

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE SOSYAL GÜVENLİK
UYGULAMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Oğuzhan DEMİRHAN

DANIŞMAN

Prof.Dr. Hakan KESER

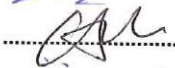
İzmir, 2015

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi 2013800159
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : OĞUZHAN DEMİRHAN
Tez Başlığı : İşsizlikle Mücadelede Sosyal Güvenlik Uygulamaları: Türkiye Örneği

Savunma Tarihi : 10/06/2015
Danışmanı : Prof.Dr.Hakan KESER

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr.Hakan KESER	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Coşkun SARAÇ	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.İbrahim GÜRLER	GEDİZ ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği ☒
Oy Çokluğu ()

OĞUZHAN DEMİRHAN tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "İşsizlikle Mücadelede Sosyal Güvenlik Uygulamaları: Türkiye Örneği" başlıklı Tezi () / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “ **İşsizlikle Mücadelede Sosyal Güvenlik Uygulamaları: Türkiye Örneği** ” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Oğuzhan DEMİRHAN

..... // 2015

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

İşsizlikle Mücadelede Sosyal Güvenlik Uygulamaları: Türkiye Örneği

Oğuzhan DEMİRHAN

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkiler Anabilim Dalı

Çalışma Ekonomisi Ve Endüstri İlişkileri Programı

İnsanlık tarihinin en eski çağlarından beri varolan sosyo-ekonomik, mesleki ve fiziksel riskler insanların geleceğe yönelik endişelerini arttırmıştır. Bu nedenle insanlar, kendilerini koruyacak ve geleceğe umutla bakabilmelerine yardımcı olabilecek bir sosyal güvenlik sistemine ihtiyaç duymuşlardır. Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından yürürlüğe konulan 102 sayılı sözleşmede, toplumsal riskler 9 sınıfa ayrılarak, bu risklerle mücadele edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Tezimizin de konusunu oluşturan İşsizlik, Uluslararası sözleşme metninde yer alan bir sosyo- ekonomik risk olarak tanımlanmıştır.

Bizde çalışmamızda işsizlikle ilgili bilinmesi gereken kavramları, işsizliğin nedenlerini, sonuçlarını ve çözüm önerileriyle birlikte işsizlikle mücadelede Türkiye’de uygulanan sosyal güvenlik politikalarını irdelemeye çalıştık. Özellikle sonuç bölümünde işsizlik sigortası veya sosyal yardımlar kapsamında yapılan ödeme ve yardımların etkin kullanılmasına ilişkin önerilerde bulunduk.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İşsizlikle Mücadele Yöntemleri, İşsizlik sigortası, Sosyal Koruma, Sosyal Güvenlik,

ABSTRACT
Master Thesis
Social Security Practices in Struggling with Unemployment:
The Case of Turkey
Oğuzhan DEMİRHAN

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of Labour Economics and Industrial Relations
Labour Economics and Industrial Relations Program

Since the ancient eras of humanity, socio economic, physical and occupational risks are rising people's doubt about future. For this reason, people need to a social security system to feel confident, save themselves and look up to the future. By the agreement (nr. 102) is implemented by ILO, social risks are divided in 9 categories and struggle against them is underlined. Unemployment is defined as a social risk in the international agreements and also this is the thesis statement of our viewpoint.

In our study, we take hand the social security politics of Turkey to struggle against unemployment with terms about unemployment, reasons of them, outcomes and solutions advices. At the conclusion part, we especially bring advices about using the unemployment insurance and social aids efficiently.

Keywords: Unemployment, Methods of struggle Unemployment, Unemployment Insurance, social protection, Social security.

İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	ii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLolar LİSTESİ	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞGÜCÜ, İSTİHDAM, İŞSİZLİK, SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL KORUMAYA İLİŞKİN KAVRAMLAR

1.1. İŞGÜCÜ KAVRAMI	3
1.1.1. İşgücü Talebi	4
1.1.2. İşgücü Arzı	5
1.2. İSTİHDAM KAVRAMI	6
1.2.1 Tam İstihdam	7
1.2.2. Eksik İstihdam	7
1.3. İŞSİZLİK KAVRAMI	8
1.3.1. Açık İşsizlik	10
1.3.2. Gizli İşsizlik	11
1.3.3. Yapısal İşsizlik	11
1.3.4 Arızı İşsizlik	12
1.3.5. Teknolojik İşsizlik	12
1.3.6. Mevsimsel İşsizlik	12
1.3.7. İrادی İşsizlik	13
1.3.8. Gayri İrادی (Gönülsüz) İşsizlik	14
1.3.9. Doğal İşsizlik	14

1.4. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI	16
1.4.1 Sosyal Güvenliğin Konusu	17
1.4.2 Sosyal Güvenliğin Amaçları	18
1.4.3. Sosyal Güvenliğin Araçları	18
1.4.3.1. Sosyal Sigortalar	19
1.4.3.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler	20
1.5.SOSYAL KORUMA KAVRAMI	21
1.5.1.Gelir Güvencesi	22
1.5.2. Sosyal Dayanışma	22
1.5.3. Ekonomik ve Sosyal Gelişime Katkı	23
1.5.4. Toplumsal Barış	23
1.6. YOKSULLUK VE MUHTAÇLIK	23
1.6.1. Yoksulluk	23
1.6.2.Muhtaçlık	24
1.6.3. Yoksulluğun Nedenleri	25

İKİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİĞİN NEDENLERİ, ÖZELLİKLERİ, SONUÇLARI VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE YÖNTEMLERİ

2.1. İŞSİZLİĞİN NEDENLERİ	27
2.1.1.Hızlı nüfus artışı	28
2.1.2.Tarım Açılacak Yeni Alanların Marjinal Sınıra Gelmesi	29
2.1.3. Kırsal Kesimden Kentlere Doğru Başlayan Akım Ve Kentleşmenin Hız Kazanması	30
2.1.4.Ekonomik Krizler (Ekonomik istikrarsızlık)	30
2.1.5. Siyasi İstikrarsızlık	31
2.1.6. Özelleştirme Uygulamaları	32
2.1.7. İç Göçler	32
2.2. İŞSİZLİĞİN ÖZELLİKLERİ VE SONUÇLARI	33
2.2.1. İşsizliğin Özellikleri	34
2.2.1.1. İş gücünün Çoğunluğu Tarımsal Alanlarda Çalışmaktadır	34

2.2.1.2. Nüfus Artış Hızına Bağlı Büyüyen Genç Nüfus	35
2.2.1.3 Genel İşgücüne Katılım Oranının Ve Kadınların İşgücüne Katılım Oranının Uluslararası Karşılaştırmalara Göre Düşük Olması	35
2.2.1.4 Okur-Yazar Olmayanlar Dahil Olmak Üzere Lise Altı Eğitimliilerin Toplam İşgücünün Yarısından Fazlasını Oluşturması	36
2.2.1.5 Türkiye'de İşgücüne Katılımın Yanı Sıra İstihdama Katılım Oranı Da Çok Düşüktür	37
2.2.1.6 İşgücü Piyasasının Sektörel Dağılımı	37
2.2.2.İşsizliğin Sonuçları	38
2.3. İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE YÖNTEMLERİ	39
2.4. İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE İSTİHDAM POLİTİKALARI	41
2.4.1.Aktif İstihdam Politikaları	43
2.4.1.1.Kamu Çalışma Programları	45
2.4.1.2. İş Arama Yardımları ve İstihdam Hizmetleri	47
2.4.1.3. Mesleki ve Yeniden Mesleki Eğitim Programları	47
2.4.1.4. Bağımsız Çalışma Programları	50
2.4.1.5. Sübvansiyonlu İstihdam Programları	50
2.4.1.6. İşsizlere Sağlanan Ödeme Desteği	51
2.4.1.7. İş ve Meslek Danışmanlığı ve Özel İstihdam Büroları	52
2.4.1.8. Aktif İstihdam Politikalarının Olumlu Ve Olumsuz Yanları	53
2.4.2.Pasif İstihdam Politikaları	55
2.4.3.Türkiye’de Uygulanan Aktif İş Gücü Politikaları	56
2.5. ÇALIŞMA PAYLAŞIMI	58

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI

3.1.İSTİHDAM YARATMAYA YÖNELİK TEŞVİKLER	60
3.1.1 Kısa Çalışma Ödeneği	61
3.1.2.İşverenin Ödeme Aczine Düşmesi	62
3.1.3. Sigorta Prim Teşvikleri	63
3.1.3.1.SGK Primi İşveren Payında Beş Puanlık İndirim	63

3.1.3.2. Özürlü İstihdamı Destekleri	65
3.1.3.3. Ek İstihdamı Desteği (4447 sayılı Kanun geçici madde 7)	66
3.1.3.4. Ek İstihdamı Desteği (4447 sayılı Kanun geçici madde 9)	68
3.1.3.5. Ek İstihdamı Desteği (4447 sayılı Kanun geçici madde 10)	69
3.1.3.6. Ar-Ge ve Destek Personeli İstihdamı Teşvikleri	73
3.1.3.7. Teşvik Belgeli Yatırımlarda İstihdamı Teşvikleri	74
3.1.3.8. Kültür İşletmelerinde İstihdamı Teşvikleri	75
3.2. İŞSİZLİK SİGORTASI YARDIMLARI	76
3.2.1. İşsizlik Sigortasının Doğusu ve Tarihi Gelişimi	78
3.2.2. İşsizlik Sigortasının Tanımı	80
3.2.3. İşsizlik Sigortasının Amaçları	81
3.2.3.1. Bireysel Amaçlar	81
3.2.3.2. Sosyal Amaçlar	82
3.2.4. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları	83
3.2.4.1. İradesi Dışında İşsiz Kalma Koşulu	83
3.2.4.2. Belirli Bir Süre Çalışma ve Prim Ödeme Koşulu	83
3.2.4.3. Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu	84
3.2.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı	85
3.2.6 Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması	86
3.2.6.1. İşin Kaybedilme Şekli	86
3.2.6.2. Prim Ödeme Koşulları	87
3.2.6.3. İŞKUR’a Başvurma	88
3.3.SOSYAL YARDIM ÖDEMELERİ	88
3.3.1 Koruma Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar ve Hak Kazanma Koşulları	90
3.3.1.1 Muhtaç Vatandaşlara Yapılan Sosyal Yardımlarda Aranılan Koşullar ..	90
3.3.1.1.1. Fakir ve Muhtaç Durumda Olmak	90
3.3.1.1.2. Türkiye’de İkamet Ediyor Olmak	91
3.3.1.1.3 Diğer Sosyal Güvenlik Kuruluşlardan Gelir ve Aylık Almamak	91
3.3.2. SYDV Tarafından Desteklenen Projeler ve Sosyal Yardımlar	91
3.3.2.1. Destek Projeleri	91
3.3.2.1.1 Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP)	91
3.3.2.1.2 Gelir Getirici Projeler	93

3.3.2.1.3 Sosyal Konut Projeler	94
3.3.3. SYDV Kapsamında Yapılan Nakdi ve Ayni Yardımlar	94
3.3.3.1 Aile Yardımları	95
3.3.3.1.1 Barınma Yardımları	95
3.3.3.1.2 Gıda Yardımları	97
3.3.3.1.3 Yakacak Yardımları	99
3.3.3.1.4 Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Sosyal Yardım Programı	99
3.3.3.2. Eğitim Yardımları	100
3.3.3.2.1 Eğitim Materyali Yardımları	100
3.3.3.2.2 Öğrenci Barınma, Taşıma, İaşe vb. Yardımlar	100
3.3.3.2.3 Yüksek Öğrenim Bursları	100
3.3.3.2.4 Şartlı Eğitim Yardımları	101
3.3.3.2.5 Ücretsiz Kitap Dağıtımı	101
3.3.3.3 Sağlık Yardımları	102
3.3.3.4. 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Yardımlar	103
3.3.4. Türkiye’de Sosyal Yardım Aktörleri	104
3.3.4.1. Kamusal (Merkezi Yönetim) Sosyal Yardımlar	105
3.3.4.2 Yerel Sosyal Yardımlar	105
3.3.4.3. Özel Sosyal Yardımlar	105
3.3.4.4.Sivil Toplum Sosyal Yardımlar	106
SONUÇ	107
KAYNAKÇA.....	110

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Özel İstihdam Bürolarınca İşe Yerleştirme Sayıları (2004-2013)	s.53
Tablo 2. Destekten Yararlanma Süresi	s.72
Tablo 3. Tarım ve Hayvancılık Destekleri	s.92
Tablo 4. Barınma Destekleri	s.94
Tablo 5. Gıda Yardımları (2008-2012)	s.98
Tablo 6. Yakacak Yardımları (2008-2011)	s.99
Tablo 7. Yüksek Öğrenim Bursları	s.101
Tablo 8. Her Bir Öğrenci İçin Yapılan Ödeme Tutarları (2012 Yılı)	s.101
Tablo 9. Ücretsiz Kitap Yardımları Kapsamında Aktarılan Kaynak (2005-2012)	s.103
Tablo 10. Sağlık Yardımları	s.103
Tablo 11. Muhtaç Aylık	s.104

GİRİŞ

İnsanlık, tarihin her safhasında kendini fakirlik, hastalık, muhtaçlık, kaza ve benzeri risklere karşı koruma ihtiyacı duymuş ve bu risklerin zararlarını telafi etmeye yönelik çeşitli yöntemler geliştirmiştir. Bu yöntemlerin günümüzdeki adı Sosyal Güvenlik sistemidir. Sosyal güvenlik, bireylerin bugünlerini ve geleceklerini çeşitli sosyal ve ekonomik risklere karşı güvence altına almayı amaçlamaktadır. Bünyesinde; sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigortaları barındırır. Sosyal yardımlar yoksul bireylere veya hanelere devlet tarafından yapılan para veya mal ve hizmet şeklindeki destekleri ifade etmektedir. Sosyal yardımların en temel hedefi, toplumun refahının artırılması ve yoksullukla mücadele olarak özetlenebilir.

Tarihin en eski çağlarından bu yana tüm insanlar sosyal güvenlik kapsamında bir yardıma ihtiyaç duymuşlardır. İnsanları bekleyen riskler her devirde farklı şekilde temayüz etmiş ve muhtaçlara yardım zounluluğu doğurmuştur. İnsanlar, yaşadıkları dönemlere göre sosyal yardım ihtiyaçlarını değişik araçlar yolu ile sağlamaya çalışmıştır. Bu yardım, kimi zaman ortak kabile dayanışması, kimi zaman dini dayanışma kimi zaman da yönetenlerin ve meslek localarının desteği sağlanmıştır. Günümüze gelinceye kadar kurumsal bir nitelik kazanamayan bu yardımlar, sanayi devrimi ve aile içi dayanışmanın azalması ile birlikte devletler tarafından üstlenilmeye başlanmıştır.

Sanayileşme ile birlikte makineleşmenin artması, işletmelerin çok sayıda işçi çalışması sonucunu doğurmuştur. Bununla birlikte meslek locaları ve örgütleri kapanmış veya iş yapamaz hale gelmiştir. Sanayi devriminin oluşturduğu üretim dürtüsü, çok yoğun bir şekilde işletilmeye başlanmış ve üretim miktarları artmıştı. Böyle bir ortamda yeni bir işçi sınıfı doğmuştu. İşte böyle bir ortamda işçilerin, sosyal korunma sorunları baş göstermiş, iş kazaları ve meslek hastalıkları artmış, daha önce bağımsız çalışan iş sahipleri birer bağımlı çalışan haline gelmiştir. Tabi uzun çalışma süreleri, malullük, hastalık gibi nedenlerle geçici ve sürekli iş göremezlik halleri, işsizlik sorunları da sanayi devrimi ile birlikte yepyeni bir şekilde ortaya çıkmıştır.

İşsizlik sorunu küreselleşen dünyada büyüyen bir problem haline gelmiştir. Bu problem ekonomik, sosyal ve ahlaki sorun niteliği taşımaktadır. Bu nedenle ülkeler uyguladıkları genel ekonomi politikaları içerisinde istihdam ve işsizlik sorununa büyük özen göstermektedir. Ayrıca, küreselleşme olgusuyla dolaşımı hız kazanan

uluslararası sermayenin, hızlı finansallaşma süreci içerisinde işsizlik verilerini de dikkate alarak yönünü belirlemesi, işsizlik sorununun ne denli büyük ve önemli bir problem olduğunu bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Türkiye’de de bir türlü çözülemeyen işsizlik sorunu mevcuttur. Ülkelerin ekonomi politikalarını, siyaset politikalarından bağımsız düşünmek oldukça güçtür. Siyaset politikaları hem ekonomik politikaları hem de sosyal politikaları kapsayan geniş bir yelpazedir. Sosyal politika özünde sosyal sorunlara çözüm bulma amacı ile oluşturulan politikalar. bir ekonomide üretim faktörlerinin tamamının üretim sürecinde kullanılması “tam istihdamı” ifade ederken, kullanılamaması durumu da “eksik istihdamı” ifade etmektedir. Bu tanımlamalar geniş anlamda tam istihdam ve geniş anlamda eksik istihdamı tanımlamaktaydı. Dar anlamda ise üretim faktörlerinden emek faktörünün üretim sürecine katılması –katılmaması tam ve eksik istihdamı tanımlamaktaydı. Emek faktörünün üretim dışında kalması sonucu oluşan durum da işsizlik durumudur. Ekonomik büyümedeki yavaşlama, bunun sonucunda ortaya çıkan talep yetersizliği, tarım toplumundan endüstri toplumuna dönüşüm çabaları, teknolojik değişim ve ilerlemelerden dolayı emek yoğun sektörlerden vazgeçilerek otomasyona yönelim işsizlik oluşumunun temel nedenleri arasında yer almaktadır.

Sosyal güvenlik sistemi denilince ülkemizde genelde sosyal güvenli kurumları olan SGK akla gelir. Oysa; bireyleri ve bakmakla yükümlü oldukları yakınlarını, her türlü sosyal riske bağlı olarak ortaya çıkacak gelir kayıplarına karşı koruyan her çeşit sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin kamusal sunumu sosyal güvenlik kavramı içinde yer almaktadır. Artık uluslararası belgeler ve kanunlarca da bir hak olduğu kabul edilen sosyal güvenliğe, ülkelerin gayri safi yurt içi hasıllarında ayrılan pay büyük oranlara ulaşmıştır.

Bu çalışmayla, Türkiye’nin işsizlikle mücadelede uyguladığı sosyal politikaların neler olduğunu ve sosyal güvenlik uygulamalarını incelemeye çalıştık. Çalışmamızın birinci bölümünde kavramsal çerçeve yolu ile tanımlamalardan ne anlatılmak istendiği, ikinci bölümde İşsizliğin nedeleri, özellikleri ve sonuçları, işsizlikle mücadele yöntemlerini, üçüncü bölümde de işsizlikle mücadelede sosyal güvenlik uygulamaları üzerinde durduk.

