales**, *Grundsicherung für Arbeitsuchende, Fragen & Antworten SGB II*, Bonn, 2007, **Jürgen Kruse/ Hans-Joachim Reinhard/ Jürgen Winkler**, *SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende – Kommentar*, Beck, München, 2005.

¹² Hartz Reformları için Bkz.: **Werner Bayreuther**, *Die Vorschläge der Hartz-Kommission, NZA, Sonderbeilage, 1/2004, s.3-14*, **Rudolf Hickel**, *Hartz Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten, Aus Politik und Zeitgeschichte, 7/2003, s.7-9*, **Güther Schmid**, *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission, Aus Politik und Zeitgeschichte, 7/2003, s.2-6*, **Alexandra Wagner/ Karsten Schludt**, *Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den Ostdeutschen Arbeitsmarkt, Arbeitsheft: 34, Otto Brenner Stiftung, Berlin 2003*, **Ulrich Baur**, *Erster Schritt zur Umsetzung des Hartz-Konzepts, Bundesarbeitsblatt, 1/2003, s.4-9*,

yardım gibi kademeli farklı ednimler söz konusu değildir. Sadece ve sadece tek bir maddi yardım söz konusudur, o da işsizlik ödeneğidir. Ancak bu işsizlik ödeneğini hak kazanmanın da koşulları oldukça katı bir biçimde düzenlendiği gibi,¹³ sağlanan yardımın miktarı da kanaatimizce tatmin etmekten uzak kalmaktadır.

Şekil 1: Türkiye’de İşsizlik Halinde İşsizlere Sağlanan Ednimler



Karl Jürgen Bieback, *Fördern und Fordern – Kontinuität und Brüche im Arbeitsförderungsrecht der Hartz-Gesetze*, *Kritische Justiz*, 1/2003, s.25-34, **Thomas Blanke**, *Die Hartz-Reformen – Kurswechsel im Arbeits und Sozialrecht*, *Kritische Justiz*, 1/2003, s.2-6, **Heinz Bontrup/ Ralf Marquardt**, *Hartz und die vulgär neoliberale Ideologie des Arbeitsmarktes*, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 2/2003, s.93-103, **Gerhard Kleinhenz/ Ulrich Möller/ Ulrich Walwei**, *Im Prinzip ja, aber... Abschließende Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt"*, *IAB-Kurzbericht*, Nr:22, September 2003.

¹³ Bu konuda geniş açıklamalar için Bkz.: **Can Tuncay**, "İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma Şartları", *İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları*, *Kamu-İş*, Ankara, 2003, s.31-50, **Metin Kutal**, *İşsizlik Sigortasından Sağlanan Yardımlar ve Bunları Yapmakla Görevli Resmi Kurumlar*, *İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları*, *Kamu-İş*, Ankara, 2003, s.193-204.

Kısaca İstihdam Paketi olarak anılan 5763 sayılı Kanun¹⁴ 26 Mayıs 2008 tarihinde kabul edilmeden önce, günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 50'sidir şeklinde belirlenmişti. Ancak yasa maddesinin devamında¹⁵, işsizlik ödeneğinin miktarı, asgari ücretin netini geçemeyeceği hükmü yer almasından dolayı, yüksek ücretli işçilerin işsiz kalmaları halinde dahi, Türkiye'de hiç kimsenin işsizlik ödeneğinin 481 YTL'yi aşması mümkün değildir. Asgari ücret seviyesinden ücret alanların ise işsizlik ödeneğinin azami sınırı 240 YTL'yi olarak belirlenmekteydi.¹⁶

Yeni düzenlemeye göre günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkı olacağı, ancak bu ödeneğin onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçemeyeceği, şekillinde belirlenmiştir. Daha açık bir ifade ile işsizlik ödeneğinin hesaplanmasına ilişkin net ücret üzerinden, brüt ücret uygulamasına geçilmiş, işsizlik ödeneğinin asgari ve azami sınırını yeniden belirlenmiştir. Fakat bu düzenleme asgari ücret seviyesinden ücret alırken işsiz kalan bir işçinin işsizlik ödeneğinin aylık sadece 2,61 YTL artışına neden olmaktadır.¹⁷ Bu denli düşük bir artış için yasa değişikliğine gidilmiş olmasını anlamak doğrusu pek mümkün değildir.

Bu ödenek ise, sadece hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlara ödenmekte olup, ödeme süresi son üç yıl zarfındaki sigortalılık süresine göre 180 gün ile 300 gün arasında değişiklik göstermektedir.¹⁸

Yayınlanan son istatistiklere¹⁹ göre - ki bunlar Çalışma Bakanlığının İşsizlik Sigortası Fonu Temmuz 2008 bültenin verileridir -, işsizlik sigortasının uygulanmaya başlandığı tarih olan Mart 2002'den 30.06.2008 tarihine kadar yaklaşık 1.100.000 kişi (tam olarak 1.096.483 kişi) işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır.

¹⁴ İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki 5763 sayılı Kanun RG: 26886

¹⁵ 4447 Sayılı Kanununun 50.maddesinin 1.fikrası.