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞGÜCÜ, İSTİHDAM, İŞSİZLİK, SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL KORUMAYA İLİŞKİN KAVRAMLAR

1.1. İŞGÜCÜ KAVRAMI

İş gücü, “bir ülkedeki emek arzını insan sayısı yönünden ifade eden kavramdır”. Başka bir tanımlama ile “bir ülkedeki nüfusun üretici durumda bulunan yani ekonomik faaliyete katılan kısmıdır”. Diğer bir tanımlama ile işgücü, “nüfusun ekonomik etkiliği olan bölümüdür.”¹ İşgücü bir ülke açısından aslında bir tür sermaye kaynağıdır da. Bu sermaye türünü genel anlamda iktisatçılar beşeri sermaye olarak adlandırırlar. İşgücü piyasasını, işgücü arz ve talebinin karşılaştığı, belirli bir ücretin olduğu bir yer ve sosyal bir organizasyon olarak tanımlamak mümkündür. Diğer bir tanıma göre işgücü piyasası, iş arayan işsizler ile işçi arayan işverenlerin bir araya geldiği yerdir. İşgücü piyasası politikalarının hem ekonomik hem de sosyal anlamda çok yönlü işlevleri vardır. İşgücü piyasası politikalarının arz ve talep üzerindeki etkisi çok farklı biçimlerde olabilmektedir. Söz konusu müdahaleler, İşgücü piyasasında eşleştirmeye doğrudan ya da dolaylı olarak yardımcı olabilir.

İşgücü piyasası farklı katmanlardan/alt gruplardan oluşur. Yeni üretim teknikleri ve bilgi teknolojisinin gelişimi; istihdamda ciddi bir yapısal değişime neden olmaktadır. Bilindiği üzere endüstri toplumunun gelişiyiyle beraber istihdam içinde tarımın payı çok büyük ölçüde gerilemiş ve sanayinin payı ise toplam üretimde olduğu gibi istihdam içinde de artmıştır. 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren istihdam içerisinde sanayi payının ciddi şekilde gerilediği görülmektedir.²

Teorik olarak iş gücü iki bileşenden meydana gelir; halihazırda çalışanları ifade eden istihdam ve çalışmak istemelerine rağmen çeşitli nedenlerle herhangi bir işe yerleştirememiş kişilerin oluşturduğu işsizlik. Bu durum;

$$\text{İşgücü} = \text{İstihdam} + \text{İşsizlik}$$
 şeklinde formüle edilebilir.³

¹ Sebahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, 10.Basım, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1997, s.112

² Murad Kayacan, Türkiye de Beşeri Sermayenin Ekonomik Değeri ve Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırması. İzmir, Temmuz 2005, s. 67.

³ Mehmet Özay, Cem Kılıç, **Çalışma Ekonomisi Teorisi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2009, s.15.

Son yıllarda edilen veriler ve istatistiki çalışmalar şunu gösteriyor ki; İşgücütalebi tarım sektöründe büyük bir düşüş gösterirken, hizmetler sektöründe büyük bir artış göstermektedir. Özellikle bankacılık, Telekom ve müşteri ilişkileri alanında İşgücü talebi artmış durumdadır. İşgücü piyasası İşgücü arz ve talebinin karşılaştığı yerde oluşacaktır. Bu yüzden işgücü arz ve talebini ve bunları etkileyen unsurları bilmemizde yarar olacaktır.

1.1.1. İşgücü Talebi

İşgücü talebi, piyasada bulunan bütün işverenlerin talebinin toplamıdır. İşgücü talebi ile ücret arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Üretim yapan bir firmada işçi ücretlerinin artması, malların maliyetini yükseltecek, maliyetlerdeki artış fiyatları yükseltecek ve firmanın satışı azalacaktır. Bu durumda firma uzun süre satış yapamaz hale gelebilir. Böylelikle İşgücüpiyasasında bir talep daralması ortaya çıkacaktır. Bu daralmaya bağlı olarak işsizlik meydana gelecektir. ⁴

Firma açısından işgücü kısa dönemde de, uzun dönemde de değişen girdidir. Çıktı ve işgücü ilişkisi marjinal ürün ve ortalama ürün kavramlarında kendini ifade etmektedir. Marjinal ürün, son birim girdi tarafından üretilen ilave çıktıdır. Emegın marjinal ürünü, son birim istihdam edilen birey tarafından üretilen ilave çıktıdır.

Emegın marjinal ürünü: $MPL = TQ / TL$ dir.

İşgücü talebi için diğer iki kavram, emegın marjinal ürün hasılatı ve emegın ortalama ürün hasılatıdır. Marjinal ürün hasılatı, ilave üretim faktörü biriminin sağladığı hasılattır. Emegın marjinal ürün hasılatı, ilave istihdam edilen bir kişinin ürettiği çıktının satışından sağlanan ek hasılattır.

$$MRPL = \frac{\Delta TR}{\Delta L}$$

İşte firma; ücret oranı (işçinin marjinal maliyeti), emegın marjinal ürün hasılatına eşit olduğu noktaya kadar işgücü talep edecektir. Ücret oranı arttığında işgücü talebi düşmektedir. Ücret oranı azaldığında işgücü talebi artmaktadır.

⁴ İlker Parasız ve Melike Bildirici, **Modern Emek Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Mart, 2002, s. 12-13.

Ancak hemen belirtelim ki emeğe olan talep türetilmiş bir taleptir. Daha açık bir ifadeyle , diğer mal ve hizmetler çoğu tüketiciye sağladıkları faydaya göre talep edilirken, işgücü talebi ürettiği ürünlerin tüketiciler tarafından talep edilmesine bağlıdır. Dolayısıyla bu mallara olan talebin azalması işgücü talebinin azalmasına, artışı ise işgücü talebinin artmasına neden olacaktır.⁵

1.1.2. İşgücü Arzı

Aslında İşgücü arzını belirleyen temel etken ücret değildir. Çalışmak isteyen herkes çalışma saati, gayret, çalışma yeri, vb. Alanlarda tercihte bulunacaktır. Ancak şu yadsınamaz bir gerçektir ki; yüksek ücret her zaman İşgücüarzını arttıracaktır. Özellikle bir meslekteki ücret diğer mesleklerdeki ücretten fazla ise bu mesleğe olan talep artacaktır. İşgücü arzına etki eden faktörleri kısa ve uzun dönemde ele almak gerekmektedir. Kısa dönemde işgücü arzına etki eden faktörlerin başında şüphesiz ücret seviyesindeki artış ve azalışlar gelmektedir. Herşeyden evvel düşük bir ücret seviyesinde ücretlerde meydana gelen bir artış , boş gezmeyi tercih edenleri çalışmaya teşvik edebilir. Buna ilaveten daha yüksek ücretler, hali hazırda işgücüne dahil olan bazı şahısları daha fazla müddetlerle çalışmaya sevk edebilir. Bu her iki durumda da boş zamanlardan ücret lehine fedakarlık edilmiştir. ⁶

Ücret haddi artınca, kişinin boş zamana talebinin artıp artmayacağı ikame etkişinin gelir etkişinden büyük olup olmayacağına bağlıdır. Eğer negatif ikame etkişi >gelir etkişinden ise, ücret haddi artınca kişinin boş zamana olan talebi azalır. Buna karşılık çalışma talebi artar. Ücret artışı sebebiyle kişinin büyük bir zamanını çalışmaya tahsis etmesiyle ,ücret haddi ile kişinin çalışma arzusunu gösteren bireysel işgücü arz eğrisi pozitif eğimli olacaktır.

Uzun dönemde ise; bir ülkede işgücü arzına tesir eden faktörlerin başında şüphesiz nüfus gelmektedir. Nüfusun hacmi ve miktarı kadar, nüfusun bünyesi de işgücü arzına etki edecektir. Bunlara ilaveten başka bir factor olarak; İşgücü İştirak Oranının da emek arzı üzerinde geniş ölçüde tesir bırakmaktadır. Nüfus artışı ile birlikte ölümler, göçler ve hastalıklar, nüfusun işgücüne iştirak oranını olumsuz

⁵ Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayıncılık, Ekim, İstanbul, 2002, s.82.

⁶ Nusret Ekin, **İşgücü ve Ekonomik Gelişme**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1968, s. 28-29.

etkileyebilir. Ancak özellikle Malthus'un nüfus teorisine göre; ücret seviyesinde meydana gelebilecek bir yükselişe bağlı olarak evlenmeler ve doğumlar artacak, bu da nüfusta bir artışa neden olacaktır. Ancak bu teori devamlı surette artan ücretlere rağmen evlenme düzeyinde azalışlar nedeniyle geçerliliğini yitirmiştir.⁷

1.2. İSTİHDAM KAVRAMI

İstihdam deyimi günlük dilde hizmete almak ve çalıştırmak anlamına gelmektedir. Kuşkusuz çalışmanın amacı gelir sağlamaktır. İktisat biliminde de istihdam kavramı ile anlatılmak istenen farklı değildir. Bir ekonomik kavram olarak istihdamı, üretim faktörlerinin gelir sağlamak amacıyla çalışması ya da çalıştırılması olarak özlü bir şekilde tanımlayabiliriz. Bir ülke halkının refah derecesi ile o ülkede üretilen mal ve hizmetler arasında, aynı yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Öyleyse bir ülkede üretim faktörleri ne kadar az çalıştırılıyor ise; ekonominin üreteceği mal ve hizmet o kadar az olacaktır.⁸

İstihdam, “üretim faktörleri olan emek, sermaye, girişimci ve doğal kaynakların optimal kullanılarak üretim sürecine katılmasını” ifade etmektedir. Buradan da anlaşılacağı gibi istihdam kavramının kapsama alanı çok geniştir. Bu tanıma istihdamın geniş anlamda tanımı denilebilir. Dar anlamda bir tanımlama yapmak gerekirse, her bir üretim faktörünün, ayrı ayrı optimal kullanılarak üretim sürecine katılmasından bahsedebiliriz. Bu, istihdam kavramını hangi amaçla kullandığımızla ilgili bir durumdur. Örneğin biz çalışmamızın amacı bakımından üretim faktörlerinden olan emeğin optimal kullanılarak üretim sürecine katılmasını istihdam olarak algılamamız yanlış olmayacaktır. Öyleyse istihdam dar anlamı ile emeğin optimal kullanılarak üretim sürecine katılmasıdır.⁹

Çalışma ekonomisi açısından bakıldığında ise istihdam tanımlaması bireye özgü nitelik kazanmaktadır. İstihdam, belirli bir dönemde işi olanlar yani işe sahip olanlar şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya göre istihdam iki gruptan oluşmaktadır. “Maaş ve ücret ile çalışanlar” ve “bağımsız çalışanlar” şeklindedir.

⁷ Ekin, s. 41.

⁸ Tefik Pekin, **Milli Gelir- Para- İstihdam Makro Ekonomi**, Zeus Yayınları, İzmir, 2011, s.117.

⁹ Cemil Bekiroğlu, **Türkiye’de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi**, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Kadir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010, s. 5.

Görüldüğü gibi burada da kullanım amacına göre dar anlamda istihdam tanımlaması yapılmıştır. İstihdam ve çalışma kavramları da birbirinden farklı kavramlardır. İstihdam, belli bir bedel karşılığı piyasa ile olan ilişkiyi tanımlayan spesifik bir kavram iken, çalışma daha genel bir kavramdır. Kişi çalıştığı halde bir bedel almayabilir ve bu da istihdam şeklinde algılanmaz. Örneğin öğrencinin tez yazması bir çalışma faaliyetiyken, parasal karşılığı olmadığı için istihdam sayılmayacaktır.¹⁰

1.2.1 Tam İstihdam

Bir ekonomide üretim faktörlerinin tümü üretime katılıyorsa, biz bu ekonominin tam istihdama ulaştığını söyleyebiliriz. Tam istihdamın gerçekleşmiş olduğu bir ekonomide, mevcut çalışma koşullarında ve cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen tüm emek sahiplerinin iş bulabildiği, ülkenin mevcut sermaye malları stoku ve doğa faktörü de tamamen üretime katılmış durumdadır.¹¹

Tam istihdam kavramının ne ifade ettiği ile ilgili daha birçok tanımlama yapılabilir. Örneğin; “Bir ekonomide, geçerli olan cari ücret seviyesinde çalışmak isteyen herkesin iş bulabildiği istihdam seviyesidir.”¹² Başka bir tanımlama ile “işgücünün istihdam hacmine eşit olduğu ekonomik durum”, “makro düzeyde toplam işgücü talebinin toplam işgücü arzına eşit olduğu ekonomik durum” ve “çalışma arzı ve yeteneğinde olan kimselerin topluca üretime katılabildikleri ekonomik durum” olarak çeşitli şekillerde tanımlamak mümkündür.¹³ Bu tanımlamalar göre; eğer belli bir dönem zarfında bir bölgede, sektörde veya bir ülkede işsiz kimse yok ise, tam istihdam sağlanmış demektir.

1.2.2. Eksik İstihdam

Eğer bir ekonomide mevcut üretim faktörlerinden sadece bir kısmı üretime katılıyorsa, o ekonomide eksik istidam olduğunu söyleyebiliriz. Eksik istihdam da üretim faktörlerinin bir kısmı boşa durmaktadır. Bir ekonominin tam istihdam

¹⁰ Bekiroğlu, s. 6.

¹¹ Bekiroğlu, s.127.

¹² Tezer Öcal, **Makro İktisat**, İkinci Sayfa -Arıkan Yayınları, İstanbul, 2007, s.8

¹³ Cafer Unay, **Makro Ekonomi**, Vipaş A.Ş Yayınları, Bursa, 2001, s.345

düzeyine ulaşması zor olduğundan, genelde ekonomiler eksik istihdam düzeyinde kalırlar.

Cari ücret düzeyinden iş aradığı halde bulamayanlar varsa, o ekonomide eksik istihdam var demektir. Geçici ya da sürekli olabilir. Klasik ve neoklasik iktisatçılara göre ekonomide eksik istihdam dengesi olamaz, tam istihdam dengesi olabilir. Yani ekonomi işsizliğin var olduğu bir durumda sürekli kalmaz. Bu geçici bir durum olabilir, sürekli olan işsizliğin olmaması halidir. Keynesçilere göre ise ekonomide eksik istihdam dengesi olabilir, yani ekonomi işsizlik halinde süreklilik kazanabilir. Klasiklere' göre eksik istihdam durumunun ancak geçici olarak ortaya çıkabilecek bir hal olmasının nedeni emek piyasasının işleyişidir.

Netekim, işgücünün önemli bir bölümünün formel sektöre çalıştığı, tamamen işsiz sayılmasa da çok düşük gelir ve verimliliğe sahip marjinal faaliyetlerde bulunduğu bilinmektedir. Bu olgunun tanımlanması işgücü çerçevesi yaklaşımında eksik istihdam kategorisini çağırıştırır.¹⁴

1.3. İŞSİZLİK KAVRAMI

İşsizliğin çeşitli tanımları yapılmıştır. İşsizliği esas itibariyle işgücünün değişik biçimlerde istihdama katılamamasından ortaya çıkan bir insan gücü kaybı olarak değerlendirebiliriz. Bu kayıp, "çalışmanın" zıddı olan "çalışmama" biçiminde ortaya çıkabileceği gibi, özellikle gelişme halindeki ülkelerde görülebileceği üzere insanlar "çalışırken de işsiz" kalabilir.¹⁵ İşsizlik; cari ücret oranında çalışmak arzusunda olan işgücü arzının o ücret oranında işgücüne olan talebin yarattığı istihdam hacminden daha büyük olması durumudur. İşsizlik oranı= İşsiz / iş gücü olarak tanımlanır. Toplam iş gücü içerisinde, işsizlerin görece ağırlığını gösteren bu katsayı, aynı zamanda makroekonomik istikrar göstergelerinin en önemlilerindendir. İşsizlik oranındaki artış, genel olarak diğer makroekonomik göstergelerdeki değişikliklerle birlikte değerlendirildiğinde, ekonomide bir daralmayı; tersi durum ise genişlemeyi dönemini işaret eder¹⁶

¹⁴ Kuvvet Lordoğlu, Nurcan Özkaplan, **Çalışma İktisadı**, Der Yayınları, İstanbul, 2007, s.61-62.

¹⁵ Nusret Ekin, "İşsizlik Sorununa Yeniden Bakış" **TÜHİS**. Cilt:16, Sayı:4-5, 2001.

¹⁶ Lordoğlu ve Kaplan, s. 67.

TÜİK ve uluslararası istatistikler, işsizi referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiç bir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki tüm kişiler olarak tanımlamaktadır.¹⁷

Doğal İşsizlik Oranı = Friksiyonel İşsizlik Oranı + Yapısal İşsizlik Oranı

$$\text{Yada; Doğal İşsizlik Oranı } (u_n) = \frac{\text{Friksiyonel İşsizler} + \text{Yapısal İşsizler}}{\text{İşgücü Arzı}} \times 100$$

şeklinde hesaplanır.

Doğal işsizlik oranı modern makroekonominin anahtar kavramlarından biridir. İlk olarak Friedman ve Phelps tarafından 1968 de ortaya atılmıştır. Keynezyen iktisadın Philips eğrisi aracılığıyla işsizlik ve enflasyon arasında negatif yönlü ilişkiyi vurgulayan doktrinin uzun dönemde geçerli olmadığı savunmaktadır. Ekonomiyi dengedeleyen para arzında meydana gelen bir artış, mal ve hizmetlere olan toplam talebin artmasıyla sonuçlanacaktır. Bu da firmaların artan talebi karşılamak için daha fazla iş gücü talep etmelerine yol açacaktır. İş gücü talep eğrisinin sağa kaymasıyla işgücü piyasası başlangıç durumuna göre daha yüksek bir nominal ücret oluşacaktır. Parasal genişlemenin bir sonucu olarak mal piyasasında toplam talebin artmasıyla fiyatlar genel düzeyini yukarıya taşıyacaktır. Bu ise nominal ücretlerde meydana gelen artışın reel anlamda bir değer taşımadığını ifade etmektedir. Çalışanların reel ücretlerinde bir artış meydana gelmediğini anlamaları sonucunda iş gücü eğrisi sola kaymaktadır. İş gücü piyasası ise başlangıç durumundaki istihdam oranına (doğal işsizlik oranının) ve reel ücret düzeyine geri dönmektedir.¹⁸ Doğal işsizlik ekonomide *NAIRU* (nonaccelerating inflation rate of unemployement- enflasyonu etkilemeyen işsizlik oranı) olarak ta tanımlanmaktadır.

İşsizliğin çeşitli türleri mevcuttur. Bu türler aşağıda sıralanmıştır. İşsizlik yapısı itibariyle farklılıklar göstermektedir. İşsizliğin yapısındaki bu farklılıklar yaş,

¹⁷ TÜİK.

¹⁸ Lordoğlu, Kaplan, s. 330.

cinsiyet, eğitim durumu, etnik köken gibi farklılıklardan olabileceği gibi, coğrafi dağılıma, mesleklere ve süresine göre veya ülke veya dünya konjonktüründeki değişikliklere göre de farklılıklar gösterebilir. İşsizlikteki bu farklılıklar işsizliğin çeşitli türlerinin oluşmasına neden olmuştur. Keza bir kişinin neden işsiz kaldığını söylemek her zaman için mümkün değildir. Ancak, çok sayıda kişiyi işsiz bırakan önemli sebepler üzerinde fikir sahibi olmak genellikle mümkündür.