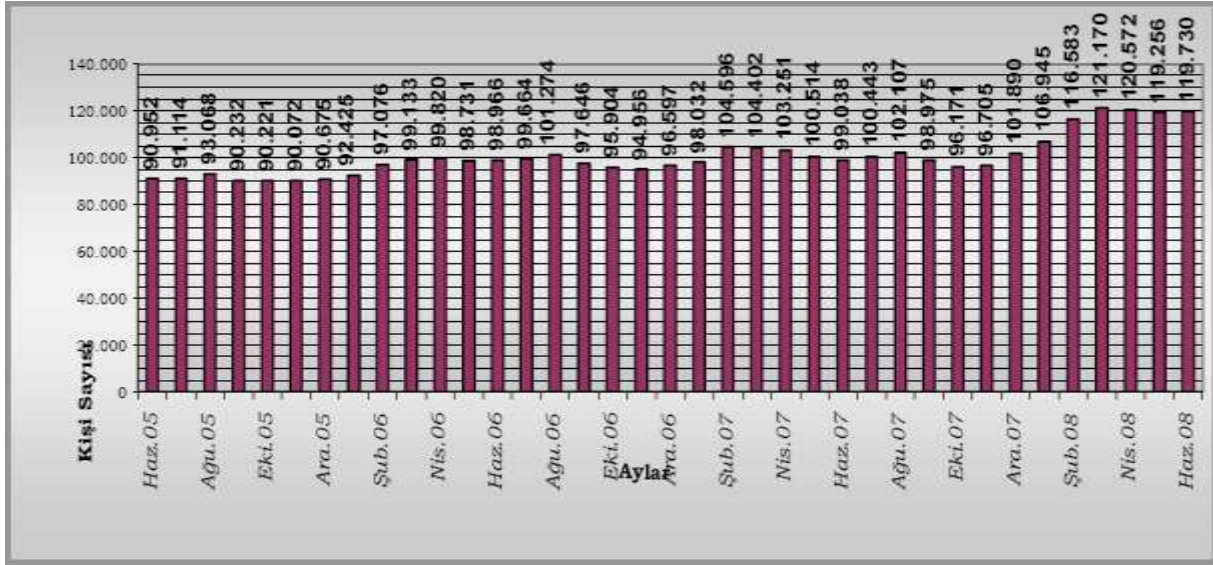
¹⁶ Asgari ücret 16 yaşından küçük ve 16 yaşından büyük olanlar olmak üzere iki yaş grubuna göre Asgari Ücret Tespit komisyonu tarafından belirlenmektedir. Buna göre güncel 16 yaşından küçük olanlar için Brüt Asgari Ücret 540,60 YTL (İşverene maliyeti 692,64 YTL), net tutarı ise 432,97 YTL dir. İşsizlik ödeneğine sınır oluşturan 16 yaşından büyükler için ise brüt asgari ücretin miktarı 638,70 YTL (işverene maliyeti 776,02 YTL), net miktarı ise 503,26 YTL dir.

¹⁷ Ayrıntılar için Bkz.: **Alpay Hekimler**, İstihdam Paketinin İşsizlik Sigortası Alanındaki Düzenlemelerine İlişkin Genel Eleştiriler, Mercek, Temmuz 2008, s.112-119.

¹⁸ 4447 Sayılı Kanununun 50.maddesinin 2.fikrası: Hizmet akdinin sona ermesinden önceki 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son üç yıl içinde; a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün, c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün, süre ile işsizlik ödeneği verilir.

¹⁹ <http://statik.iskur.gov.tr/tr/iobe/iobe/%c4%b0%5%9fsizlik%20Sigortas%c4%b1%20B%c3%bclteni.pdf> erişim 29.07.2008.

Grafik 2: Mart 2002 tarihi itibariyle İşsizlik Ödeneğine Hak Kazanlar



Kaynak: İşkur Temmuz 2008 İşsizlik Sigortası Bülteni, s.1

b) İş bulma ve mesleki eğitime yönelik yardımlar

Kısaca işsizlik sigortası kanunu olarak da adlandırdığımız yasanın 48.maddesinin 7.fıkrasında, işsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş bulunması hususunda çalışmalar yapar, denilmektedir. Madde fıkrasının devamında, kendilerine bu şekilde bir iş bulunamayanlara verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitim ve esas ve usulleri yönetmelikle belirlenir, denilmektedir.

Bu madde fıkrasında açıkça anlaşılmaktadır ki, İş Kurumu ilk olarak işsiz kişiye bir iş bulması konusunda aracılık hizmeti verecek, başarılı olunmaması halinde eğitim yoluna gidecektir. Böylelikle kurumun, doğrudan işsiz eğitim olanaklarından yaralandırması mümkün görülmemektedir. Halbuki işsiz kalma tehlikesinin ortaya çıkmaya başladığı anda, ilgililere eğitimden geçirilme olanağı da tanınmış olsaydı, uygulamanın çok daha başarılı sonuçlar vereceğine dair şüphe yoktur. İstihdam paketi ile birlikte, kurumdan işsizlik ödeneği almayan işsizlere yönelik olarak birtakım iyileştirmeler getirilmiş olursa da alınan tedbirlerin yeterli olmayacağı kanaatindeyiz.²⁰ Diğer bir boyut ise, işsizlik sigortası kapsamında sağlanan hizmetlerin maliyetini aslen işsizler kendileri finanse etmektedirler. Bu tedbirlerin finansman kaynağı bildiği üzere işsizlik sigortasına ödenen primlerin birikimi ile oluşan fondan harcanmaktadır.

²⁰ Bkz.: *Hekimler, a.g.m.*

Görüldüğü üzere işsizlik sigortasından bir edinim elde edenler ile etmeyenler arasında yasa kapsamında bir ayırım söz konusu olmaktadır. Alman hukukuna baktığımız zaman ise bu konunun SGB III Arbeitsförderungsrecht²¹ (İstihdamı Teşvik) adı altında düzenlendiğini ve mesleki eğitimden yararlanmanın ön koşulu işsizlik yardımı almak olmadığını görmekteyiz.

O zaman bakmamız gereken başka bir boyut daha ortaya çıkmaktadır. İşsizlik sigortası kanunu kapsamında olmayan, daha doğrusu işsizlik ödeneği almayan işsizlere yönelik olarak nasıl bir istihdam politikası izlenmektedir ve bunun başarı oranları nelerdir. İstihdam paketi ile, işsizlik sigortasının amacı her ne kadar yeniden tanımlanmış ve hizmet alanı genişletilmiş, yanı sigortalılar dışında da bir takım hizmetlerin sunulması yönünde değişikliğe gidilmiş ise de uygulamanın ne yönde şekli alacağı henüz belirli değildir.²²

İşsizlik ile mücadelede en etkin araçlardan birisinin, piyasanın talep etmiş olduğu işgücünü yetiştirmek üzere eğitim verilmesinden geçmektedir ki, buna kısaca, belirttiğimiz üzere, aktif istihdam politikaları adını vermekteyiz. Dolayısıyla, işsizlik ile mücadelede en etkin araçlardan birisi işgücü piyasasının gereksinim duyduğu işgücünün hazır edilmesi yönünde gerekli eğitimleri vermektir.

B. Genel Edinimler - İşsizlik Sigortası Dışında Sağlanan Edinimler

a) Pasif Politikalar

Çok basit bir anlatımla, ülkemizde işsizlik sigortası dışında uygulan aktif ve pasif istihdam politikaları çok sınırlı olmakta, hatta pasif politikalardan söz edebilmemiz dahi mümkün olmamaktadır. Bu çalışma kapsamında tespit edilebildiği kadarıyla, bazı Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum kuruluşları tarafından sağlanan düzensiz bazı maddi ve aynı yardımlar dışında Türkiye'deki işsizlere resmi kanallardan parasal bir yardımın sağlanması söz konusu değildir.²³ Dolayısıyla Türkiye'de işsizlik sigortası uygulaması dışında, bir pasif istihdam desteğinin varlığından söz edebilmemiz mümkün değildir. Sosyal yardım müessesesi ise bugüne kadar gerektiği gibi işletilmemiş, ya da işletilememiştir. Sosyal Güvenlik Reformu²⁴

²¹ Bu konuda geniş açıklamalar için özellikle Bkz.: **Alexander Gagel**, SGB III Arbeitsförderungsrecht, 31. Auflage, Beck, München, 2008, **Klaus Niesel (Hrsg.)**, SGB III-Arbeitsförderung: Kommentar, Beck, München, 2007.

²² Bu konuda geniş açıklamalar için Bkz.: **Hekimler**, a.g.m.

²³ Türkiye'de yerel yönetimlerce yürütülen sosyal hizmetler için Bkz.: **Ali Nazım Sözer**, Yerel Yönetimlerce Yürütülen Hizmetler, Legal İSGHD, 2/2004, s.474-490. **aynı yazar**, Grundzüge des Sozialrechts in der Türkei, ZIAS, 1/1996, s.1-20.

²⁴ Sosyal Güvenlik reformu için örneğin Bkz.: **Kamu-İş**, Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Semineri, Ankara, 2007, **Tisk**, Sosyal Güvenlik Yasa Tasarıları'nın Değerlendirilmesi Semineri, Ankara, 2005. **Ali Güzel**, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?, çalışma ve Toplum, sayı:7, 4/2005, s.61-76.

kapsamında bu alanda bazı düzenlemeler getirilemeye çalışılmak istenmek ile birlikte bu yardımların etkinlikleri de tartışma konusu oluşturmaktadır²⁵.

b) Aktif Politikalar

Aktif istihdam politikaları boyutuna baktığımız zaman ise yine maalesef çok başarılı bir uygulama karşımıza çıkmamaktadır. Aksi halde çalışmanın başında da ifade edildiği gibi, istihdama ilişkin veriler çok daha farklı bir boyut ortaya koyacaktır. Ancak bu alanda, gecikmiş ve kanaatimizce yetersiz olsa da, son yıllarda önemli bir takım adımların atılmadığını iddia etmek mümkün değildir. Bu alandaki son gelişmelere kısaca aşağıdaki gibi ortaya koymak mümkündür.

1) İşe Aracılık Tekelinin Ortadan Kaldırılması

Bu alandaki en önemli gelişme hiç şüphesiz olarak işe aracılık tekeli olarak adlandırdığımız uygulamaya son verilmiş olunmasıdır. Bilindiği gibi kısa bir süre öncesine kadar işe aracılık konusunda çok sınırlı sayıdaki istisnai uygulama dışında tek yetkili kurum eski adıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu, yeni adıyla İş-Kur idi. Yeni İş Kanunu²⁶ ile özel istihdam bürolarının kurulmasına²⁷ ve faaliyet göstermelerinin yolu açılmıştır.

Tablo 3: Özel İstihdam Bürolarının Başarı Bilançosu

	Başvuru			İşe Yerleştirilen		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
2004	61.605	55.007	116.612	930	247	1.177
2005	444.391	363.439	807.830	6.571	4.009	10.580
2006	1.533.881	1.238.909	2.772.790	12.527	7.267	19.794
2007*	---	---	---	72.319	18.200	90.519
Toplam	2.039.877	1.657.355	3.697.232	92.347	29.723	122.070

Kaynak: İş Kurumu 2006 Yıllı ve 2007 Yılı Faaliyet Raporlarından derlenmiştir

²⁵ Reform paketi kapsamında sosyal yardımların yapılandırılması için Bkz.: **Kadir Arıcı**, Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı'nın Genel İlkeleri, İşleyişi, Yeterliliği Sorunu, Mercek, Temmuz 2006, s.112-122, **Nizamettin Aktay**, Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı (Taslağı) Üzerine Görüşler, Mercek, Temmuz 2006, s.153-160.

²⁶ 4857 Sayılı İş Kanunu, Kabul tarihi: 22.5.2003, Yayımlı tarihi: RG. 10.6.2003, No: 25134

²⁷ Bkz.: İş Kanununun 90.maddesine.