İşsizlik, dünyada olduğu gibi ülkemizde özellikle 2008 yılındaki küresel ekonomik krizden sonra önemi giderek artan sosyo-ekonomik bir sorun olarak önemini korumaktadır. Buna paralel olarak istihdamı artırıp, işsizliği azaltmaya yönelik politikaların önemini de giderek artmaktadır. İstihdam politikaları olarak nitelenen bu politikalar, aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Pasif istihdam politikaları, işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlayan ve ilgililere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik kısa vadeli programlardır. Bunlar genelde işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, iş kaybı tazminatı, kısa dönem ödeneği gibi işlemleri kapsamaktadır.¹⁹

1.3.1. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, “çalışma gücü ve arzusu olduğu halde, cari ücret seviyesinden iş arayıp da bulamayanların toplamının oluşturduğu işsiz kitleyi ifade etmektedir²⁰. Bu tanımlamaya göre; çalışma istek ve kabiliyetine olup, normal piyasa koşullarına göre teklif edilen ücreti kabul etmeye hazır olduğu halde, iş bulamayan kişiler açık işsiz konumdadır.

Klasik ve neoklasik iktisatçılar bu tür işsizliği kabul etmemişler ve işçilerin daha düşük ücretle çalışmaya razı olmalarının bu tür işsizliği önleyeceğini söylemişlerdir. Çünkü onlara göre emek arzı ücretin artan bir fonksiyonu, emek talebi de ücretin azalan bir fonksiyonudur. Bir kısım işçilerin arz ve talebin eşitlendiği yerde oluşan ücretin daha üstünde bir ücret istemeleri, onların işsiz kalmalarına neden

¹⁹ Şansel Özpinar ve diğerleri, “Türkiye’de İstihdamın Yapısının Değerlendirilmesi 2000 - 2010”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, 2011,s.137.

²⁰ Sabahattin Zaim, **Çalışma Ekonomisi**, 10.Basım, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997, s.124.

olmaktadır. Mevcut koşullara uyduğu takdirde, emek arz ve talebi dengeyi sağlayacağından işsizlik ortaya çıkmayacaktır.²¹

1.3.2. Gizli İşsizlik

Bir kişinin görünürde işsiz olmamasına rağmen gerçekte üretime hiçbir katkısının olmaması durumuna “gizli işsizlik” denir. Gizli işsizlik, diğer işsizlik türleri içinde farklı nitelik göstermektedir. İşsizliğin bir türü olmasına rağmen, işsizliğin özel bir durumunu açıklamaktadır. Genel olarak toplam çıktı miktarında bir değişme olmaksızın, bir işletmeyi veya ekonomik sektörü terk eden işçilerin toplam sayısı, gizli işsizlik miktarını vermektedir. Kısaca, toplam çıktı veya ürünün ve miktarının aynı kalması, teknik deyim ile işgücünün marjinal verimliliğinin sıfır olması halini ifade etmektedir. Bu tür işsizliğin ortaya çıkmasında talep yetersizliğinin yanı sıra, ülke ekonomisindeki sermayenin yeterli olmadığı ve olan sermayenin organizasyonun da yapılamadığı gibi yapısal sorunların da rolü bulunmaktadır.²²

1.3.3. Yapısal İşsizlik

Bir ekonomideki yapısal değişmeler sürecinde bir kısım endüstrilerde, işgücü kategorilerinde veya bölgelerde gerileme olurken bir kısmı da gelişmektedir. Daralmanın yaşandığı sektörlerdeki “işgücü fazlası” ve genişlemenin yaşandığı sektörlerdeki “işgücü talep fazlası” ile bir dengesizlik hali ortaya çıkmaktadır. Böylece işgücü, daralan sektörlerden genişleyen sektörlerle doğru hareket edecektir. Ancak uyum zaman alacağı gibi, tam da olmayabilecektir. Bu tür işsizlik yapısal işsizlik olarak nitelendirmektedir²³. Yapısal işsizliği, “emek gücünün yapısıyla coğrafi yer, meslek beceri, endüstri gibi bakımlardan emek talebinin yapısı arasındaki uyumsuzluğun neden olduğu işsizlik” olarak da tanımlayabiliriz.

²¹ Pekin, s. 131-132.

²² Bekiroğlu, s. 46.

²³ Bekiroğlu, s. 47.

1.3.4 Arızı İşsizlik

İktisaden gelişmiş olsun olmasın, her memlekette rastlanılan bir diğer işsizlik türü de emek piyasasının iyi işlememesinden doğan arızı işsizliktir. Bu nevi işsizliklerin sebebi ne talep yetersizliğidir ne strüktür değişimlerdir, neden üretim araçlarının kıtlığıdır. Sadece nerede iş bulabileceğini bilmeyen işçilerin mevcudiyetinden veya değiştirmenin masraflı ve külfetli olması gibi arızı sebeplerden doğan işsizliktir. Mesela bir memlekette bazı insanlar işsiz gezerken bazı işverenlerde işçi arıyor olabilir. Bu durumda işsizliğin sebebi talep yetersizliği değil, sadece işçilerin mevcut çalışma imkanlarından habersiz bulunmaları veya çalışacakları yerlere gitmenin masrafına katlanamamalarıdır.²⁴

İleri derecede sanayileşmiş ülkelerde aşırı üretimin neden olduğu üretim ve milli gelirin dalgalanmasından ileri gelen işsizliktir. Ortalama uzun zaman periyotları ile görülen ekonomik durgunluğun sonucu olarak ortaya çıkar. Özellikle dayanıklı mal üreten sanayi dallarında görülür.²⁵

1.3.5. Teknolojik İşsizlik

Üretimde makinelerin emeğin yerine ikame edilmesi durumunda ortaya çıkan işsizlik türüne “teknolojik işsizlik” denilmektedir.²⁶ Ülke ekonomileri sürekli değişimin içerisinde dirler. Ülke ekonomilerinde sermaye birikimine paralel olarak tüm sektörlerde verimliliği arttırıcı sermaye yoğun teknolojiler geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Sektörel bazda incelediğimizde buna tarımda “mekanizasyon” , tarım dışı sektörde de “otomasyon” denilmektedir. Bu gelişmeler sonucunda, işçiler işlerini makinelere kaptırmış olmakta ve işçilerin işsizlik süreci başlamaktadır.

1.3.6. Mevsimsel İşsizlik

Bazı mevsimlerde doğal koşullar ya da sosyal olaylar nedeniyle ekonomik faaliyetin yavaşlaması sonucu üretimin azalması “mevsimsel işsizliği” meydana

²⁴ Üstünel, s.174.

²⁵ Zaim, s.125.

²⁶ Tevfik Pekin, **Makro Ekonomi**, İzmir, Zeus Kitabevi, 2007, s.124.

getirmektedir. Genelde turizm, inşaat, tarım gibi sektörlerde, mevsimsel olarak üretim düzeyi düşmekte ve buna bağlı olarak da işsizlik oranı mevsimsel olarak dalgalanmaktadır. Bu tip sektörlerde; üretimin mevsimsel olarak arttığı dönemlerde, çalışan kişiler bir sonraki dönemde işlerini kaybederler ve üretim düzeyi daha sonraki dönemde artana kadar işsiz kalırlar. Gelişmiş ve sanayi üretiminde ileri olan ülkelerde mevsimsel işsizlik, genellikle mal talebindeki değişimlerden ileri gelmektedir.²⁷

1.3.7. İradi İşsizlik

“İradi (Gönüllü) işsizlik”, çalışma gücüne sahip bulunan kişilerin, çalışma istek ve arzusunda olmamaları sonucu oluşan işsizlik türüdür. Oysaki kişiler cari ücret düzeyine ve iş kollarına razı olduklarında iş bulmaları mümkündür. Gönüllü işsizler parasal veya kişisel nedenlerle çalışmayı sürdürmek istemeyebilirler. Gönüllü işsizliğin nedenleri²⁸;

- Hiçbir zaman aktif olarak iş aramıyor olabilir.
- İşin kendisine uygun olmadığını düşünebilir. Ayrıca kendisine uygun bir işin var olmadığını da düşünebilir.
- Kendisine, kendisini tatmin edecek olan ücretin verilmeyeceğini düşünebilir.
- Çalışmayı apaçık istemeyebilir.

İnsanların bazen niçin çalışmamayı tercih ettikleri araştırılırsa “ iradi işsizliğin” sebeplerini bulabiliriz. İnsanların bazıları sırf tembel yaratılışlı oldukları için çalışmamayı tercih ederler ve en ufak bir sebebi bahane ederek aylak aylak dolaşırlar. Mesela, iş şartlarındaki ufak bir değişiklik karşısında hemen işten ayrılırlar. Diğer taraftan bu nevi işsizliğin sebebi istismar edilme korkusu olabilir. İradi işsizliğin diğer bir sebebi; bazı fertlerin veya ailelerin gelir talebinin çok düşük bir elastikiyete sahip olmasıdır. Bir ailenin birden fazla çalışabilecek üyesi bulunduğu halde, bazen o ailede sadece bir kişinin çalıştığı, diğerlerinin çalışmayı tercih etmedikleri görülür. Mesela aile reisi çalışırken, eşi veya çocukları çalışmıyor olabilir. Bu gibi durumlarda aile reisi ile birlikte diğer aile üyeleri çalışıyor olsalardı, ailenin bütün bir yıl boyunca elde

²⁷ Bekiroğlu, s. 52.

²⁸ Dilek Eyüboğlu, **2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları**, Ankara, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, No.634, 2003, s.13

edecekleri gelirleri daha fazla olacaktı. Bu da daha yüksek standartlarda bir hayat tarzı yaşamalarına neden olacaktı. Ancak ailenin gelir elastiyekti düşük olduğu için bu durum gerçekleşmemiştir.²⁹

Klasik iktisatçılar, iradi işsizlik diye bir işsizlik türünün var olabileceğini ifade etmişlerdir. Klasiklere göre bu tür işsizlik kişilerin kendi iradeleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu işsizler eğer ki mevcut ücret düzeyinden ve geçerli çalışma koşullarında çalışmayı kabul etmiş olsalar, iş sahibi olabileceklerdir.³⁰

1.3.8. Gayri İradi (Gönülsüz) İşsizlik

İş bölümü ve uzmanlaşmanın ileri düzeyde olduğu ekonomilerde çok sık rastlanan “gayri iradi işsizlik” ekonomik bakımdan büyük bir problem teşkil etmektedir. Gayri iradi işsizlikte, iradi işsizliğin aksine, işsiz kalan kişi, isteyerek işsiz duruma düşmüş olmadığından bu durumdan kurtulması da yine kendi çabalarına bağlı değildir.

Kişiler piyasada geçerli cari ücret düzeyine ve iş kollarına razı olsalar bile iş bulamamaktadırlar. Klasik ve Neo-Klasik iktisatçılar bu tür işsizliğin varlığını kabul etmemişlerdir. Kişilerin düşük ücreti kabul etmeye razı olduklarında bu tür işsizliğin önlenebileceğini iddia etmişlerdir. İşsizliğin daha çok gayri iradi bir olay olduğunu öne sürüp açıklayan J.M.Keynes ise gayri iradi işsizliğin talep yetersizliğinden dolayı oluştuğunu savunmuştur.

1.3.9. Doğal İşsizlik

Ülke ekonomilerinde uygulanan ekonomi politikaları yoluyla giderilemeyen işsizliğe “doğal işsizlik” denilmektedir. M.Friedman tarafından 1986 yılında ortaya atılan bir kavramdır. Ekonomiler bu tür işsizliği önlemeye çalışmaları durumunda enflasyon olgusuyla mücadele etmek durumunda kalacaklardır. Bir başka deyişle, enflasyon oranında yükselme yaratmadan sürdürülebilen en düşük işsizlik oranına “doğal işsizlik” denilmektedir. Doğal işsizlik oranının hesaplanmasında belirli bir

²⁹ Besim Üstünel, **Makro Ekonomi**, Mısır Matbaacılık, Ankara, 1966, s.168.

³⁰ Üstünel, s. 175.

yöntem bulunmamaktadır. Uzun dönemli olan fiili işsizlik oranları doğal işsizlik oranını ifade etmektedir. Doğal işsizliği belirleyen faktörler olarak, nüfusun yapısı, asgari ücret uygulamaları farklı sektörlerin büyüme özellikleri ve işsizlik sigortaları uygulamaları gösterilebilir.³¹

Son dönemlerde doğal işsizlik oranı yerine NAIRU (enflasyonhızlandırmayan işsizlik oranı) kavramı kullanılmaktadır. NAIRU, friksiyonel işsizlik ile yapısal işsizliğin toplamından oluşmaktadır. Yüksek istihdam düzeyine ulaşmış ekonomilerde bile her zaman friksiyonel ve yapısal işsizliğin varlığı sonucu önemli sayıda işsiz olabilmesi nedeniyle doğal işsizlik oranı sıfır olamayacaktır. Ekonomilerin düşük işsizlik oranını elde edebilme çabası sonucu enflasyonist baskıları hızlandırabilecektir.

$$\text{Doğal İşsizlik Oranı} = \text{Friksiyonel İşsizlik Oranı} + \text{Yapısal İşsizlik Oranı}$$

$$\text{Yada; Doğal İşsizlik Oranı } (u_n) = \frac{\text{Friksiyonel İşsizler} + \text{Yapısal İşsizler}}{\text{İşgücü Arzı}} \times 100$$

şeklinde hesaplanır.

Doğal işsizlik oranının %4 ile %6 arasında değişebildiği varsayılır. Doğal işsizlik dışında iş arayan herkesin iş bulması durumunda (doğal işsizlik dışında işsizliğin olmaması yada işsizlik oranının doğal işsizliğe eşit olması hali) ekonominin tam istihdamda olduğu kabul edilir. Bu nedenle doğal işsizlik, “*tam istihdam işsizlik oranı*” olarak ta adlandırılır.

Doğal işsizlik literatürde *NAIRU* (nonaccelerating inflation rate of unemployment- enflasyonu etkilemeyen işsizlik oranı) olarak ta zikredilmektedir. Şöyle ki; Eğer bir ekonomideki cari işsizlik oranı(u), doğal işsizlik oranından(u_n) küçükse ($u < u_n$) bu durumda ücretlerde artış yönünde baskılanır ve enflasyon oluşur. Eğer cari işsizlik , doğal işsizliğe eşitse ($u = u_n$) bu durumda ücretlerde ve dolayısıyla enflasyonda bir değişiklik olmaz.

³¹ Pekin, s.107.

1.4. SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI

Sosyal Güvenlik kavramı; sosyal yaşamın güvence altına alınması, korunması yönünde bir kavram olarak karşılaşılan tehlikelerin sigorta edilmesi yöntemine dayanmaktadır. Doğası gereği insanın fizyolojik ve sosyal çeşitli ihtiyaçları vardır. İnsan hayatında tehlikelerle de karşılaşmaktadır. Hayatın bu çeşitli tehlikelerine karşı korunma ve güvenlik içerisinde olmak da insan için hem fiziksel hem de sosyolojik bir gerekliliktir. Bu bakımdan maddi geleceğinden emin olmak ve özellikle kaza, hastalık, sakatlık veya yaşlılık gibi başlıca hayat risklerine karşı korunma ihtiyacı, insanları öteden beri bireysel veya toplu olarak önlem almaya zorlamıştır. Sosyal güvenlik kavramı olarak koruma ilkesine önem verir.

Literatürde çok sayıda Sosyal Güvenlik kavramı bulunmaktadır. Başka bir görüşe göre, bir mesleki veya sosyal risk yüzünden geliri veya kazancı kesintiye uğramış kimseleri başkalarının yardımını istemeye lüzum bırakmaksızın, geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir.³² Bir diğer görüşe göre ise; sosyal güvenlik, gelirleri ne olursa olsun, ülkede yaşayan herkesin, toplum huzurunu ve refahını bozan sosyal tehlikelerin verdiği zararlardan, bir insan hakkı ve esas itibarıyla bir devlet görevi olarak, primli ve/veya primsiz rejimlerin kullanılması suretiyle kurtarılmasını amaçlayan bir sistemdir.³³ Diğer bir ifadeyle kısaca, sosyal güvenlik kişilerin sosyal tehlikelerin zararlarından kurtarılma güvencesidir.

Sosyal güvenliğin gelişimini çok kaba bir tasnifle üç ayrı dönemde açıklamak mümkündür. Gönüllü kuruluşların sendikaların ve nihayet devletin organize ettiği arayış ve ilkelerin belirlendiği ilk dönem, 1950'li yılların başından itibaren refah devleti anlayışının zirveye çıkarıldığı ve refah dönemi olarak tanımlanan ikinci dönem, sistemin krize düştüğü ya da kriz ihtimalinin hissedildiği 1975 ve sonrası üçüncü dönem kriz dönemi olarak adlandırmak mümkündür.³⁴

³² A. Can Tuncay, Ömer Ekmekçi, **Yeni Mevzuat Açısından Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları**, 2. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 2.

³³ Müjdat Şakar, **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, 9. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2009, s. 6.

³⁴ Haluk Egeli, **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlükler**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, İlkem Ofset, İzmir, 2007, s.40

1.4.1 Sosyal Güvenliğin Konusu

Sosyal riskler kısaca sosyal güvenlik ihtiyacını doğuran sebepler olarak da tanımlanabilir³⁵. Muhtaç duruma düşebilecek, şu veya bu tehlike sonucu çalışma gücünü kaybeden insan, çalışmadığı sürece, çalışmaya bağlı olarak elde ettiği kazançtan mahrum olur. Kişi bu durumda yalnız kendisi ve ailesi bakımından değil, toplum açısından da büyük bir tehlike oluşturur.³⁶ Bu durumda sosyal sigortaların görevi, kişileri ve dolayısıyla toplumu çalışma hayatının içinden veya dışından gelebilecek sosyal risklerin ekonomik sonuçlarına karşı korumaktır.

Her devlet sosyal güvenlik politikasını belirlerken, toplumun büyük kesimine zarar veren nitelikteki tehlikeleri daha önce ele alır. Her devletin sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan sosyal riskler o devletin sanayi alanındaki gelişmesi, temel sanayi kollarının yapısı, toplumun demografik yapısı, toplumun sosyal korunmada devletten beklentileri gibi birçok etkenlere bağlıdır.

Sosyal riskler bireylerin toplumda yaşamak zorunda olmaları sebebiyle karşılaştıkları risklerdir. Söz konusu riskleri aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür;

- Fiziki riskler: Hastalıklar, maluliyet (sakatlık), yaşlılık, analık, kaza, ölüm.
- İktisadi riskler: İşsizlik ve aile gelirinin ailenin temel ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması.
- Bireysel riskler
- Toplumsal riskler
- Hem bireysel hem de toplumsal riskler.³⁷

Söz konusu riskler göz önüne alındığında, sosyal güvenliğin konusu; genel olarak hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm, aile yardımı, gibi hususlardan oluşmaktadır.³⁸

³⁵ Turan Yazgan, **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, Fatih Gençlik Vakfı Matbaası İşletmesi, İstanbul, 1975, s. 13.

³⁶ Turan Yazgan, **Sosyal Sigorta**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1977, s. 27.

³⁷ Haluk Egeli, **Parafiskalite ve Türkiye’de Sosyal Parafiskal Kurumlar**, Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, İzmir, 2008, s.48.

³⁸ Egeli, 2007, s.41.

1.4.2 Sosyal Güvenliğin Amaçları

Sosyal güvenlik, bireylerin bugünlerini ve geleceklerini çeşitli sosyal ve ekonomik risklere karşı güvence altına almayı amaçlamaktadır. Özellikle bu konuda faaliyet gösteren ILO sosyal güvenliğin amaçlarını şu şekilde belirtmiştir:³⁹

- Fertlere ve ailelere karşılaştıkları ekonomik ve sosyal bir olay sonucu hayat standartları ve seviyesinde önemli bir azalma olmasına izin vermeyecek bir koruma garantisi sağlamak; bu garanti ile sadece tehlikeyle karşı karşıya kalındığı zaman değil, tehlike oluşmadan önce önlemek veya önlenemeyen bir tehlike durumunda kendileri için en uygun tedbirleri almalarına yardımcı olmak,
- Günümüzde yeterli miktarda karşılanamayan riskler arasında sayılan yetişkin öğrencilerin eğitim masrafları, evden, tarladan ve işyerinden zorunlu olarak çıkarılma gibi tehlikelere karşı fertleri ve aileleri korumak,
- Özel emeklilik sigortalarının değişik programlar arasından transferlerini sağlamak, kazanılmış hakları korumak, ödeme planlarında iyileştirici düzenlemeler yapmak ve ödemeleri enflasyona karşı korumak,
- Emekliliğin kanunlarla düzenlendiği yerlerde emeklilik ödemelerini kazançlara veya GSYH'ya endekslemek,
- Her fakiri, toplum hayatına katılabilecek bir hayat standartına kavuşturmadır.

1.4.3. Sosyal Güvenliğin Araçları

Sosyal güvenlik, söz konusu işlevlerini çeşitli mekanizmalar yoluyla yerine getirir. Bu mekanizmalar sosyal güvenliğin işlevlerini yerine getirebilmesi için kullanılan araçlardır. Sosyal güvenlik sisteminin başlıca araçları, sosyal sigorta programları ile sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarıdır. Sosyal sigorta programları, çalışanları ya da çalışmasa da isteğe bağlı olarak sosyal sigorta sistemine girebilecek imkanlara sahip olan kişileri ve sigortalıların bakmakla mükellef oldukları kişileri bazı belirli sosyal risklere karşı korumaktadır. Çalışmayan, herhangi bir kayıtlı

³⁹ Haluk Egeli, **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler**, 2. Baskı, Altın Nokta Yayınevi, İzmir 2005, s. 42

çalışanın bakmakla mükellef olmadığı ve sosyal sigorta sistemine girebilecek imkanlara sahip olmayan nüfus kesimi de sosyal risklerle baş edebilme konusunda sosyal yardım programları aracılığıyla kendisine destek verilmesine ihtiyaç duymaktadır. Sosyal hizmetler ise toplumdaki herkesin, ülkenin genel şartları çerçevesinde, insana yaraşır bir biçimde varlıklarını sürdürebilecekleri bir ortam yaratmaya yönelik yürütülen tüm hizmetleri ifade etmektedir. Sosyal sigorta programları prim esasına dayalıdır. Sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler ise genellikle vergilerle finanse edilmekte olup, sosyal yardımlardan yararlanan kişilerin herhangi bir mali katkısı söz konusu değildir. Ancak sosyal hizmet programları içerisindeki bazı uygulamalar özel gönüllü kuruluşların yardımıyla yürütülebilmekte veya bazı sosyal hizmet programlarından yararlanan maddi sıkıntı içinde olmayan kişilerden katkı talep edilebilmektedir.⁴⁰

1.4.3.1. Sosyal Sigortalar

Sosyal sigorta niteliği itibarıyla sadece önceden belirlenmiş sosyal risklere karşı bir güvence veren kişinin de doğrudan finansmanına katkı sağladığı bir yöntemdir. Günümüzde uygulanan sosyal güvenlik sistemlerinde kullanılan araç genelde sosyal sigorta yöntemidir. Sosyal sigorta, ekonomik bakımdan güçsüz kişiler ve çalışan insanların işgücünü korumak, geleceğini garanti altına almak için kurulan zorunlu bir sigortadır. Sosyal sigortalılar, sigortadan yararlanacakların maddi katkısıyla işlemektedir. Bu maddi katkıya prim denilmekte dolayısıyla sosyal sigorta sistemi de “primli sosyal güvenlik rejimi” olarak adlandırılmaktadır.

Sosyal sigortalar beş ana ilkeye dayanmaktadır:

- Finansmana dışarıdan katkı ilkesi: İşverenler ve Devlet gerektiğinde sigortaların finansmanına katılırlar.
- Sigortalılar arası yeniden gelir dağılımı (Sosyal Denge) ilkesi: Yüksek gelirli sigortalılardan daha yüksek prim alınmaktadır.
- Kendi kendine yardım ilkesi: Her sigortalı kendi primini kendisi öder.

⁴⁰ Hande Hacımahmutoğlu, **Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi**, DPT – Uzmanlık Tezleri Yayın No: 2803, Ankara 2009, s.19.

- Sigortacılık ilkesi: Sigorta tekniğinden yararlanılarak sigortalılar arasında riziko eşitlenmesi sağlanır.
- Zorunluluk ilkesi: Sosyal sigortaya katılım zorunludur.⁴¹

1.4.3.2. Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler

Sosyal yardım, değişik isimler adı altında tarihin ilk devirlerinden beri varlığını sürdürmektedir. Ancak sosyal yardım isminin ortaya çıkışı, sanayi devriminin ürünüdür. ABD’de “refah” ve bazı kaynaklarda sosyal güvenlik ağı terimi ile eş anlamlı olarak kullanılan sosyal yardım, son çare anlamında yoksulluğa karşı yapılan transferler şeklinde yorumlanmaktadır. Sosyal yardımda, sosyal sigortadaki gibi primli bir sistemle kişilerin katkısının alınması söz konusudur değildir; direkt vergi gelirlerinden istifade edilerek finansmanı sağlanmaktadır. Günümüzde özellikle AB kaynaklarında, sosyal yardımla ilintili

olarak kullanılan bir diğer kavram “ sosyal dışlanma”dır. Sosyal yardım, sosyal dışlanmanın önlenmesinde en önemli etkin araçlarından biri olarak görülmektedir.⁴²

Primsiz sosyal güvenlik rejimi olarak da adlandırılan sosyal yardımlar; sosyal sigortaların yetersiz kaldığı ve kapsamadığı kesimlere sosyal koruma sağlama hedefine hizmet etmek amacıyla kurulmuştur. Temelde şu unsurları taşımaktadır:

- Sosyal yardımların finansmanı merkezi ve yerel birimler tarafından vergilerle sağlanmaktadır.
- Sosyal sigortaları destekleyen bir niteliğe sahiptir.
- Yasal çerçeve içinde kurulu bir denetim ve kontrol mekanizması sayesinde, ihtiyacın şiddeti ve önceliğine göre sunulmaktadır.

Sosyal yardımlar sosyal sigortalardan farklı olarak karşılık ilişkisine dayanmamaktadır. Bu durum sosyal yardımı daha anlamlı kılmakla beraber, söz konusu yardımlar için gerekli finansmanın sağlanmasını güçleştirmektedir. Bu nedenle

⁴¹ M. Rıdvan Şide, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Mevcut Durumu, Sorunları ve Sisteminin İyileştirilmesi İçin Alınabilecek Tedbirler”, **Yaklaşım Dergisi**, Cilt:11, Sayı:122, 2011, s.48.

⁴² Faruk Taşçı, **Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Haziran, 2010, s.37-39.

karşılık esasına dayanmaksızın, elde edilen vergilerin bir kısmı sosyal yardımların finansmanında kullanılır. Ancak finansman sıkıntısı nedeniyle; yardımların sunumunda ihtiyacın şiddeti ve önceliği ön planda tutulur. En çok ve en acil muhtaç olana, sosyal yardım bakımından öncelik tanınırken; bu durum daha az şiddette yardıma muhtaç olanların tamamen dışlanmasına da neden olabilmektedir.

Sosyal hizmet kavramı, tam olarak literatürün üzerinde mutabık kaldığı bir kavram değildir. Sosyal hizmet tabiri yeri geldiğinde; sağlık hizmetleri, ıslah hizmetleri, rehabilitasyon hizmetleri, çocuk koruma ve yetiştirme hizmetleri, yaşlı refahı hizmetleri gibi adlar ve kavramlar için kullanılır. Türkiye'deki sosyal hizmet kavramından anlaşılan, İngilizce kaynaklarda yer alan social work kavramı ile verilmektedir. Bu anlamda sosyal hizmet; insanların hayat standartları iyileştirilmesi ve yükseltilmesi amacıyla gerçekleştirilen koruyucu, önleyici, iyileştirici- rehabilite edici, değiştirici ve geliştirici nitelikteki sistemli ve düzenli faaliyet ve programlar bütünüdür. Diğer taraftan sosyal hizmet, sosyal hizmet sağlayıcıları tarafından da tanıma tabi tutulmaktadır. Sosyal hizmetlerin, genellikle yerel ve bölgesel otoriteler tarafından organize edildiği kabul edilmektedir.⁴³ Sosyal hizmetlerde, sosyal yardımlarda olduğu gibi, devlet bütçesinden vergiler ile finanse edilirler ve yoksul kişilere yöneliktirler. Sosyal yardımlar nakdi ağırlıklı iken, sosyal hizmetler hizmet ağırlıklıdır. Ülkemizdeki sosyal hizmet kurumları; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), T.C. İçişleri Bakanlığı Darülaceze Müessesesi, ve gönüllü kuruluşlar şeklinde sıralanabilir.

1.5.SOSYAL KORUMA KAVRAMI

Sosyal koruma kavramı; genel bir sistemi nitelerken, sosyal güvenlik bu genel sistemin bir alt unsurunu oluşturmaktadır. Örneğin Uluslararası Çalışma Örgütü, sosyal güvenliği yalnızca kamu programlarını kapsayan bir sistem olarak görür. Sosyal koruma kavramını ise; sosyal güvenliğin yanında diğer bazı enformel ve piyasa yapılarını da kapsayacak biçimde tanımlar. Gelir destekleri ve hizmet sunumu aracılığıyla gelir güvencesi sağlamak amacıyla kurumlar bütününe sosyal koruma

⁴³ Taşçı, s.29-31.

olarak adlandırmak yaygınlık kazanmaktadır.⁴⁴ Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Asya Kalkınma Bankası, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü gibi uluslararası kuruluşların sosyal koruma kavramını sıklıkla kullandıkları bilinmektedir.

Öğretide sosyal koruma tanımları birbirinden oldukça farklıdır. Örneğin; Sosyal Koruma, sağlık, işsizlik, emeklilik, aile ve konut yardımlarını da içeren sosyal sigortaları ve yardımları kapsar.⁴⁵ Sosyal korumanın unsurları aşağıda başlıklar halinde incelenecektir.⁴⁶

1.5.1. Gelir Güvencesi

Kapitalist toplumlarda insanların yaşam koşullarını belirleyen en temel unsur gelirdir. Diğer yandan gelir her zaman yeterli ve düzenli değildir. Bu bağlamda, gelirin yeterli ve düzenli olmaması gelir güvencesizliğini doğurur. Gerçekten güvencesizlik, gelirin yokluğu veya azlığı, gelirden öngörülen ya da öngörülemeyen bir azalma veya harcamalarda artma şeklinde kendini gösterir. Gelirdeki bir azalma daha sonra harcamalarda bir artışa neden olabilir. Gelirin yokluğu durumunda olduğu gibi, bazen bir etmen tek başına gelir güvencesizliğini önemli ölçüde arttırabilir. Sosyal korumanın temel işlevi gelir güvencesi sağlamaktır. Sosyal koruma, yeterli ve düzenli gelir desteği yanında, hizmet sunumu yoluyla da koruma sağlar.

1.5.2. Sosyal Dayanışma

Sosyal korumaya sosyal niteliği kazandıran dayanışmadır. Sosyal dayanışma, gelir güvencesi sağlama amacıyla gelirin yeniden dağıtım ilkesine yaslanır. Bu anlamda, gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalanların gelir güvencesizliği ile karşı karşıya kalmayanlar tarafından desteklenmesini ifade eder. Ancak gelirin yeniden dağılım biçimleri tümüyle sosyal dayanışma içerisinde kalmaz. Sosyal dayanışma; vicdan, acıma, sadakat, güçsüzlük, gönüllük, keyfiyet gibi değer yargılarını içermez. Haklar temelinde eşit bireylerin toplumun diğer üyelerine karşı zorunlu olan sorumluluk ve görevlerini kapsar.

⁴⁴ Recep Kapar, **Sosyal Korumanın İş Gücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik Metal İş Yayınları, İstanbul, 2009, s. 3.

⁴⁵ Kapar, s.7.

⁴⁶ Kapar, s.9-22.

1.5.3. Ekonomik ve Sosyal Gelişime Katkı

Sosyal koruma programlarının yaygınlığı ve niteliği doğrudan iş gücünün niteliği ve verimliliği üzerinde olumlu etkilere sahiptir. İş gücü piyasasında ve çalışma ilişkilerinde istikrarı, uyumu ve gelişimi destekler. İşletmeler üretim süreçlerini değiştirirken ve devletler yapısal uyuma ilişkin yeni ekonomik ve sosyal politikalar izlerken, gelir güvencesizliği artmaktadır. Sosyal korumanın tüketimi düzenleme işlevi de bulunmaktadır. Sosyal koruma çerçevesinde sağlanan gelir güvencesi tüketim düzeyine görece bir istikrar kazandıracaktır. Sosyal koruma özellikle belli sektörlerin gelişmesine katkı yapar. Örneğin; sağlık hizmetlerine ürün, hizmet ve bilgi sağlayan sektörlerin gelişimi salt sosyal koruma ağı içinde yer alan sağlık harcamalarının varlığıyla olanaklıdır.

1.5.4. Toplumsal Barış

Toplumsal barış hem toplumsal hem de toplumlararası ilişkilerin düzenliliğini ve sürekliliğini geliştirir. Kapitalist gelişim sürecinde toplumsal barışın sağladığı bu önemin anlaşılması için uzunca bir sürenin geçmesi gerekmektedir. Geçen sürede tüm toplumları etkileyen iki büyük savaş yaşanmıştır. Yoksulluk sefalet, yaşam süresinin kısalığı, hastalıklar, toplumlararası ve toplum içi çatışmalar, işletmelerin büyümesi koşu olarak artmıştır. Zenginliğin artması, insanlara barış yerine, çatışma getirmiştir. Dünya da geçerli ve kalıcı barış ancak toplumsal adalet ilkesi üzerine kurulabilir. Sosyal koruma üretileni bölüştürerek toplumsal barışı sağlama amacına ulaşacaktır. Bu özelliği ile kapitalist üretim ilişkilerinin özüne müdahale etmez ve değiştirmez. Toplumun geniş kesimleri için önemli bir kazanım olarak devam eder.

1.6. YOKSULLUK VE MUHTAÇLIK

1.6.1. Yoksulluk

Yoksulluk dünyanın tüm coğrafyalarında ve tarihin tüm zamanlarında görüle gelmiş bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kelime anlamıyla yoksulluk, “az bir varlığa sahip olmak, muhtaç durumda bulunmak, ihtiyaç içinde olmak” durumlarını ifade etmektedir. Aslında yoksulluğun standart bir tanımını yapmak kolay değildir. Bu

tanımın yapılmasında temel güçlüğü ise yoksulluğu oluşturan çok sayıda bileşen, bu bileşenler arasındaki çeşitli ilişkiler ve yapılacak tanımlamanın bu konu hakkında çalışma yapan kişinin kişisel birikimiyle şekillenebilecek olmasıdır. Yoksulluk her ne kadar, çok farklı parametrelerle tanımlansa da, yoksulluğa neden olan çeşitli nedenler ve yoksulluğun çok çeşitli olumsuz etkileri ortaya konulsa da, her şeyden önce ve özellikle “insanı” yoksulluk ile ilgili çalışmaların merkezine almak gerekmektedir.⁴⁷

Yoksulluk, Aktan ve Vural’ın (2002:41-42) belirttiği gibi asgari beslenme gereksinimi ile sağlık, eğitim, barınma gibi temel ihtiyaçların karşılanamaması neticesinde fiziki mahrumiyetin oluşması olarak tanımlanabilecek olup, istihdam imkânlarının yetersizliği durumunda da yaygınlaşabilecektir. Aynı zamanda yoksulluk değerlendirilirken, sosyal imkânlara uzaklık, engellilik veya hastalık gibi fiziksel sorunlar, katma değeri düşük işlerle meşguliyet nedeniyle zaman yetersizliği, eğitim yetersizliği ve doğal kaynakların yetersizliği gibi boyutlar da göz önünde bulundurulmalıdır.⁴⁸

1.6.2.Muhtaçlık

2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz Ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanunun 1. Maddesinde muhtaçlık ”Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlananlar ile uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışanlar veya nafaka bağlanmış veya nafaka bağlanması mümkün olanlar hariç olmak kaydıyla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilen 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarına, muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (1.620) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır.” Şeklinde tanımlanmıştır.

⁴⁷ Ferhat Odabaşı, Yoksullukla Mücadelede İstihdamın Rolü, http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2012/genel/yoksullukla_mucadelede_istihdamin_ferhat_odabasi.pdf, (21.03.2014), s. 11.

⁴⁸ Coşkun Can Aktan, ve İstiklal Yaşar Vural, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu: Hak-İş Yayınları Ankara, 2002, s. 241-242

Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere Türkiye şartlarında bir kişinin muhtaç olarak kabul edilebilmesi için; Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birisinden her ne nam altında olursa olsun bir gelir veya aylık hakkından yararlanmaması, uzun vadeli sigorta kolları açısından zorunlu olarak sigortalı olunması gereken bir işte çalışmaması veya nafaka bağlanmış veya nafaka bağlanması mümkün olanlar hariç olmak kaydıyla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilmiş 65 yaşını doldurmuş olması gerekmektedir.

1.6.3. Yoksulluğun Nedenleri

Günümüzde yoksulluğun nedenleri ve sonuçları iç içe geçmiş ve oldukça karmaşık bir hal almıştır. Yoksulluğun nedenleri ve sonuçları mikro ve makro düzeyde sınıflandırılabilir.

Yoksulluğun mikro düzeyde temel nedenleri incelendiğinde,

- Eğitim yetersizliği,
- Ekonomik yetersizlik,
- Sosyal imkanlardan yoksun olma,
- Yaşlılık,
- Engellilik,
- Beceri yetersizliği,
- Hayatta yalnız kalma (eş ölümü, terk edilme vb.)
- Eski hükümlü olmak, vb. durumlar ile karşılaşmaktadır.