Bu konudaki uygulamaların şimdiye kadar çok başarılı olduğunu iddia edebilmek mümkün değildir. Nitekim İş-Kur'un son verilerine göre Türkiye'de halen 241 istihdam bürosu faaliyet göstermektedir.²⁸ Bunların çoğunluğu tahmin edilebileceği gibi, başta İstanbul ve diğer büyük kentlerde özellikle de sanayinin yoğun olduğu bölgelerde faaliyet göstermektedirler. Sayı itibariyle çok da azımsanmayacak bir boyuta olmalarına karşın bizim açımızdan önemli olan husus, işsizlerin işe yerleştirme konusunda sağladıkları başarı düzeyidir. İş Kurumun 2006 yılı Faaliyet Raporunda yıllar itibariyle özel istihdam bürolarına başvuruda bulunmuş ve işe yerleştirilmiş olan kişilerin dökümü verilirken²⁹, 2007 yılı Faaliyet Raporunda sadece işe yerleştirilenlerin sayıları verilmiştir. Kurumun hangi gerekçe ile başvuruların sayılarının tablodan çıkartılığını anlamak oldukça güçtür. Halbuki 2006 yılı raporunda olduğu gibi başvurular ile işe yerleştirilenler birlikte değerlendirilseydi, özel istihdam bürolarının etkinliği analiz edilebilecektir. Bunun ile birlikte Kurumun diğer yayınlardan da en azından bu çalışma kapsamında, tam olarak 2007 yılı içinde kaç kişinin özel istihdam bürolarına başvurdukları tespit edilememiştir.³⁰

2007 Raporuna göre 90.519 kişinin özel istihdam büroları aracılığı ile işe yerleştirildiği anlaşılmaktadır. Bir yıl öncesine bu rakam 19.794 olarak açıklanmıştı. Diğer bir ifade ile bir yıl içinde 4,5 katlık bir artış söz konusudur. 2006 yılında 1005, 2007 yılında 51 yeni büroya izin verildiğinden kuşkusuz olarak bu önemli başarı artışının ardında hangi nedenin veya nedenlerin yatığının sorgulanması gerekmektedir. Ancak bu soruların yanıtını rapordan okuyabilmek mümkün değildir. Bürolar daha etkin veya çalışma yöntemlerini değiştirdiklerinden dolayı mı, işgücü piyasasındaki gelişmelerden ötürü başvuran sayısının önceki yıla göre astronomik olarak artışından dolayı mı, işe yerleştirenlerin % 450'lik bir başarı artışının sağlandığı anlaşılamamaktadır.

İş-Kur doğal olarak halen kendisinde işe aracılık faaliyetine devam etmesine rağmen, bu alanda önemli atılımlar içersinde bulunduğunu söyleyebilmemiz yine de mümkün değildir. Bir iyileşeme görünse de eskiden olduğu gibi daha çok yasa yoluyla istihdam edilmesi zorunlu olan kişilere aracılık eden ve daha çok kamuya yönelik istihdam hizmeti veren bir kurum oma özelliğini sürdürmektedir. Nitekim 2007 yılında kuruma toplam 656.969 kişi başvurmuş olmasına karşın ancak 111.335'i bir işe yerleştirmiştir ki, bunların 16.936'sı kamu kesiminde işe başlamışlardır.³¹

²⁸ <http://statik.iskur.gov.tr/tr/O2S2/iller/01-T%27c3%bcm%20Liste.pdf> erişim 30.07.2008.

²⁹ Bkz.: http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/2006_yili_faaliyet_raporu.pdf erişim 30.07.2008

³⁰ Bkz.: http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/2007_yili_faaliyet_raporu.pdf erişim 30.07.2008

³¹ Karş.: İş-Kurumu 2007 yılı Faaliyet Raporunu, s.25.

ii) Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesi

İş hukuku aracılığı ile iş alanların oluşturulması yönünde kanaatimizce en etkin araçlardan birisi, esnek istihdam modellerin uygulanması yönündeki yasal engellerin ortadan kaldırılması için gerekli tedbirleri almaktır. Bugün Almanya, Hollanda gibi birçok ülkede esnek çalışma modellerinin başarı ile uygulandığını ve çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi yolunda önemli çalışmaların altına imza atıldığı görülmektedir.³²

Türkiye’de de bilindiği üzere bu alanda yeni İş kanunu ile önemli adımlar atılmış, çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi ve esnek istihdam modellerinin hayata geçirilmesi yolunda yoğun tartışmalar sonucunda belirli bir ölçüde mesafe kat edilmiştir. Şüphesiz olarak yasa koyucunun bu yönde bir karar almasının ardında, iş dünyasından gelen çağrılar yanında, akademisyenler tarafından da yıllardan beri esnek istihdamın işsizlik ile mücadele konusunda önemli bir araç olarak değerlendirilmesi gerektiği şeklindeki çağrılarımız belirli ölçüde etkili olmuştur. Ancak doğrusu, halen mevzuata yer alan uygulamaların yeterli olduğu kanısında değiliz. Esneklik bir anlamda aktif bir istihdam politikası aracı olarak Türkiye’de de kabul görmüş olmasına karşın, şu ana kadar etkinliğini akademik düzeyde ölçen bir çalışma bildiğimiz kadarıyla yapılmamıştır.

iii) Mesleki Eğitim ve Yetiştirme Kursları

Aktif istihdam politikaları içersinde hiç şüphesiz olarak en önemli enstrümanı mesleki eğitim, yeniden eğitim kapsamında verilen yetiştirme kursları gelmektedir. Bu kurslar ile hedeflen temel amacın, işsizlere, işgücü piyasasının talep etmiş olduğu işgücünü yetiştirebilmek amacıyla vasıflarını günün koşullarına göre yeniden ayarlanması olduğunu söyleyebilmemiz mümkündür.

Bu hedef doğrultusunda verilen eğitimler, vasıfsız, yarı vasıflı ve hatta vasıflı olarak kabul etmiş olduğumuz işgören gruplarının tümüne yönelik olabilmektedir. Özellikle küreselleşen dünyamızda, bugün vasıflı olarak, hatta üstün vasıflı olarak kabul ettiğimiz bir kimse, kısa bir süre sonra uygulamaya alınan yeni teknolojiler, üretim – yönetim teknikleri gibi uygulamalar nedeniyle eğitim almaması halinde vasıf düzeyinin düşmesine neden olmaktadır. Bu tip eğitimler genellikle işletme içersinde verilmek ile birlikte, aktif iş hayatının dışında kalan, kısaca işsiz hale gelen kişilerin, yeniden iş bulabilmeleri vasıf düzeylerini artırmaları, yeniden vasıflandırılmaları ile yakından ilgilidir. Bu nedenle işsizlerin yeniden bir iş bulabilmelerine yardımcı olabilmek için eğitimin rolü büyüktür.

³² Karş.: *Alpay Hekimler*, Sosyal Politika Boyutunda Almanya’da Esnek Çalışma Modelleri – Avrupa Birliği ve Federal Almanya Mevzuatı Işığında Türkiye İçin Perspektifler, TİSK, Ankara, 2006.

Türkiye'deki uygulamanın ne yönde şekil aldığına baktığımız zaman, maalesef bu alanda da adeta emekleme devresinde olduğumuzu görmekteyiz. İş-Kur, işgücü yetiştirme kurslarını kendi içinde altı grup olarak sınıflandırmaktadır. Bunlar sırasıyla:

- 1- İstihdam garantili iş yetiştirme kursları,
- 2- Kendi işini kurmak isteyenlere yönelik iş yetiştirme kursları,
- 3- Meslek geliştirme kursları,
- 4- Özürlülere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon faaliyetleri,
- 5- Hükümlülerin mesleki eğitimlerine yönelik çalışmalar,
- 6- İşsizlik sigortası kapsamında işsizlere verilen eğitimlerdir.

Son üç grubu özelliklerinden ötürü bir tarafa koyacak olursak, esas itibariyle mesleki eğitim kapsamında 3 faaliyetin öne çıktığını görmekteyiz.

İstihdam garantili kurs kavramından, Kuruma kayıtlı herhangi bir mesleği yada iş piyasasında geçerli bir mesleği olmayan işsizlerin, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilerek istihdam edilmelerini amaçlayan kurslar anlaşılmaktadır. 2006 yılı sonu verilerine göre³³ bu kapsamda 246 kurs açılmış olup 5.025 kursiyer katılmıştır. Ancak katılımcıların tamamının gerçekten istihdam edilip edilmediklerini, nerede, ne süre ile istihdam edildikleri konusunda bilgi sahibi değiliz.

İkinci gruba baktığımız zaman, yani kendi işlerini kurmaya yönelik açılan kurs sayısının 2006 yılında 38 olduğunu ve toplam sadece 648 kişinin bu kurslara iştirak ettiklerini görmekteyiz. Bu kişilerden yine kaçının bir iş kurmaya başardıkları ayrı bir muammadır.

Üçüncü grup olarak gösterilen mesleki eğitim kurslarına ilişkin olarak ise herhangi bir sayısal veri bulunmamaktadır. Buradan anlaşılmaktadır ki, bu alanda herhangi bir çalışmada bulunulmamaktadır.

Buradan açıkça görüyoruz ki, resmi olarak dahi 2 milyondan fazla işsiz olduğu kabul edilen bir ülkenin aktif işgücü politikalarını şekillendirmek ve uygulamaktan sorumlu olan bir kurum, 2006 yılı içinde ancak çok sınırlı sayıda kurs açabilmiştir ki, daha önceki yıllarda da

³³ ayrıntılar için Bkz.:<http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statisgucuyetistirmekursl> erişim 30.07.2008

uygulamanın farklı olmadığını görmekteyiz.³⁴ Kendi işini kuracaklara yönelik kurs adı altında verilen eğitimlerin yöresel özellikler dikkate alınarak uygulandığı ifade edilmektedir. Bir an için gerçekten vermiş olduğunuz eğitimin işsizlerin yeniden ekmeklerini ele alabilecek bir düzeyde yeterli olduğunu kabul ettiğimiz zaman dahi, o işini icra edilmesi için mali kaynakları hazır edilmediği sürece programın başarısından söz edebilmeniz mümkün olmayacaktır.

iv) İş ve Meslek Danışmanlığı

Aktif istihdam politikaları arasında değerlendirilen ve nispeten de yeni bir uygulama olarak kabul edilen iş ve meslek danışmanlığı uygulaması, İş-Kur tarafından hızla geliştirilen ve uygulanan bir politika olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada hedeflenen esas amaç, meslek seçme konusunda adaylara danışmanlık hizmeti verilmesidir ki, bu hizmet ilk ve orta öğretim aşmasından başlamakta olup, işsizlik ödeneği alanlardan uzun süreli işsizlere kadar geniş bir kesimi kapsamaktadır. Bugün bu hizmet İş-Kur’a bağlı toplam 42 il ve şube müdürlüklerince verilmektedir.³⁵ Hizmetlerden ne oradan yararlanıldığına ve bunların etkinliğini değerlendirebilecek veriler elimizde yoktur. Bununla birlikte, bir aktif istihdam politikası aracı olarak, bu alana gösterilen ilginin memnuniyet verici olduğunun altının önemle çizilmesi gerekir.

v) Çeşitli Yasalar ile İstihdamı Artırmaya Yönelik Teşvikler

İstihdamın artırılmasına yönelik olarak çeşitli hükümetler döneminde, esas hedef başta yatırımları teşvik etmek olsa da, çeşitli yasalar kabul edilmiş ve bu yasalara aynı zamanda istihdamın artırılmasına yönelik olarak çeşitli tedbirlere yer verilmiştir. Ancak bir kez daha ifade edilmesi gerekir ki bu yasaların hiçbir doğrudan istihdamı artırmaya yönelik olarak kabul edilmediğinden ötürü, bir istihdam politikası aracı olarak değil, sadece destekler mahiyetinde uygulamalar olarak değerlendirilmesi mümkündür.

III. Geleceğe Yönelik Perspektifler ve Genel Değerlendirme

Kalkınma planlarında, özelliklede 1985-1989 dönemini kapsayan beşinci beş yıllık kalkınma planından itibaren istihdam sorununun çözümüne ilişkin olarak öneriler getirilmiştir. Ancak

³⁴ Karş.: <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statisgucuyetistirmekursl> erişim, 30.07.2008.

³⁵ <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statisvemeslekdanismanlig> erişim 30.07.2008

bu önerilerin hiçbir zaman tam olarak hayata geçirilmediğini görmekteyiz.³⁶ Bu da bize planlamanın işin bir boyutunu, uygulamaya alınmasının ise bir başka boyutunu oluşturduğunu ve plan ile uygulamanın birbiriyle örtüşmediği gerçeğini bir kez daha ortaya koymaktadır.