Makro nedenlere bakıldığında,

- Dengesiz ve bozuk bir ekonomik yapı,
- İşsizlik,
- Dengesiz gelir dağılımı,

- İstihdam piyasasıyla yeterince ilişkilendirilmeyen eğitim modeli,
- Siyasal ve ekonomik istikrarsızlık,
- Yoksul kesimleri gözetmeyen ekonomi politikaları,
- Afetler ve kuraklık gibi olaylar,
- Savaş durumu,
- Üretken olmayan nüfus yapısı,
- Yolsuzluklar,
- Yeraltı ve yerüstü kaynakların yetersizliği veya yeterli olan kaynakların iyi değerlendirilemeyişi, gibi hususlar düşünülebilir.⁴⁹

⁴⁹ Aktan, ve Vural, s. 242-243.

İKİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİĞİN NEDENLERİ, ÖZELLİKLERİ, SONUÇLARI VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE YÖNTEMLERİ

2.1. İŞSİZLİĞİN NEDENLERİ

İktisatçılar, ekonomik olduğu kadar sosyal açıdan da kritik önem taşıyan istihdamı artırılması için işsizliğin nedenleri ile ilgili çalışmalara büyük önem vermektedirler Neo-liberal iktisadın tezlerine dayalı egemen görüşe göre işsizliğin nedeni, işgücü maliyetler (ücret+vergiler) ile işten çıkarma maliyetlerinin yüksekliği, emek piyasası katılıkları, yasalar ve güçlü sendikalar. Yönetim ve Ekonomi Neo-liberal tezin karşısında, işsizliğin nedenleri ile ilgili olarak, işsizliğin büyüme ile bağlantısına dikkat çeken alternatif açıklamadan söz edilebilir. Açıklamalardan bir tanesi, Keynes'çi iktisadi tezlerine dayanmaktadır. Buna göre, ücretlerin milli gelir içindeki payında yaşanan gerileme ile azalan tüketim talebinin, yatırım ve büyümeyi yavaşlattığı böylece işsizliğin aslında yüksek ücretlerden değil düşük ücretlerden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Marksist iktisadın tezleri doğrultusunda yapılan ikinci açıklama, kapitalizm içinde tam istihdam olanağının bulunmadığı şeklindedir. Çünkü tam istihdam güçlü işçiler anlamına gelir ve güçlü işçiler, kar oranlarının ve ardından büyümenin düşmesine yol açarak dönemsel krizlere ve artan işsizlik oranlarına neden olacaktır. Alternatif üçüncü açıklamada ise işsizliğin nedenleri, küreselleşmenin etkilerine bağlanmaktadır. Küreselleşme, firmalar üzerinde rekabet baskılarını artırmakta ve büyümenin istihdam yaratıcı etkisini düşürmektedir.⁵⁰

Gelismis ülkelerde genellikle talep eksikliğinden doğan işsizlik, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha çok yeterli işyeri ve kapasite olmamasından kaynaklanır. Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu daha çok tarım ağırlıklı ekonomiden sanayi ve hizmet ağırlıklı ekonomiye geçişin yarattığı değişimlerin bir ürünü olarak karşımıza çıkar. Nüfus artışı ve tarımdan işgücü göçü, tarım dışında yüksek miktarda istihdam yaratılmasını gerektirir. İstihdam ise istihdam kapasitesinin düzenli ve yeterli ölçüde artmasına, kısaca yatırımlara bağlıdır.

⁵⁰ Sema Ay, "Türkiye'de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim Ve Ekonomi**, Cilt:19 Sayı:2, 2012, s.2.

Genc bir nüfus yapısına sahip olan ülkemizde işsizliğin en belirgin özelliği yapısal nitelik taşımasıdır. Türkiye’de sermaye ve donatım yetersizliği, ekonomik yapıdan kaynaklanan özellikler ülkemizin hala tarım ülkesi olma özelliğini büyük ölçüde koruması, istihdam politikalarının yetersizliği gibi faktörler, işsizliğin ortaya çıkmasında etkili olmaktadır.⁵¹

Son yıllarda, büyümenin istihdam yaratıcı etkisinin azaldığı yönünde artan oranda bulgu ortaya çıkmaktadır. İstihdam yaratmayan büyüme sorununun, genel olarak ekonomideki yapısal sorunlara ve işgücü talebinden kaynaklanan faktörlere bağlı olduğu söylenebilir. Sorunu derinleştiren bir başka faktör de ülkemizdeki demografi dinamiğidir. Çünkü emek arzı, demografik faktörlerin bir fonksiyonudur. Bu itibarla, Türkiye’de işsizlik nedenleri ile ilgili belli başlı çalışmaları, öncelikle, yapısal sorunlardan ve işgücü maliyetinden kaynaklanan faktörleri araştıran daha sonra istihdamın ekonomik büyüme ile ilişkisini araştıran çalışmalar şeklinde özetlemek mümkündür.

2.1.1.Hızlı nüfus artışı

İşsizliğin nedenleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber doğurganlığa bağlı olarak ortaya çıkan hızlı nüfus artışı, kırdan kente göç, istihdamdaki yetersiz artış, işgücünün eğitim seviyesindeki düşüklük, yaşanan ekonomik krizler Türkiye için öne çıkanlardandır. İşgücünün arz yönünü belirleyen nüfus artışı ve söz konusu artışı etkileyen temel faktörlerden biri olan doğurganlıkta son yıllarda meydana gelen azalmalar yakın dönem ve gelecekteki işsizlik oranının önemli belirleyicileri olarak dikkat çekmektedir.

İşgücü, temel üretim faktörlerinden bir tanesi olarak iktisadi büyümenin temel kaynaklarından. Teknoloji ne kadar gelişmiş olsa da hâlâ üretim ve ekonomik büyüme için işgücüne önemli düzeyde ihtiyaç vardır. Ancak işgücünün istihdam edilememesi bir ülkenin üretiminde, dolayısıyla milli gelirinde kullanılamayan, atıl kalan bir kaynak anlamına gelmektedir. Yani işsizlik hem toplum hem de birey açısından ekonomik bir kayıptır. İşgücü arzının devamlı olarak işsizlik ve gizli işsizlik

⁵¹ Alptekin Güney, “İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri”, **Kamu-İş**; Cilt: 10, Sayı: 4, 2009, s.150-151.

yaratması halinde bu süreç, geri kalmışlığın ve yoksulluğun nedeni olmaktadır. Dolayısıyla işgücünün etkin kullanımı için işgücü arzı ve talebinin dengelenmesi gerekmektedir. Bu amacın gerçekleşmesi ise verimlilik artışları ve teknoloji kullanımı ile birlikte zayıflayan istihdam olanaklarının güçlendirilmesi yanında nüfus artışının ve dolayısıyla işgücü arzının azaltılmasından geçmektedir.⁵²

Ülkemizde oldukça yüksek oranlı bir nüfus artışı yaşanmaktadır. Bu oran yıllık yüzde 1.5 olarak gerçekleşiyor. Bunu sonucu yıllık ortalama 800 bin insanımız yeni iş gücü olarak piyasada iş aramaya başlıyor. Yeni istihdam olanaklarının yaratılmadığı durumlarda, nüfus artışı bir işsizlik sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.1.2. Tarıma Açılacak Yeni Alanların Marjinal Sınıra Gelmesi

Tarım sektöründeki düşük verim ve gelir düşüklüğünün temel nedenlerinden biride kırsal alandaki hızlı nüfus artışıdır. Kırsal alanda bazı sosyal güvenlik programları geliştirilmesine rağmen (Sağlık sigortası uygulaması tüm illeri kapsayacak biçimde yaygınlaştırılmak üzeredir) yeterli ve etkin bir sosyal güvenlik sisteminin kurulamayışı aileleri çok çocuk sahibi olmaya yöneltmektedir. Zira, çocuk bir yandan ailenin gelecekteki gelirini sürdürmede, diğer yandan yaşlılık, çalışmama gibi durumlar da gereken yardımları yapan bir güvence olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle kırsal alanda etkin bir sosyal güvenlik sistemi sağlamada nüfus artış hızında önemli bir azalma beklemek kısa dönemde mümkün görülmemektedir.⁵³

Türkiye’de bulunan tarımsal alanlar son yıllarda kuraklık nedeniyle kullanılamaz hale gelmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, kırdan kente göçler hızla artmaktadır. Kuraklıkla mücadele de etkin bir yöntemin uygulanamayışı, ileriki yıllarda niteliksiz iş gücünün artmasına yol açacaktır. Bununla beraber doğal afetler nedeniyle tarım arazileri zarar göre çiftçi işletmeleri de, mevcut zararlarını karşılayamadıkları için işletmelerini kapatmış, bu durumda genel olarak tarım kesiminde işsizliğe yol açmıştır.

⁵² Haşim Akça, Mehmet Ela, “Türkiye’de Eğitim, Doğurganlık ve İşsizlik İlişkisinin Analizi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 163, Cilt:1, 2012, s. 234.

⁵³ Kuvvet Lordoğlu ve, Mete Törüner, **Çalışma Ekonomisi**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1995, s.185

2.1.3. Kırsal Kesimden Kentlere Doğru Başlayan Akım Ve Kentleşmenin Hız Kazanması

1950'li yıllardan 1970'li yıllara kadar kırsal alandaki demografik faktörler ve entansif tarım gibi etkilere kırsal "itici" gücü kente göçü belirlerken sonraki yıllarda kentin "çekici" gücü iç göçü daha ağırlıklı belirlemeğe başlamıştır. Çekici faktörlerin başında, iş bulma imkanlarının kentte daha fazla olduğu gelmektedir. İkincisi, kentlerdeki eğitim olanaklarının çokluğu; üçüncüsü toplam yatırımların fazlalığıdır. Diğer yandan, yapılan çalışmalarda, kırsal-kente göçün o ilin kasaba ve şehirlerine doğru olduğu, oradan daha büyük kent merkezleri ve metropollere yöneldiği belirlenmiştir. İller arası göçlerin, % 60'ı kentten-kente 20'si kırsal-kente göçlerden oluşmaktadır. Genellikle vasıfsız bir özellik taşıyan kırsal alandaki işgücünün büyük kent ve metropollere gelmeden önce küçük kent ve kasabalarda çalışması bir ölçüde hüner kazanmasına neden olduğundan, büyük kent ve metropollerdeki işlerin talipleri arasında daha rekabetçi bir durum ortaya çıkmaktadır.⁵⁴

2.1.4. Ekonomik Krizler (Ekonomik istikrarsızlık)

Etimolojik kökeni Latince ve Yunanca'ya dayanan kriz sözcüğü sosyal bilimlerin alanında, buhran ve bunalım gibi kavramlarla eş anlamlı olarak kullanılmakta olup, beklenmedik bir sosyal, ekonomik veya psikolojik gelişme karşısında normal ilişkilerin ciddi olarak sarsılması, karşılaşılan sorunun halledilmesinde, mevcut çözüm yollarının yetersiz kalması sonucu ortaya çıkan durumları ifade için kullanılır. Ekonomik kriz ise, "ekonomide aniden ve beklenmedik bir şekilde ortaya çıkan olayların makro açıdan ülke ekonomisini, mikro açıdan ise firmaları ciddi anlamda sarsacak sonuçlar ortaya çıkarması anlamına gelir."⁵⁵

Ekonomik kriz sürecinde endüstri ilişkilerinin niteliğine ilişkin olarak belirtilen paradoksal durum, esas itibarıyla, daralan emek talebinden ileri gelmekte ve bu doğrultuda yaygınlaşan işsizlik başta sendikalar olmak üzere emek cephesinin tüm unsurları ile birlikte ciddi ödün pazarlıkları içerisine girmesine yol açmaktadır.

⁵⁴ Lordoğlu ve Törüner, s.186.

⁵⁵ Coşkun Aktan ve Hüseyin Şen, "Ekonomik Kriz: Nedenler ve Çözüm Önerileri" **Yeni Türkiye Dergisi, Ekonomik Kriz Özel Sayısı**, Cilt: 7, Sayı 42, Eylül-Ekim, 2001, s. 1225-1230.

Nitekim yapılan çalışmalar işsizlik sorununun ekonomik krizlerin en çok ekonomik maliyetini teşkil ettiğini ortaya koymaktadır. Buna göre; konjoktürel daralma döneminde istihdam hacminin yaklaşık olarak %1,5 oranında daraldığını ve işsizlik oranının ise %2,7 oranında artış kaydettiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte istihdama ilişkin göstergelerin resesyon öncesi seviyeye ulaşabilmesi için en az iki yıllık bir süre gerektiği ileri sürülmektedir.⁵⁶

Şüphesiz ekonomik krizlerin işsizlik üzerinde doğrudan ve önemli bir etkisi vardır. Belki de işsizliğin en önemli nedeni ekonomik daralmaya bağlı krizlerdir. Sonuçta ekonominin durgunluğa girdiği bir dönemde, işverenler geleceğe yönelik belirsizlikler yüzünden mal ve hizmet üretimini durdururlar ve maliyetleri aşağı çekmek için işçi çıkarma yollarına girerler. Bu da işsizliğin doğumuna yol açar.

2.1.5. Siyasi İstikrarsızlık

Siyasi istikrarsızlığın ekonomik sonuçları konusunda yapılan çalışmalarda, bazı farklılıklar çıksa da genellikle beklentiler şunlardır. Enflasyon oranının artması, işsizlik oranının artması, büyüme oranının düşmesi. Ayrıca, iç ve dış borçların vadesinin düşmesi, borçların beklenen maliyetlerinin artması, yatırımların azalması, sermayenin kaçışı, borçların ödenememe olasılığının artması, doğrudan yabancı yatırımların azalması gibi olgular.⁵⁷

Siyasi istikrarsızlığın var olduğu ülkelerde en sık tekrarlanan şey seçimlerdir. Hal böyle olunca ülkenin sık sık seçim ortamlarına girmesi, seçim ekonomisi ve popülist ekonomi politikalarını ön plana çıkarmaktadır. Buradan yola çıkarak siyasi istikrarsızlığın ekonomi üzerindeki en önemli etkilerinin başında seçim ekonomisi ve popülist ekonomi politikalarını sayabiliriz. Ancak işsizlik boyutu ile bakınca siyasi istikrarsızlığın ekonomiyi de istikrarsızlaştırdığı düşünüldüğünde; yerli ve yabancı yatırımcıların bu ortamda yatırım yapması, yatırımlarını yenilemesi veya yeni yatırım girişiminde bulunulması beklenemez. Böylelikle hızlı nüfus artışı ile birlikte yeterli istihdam ortamı yaratılamadığından, işsizlik de artacaktır. Ekonomik hesapların

⁵⁶ Nilgün Tunçcan Ongan, **Ekonomik Krizin Emek Piyasalarına Etkileri**, DİSK Birleşik Metal İş, İstanbul, 2005, s.81-82

⁵⁷ Ercan. Eren ve Melike Bildirici, “Türkiye’de 1990 Sonrası İktisadi Krizlerin Siyasal ve İktisadi Nedenleri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı:41, Cilt:1, 2001, s.167

yetersiz yapıldığı seçim ortamında korumacılık yaygınlaşır. Piyasa dışı ekonomik ilişkiler ve kayıt - dışı ekonomi yaygınlık gösterir.

2.1.6. Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme, iktisadi problemlerin çözümü için geliştirilen bir kavram olmakla birlikte, siyasi yapının şekillendirilmesinde ve bazı sosyal amaçların gerçekleştirilmesinde de araç olarak görülmektedir. Belirtilen bu amaçlar için özelleştirmeyi savunanlar ile karşı çıkanların özelleştirmeye ideolojik bir boyut da kazandırmaları ile birlikte, özelleştirme bir dizi iktisadi, siyasi ve sosyal amacın gerçekleştirilme vasıtası haline getirilmiştir. Bu bakımdan kullanılan özelleştirme yöntemleri ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar arasında bağlantı vardır. Ancak, bütün bu amaç genişlemelerine rağmen, özelleştirme bir iktisat politikası vasıtası olarak iktisadi organizasyonun problemlerinin çözümüne yönelik olarak kullanılmaktadır

Özelleştirmenin en büyük toplumsal sorunu işsizlik korkusu ve işten çıkarmalar sonucu oluşacak belirsizlik ortamıdır. Özelleştirme sonrasında mevcut haklarını ve statülerini ne derece koruyacağını bilemeyen çalışanlarda belirsizlikten korkmakta ve mevcut düzeni bozulacağı için direk karşı çıkmaktadırlar. Özelleştirme sonucunda birçok çalışanın işten ayrılacağı ve sahip oldukları hakların bir bölümünü kaybedecekleri kaçınılmaz bir gerçektir. Bud çalışanların ve yakınlarının özelleştirmeye direkt olarak karşı çıkmalarını beraberinde getirmektedir. Özelleştirm uygulamaları sonunda ortaya çıkabilecek işsizlik ve bazı çalışanların iş kaybına uğrayacakları konuları da dâhil olma üzere, çalışan kesim ve çalışanların temsilcileriyle özelleştirmenin ekonomik gerekliliği konusunda bir asgari mutabakat sağlanamamış olması da, özelleştirmenin yavaş sürmesinde etkilidir.

2.1.7. İç Göçler

İç göçün büyüklüğü, niteliğindeki değişimler istihdamın yapısını ve işsizliği şekillendirmektedir. Nüfusun hareketliliği kırdan-kıra, kırdan-kente, kentten-kente biçiminde olmaktadır. Gerek kırdan-kıra gerek kırdan-kente olan göçlerin hızında

1970'li yılların ortalarından sonra yavaşlama izlenmektedir. Kırdan-kente olan göçün hızındaki yavaşlama daha fazladır.

Genellikle vasıfsız bir özellik taşıyan kırsal alandaki işgücünün büyük kent ve metropollere gelmeden önce küçük kent ve kasabalarda çalışması bir ölçüde hüner kazanmasına neden olduğundan, büyük kent ve metropollerdeki işlerin talipleri arasında daha rekabetçi bir durum ortaya çıkmaktadır.