Türkiye, bir taraftan kronikleşen bir işsizlik olgusu ile karşı karşıya iken, diğer taraftan da giderek artan oranda vasıflı bir işgücü ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Nitekim Sağlık Bakanlığının bir taraftan halk arasında “ithal doktor” olarak adlandırılan uygulamaya kısa bir süre önce geçmek istemesi, yani dışarıdan hekim getirilmek yoluyla sağlık personeli ihtiyacının karşılanmasını istemesini, sanayide giderek artan teknik eleman ihtiyacına cevap verilememesi, önemli bir işaret olarak algılamak gerekir. Bir taraftan artan işsizlik, diğer taraftan yükselen vasıflı işgücü açığı ekonomik gelişmeye de engel olmakta, tedbir alınması halinde ise daha da içinden çıkılmaz sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Çalışmanın karşılığında elde edilen ücret, halen Türkiye’de de toplumun geniş bir kesiminin en önemli gelir, hatta geçim kaynağını oluşturmaktadır. Normal olarak, bu ücretlerin aynı zamanda sosyal sigortalar kapsamında ve konumuz bağlamında işsizlik halinde sağlanan edimler için de esas gelir kaynağını oluşturması gerekmektedir. Ancak kayıt dışılığın boyutu, sadece işgücü piyasası politikalarının belirlenmesini güçleştirmemekte, bunun yanında sosyal güvenlik kurumları üzerindeki yükün artmasına, işsizlere gerekli teşviklerin sağlanmasını, kaynak ayrılmasını zorlaştırdığı gibi, tüm ekonominin olumsuz bir seyir izlemesine neden olmaktadır.

Bu kapsamda alınması gereken en önemli tedbir, kayıt dışı istihdam sorununun çözümlenmesi yolunda çalışmalara hız kazandırmaktadır. Bakanlığın bu konuda bir takım çalışmalar içersinde bulunduğunu bilmemize karşın,³⁷ somut bir adımın da henüz atılmadığı ortadadır. En azından mevcut yapıyı dönüştürecek bir sonuç bulunmamaktadır.

İş Kurumunun 2006 yılına ait Faaliyet Raporunda yer alan bir ifade oldukça düşündürücüdür. Öyle ki anılan raporun 28. sayfasında “Ulusal İstihdam Politikası Belirleme Çalışmaları” başlığı altında tek paragraflık bir ifadeye yer verilmiştir.

“Ulusal İstihdam Politikasının Oluşturulmasına yardımcı olmak, istihdamın korunması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi tedbirlerini belirlemek ve önerilerde bulunmak ile görevli Kurumumuz Genel Kurulu, üçüncü toplantısını sosyal taraf ve kamu

³⁶ Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer verilen istihdam ile ilgili düzenlemeler için Bkz.: **Şelale Uşen**, *Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları, Çalışma ve Toplum, Sayı:13, 2/2007, s. 83 vd. ayrıntılar için özellikle, Sami Güven, Türkiye’de Sosyal Planlama, Ezgi, Bursa, 1995.*

³⁷ Bkz.: *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yürütmüş olduğu KADIM (Kayıt Dışı İstihdamla Mücadele) Projesine, http://www.calisma.gov.tr/sgb_web/sunum/tr.pdf erişim 09.10.2007.*

kuruluşlarının temsilcilerinin katılımı ile 30 Kasım 2005 tarihinde Ankara’da gerçekleştirmiştir. III. Genel Kurul’da, ülkemizin istihdam ve işsizlik sorununun çözümüne ve ulusal istihdam politikaların oluşturulmasına yönelik tavsiye kararları alınmıştır”. Raporun 77 sayfasında ise 14 madde halinde tavsiye ve öneriler sıralanmıştır.

AB üye olma yönünde çaba gösteren ülkemizde halen ulusal bir istihdam stratejisinin belirlenmemiş ve bu yönde ciddi olarak kabul edilebilecek adımlar atılmış olması dikkate değerdir. Çeşitli platformlarda, birçok akademisyen ve sivil toplum kuruluşu temsilcisi, konunun gerekliliğini ifade etmişlerdir. En azından bizim takip edebildiğimiz kadarıyla ciddi bir aşama kat edilmiş durumda değildir.

Ortaya koyduğumuz bu tablo bize açıkça göstermektedir ki, işgücü piyasası politikaları ve onların bileşenlerinin acilen revize edilmesi gerekmektedir. Ne uygulanan aktif, ne de pasif istihdam politikalarının başarılıdır. En azından bunların arzu edilen başarı seviyesinden uzak kaldığını görmekteyiz. Her ne kadar İstihdam paketi olarak adlandırılan 5736 sayılı kanun ile birtakım yeni düzenlemeler getirilmiş ise de, bunlar işgücü piyasasının sorunlarına çözüm bulmaktan çok uzak kalmaktadırlar.

İstihdam vergileri olarak adlandırdığımız maliyetler, istihdam piyasasının gelişmesini olumsuz yönde etkilemektedir.³⁸ Daha açık bir anlatımla istihdam vergilerinin yüksekliği, işverenlere haklı olarak yeni işçi istihdam etmek yerine, var olanlardan daha etkin kullanımlarına, işi taşeronla devretme - ki bunların çoğu kayıt dışı çalışmakta- ve önünü göremeyenler için siparişleri kabul etmeme, yani üretimden vazgeçilmesine kadar bir dizi sonucun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özetle istihdam vergilerinin yüksekliği kısa vadeli olarak, kamu gelirinin görünürde yükselmesine neden olurken, kayıtlı işveren ve işçinin dürüstlüğüne cezalandırılmasına, orta ve uzun vade de ise, genel olarak ekonominin ve toplumun olumsuz yönde bir seyir izlemesine neden olmaktadır.

Ortaya koymaya çalıştığımız gibi, gençler arasındaki işsizlik oranı, genel işsizlik oranının iki katını aşmış durumdadır. Bu da bize gösteriyor ki, gençlerimiz işgücü piyasamızın ihtiyacı olan becerilere sahip değildirler. Her yıl liselerden mezun olanların sadece altıda biri üniversitelere girerken, kalanı bir iş bulma ümidi ile kapı kapı dolaşmaktadırlar. Üniversite mezunlarının tümünün ise, en azından eğitim aldıkları alanda bir iş bulabilmeleri günümüzde imkansız hale gelmiştir. Bu tablo, gençleri iş sahibi yapabilmek için bir an önce gerekli reformları, yani üniversite kontenjanlarını artırmak değil, mesleki eğitim reformunu hayata geçirme ihtiyacını açıkça ortaya koymaktadır.

³⁸ Türkiye’deki istihdam yükü için Bkz.: Şükrü Kızılot/ Cem Kılıç/ Okan Müderisoğlu, AB Yolunda Mali Dünyamız, TİSK, Ankara, 2006, s.135 vd.

İşsizlerin, işgücü piyasasına yeniden intibaklarının sağlanmasına yönelik esas hedef, oluşturulan aktif istihdam politikalarının mutlak olarak gözden geçirilmesi ve yenilenmesini gerektirmektedir. İşgücü piyasasındaki gelişmeleri doğrudan etkileyecek olan, iş hukuku hükümleri, toplu sözleşme politikaları, çalışma süreleri politikaları, göç politikaları ile birlikte ele alınıp değerlendirilmesi gerekmektedir.

Tam istihdam hedefine ulaşmak çok zor görünmek ile birlikte, günümüzde global ölçüde istihdam koşullarının değiştiğini, hedefin normal yada tipik olarak adlandırdığımız istihdam biçiminden çok esnek modellere kaydığı göz önünde bulundurularak, istihdam politikalarını da bu gerçeğe göre şekillendirmemiz gerekmektedir. Kısacası, aktif istihdam politikaları uygularken, işçilerin daha mobil ve esnek hale gelebilmelerinin yolu açılmalıdır. Bu konuda da özellikle profesyonel amaçlı ödünç çalışma imkanının önünün çalışmasının, yani ödünç çalışma bürolarının kurulması gerektiğine inanmaktayız. Belki bu konuda duyulan kaygıları da gözeterik Almanya’da uygulamaya alınan “Personel Servis Acenteleri Modeline “ benzer bir uygulamaya geçmek ilk etapta yararlı olacaktır.³⁹

Pasif politikalar, yani işsizlik halinde sağlanan mali yardımlar konusunda mevcut düzenlemelerin daha etkin sonuçlara ulaşılacak biçimde bir kez daha revize edilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Kısacası, kişilerin işsiz kalmaları durumunda ortaya çıkan sosyal koruma ihtiyacına cevap vermek yolunda da günün koşullarına göre uyarılmanın yapılması gerekmektedir. Burada esnek istihdamın giderek yaygınlaşacağı ve mobilitenin de yükselecek olması gözden kaçırılmamalıdır.

³⁹ Bu model ile ilgili açıklamalar ve Türkiye’de uygulanabilirliği için *Bkz.: Alpay Hekimler*, Kamu Eliyle Ödünç Çalışmaya İlişkin Özgün Bir Model: PSA – Personel Servis Acenteleri Türkiye’deki İşsizlik Problemine Bir Çare Olabilir mi?, Legal İSGHD, 15/2007, s. 1013-1036.

Kaynaklar:

Aktay Nizamettin, Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı (Taslağı) Üzerine Görüşler, Mercek, Temmuz 2006, s.153-160.

Arıcı Kadir, Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı’nın Genel İlkeleri, İşleyişi, Yeterliliği Sorunu, Mercek, Temmuz 2006, s.112-122.

Ata Namık, Türkiye’de İşgücü Piyasasının Yapısı ve Genç İşsizlik, TİSK Akademi, Özel Sayı 1/2007, s.109-119.

Baur Ulrich, Erster Schritt zur Umsetzung des Hartz-Konzepts, Bundesarbeitsblatt, 1/2003, s.4-9.

Başterzi Süleyman, İşsizlik Sigortası, Ankara, 1996.

Bayreuther Werner, Die Vorschläge der Hartz-Kommission, NZA, Sonderbeilage, 1/2004, s.3-14.

Bieback Karl Jürgen, Fördern und Fordern – Kontinuität und Brüche im Arbeitsförderungsrecht der Hartz-Gesetze, Kritische Justiz, 1/2003, s.25-34.

Bizer Kilan /Sesselmeier Werner, Reform Projekt Deutschland, Primus Verlag, Darmstadt, 2004.

Blanke Thomas, Die Hartz-Reformen – Kurswechsel im Arbeits und Sozialrecht, Kritische Justiz, 1/2003, s.2-6.

Bontrup Heinz / Marquardt Ralf, Hartz und die vulgär neoliberale Ideologie des Arbeitsmarktes, Gewerkschaftliche Monatshefte, 2/2003, s.93-103.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin, 2002.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Fragen & Antworten SGB II, Bonn, 2007.

Ekin Nusret, İşsizlik Sigortası – Teorik Boyutları ve Dünya Uygulamaları, Ankara, 2004.

Gagel Alexander, SGB III Arbeitsförderungsrecht, 31.Auflage, Beck, München, 2008.

Güven Sami, Türkiye’de Sosyal Planlama, Ezgi, Bursa, 1995.

Güzel Ali, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm Mü?, Çalışma ve Toplum, Sayı:7, 4/2005, s.61-76.

Hekimler Alpay, İstihdam Paketinin İşsizlik Sigortası Alanındaki Düzenlemelerine İlişkin Genel Eleştiriler, Mercek, Temmuz 2008, s.112-119.

Hekimler Alpay, Sosyal Politika Boyutunda Almanya’da Esnek Çalışma Modelleri – Avrupa Birliği ve Federal Almanya Mevzuatı Işığında Türkiye İçin Perspektifler, TİSK, Ankara, 2006.