Ekonomik kalkınma yolunda gerçekleştirilmesi gereken sektörler arası geçisi sağlaması ve hizmet ve sanayi sektörlerinin ihtiyaç duyduğu insan kaynağını sağlaması bakımından göç, işgücü piyasaları ve ekonomi için olumlu bir süreçtir. Ancak göç alan bölgelerde yaratılan iş imkanları yani işgücü talebi, göç dolayısı ile katlanan işgücü arzını karşılamaktan uzaktır. Bu da bazı büyük şehirlerde yüksek işsizlik oranlarını kronikleştirmektedir. Buna karşılık göç, göç veren illerin işsizlik sorununa da çare olamamakta, göç veren iller, aynı zamanda yüksek işsizlik oranları ile karsımıza çıkmaktadır. Talep darlığı ya da yapısal nedenlerde dolayı formel sektör içinde kendine yer bulamayan kesim, marjinal işlere kaymakta, büyük şehirlerde emek verimliliğinin çok düşük olduğu enformel sektörü büyütmektedir. Türkiye’de bulunan emek arzı fazlalığı, talebini bulamamakta, bu nedenle de insanlar göç etmektedir. Her ne kadar göç edenlerin büyük bir kısmı bir şekilde istihdam olanaklarına kavussa da, bulunan işler marjinal verimliliği düşük işlerdir. Bunun yanında göçün şehirleşme, sürdürülebilirlik ve kültürel anlamda kent hayatına getirdiği maliyetler de vardır.⁵⁸

2.2. İŞSİZLİĞİN ÖZELLİKLERİ VE SONUÇLARI

İşsizlik; sosyal ve ekonomik dengeler üzerinde olumsuz etki gösterirler. Özellikle belirli bir geçim garantisi olmaması sosyal karmaşayı artırmaktadır. Ekonomik bağlamdaki etkileri ise cari ücret düzeyinin düşmesi, kayıt dışı çalışmanın artması, hükümetlerin siyasi kaygıları ile sürdürdükleri uygulamalar sonucu eksik istihdamın sürekli yükselmesi, bireylerin gelirlerden yoksun kalması nedeniyle toplam talep yetersizliği sonucu üretimde ve dolayısıyla istihdamda daralma olarak sayılmaktadır. Bu olumsuz sonuçlar nedeniyle ülkelerdeki yönetsel grupların öncelikli

⁵⁸ Ozan Bahar, Fehime Korkmaz Bingöl, “Türkiye’de İç Göç Hareketlerinin İstihdam Ve İşgücü Piyasalarına Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, 2010, s.43-61.

olarak üzerinde durduğu konu işsizlik unsuru ve etkilerinin azaltılmasıdır. Bu amaçla çeşitli politikalar geliştirilmekte, tüm toplumu etkilemesi bakımından sosyal tarafların tamamınca dikkate alınması sağlanmaktadır.

2.2.1. İşsizliğin Özellikleri

Türkiye’de nüfus hızla artmakta ve nüfusun önemli bir bölümünü genç yaş grubu oluşturmaktadır. Nüfusun genç yapıda olması, bir taraftan çalışma çağındaki nüfusun artmasına neden olurken, diğer taraftan da işgücüne katılan nüfusu arttırmaktadır. Her yıl sınırlı olarak artan istihdam olanaklarına karşılık daha fazla artan işgücü işsizliğin sürekli artmasına neden olmaktadır.⁵⁹ 0-14 yaş arasındaki grubun toplam nüfus içindeki payı azalırken, ekonominin dinamiğini oluşturan aktif nüfus içinde 15-64 ve 65 üstü yaş grubunu payı artmaktadır.

2.2.1.1. İş gücünün Çoğunluğu Tarımsal Alanlarda Çalışmaktadır

İşgücünün büyük bir kısmı kırsal alanda tarımsal faaliyetlerde istihdam edilmektedir. Ayrıca kırsal ve kentsel alanlarda marjinal diye adlandıracağımız farklı işgücü piyasaları ortaya çıkmıştır. Türkiye’de halen nüfusun yaklaşık 1/3’ü kırsal alanda yaşamaktadır. Doğal olarak kırsal alandaki nüfus tarım sektöründe de istihdam edilmektedir. Nitekim toplam aktif nüfusun %45,91’i tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Ancak tarımsal büyümenin gerektirdiği istihdam artışı demografik artışı taşıyabilecek potansiyelden yoksundur. Bu durum Türkiye tarımında önemli derecede istihdam probleminin olduğunu göstermektedir. 1950 Yılına kadar tarımsal nüfusun toplam nüfus içindeki oranı %75 iken bu oran 1970 yılında % 61,6’ya 1990 yılında %41 ve 2007 yılında %34,78’e düşmüştür. Marmara, Ege ve Akdeniz bölgeleri en fazla göç alan bölgelerdir. En fazla göç veren bölge ise Doğu Anadolu Bölgesidir. Göç olgusu ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlara yol açmaktadır. Kırsal alanda gelirin yükseltilerek göçün önlenmesi ve belirli bir plan dahilinde ırsal kalkınmanın

⁵⁹ Kayacan, s. 67.

sağlanması için Köy-Kent uygulaması ve Merkez Köy uygulaması üzerine ciddi bir şekilde durulmalıdır.⁶⁰

2.2.1.2. Nüfus Artış Hızına Bağlı Büyüyen Genç Nüfus

Bir ülkenin işgücü yapısı hakkında bilgi edinebilmek için yaşa ve cinsiyete bakmak gerekir. İlk olarak, kadınların işgücüne katılım oranının her yaş grubunda erkeklerinkinden daha düşük olduğu görülmektedir. Bu durum hem kırsal hem de kentsel ayırım için doğrudur. İkinci olarak, kırlarda hem kadın, hem de erkek katılım oranları kentlerdekinden daha yüksektir. Üçüncü olarak hem 1988'de hem de 2010'da, hem kırsal hem de kentsel kadınların işgücüne katılım oranlarının yaşa göre görünümü birbirine benzemektedir.⁶¹

2.2.1.3 Genel İşgücüne Katılım Oranının Ve Kadınların İşgücüne Katılım Oranının Uluslararası Karşılaştırmalara Göre Düşük Olması

Türkiye'de işgücü piyasasının en önemli özelliklerinden birisi genel işgücüne katılım oranının ve kadınların işgücüne katılım oranının uluslararası karşılaştırmalara göre düşük olmasıdır. Ayrıca kentte ve kırsalda işgücüne katılım oranları farklılık göstermektedir. Özellikle kentlerdeki kadınların işgücüne düşük katılımı ciddi bir sorundur. Türkiye'de işgücüne katılım ile ilgili genel bilgiler 1988-2010 yılları için kentsel kadınların işgücüne katılım oranı dışında diğer üç kategoride işgücüne katılım oranları zaman içerisinde düşme eğilimi göstermektedir. Bu durumu birçok toplumsal, kültürel ve kurumsal etmen belirlemektedir. Bunların başında kırsal ve kentsel alanlardaki istihdam biçimlerinin farklılığı ile kırdan kente göç olgusu gelmektedir. Kırlarda tarımsal istihdamda bütün aile fertleri üretime katılırlar. Tarımda küçük aile işletmeleri yaygındır; emek yoğun üretim ve işgücüne yüksek katılım oranları vardır.⁶²

⁶⁰ Tarım Sektöründe İstihdam ve Göç Sorunu, http://www.ekodialog.com/Konular/tarim_eko/tarim_istihdam_gelir_dagilimi.html, (16.03.2014).

⁶¹ Yusuf Alper, Çağacan Değer, Serdar Sayan, **2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış**, http://www.tusiad.org.tr/___rsc/shared/file/SosyalGuv-enlikSistemindeBakis.pdf, İstanbul, 2012, (15.03.2014)

⁶² Bahar ve Bingöl, s. 62.

2.2.1.4 Okur-Yazar Olmayanlar Dahil Olmak Üzere Lise Altı Eğitimlilerin Toplam İşgücünün Yarisından Fazlasını Oluşturması

Türkiye'de özellikle 1990'ların başlarından itibaren bütün eğitim düzeylerinde olanaklar artmıştır. 1997'de 4306 sayılı yasa ile zorunlu eğitim, ilkokuldan sonra ortaokulu da içerisine alarak sekiz yıla çıkarılmıştır. Bu dönem içerisinde birçok kamu üniversiteleri ve özel üniversiteler açılmıştır. Okullaşma oranları bütün düzeylerde artmıştır. Buna rağmen OECD ülkeleri ile karşılaştırıldıklarında okullaşma oranlarının düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Bu durum özellikle yükseköğretim düzeyinde göze çarpmaktadır. Okullaşma oranları 2010-2011 öğretim yılında ilköğretimde erkeklerde ve kızlarda %99, ortaöğretimde erkeklerde %72 kızlarda %66 olarak gerçekleşmiştir. Toplam işgücü içerisinde, okuma yazma bilmeyenlerin, diplomasız okuryazarların ve ilkokul mezunlarının payları 1988'den 2010'a zaman içerisinde azalmıştır. 1988'de erkeklerde işgücünün yarısından fazlası (%53) ilkokul mezunu iken; yirmi iki yıl sonra, 2010'da bu oran erkeklerde %39'a düşmüştür. Bu düşüşe karşın hem 1988 hem de 2010'da ve hem erkekler hem de kadınlar arasında işgücü piyasasında en kalabalık grubu ilkokul mezunları oluşturmaktadır. İlköğretim düzeyi hem ortaokul mezunlarını hem de ilköğretim mezunlarını kapsamaktadır. Genel lise ve meslek lisesi mezunlarının toplam işgücü içerisindeki payı artmaktadır. Hem erkeklerde hem de kadınlarda 1988'den 2010'a genel lise mezunlarının payı yaklaşık iki kat, meslek lisesi mezunlarının payı ise yaklaşık üç kat artmıştır. Benzer biçimde yükseköğretim mezunu olan erkeklerin payı 1988'den 2010'a yaklaşık iki buçuk kat ve kadınlarda ise yaklaşık beş kat artmıştır. 2010'da yükseköğretim mezunu kadınların toplam işgücü içerisindeki payı %21 ile erkeklerinkinden (%14) yüksektir 2009-2010 öğretim yılında, yükseköğretimde okullaşma oranı erkeklerde %31 ve kadınlarda %30 olarak gerçekleşmiştir. 2012'de yapılan düzenlemeyle zorunlu eğitim süresinin liseyi de kapsayarak 12 yıla çıkarılması ile okullaşma oranlarının artmasına katkıda bulunacaktır.⁶³

⁶³ TUSİAD, http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/Isgucu-Piyasasina-Bakis-.pdf, (05.01.2015).

2.2.1.5 Türkiye'de İşgücüne Katılımın Yanı Sıra İstihdama Katılım Oranı Da Çok Düşüktür

Türkiye'de işgücüne katılımın yanı sıra istihdama katılım oranı da çok düşüktür. 1980-2006 yılları arasında çalışabilir nüfus (aktif nüfus) yaklaşık 25 milyon kişi artmış iken, sadece 6,5 milyon yeni iş yaratılabilmektedir. Bunun sonucu olarak istihdama katılım oranı (istihdam edilenlerin aktif nüfusa oranı) 2006 yılı itibariyle %43,2 olmuştur. Bu oran dünyanın en düşük istihdama katılım oranıdır. 2004 yılı itibariyle AB'de istihdama katılım oranının %65 düzeyindedir. Türkiye'nin AB'ne tam üyelik sürecinde olduğu dikkate alınacak olursa, AB ile Türkiye arasındaki bu ciddi fark önemli bir sorun oluşturacaktır. Özellikle AB'nin 2010 Lizbon hedefleri arasında yer alan %70'lik istihdam oranına ulaşabilmesi için yaklaşık 14 milyon yeni iş yaratması gerekmektedir. Bu noktada özellikle genç nüfus üzerinde de yoğunlaşmak gerekecektir. Çünkü genç olarak nitelendirilen 15-24 yaş grubu işsizlik başta olmak üzere işgücü piyasasına ilişkin sorunlardan en çok etkilenen grubu oluşturmaktadır. Bugün Türkiye'de 850 bin genç işsiz olup toplam işsizlerin %35'ini oluşturmaktadır. Ayrıca 12 milyon 100 bin gencin 3 milyon 730 bini istihdam edilmekte, 3 milyon 500 bini okula devam etmekte geriye kalan 4 milyon 870 bini ise ne okula gitmekte ne de çalışmaktadır. Bu durumda genç nüfusun % 40 gibi çok önemli bir üretim gücü atıl bir durumda kalmaktadır. Diğer taraftan bunlar ne işgücü piyasasına ne de eğitim sistemine dahil olamamakta ve geniş sosyal dışlanmışlar grubunu oluşturmaktadırlar. Özellikle eğitilmiş genç işgücü iş bulmakta zorlanmaktadır.⁶⁴

2.2.1.6 İşgücü Piyasasının Sektörel Dağılımı

Türkiye ekonomisinin yapısı 1960'lardan beri önemli değişiklikler geçirmektedir. Tarımın toplam istihdam içerisindeki payı 1960'lardan beri azalmaktadır. Tarımsal istihdam ve üretimin azaldığı yapısal değişim 1990'lardan sonra hız kazanmıştır. 2010'da toplam istihdamın hemen hemen yarısı hizmetler sektöründedir. Tarımsal istihdamdaki azalma 2008-2011 döneminde tersine çevrilmiş ve tarımsal istihdamda üç yıl boyunca ciddi bir artış yaşanmıştır. Tarımın istihdam

⁶⁴ Faruk Sapancalı, Türkiye'de İşgücü Piyasası, Sorunlar Ve Politikalar, http://www.tuhis.org.tr/dergi/cilt21_sayi2-3/cilt21_sayi2-3_bolum2.pdf, Cilt: 21, Sayı: 2 – 3, Kasım, 2007, Şubat, 2008 (15.03.2014)

payı 2008'de %23,7 ve 2011'de %25,5 olmuştur. Bu durum küresel kriz ile tarım dışı sektörlerde istihdam ve gelir fırsatlarının azalmasının yarattığı tersine göç ile açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca OECD (2011)'ye göre Türkiye'de tarımsal fiyatlar 2008-2010 döneminde dünya fiyatlarından %26 daha yüksektir. Tarımda istihdamın 2008-2011 döneminde artmasına karşılık, tarımda istihdam Ocak 2012 döneminde başlayarak yeniden azalmaya başlamıştır. Türkiye dünyanın yedinci büyük tarımsal üreticisi olmasına rağmen tarımda üretkenlik ve verimlilik düşüktür.

Kalkınmanın neredeyse kaçınılmaz bir sonucu olarak tarımdaki istihdam düşmekte, istihdamda sanayi ve en çok da hizmetlerin payı artmaktadır. Türkiye'nin tarım sektöründeki istihdamın payı hızlı bir şekilde düşmüş olmasına rağmen gelinen nokta itibarıyla bu sektörün payı diğer ülkelere kıyasla hala yüksektir. Sanayi ve hizmetler sektörlerindeki istihdamın payı artmakla birlikte, gelişmiş ekonomilerdeki yüzde 70-80'lik paya ülkemizde hala ulaşılabilmiş değildir. Türkiye'de hala işgücünün sanayi istihdamına doğru geçişi devam ederken, gelişmiş ekonomilerde sanayiden hizmetlere doğru bir kayma yaşanmaktadır.⁶⁵

2.2.2.İşsizliğin Sonuçları

İşsizlik, sosyal problemlerin ilk sıralarında yer almaktadır ve işsiz insanların çok olduğu ve arttığı toplumlar sağlıksızdır. Kitlese işsizliğin sanayi kapitalizminin bir ürünü olduğu şüphesizdir.⁶⁶ Herkese is temin edememek, sadece işsiz kişilerin maddi ve manevi sıkıntılarına neden olmakla kalmamaktadır. Bu durum, aynı zamanda ekonomik düzenin mevcut kaynaklarının tam olarak kullanılamamasına, dolayısıyla ülke refahının olması gereken yüksek düzeylerde oluşmamasına da neden olmaktadır. İşsizliğin olması, emek gücünün bir kısmının kullanılmayarak daha az üretim yapılması anlamına gelmektedir. Okun yasasına göre işsizlik oranındaki her %1'lik artış GSMH'nin %2,5 oranından da az olmasına neden olmaktadır. Bu da göstermektedir ki işsizliğin artışı bir ülke ekonomisinin büyümesi önündeki en önemli

⁶⁵ Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Türkiye'de İşgücü Piyasası Sorunları Ve Çözüm Önerileri <http://www.sgb.gov.tr/EADD%20alma%20Platformu/Ara%C5%9F%C4%B1rma%20Raporlar%C4%B1/T%C3%BCrkiye'de%20%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC%20Piyasas%C4%B1%20Sorunlar%C4%B1%20ve%20%C3%87%C3%B6z%C3%BCm%20%C3%96nerileri.pdf>, (15.03.2014), s. 7-8,

⁶⁶ Orhan Tuna ve Nevzat Yalçintas, *Sosyal Politika*, İstanbul, Filiz Yayınevi, 1999, s.76-77

engellerden biridir. İşsizliğin beraberinde getirdiği sorunların basında ekonomik güvencenin kaybedilmesi yer almaktadır. Çünkü çalışmanın getirdiği maddi ve manevi doyumdan yoksun kalan insan psikolojik olarak da sorunlar yasar. Ayrıca kaybedilen iş yaşamı, ekonomik anlamda geçim kaynağına bağlı olarak hayat standartlarının düşmesinin yanında, ruh sağlığının bozulmasının yanı sıra fiziksel rahatsızlıklara da neden olur⁶⁵. Dolayısıyla işsizliğin sonuçlarını sadece ekonomik olarak inceleyemeyiz. İşsizliğin kişi ve toplum açısından ekonomik sonuçları olduğu gibi, işsiz kalan kişiler ve onların aileleri üzerinde psikolojik ve sosyal bir takım etkileri olmaktadır. Bu sonuçlar aşağıda sıralı şekilde sayılmıştır.

1. İnsanın maddi ve manevi varlığını koruyup geliştirmesi hakkının elinden alınması, en temel insani hak olan bireysel gelişmenin engellenmesi,
2. Sendikal örgütlenmenin önünde engeller oluşturulması,
3. Geleneksel kurumlara, hukuka ve koruyucu bir aygıt olarak devlete güvenin sarsılması,
4. Yoksulluğun artması, çocukların en az %20'sinin yetersiz beslenmesi ve milyonlarca çocuğun sağlıklı ve yetişkinler için bile çalışma normlarının altında sayılan koşullarda çalıştırılmaları,
5. Hukukun yerini mafya veya çetelerin alarak, kendi kurallarını yaratması,
6. Etnik ve dinsel kışkırtmacılığın kendine uygun zemin bulabilir hale gelmesi,
7. Hızlı ve sert değişimler karşısında geleneksel siyasal yapıların sarsılması,
8. Ülkede huzur ve toplumsal istikrarın yerini çatışmaların alması,
9. Parçalanmış aileler ve sokakta kalan çocuk sayısının hızla artması,
10. Toplumsal ruh sağlığının hızla bozulması,
11. Toplumsal güvensizliğin artması,
12. Suç işleme oranlarında patlamalar meydana gelmesi.

2.3. İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE YÖNTEMLERİ

Ekonomik kalkınma, aynı zamanda tüm aktif işgücünün de istihdam edilerek topyekün bir kalkınmayı içerir. Üretim sürecinde yer alan en önemli kaynağı olan işgücünün israf edilmesi, onn yerinde ve değerinde kullanılmaması, atıl bırakılması

işsizlik anlamına gelmektedir. İşsizler; milli gelire herhangi bir katkı sunmadıkları halde, bu gelirden doğrudan veya dolaylı yoldan pay almaktadır. Bu da toplumun tüm diğer fertleri üzerinde bir külfete neden olur. Bir başka yönden işsizlik, kurulu sosyal güvenlik ve endüstri ilişkileri sistemlerini de sarsmaktadır. İşgücünün kendi arasında rekabete yol açarak, çalışma koşullarının ağırlaşmasına neden olmaktadır.

Liberal ekonomik politikaların uygulandığı ya da uygulanmaya çalışıldığı günümüzde bir ülke istediği kadar liberal olsun, “bırakınız yapsınlar” şiarını kendisine rehber edinsin, çalışma yaşamına ilişkin politikalarda liberal olamamakta, bu tam olarak gerçekleştirememektedir. Aktif veya pasif iş gücü politikaları iş gücü piyasasına müdahale etmenin en etkin yollarındandır. Çeşitli ülkeler hatta en liberal ekonomik politikaları uygulamaya çalışan ülkeler bile aktif ya da pasif politikalarla veya her ikisi ile birlikte iş gücü piyasasına müdahale etmektedir. Türkiye’nin de yer aldığı OECD ülkelerinden hem aktif hem de pasif işgücü piyasası politikaları ile iş gücü piyasasına müdahale edilmektedir.⁶⁷

İşsizlik sorunu karşısında benimsenen yaklaşım ve politikalar ülkeden ülkeye değişim göstermektedir. Bu yaklaşımlar arasında bir uçta işsizlik sorununun çözümünü ekonomik gelişmeye bırakan liberal yaklaşımlar yer alırken, diğer uçta ise bu sorunu toplumsal bir sorun olarak kabul eden ve istihdam politikalarına öncelikli bir yer veren yaklaşımlar bulunmaktadır. Ülkelere, dönemlere ve siyasal iktidarlara göre de toplumlar bu iki uç arasında bir yerde bulunmaktadırlar. Türkiye’de işsizliği önlemeye yönelik tedbirlerin alınması planlı dönemle başlamış olmasına rağmen, şu ana kadar işsizlik sorunuyla mücadelede başarıya ulaşmış etkin bir istihdam politikasının varlığından söz edilemez. Türkiye’de şimdiye kadar hazırlanan kalkınma planlarının tümüne bakıldığında, genelde işsizlik ve istihdam sorununa gereken önemin verilmediği söylenebilir. Planlarda sorunların genel çerçevesi çizilip, ortaya konmakla birlikte; bu sorunların çözümüne ilişkin politikaların çok genel ifadelerle yer aldığı, somut proje ve programların, çok istisnai birkaç program dışında, ele alınmadığı görülmektedir.⁶⁸

⁶⁷ Recep Varçın, **İstihdam ve İş gücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004, s. 1-2

⁶⁸ Sevgi Işık Erol, “Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin Ve Türkiye Örnekleri”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 24 Sayı: 6 / Cilt: 25 Sayı: 1-2 Mayıs, Ağustos ve Kasım 2013

2.4. İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE İSTİHDAM POLİTİKALARI

İstihdam politikaları aktif ve pasif istihdam politikaları olarak iki grupta tanımlanmaktadır. Aktif istihdam politikaları OECD tarafından “emek piyasasını ve işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmeye ve daha etkin bir emek piyasasını teşvik etmeye yönelik önlemler” olarak tanımlanmaktadır. Daha geniş bir tanım yapmak gerekirse, aktif istihdam politikaları “İşsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırmasının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitimlerinin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünüdür” Aktif istihdam politikalarının temel amacı, işsizlere yalnızca gelir desteği sağlamak yerine onların çalışma hayatına dönüşlerini kolaylaştırmaktır.⁶⁹

İstihdam stratejileri, büyüme ve istihdamı birlikte merceğine alan dönüştürücü yol haritalarıdır. İstihdam stratejilerinde temel olarak, işgücü piyasasının yapısal sorunlarını çözerek işsizliği azaltmak ve istihdamı geliştirmek amaçlanmıştır.⁷⁰ Ancak gerek Avrupa Birliği’nde gerek Türkiye’de uygulamaya konulan istihdam stratejilerinde gerçek amaç, özellikle gençler ve kadınlar açısından, kısmi süreli çalışma, uzaktan çalışma, evde çalışma ve geçici çalışma gibi esnek çalışma uygulamalarının yaygınlaşması olarak belirlenmiştir. Çalışma yaşamının bütün yönleriyle, yani çalışma biçimi, çalışma süreleri, ücretler gibi temel kalemlerin tamamen esnekleştirilerek, sermayenin dönemsel ihtiyaçlarına uygun kuralsız, korunmasız ve güvencesiz bir istihdam yapısı oluşturulması hedeflenmektedir.⁷¹

İşsizliğin nedenlerini bertaraf etmek, istihdamı artırmak üzerine birçok politika eş anlı olarak uygulanmaktadır. İşsizlik ve istihdam sorununun çözümüne yönelik politikalar, gelir desteği yapılarak işsizlik sonuçlarını onarmaya yönelik önlem ve uygulamaları kapsayan pasif politikalar yanında işsizlerin beceri ve yeteneklerini arttırmaya yönelik eğitim programlarını kapsayan aktif politikalardan oluşmaktadır.

⁶⁹ Şelale Uşen, “Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum**. Cilt: 2007, Sayı: 2, 2007, s.66.

⁷⁰ Şeyma İpek, “Ulusal İstihdam Stratejisi: Genel ve Sektörel Açısından Değerlendirilmesi” **İstanbul Sanayi Odası Dergisi**, Sayı:5, Cilt:67, Haziran, 2013, s.50.

⁷¹ Erkan Aydoğanoglu, Ulusal İstihdam Stratejisi, <http://www.tekgida.org.tr/Oku/3782/Ulusal-Istihdam-Stratejisi-I>, (17.11.2014).

OECD, işsizlikle mücadelede izlenen istihdam politikalarını aşağıdaki gibi 7 grupta toplamıştır.⁷²

- 1)Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri
- 2)Mesleki eğitim
- 3)Sübvansiyon edilmiş istihdam (özel sektöre yönelik sübvansiyon, kendi işini kuranlara yardım, doğrudan kamu sektöründe istihdam v.s.)
- 4)Gençlere yönelik politikalar
- 5)Sakatlara yönelik politikalar
- 6)İşsizlik sigortası
- 7)Erken emeklilik

Bu kategorilerden 1-5 arasında kalanlar “aktif”, 6. ve 7. kategoriler ise pasif politikalar olarak sınıflandırılmıştır.

2008 yılının ikinci yarısından itibaren dünya çapında yaşanan büyük üretim düşüşleri dünya çapında istihdamda keskin düşüşlere ve işsizlikte ani artışlara neden olmuştu. Bununla beraber dünya çapında hükümetler, kalıcı ve yüksek işsizlik riskiyle mücadelede axil ekonomik önlemlerin yanısıra işgücü piyasası tedbirleri almakta ve sosyal politikalarını gözden geçirmektedirler. Son dönemde, ülkeler tarafından toplam talebi desteklemek için yürürlüğe konulan mali teşvik paketlerinin çoğu, krizin toplum üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik kapsamlı tedbirlerde içermektedir.

Özellikle işsizlik ödeneklerinin ve sosyal yardımların kapsamının genişletilmesi yoluyla sosyal güvenlik ağı güçlendirilmekte, iş arayanların iş bulmasına yardım edecek aktif iş gücü piyasası programlarına yönelik kaynaklar arttırılmaktadır. Kamu borçlarında yaşanan artış nedeniyle, kamu mali kaynakları çoğu ülkede baskı altında olmasına rağmen, maliyetlerde verimlilik sağlanmasına ve daha etkin istihdam hizmetlerinin sağlanmasına çalışılmaktadır.⁷³

⁷² Mustafa Kemal Biçerli, **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, T.C.Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2004, s.327

⁷³ Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, **İşsizlikle Mücadele: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Örnekler**, Yayın No: 302, Aralık, 2009, s. 13.

2.4.1. Aktif İstihdam Politikaları

1970'lerde ve 1980'lerde Avrupa Birliği ve OECD üyesi ülkelerde, işsizliğin gittikçe artan oranda kendisinin bir ekonomik ve sosyal sorun olarak hissettirmesi, bu ülkelerde çok ciddi önlemler almaya itmiştir. Zira Avrupa Birliği ülkelerinde 1965'de %3,4, OECD ülkelerinde %2 olan işsizlik, 1994'e gelindiğinde, AB'de %7,8 OECD'de %12 olmuştur. AB üye devlet başkanlarının Aralık 1994'de Essen'de yaptığı toplantıda bu konu önemli bir gündem maddesini oluşturmuş, işsizliğe neden olan faktörlerin tespit edilmesi ve işsizliğin çözüm yollarının aranması yoluna gidilmiştir. Avrupa Komisyonu'nun yaptığı çalışmalarda işsizliğe yol açan faktörler 5 ana başlık altında toplanmıştır.

- 1- Mesleki Eğitime Yeteri Kadar yatırımın yapılmaması
- 2- Ekonomik gelişmenin yeteri kadar istihdam yaratamaması
- 3- Ücret-dışı işçilik maliyetlerinin yüksekliği
- 4- İşgücü piyasası politikalarının yeteri kadar etkin olamaması
- 5- Uzun dönem yapısal işsizlik.⁷⁴

OECD işgücü piyasası politikalarını iki ana grupta toplamıştır. Bu politikalar aktif ve pasif olmak üzere belirlenmiştir. Buna göre; (1) Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, (2) Mesleki eğitim, (3) Sübvansiyon edilmiş istihdam (özel sektöre yönelik ücret ve istihdam sübvansiyonu, kendi işini kuranlara yardım ve doğrudan kamu sektöründe istihdam), (4) gençlere yönelik politikalar, (5) özürllülere yönelik politikalar, (6) işsizlik sigortası ve (7) erken emekliliktir. OECD'ye göre bu politikalardan (1-5) arasında kalanlar aktif politikalar, (6-7) arasında yer alan politikalar ise, pasif politikalardır. OECD işsizlere gelir desteği sağlanmasına yönelik politikaları pasif politikalar olarak kabul ederken; emek piyasalarındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, mesleki becerileri geliştiren ve emek piyasalarının etkinliğini arttıran politikaları ise; aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) olarak değerlendirmektedir.

⁷⁴ Varçın, s.7-8.

Aktif işgücü piyasası politikaları kavramının ilk kullanımı İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasına rastlamaktadır. İsveç'te tam istihdama ulaşmak ve enflasyonu kontrol altına almak için, sosyal demokrat nitelikler taşıyan bir politikanın oluşturulması sırasında ilk kez aktif işgücü piyasası politikaları kavramı kullanılmıştır. 1960 yılından sonra, İsveç'te uygulanan işgücü piyasası politikalarına ilişkin OECD tarafından yapılan çalışmalarda, aktif politikalar işgücü piyasası politikaları içinde ayrı bir tür olarak kabul edilmiştir. 1960'lı yıllarda Avrupa ülkelerinde yaşanan ücret artışları ve işgücü kıtlığı gibi sorunları aşmak için uygulanan aktif programlar, tam istihdam politikasının tamamlayıcı bir unsuru olarak görülmüştür. İlk aktif programlar işgücü sunumunu arttırmayı ve çalışanları işgücü sıkıntısı çekilen mesleklere, işyerlerine, sektörler ve bölgelere göre yeniden yerleştirmek amacıyla tasarlanmıştır. Bu nedenle, politikaların temel özelliği tam istihdam koşulları altında işgücü piyasasına katılımı arttırmak ve düşük işsizlik koşullarında işgücü akıcılığını sağlamaktır. Aynı zamanda, gelişmekte olan ülkelere gelen yabancı çalışanların ülke işgücü piyasasına giriş ve akıcılıklarını düzenlemek ve gözetmek içinde aktif politikalarla başvurulmuştur.⁷⁵

1980'li yıllara kadar aktif politikalar bilinmesine rağmen, politikacıların ve uygulayıcıların ilgisini çekmemiş ve önemli bir destek görmemiştir. Aktif politikaların öne çıkması, 1980'li yıllarda, işsizliğin artmaya başlamasıyla birlikte olmuştur. Yüksek oranlara ulaşan işsizliğin nedeni, işgücü piyasasının ve çalışanların, bilgi temelli teknolojilere ve sermayenin küreselleşmesi gibi yeni ekonomik koşullara uyum gösterememesi olarak kabul edilmiştir. İşsizliğin, işgücü sunumunun esnekliği ve niteliği ile yakından ilgili olduğu ileri sürülmüştür. İşgücü isteminin yapısı ve niteliği ise, ekonomik ve sosyal politikalar ile değiştirilemez, yönetilmez, düzenlenmez ve başa çıkılmaz olarak görülmektedir. Belirtilen anlayışın yaygınlık kazanması, işgücü piyasası politikalarının yalnızca işgücü sunumunu düzenleyecek biçimde değiştirilmesi eğilimini güçlendirmektedir.⁷⁶

Aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP), çok sayıda ve birbirinden farklı programların oluşturduğu bir bütünü ifade etmek üzere kullanılan bir kavramdır. Bu bağlamda devlet tarafından uygulamaya konan ve işsizlerin emek piyasasına girişlerini

⁷⁵ Recep Kapar, "Aktif işgücü piyasası politikaları." **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 55, Sayı:1, 2011, s. 343.

⁷⁶ Kapar, s. 344.

veya emek piyasasında kalışlarını kolaylaştıracak her türlü sosyal politika önlemi aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında değerlendirilmektedir. Nitekim işsizlerin iş bulma zorluklarını giderme, yeni istihdam alanları açma, emek arz ve talebini kurumsal yapılanmalar sayesinde bir araya getirerek işgücü piyasasına girişi kolaylaştırma gibi ilkeler üzerine kurulan aktif işgücü piyasası politikaları, geniş anlamda; işsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla, iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırmasının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitiminin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünü olarak tanımlanmaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikaları kavramı, gerçekte çok sayıda ve birbirinden önemli derecede farklı programların oluşturduğu bir bütünü ifade etmede kullanılmaktadır. Aktif politikaların bileşenlerini oluşturan bu programların bir kısmı işgücü piyasasının istem yanını düzenlerken, geri kalanı sunum yanlı düzenlemeleri içermektedir. İstem yanlı programlarda doğrudan veya dolaylı iş yaratma amacı belirgindir. Aktif politikaların çoğunluğunu oluşturan sunum yanlı düzenlemeler istihdam, bir başka deyişle iş yaratmaya yönelik bir işlev üstlenmemektedir . Aktif istihdam politikaları gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde uzun zamandır uygulanan politikalarlardır. Bir sonraki bölümde gelişmekte olan ülkelere uygulanan aktif politikalar altı başlık halinde anlatılmış ve bölümün sonunda aktif politikaların olumlu ve olumsuz yanlarına değinilmiştir.⁷⁷

2.4.1.1.Kamu Çalışma Programları

Geçmiş oldukça eskiye dayanan kamu çalışma programları, ekonomik gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun çok sayıda ülkede uygulanmaktadır. Programlar, işsizlerin kamuda yaratılan işlerde geçici süre ile istihdam edilmesine dayanır. Yaratılan işler genellikle altyapı, çevre koruma ve iyileştirme, kamuya açık mekanların bakım ve onarımı, sağlık ve refah hizmetleri, belediye hizmetleri gibi alanlardadır.⁷⁸

⁷⁷ Kapar, s.346-359.

⁷⁸ Kapar, s. 347.

Geleneksel kamu çalışma programları kamu sektöründe kısa süreli geçici işler yaratmaktadır. Küçük ölçekte, yerel ya da topluluk temelinde oluşturulan programlar da vardır. Bunlar geleneksel kamu çalışma programlarına göre, daha küçük ölçekte uygulanır ve yerel yönetimlerden destek görmesine rağmen, sivil örgütlerin ve gönüllü grupların katılımı ile gerçekleşir. Engelliler, yoksullar, uzun süreli işsizler ve işgücü piyasasına yeni katılan gençler, programların hedef grubunu oluşturmaktadır. Katılımcılara çalışma karşılığında ücret ödenir ya da gıda yardımı yapılır. Program kapsamındaki çalışma için oldukça düşük düzeyde bir sosyal koruma ve ücret öngörülür. olan işsizlerin katılması amaçlanmaktadır.

Genellikle ekonominin durgunluk dönemlerinde yaygınlaşan kamu çalışma programlarının yoksulluğu önlemek amacıyla uygulandığı belirtilmektedir. Örneğin; Botswana (1985-1986), Şili (1983), Honduras (1990-1993), Hindistan'da sürekli olarak ve Güney Kore'de 1997 yılındaki finansal krizi izleyen dönemde yoğun olarak kamu çalışma programları uygulanmıştır. Kamu çalışma programlarının öne çıkan bir diğer amacı, katılımcılara çalışma deneyimi kazandırmak, çalışmanın gerektirdiği disiplin ve işleyişe alıştırmaktır. Böylelikle, işsizlikten düzenli istihdama geçiş kolaylaştırılmaya çalışılmakta ve desteklenmektedir. Kamu çalışma programlarının kısa dönemde işsizliğin azaltılması ve istihdamın arttırılmasında olumlu sonuçlar doğurduğu, uzun dönemde ise, işsizliğin azaltılmasında önemli bir etkiye bulunmadığı, genelde araştırmaların ulaştığı ortak sonuçlardandır.

Bu programlardan Desteklenmiş ülkeler programında eski uyuşturucu bağımlıları, eski hükümlüler, gençler gibi normalde istihdamı güç gruplar kamu işlerine yerleştirilerek yakın gözetim altında ve giderek artan iş temposunda çalıştırılmışlardır. Bunun gibi Hollanda'da 1996 yılından bu yana mahalli idareler kanalıyla 160'dan fazla proje ile iş bulmaları neredeyse imkânsız olan katılımcılara asgari ücret karşılığında haftada 32 saat istihdam sağlanmıştır. Bu programlara 1998 yılında 52.000 kişi katılmıştır. Çeşitli ülkelerde uygulanan doğrudan kamu istihdam programları daha ziyade uzun süredir işsiz olanlar başta olmak üzere dezavantajlı gruplar ve işsizlik sigortasından yararlanma süresi dolanlar hedeflenmiştir. Fransa, Slovakya, Hollanda ve Almanya gibi ülkelerde katılımcılara aynı zamanda mesleki eğitim de verilmiştir.

2.4.1.2. İş Arama Yardımları ve İstihdam Hizmetleri

İş arama yardımları, işsizlere işgücü piyasası hakkında bilgi veya finansal teşvikler sağlayarak, iş arama ve bulma sürecini kolaylaştırmayı ve işsizlik süresini kısaltmayı amaçlamaktadır. Bu programlar, kamu iş bulma kurumları tarafından yürütülür. Söz konusu programlarda öncelikle, iş arayanlara niteliklerine uygun boş işler hakkında bilgi verilmektedir. Aynı zamanda, iş arama yöntemleri ve iş görüşmesi teknikleri konusunda eğitim sunulmakta, işsizleri bir araya getiren iş klüpleri kurulmaktadır. Ayrıca, programların işsizlerin çalışma davranışını geliştirmek ve çalışma isteğini arttırmak gibi amaçlara da hizmet etmesi beklenmektedir.

Bu programların, diğer aktif programlara göre, oldukça düşük düzeyde harcama gerektirmesi çekiciliklerini arttırmaktadır. Ancak, ekonominin büyüme dönemlerinde elde edilen olumlu sonuçlara bile ihtiyatla yaklaşılmaması gerektiğini belirten araştırmalar da vardır.