Hekimler Alpay, Kamu Eliyle Ödünç Çalışmaya İlişkin Özgün Bir Model: PSA – Personel Servis Acenteleri Türkiye’deki İşsizlik Problemine Bir Çare Olabilir mi?, Legal İSGHD, 15/2007, s. 1013-1036.

Hickel Rudolf, Hartz Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten, Aus Politik und Zeitgeschichte, 7/2003, s.7-9

Kamu-İş, Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Semineri, Ankara, 2007,

Kızılot Şükrü/ Kılıç Cem/ Müderisoğlu Okan, AB Yolunda Mali Dünyamız, TİSK, Ankara, 2006, s.135 vd.

Kleinhenz Gerhard/ Möller Ulrich/ Walwei Ulrich, Im Prinzip ja, aber... Abschließende Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission “Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt”, IAB-Kurzbericht, Nr:22, September 2003.

Konukman Aziz, Genç İşsizliği Sorununun Çözümü İstihdam Stratejisinden Geçiyor, TİSK Akademi, Özel Sayı 1/2007, s.135-146.

Kruse Jürgen/ Reinhard Hans-Joachim/ Winkler Jürgen, SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende – Kommentar, Beck, München, 2005.

Kutal Metin, İşsizlik Sigortasından Sağlanan Yardımlar ve Bunları Yapmakla Görevli Resmi Kurumlar, İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları, Kamu-İş, Ankara, 2003, s.193-204.

Lordoğlu Kuvvet, Türkiye’deki Çalışma Hayatının Bir Parçası Olarak Yabancı Çalışanlar, Çalışma ve Toplum, Sayı:14, 3/2007, s.11-28.

Lorduğlu Kuvvet/ Özer Şemsa, Enformel Sektör ve Sosyal Güvenlik: Sorunlar ve Perspektifler, Wirtschaftsforum, Friedrich Ebert Stiftung, İstanbul, 1998, s.5-22.

Niesel Klaus (Hrsg.), SGB III-Arbeitsförderung: Kommentar, Beck, München, 2007.

Pirler Bülent, Genç İşsizliği Sorunu ve Çözmeye Yönelik Politikalar, TİSK Akademi, Özel Sayı 1/2007, s.147-156.

Savcı İlkay, Genç İşsizliği: Eğitim ve İstihdam’da Sorunlar, Çözüm Arayışları, TİSK Akademi, Özel Sayı 1/2007, s.87-108,.

Selamoğlu Ahmet/ Lordoğlu Kuvvet, Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü, Belediye-İş Yayınları, Ankara, 2006.

Schmid Güther, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission, Aus Politik und Zeitgeschichte, 7/2003, s.2-6.

Sözer Ali Nazım, Yerel Yönetimlerce Yürütülen Hizmetler, Legal İSGHD,2/2004, s.474-490.

Sözer Ali Nazım, Grundzüge des Sozialrechts in der Türkei, ZİAS, 1/1996, s.1-20.

TİSK, Kadın İstihdamı Zirvesi Bildiriler Kitabı, Ankara, 2006.

TİSK, Sosyal Güvenlik Yasa Tasarıları’nın Değerlendirilmesi Semineri, Ankara, 2005.

Tuncay Can, “İşsizlik Sigortasının Kapsamı ve Sigorta Yardımlarına Hak Kazanma Şartları”, İşsizliğin İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Açısından Sorunları, Kamu-İş, Ankara, 2003, s.31-50.

Tuncay Can, Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri, 10 Bası, Beta, İstanbul, 2002.

Uşen Şelale, Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları, Çalışma ve Toplum, Sayı:13, 2/2007

Wagner Alexandra/Schuldt Karsten, Arbeitsmarktpolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den Ostdeutschen Arbeitsmarkt, Arbeitsheft: 34, Otto Brenner Stiftung, Berlin ,2003.

Yamak Rahmi/ Maraş Zehra, Türkiye’de İşgücüne Katılma ve İşsizlik, TİSK Akademi, 2/2006, s.64-77.

© 2008 by the author(s)

Doç. Dr. Alpay Hekimler

1973 yılında Almanya'da doğmuştur. Uludağ Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümünde lisans eğitimini tamamladıktan sonra İstanbul Üniversitesi İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri alanında yüksek lisans çalışmalarına başlayan Alpay Hekimler 1999 yılında yüksek lisans derecesini almıştır. Aynı yıl İstanbul Üniversitesi Doktora eğitimine başlayan Hekimler, Max-Planck Enstitüsünün davetlisi olarak Enstitüsünde ve Münih Ludwig Maximilian Üniversitesinde tez çalışmalarında bulunmuştur. 2004 yılında Doktor unvanını alan Alpay Hekimler doktora sonrasında çalışmalarda bulunmak üzere Münih ve Köln'deki Max-Planck Enstitüleri tarafından Misafir Öğretim Üyesi olarak davet edilmiştir. 2006 yılında Doçent olan Alpay Hekimler, Aralık 2007'de İstanbul Üniversitesinden, Namık Kemal Üniversitesine geçmiştir. Kendisi halen Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü görevini sürdürmektedir.

Başta, AB - Türkiye İlişkileri, Karşılaştırmalı Endüstri İlişkileri, Sosyal Politika, Uluslararası Sosyal Politika, İşgücü Piyasası, Türk- Alman ve Avrupa İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Çalışma Süreleri ve Modelleri, Yönetime Katılım, Çokuluslu Şirketler ve Doğrudan Yatırımlar ve de Enerji konusunda çalışmalar yürütmektedir.

Kendisinin araştırdığı konular kapsamında yayınlanmış çok sayıda telif ve çeviri makalesi bulunduğu gibi, yayınlanmış telif ve derleme olmak üzere toplam sekiz kitabı bulunmaktadır. Yurtdışında da ağırlıklı olmak üzere çalışma konuları ile ilgili olarak çok sayıda Konferans vermiş ve tebliğler sunmuştur.

ahekimler@nku.edu.tr