2.4.1.3. Mesleki ve Yeniden Mesleki Eğitim Programları

Mesleki eğitim programları, uzun süredir işsiz olanlara ve bir işte çalışacak düzeyde mesleki vasfı bulunmayan işsizlere mesleki vasıf kazandırmak için uygulanmaktadır. Yeniden mesleki eğitim programlarında ise, bir mesleğe sahip olanların işten çıkarılma riski ile karşı karşıya kalmaları veya işten çıkarılmaları durumunda, var olan mesleki vasıflarının geliştirilmesi ya da yeni bir mesleğin öğretilmesi amaçlanır. Mesleki vasıf kazandırarak veya var olan vasıfları geliştirerek işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik bu programlar, hedef grupları bakımından, i) uzun süreli işsiz olanlar, ii) toplu olarak işten çıkarılanlar, iii) genç işsizler ve iv) engelliler olarak dört gruba ayrılmaktadır.

Uzun süreli işsizlik, işsizlerin önceden sahip oldukları mesleki vasıfları geriletmekte ya da bütünüyle ortadan kaldırmaktadır. Buna bağlı olarak, mesleki vasıfların yitmesi ya da gerilemesi işsizlerin istihdam edilme olasılıklarını azaltmaktadır. Uzun süreli işsizliğin ortaya çıkardığı bu olumsuz sonucu gidermek için sunum yanlı düzenlemeleri içeren mesleki eğitim programları yaşama geçirilmektedir. Ancak, işsizlerin istihdam edilmeleri ve işverenlerin olumsuz davranışların üstesinden

gelinebilmesi için istem yanlı müdahalelere de gerek duyulmaktadır. Diğer aktif programlarda olduğu gibi, uzun süreli işsizler için tasarlanmış mesleki eğitim programlarından beklenen olumlu istihdam etkilerinin ortaya çıkması çoğunlukla ekonomik döngüye bağlıdır. Ekonomik büyüme dönemlerinde uygulanan programlar işsizlerin istihdam edilme oranlarını önemli ölçüde arttırmaktadır.

Ekonominin, sektörlerin ve işletmelerin yeniden yapılandığı (özelleştirme, üretimin örgütlenişinde yaşanan değişimler, işletmelerin birleşmesi vb.) Toplu işten çıkarmalar, genellikle imalat sanayiinin gerilediği ve işsizliğin arttığı bir dönemde ortaya çıkmaktadır. Toplu işten çıkarmalardan en çok etkilenen grubun 55 yaş ve üzerindeki çalışanlar olduğu söylenmektedir. Üretim sürecinin yeniden örgütlendiği, sosyal güvenliğin sınırlandığı bir ortamda, bir grup çalışanın işgücü piyasasından uzaklaştırılmasına ve toplu olarak işten çıkarılmasına neden olan ekonomik koşullar, ayrımcılık içeren uygulamalarla bir araya gelebilmektedir.

Genç işsizlere yönelik aktif programlar, eğitime devam edemeyen ya da ekonomik ve sosyal bakımdan güçsüz ailelerde yetişen gençler için tasarlanmaktadır. Genellikle 20 yaşın altında olan gençleri kapsayan bu programlarda, okulda veya iş başında eğitim yöntemleri uygulanmaktadır. Programların amacı, gençlerin işgücü piyasasına katılmalarını desteklemek ve iş bulmalarını sağlayacak mesleki vasıf kazandırmaktır. Ayrıca, sosyal bakımdan dışlanmış grup ve ailelerde yetişen gençlere, işyeri kültürüne uyum sağlamada yardımcı olacak çalışma alışkanlıkları ve sosyal yetenekler kazandırma hedefi öne çıkmaktadır. Gençler; iş başında eğitim ve çalışma deneyimi eksikliği gibi mesleki vasıflara ilişkin nedenler yanında, yetersiz ekonomik büyüme ve uygun iş yaratılamaması gibi nedenlerle de istihdamdan dışlanmaktadır. Şili’de uygulanmış olan Joven Programı, genç işsizlere yönelik başarılı bir mesleki eğitim programı olarak kabul görmektedir. Amacı, okula devam etmeyen ve 16-24 yaş arasındaki çalışmayan gençlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmak olan program, 1991-1995 yılları arasında uygulanmak üzere tasarlanmış ve 1994 yılı sonrasında programın süresi üç yıl daha uzatılmıştır. Program tarım, sanayi ve hizmet sektörlerindeki işlerin gerektirdiği vasıfların kazandırılması için alt dallara bölünmüştür. Merkezden yürütülme oranı düşük olan Joven Programı özel eğitim merkezleri ve kar amacı gütmeyen örgütlerin verdiği hizmetlerle uygulanmaya konulmuştur. Aynı zamanda, gençlerin çalışma deneyimi kazanması için bir işletmede

geçici süre çalışmaları sağlanarak, mesleki eğitim iş başında eğitim ile birleştirilmiştir. Programın ilk üç yılında katılımcıların yüzde 60'ı aldıkları mesleki eğitimin sonunda bir iş bulmuştur. Programa katılmayanlardan oluşan kontrol grubunda ise, işe yerleşme oranı yüzde 40'ın altında gerçekleşmiştir. Diğer yandan, katılımcıların iş bulmaları durumunda elde ettikleri gelirin benzer özellikler taşıyan, ancak programa katılmayan işsizlere göre yüksek olduğu görülmüştür. Programın başarısını değerlendirirken Şili ekonomisinin o dönemdeki koşullarını göz ardı etmemek gerekir. Joven programının sonuçlarının değerlendirildiği ilk üç yıl (1991-1994) GSMH artış oranının yüksek, reel ücret artışlarının az ve işsizliğin düşük gerçekleştiği dönemdir. Bu çerçevede, mesleki eğitim programlarının ekonominin genişleme dönemlerinde daha başarılı oldukları anlayışı doğrulanmaktadır.⁷⁹

Başka bir örnek olarak görülebilecek olan, Meksika'da uygulanan PROBECAT (Programa de Becas de Capacitación para los Desemplados) programı 1990'lı yıllar boyunca başta gelen istihdam programı olmuş, 2000 yılında programa 580 bin kişi katılarak (kayıtlı işsizlerin %24'ü) rekor sayıda katılıma ulaşılmıştır. Mesleki eğitim programları Polonya ve Macaristan gibi eski doğu bloku ülkeleri arasında da uygulanmıştır.

Engellilere yönelik programlarda ise öncelikle eğitim, mesleki eğitim ve rehabilitasyon amaçlarını içermektedir. Mesleki rehabilitasyon, engellilerin toplumla uyumunu destekleyen ve olumsuz çalışma koşulları karşısında korunmada eşit olanaklar sağlayan tüm hizmetleri ve önlemleri kapsamaktadır. Mesleki rehabilitasyon yalnızca mesleki eğitim, rehberlik, istihdam hizmetleri ve işe yerleştirme önlemlerinden ibaret değildir. Engellilerin sosyal ilişkilere ve çalışma yaşamına uyum sağlamaları, bağımsızlıklarını kazanmaları için gereken iş düzenlemelerinin yapılması, desteklerin sağlanması, iş başında eğitim, işe dönük kurslar, günlük yaşama ilişkin eğitim verilmesi ve okuma-yazmanın öğretilmesi gibi konuları da bu kapsamda değerlendirmek olanaklıdır.

Engellilere yönelik mesleki eğitim, farklı biçimler alabilmektedir. İşletmelerin engelliler için tasarlanmış programlara katkı yapması beklenmektedir. Fransa'da işletmelerin bir kısmı, işçi sendikaları ile imzaladıkları sözleşme gereği, belirli koşulları taşıyan engellilere mesleki eğitim sunmaktadır. Latin Amerika ülkelerinde

⁷⁹ Kapar, s. 355.

işveren örgütlerinin katıldığı ve desteklediği engellilere yönelik programlar bulunmaktadır.

2.4.1.4. Bağımsız Çalışma Programları

Bağımsız çalışma programları, işsizleri ücretli olarak bir işte istihdam etmek amacıyla tasarlanmamaktadır. Bu programlar, işsizleri kendi işlerini kurmada yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla programlarda öncelikli olarak ve doğrudan ücretli istihdam yaratılmaz. Ancak, program kapsamında kurulan işyerinde az sayıda dolaylı olarak ek ücretli istihdamın yaratılacağı varsayılır .

Geleneksel istihdam programları, ücretli bir iş yaratmaya öncelik vermektedir. Bağımsız çalışma programları ise, ücretli olarak istihdam edilmeleri yerine, kişilerin kendi işlerini kurmaları ve o işte çalışmalarını üzerine odaklanır.

Küçük işyerlerinin ve bağımsız çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasının yeni işlerin yaratılmasında ve işsizliğin önlenmesinde etkili bir görev yerine getirmesi beklenmektedir. Bu beklentinin bir sonucu olarak, AB'ye üye ülkeler dâhil, çoğu OECD ülkesinde işsizlerin kendi işlerini kurmaları ve bu işlerde çalışmalarını teşvik eden işgücü piyasası politikalarına olan ilgi artmıştır.

Bağımsız çalışma programlarının ülkelerin tümünde geçerli olan hedef grubu yoktur. ABD'de yeni işsiz kalanlar, Danimarka'da en az beş ay süre ile işsiz olanlar, Macaristan ve Polonya'da ise toplu olarak işten çıkarılanlar hedef grup olarak belirlenmiştir.

Programlara katılım ve sonuçlar göz önüne alındığında, bu tür yardımların işsizlerin tümü için etkin sonuçlar doğurmadığı görülmektedir. İşsizlikten en yoğun etkilenen gruplar katılımcılar arasında yer almaz. Bağımsız çalışma programları özellikle 40 yaşın altında, eğitim düzeyi yüksek ve kısa süreli işsiz erkekler için olumlu sonuç doğuran programlar olarak kabul edilmektedir.⁸⁰

2.4.1.5. Sübvansiyonlu İstihdam Programları

⁸⁰ Kapar, s. 358.

Çalışana ödenen ücretin tutarını azaltmaksızın, işletmenin işgücü maliyetlerini azaltan ücret destekleri çok farklı biçimler alabilmektedir. Ücretin tümü ya da bir kısmı devlet tarafından işletmelere finansal destek olarak ödenebildiği gibi, vergi indirimleri, sosyal güvenlik katkı oranının azaltılması benzeri muafiyetler sağlanmaktadır. Ücret ve istihdam desteklerinin etkileri üzerine yapılan araştırmalar çoğunlukla olumsuz sonuçların yaygın olduğunu göstermektedir. Bunlardan biride işverenlerin davranışlarına ilişkindir. Program kapsamındaki çalışan için işletmeye sunulan desteğin süresi bitince, işveren bu çalışanı işten çıkararak, yerine yine program kapsamındaki bir başka işsizi istihdam edebilmektedir⁸¹ Özel sektöre yönelik sübvansiyon ve kendi işini kuranlara yardım istihdam desteklerine örnek olarak gösterilebilir.⁸² Türkiye’ de ilk defa istihdam edilecek sigortalıların primlerinin bir kısmının devlet tarafından karşılanması da bu tür istihdam politikasına bir örnektir.

Türkiye’ de istihdamı teşvik amacıyla çeşitli yasalar çıkartılmıştır. Olağanüstü hal ilan edilen Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen Kalkınmada Öncelikli İllerde uygulanan 1998 tarih ve 4325 sayılı Yasa, işverenlerin payına düşen sosyal sigorta primlerinin devlet tarafından ödenmesini öngörmektedir. Yalnızca 2001 yılında işverenler, 906.546 çalışan için bu destekten yararlanma talebinde bulunmuşlardır. Bu yönüyle bakıldığında işverenlerin ücret maliyetlerini yüzde 21.5-27 azaltan böyle bir desteğe karşı son derece duyarlı oldukları söylenebilir. Esasen söz konusu destek, işverenlere işçi ücretlerinde yüzde 28’e varan bir tasarruf sağlama imkanı sağlamaktadır.⁸³

2.4.1.6. İşsizlere Sağlanan Ödeme Desteği

İşsiz kalan çalışanın olabildiğince kısa süre içerisinde ücretli bir işi kabul etmesini sağlamak için, kamu tarafından işsize ödeme yapılması bu programın esasını oluşturmaktadır. İş bulma primi olarak adlandırılan bu uygulamalar geçmişte çalışmış, sonra işsiz kalmış ve işsizlik sigortası ödemelerinden yararlanmaya hak kazanmış olanları kapsamaktadır.

⁸¹ Kapar, s.359.

⁸²Sema Ay, "Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme", **CBÜ Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:2, 2012, s. 331.

⁸³ Karabulut, s.75.

2.4.1.7. İş ve Meslek Danışmanlığı ve Özel İstihdam Büroları

İş ve meslek danışmanlığı; kişilerin özellikleri ile mesleklerin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun iş ve mesleği seçmesi, seçtiği meslekle ilgili eğitim imkanlarından yararlanması, işe yerleştirilmesi, işe uyumunun sağlanması ile ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmesi sürecidir. Meslek danışma merkezleri meslekler, mesleki eğitim yerleri ve çalışma hayatıyla ilgili bilgileri içeren bilgi kaynaklarının bulunduğu ve bu kaynakların ihtiyaç sahiplerinin kullanımına sunulduğu bilgi merkezleridir. 40 ilde faaliyet gösteren 43 meslek danışma servisinde; kişilerin meslekler ve eğitim yerleri hakkında bilgi edinmelerine yardımcı olunmakta, meslek bilgi kaynakları ve bu kaynaklardan nasıl ve ne şekilde yararlanılacağı konularında hizmet verilmektedir⁸⁴.

Özel İstihdam Büroları, özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde işe yerleştirme faaliyeti karşılığı sadece işverenden ücret alarak, iş arayandan herhangi bir ücret ya da komisyon almaksızın, Türkiye İş Kurumundan yetki almak şartıyla, işgücü piyasasında iş arayanlarla eleman arayanlar arasında, bir işyerinde veya 09.06.2004 tarihli ve 5187 sayılı Basın Kanununda yazılı araçlarla ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzer yayın araçlarından biri ile en etkin şekilde aracılık hizmeti sağlayan gerçek ya da tüzel kişilerdir.⁸⁵

Tablo'da eğitim düzeylerine göre özel istihdam bürolarınca sağlanan işe yerleştirme sayıları gösterilmiştir.

⁸⁴ Karabulut, s.83-84.

⁸⁵ İşkur, <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari.aspx>(15.11.2014).

Tablo 1. Özel İstihdam Bürolarınca İşe Yerleştirme Sayıları (2004-2013)

EĞİTİM DÜZEYLERİ		İŞE YERLEŞTİRME SAYISI	
	Erkek	Kadın	Toplam
Okur Yazar Olmayan	125	103	228
Okur Yazar	788	651	1439
İlköğretim	23522	15376	38898
Ortaöğretim (Lise ve Dengi)	51807	26748	78555
Ön Lisans	36159	18156	54315
Lisans	67077	34397	101474
Yüksek Lisans	8827	3746	12573
Doktora	2960	1270	4230
GENEL TOPLAM	191265	100447	291712

2.4.1.8. Aktif İstihdam Politikalarının Olumlu Ve Olumsuz Yanları

İşsizlikle mücadelede aktif politikalar önem kazanmakta ve bu politikalardan beklentiler artmaktadır. Aktif politikaların olumlu sonuçlar doğurması, öncelikle yeni işlerin yaratılmasına bağlıdır. Yapısal olarak yeterli düzeyde ve uygun istihdam yaratamayan bir ekonomide, aktif politikalara ne kadar ağırlık verilirse verilsin, işsizliğin azaltılmasına ilişkin sonuçlar elde edilemeyecektir. İşsizlikte önemli bir azalmanın olabilmesi için, ayrıntılı makro ve mikro ekonomik önlemlerden oluşan bir istihdam stratejisinin uygulanması ve aktif politikaların bu stratejinin yalnızca bir parçası olması gerekliliği ifade edilmektedir.⁸⁶

Bu programların en önemli amaçlarından olan nitelikli ve becerili işgücü oluşturmada yetersiz kaldığı görülmektedir. Aktif istihdam programlarının, işsizlik ve istihdam düzeyini etkilemediği tespit edilmiştir.. Latin Amerika’da olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde, bu programlar kamu yönetimi tarafından kötü niyetli ve politik amaçlı kullanılabilir. İşsizliğin yüksek olduğu dönemlerde, aktif programların yoksulluğu önlemeye, gelir eksikliğini ve düzensizliğini gidermeye yönelik işsizlik ödemeleri sistemini tamamlayan nitelikte ek önlemler olarak görülmesi gerektiği savunulmaktadır.⁸⁷

Aktif istihdam politikalarının bireysel faydalarının yanı sıra çok sayıda sosyal ve makro-ekonomik etkileri olduğu da söylenebilir. Aktif istihdam politikaları

⁸⁶ Biçerli, s. 6.

⁸⁷ Kapar, s.367.

işsizliğin azaltılması, hırsızlık, uyuşturucu ve alkol kullanımı, fuhuş gibi işsizliğin sebep olduğu sosyal problemlerin azalmasına yardım edebilmektedir.

Diğer yandan aktif politikaların olumsuz yanlarından biri, yardım ve ödemelerden yararlananları aktif hale getirme amacındaki programların, işgücü piyasasında çalışanlar bakımından güvencesizliği arttırırken, eğretilişmeye de yol açmaktadır. Aktif politikalar sonucunda, çoğu zaman net istihdam düzeyi değişmemekte, yalnızca istihdam edilenler ve istihdam koşulları değişmektedir. Ekonomik büyüme ve hızlı iş yaratılan dönemler dışında, aktif ve çalıştırmacı programlar var olan işleri işsizler ile çalışanlar arasında yeniden paylaştırmaktadır. Buna göre, aktif işgücü piyasası programları insan onuruna uygun ve güvenli iş yaratmaktan çok, eğreti işler için işgücü sunumunu arttırmaya yaramaktadır.⁸⁸

Aktif istihdam politikalar› bireylere yüklediği maliyetlerin yanı sıra kamuya da çeşitli maliyetler yükleyebilmektedir. Bu programlardan bazıları diğerlerine göre daha az maliyete sebep olurken, bazıları oldukça yüksek maliyet gerektirebilmektedir.

Günümüzdeki aktif politikalar ile geçmişte uygulananlar arasında bazı önemli ayrımlar vardır. Günümüzde bu politikalar, işgücü piyasasının istem yanından çok sunum yanına odaklanır. Aktif politikalar işsizleri işgücü piyasasının değişen koşullarına uygun hale getirmeye ve işgücü piyasasında işletmelerin belirlediği kalıba yerleştirmeye çalışır. Günümüzde ise, aktif politikalar işsizliği bireysel bir süreç ve sorun olarak ele almaktadır. Bu anlamda toplumun, devletin ve hükümetlerin işgücü piyasasına, işsizliğe ve işsizlere ilişkin sosyal nitelikli görev ve yükümlülüklerine daha az vurgu yapılırken, işsizlerin bireysel görev ve yükümlülükler öne çıkarılmaktadır.

Aktif programlar disiplin edici nitelikler taşıması yanında, işsizlerin düşük ücret düzeyinden çalışmasına neden olmakta ve işsizlerin işten beklentilerinin gerilemesine yol açmaktadır. Aktif politikalar ve işsizlik ödemelerindeki yaşanan bu değişimler, iş arayanlar arasında rekabeti yoğunlaştırmakta ve işverenler karşısında çalışanların ve işsizlerin pazarlık gücünü azaltmaktadır.

Aktif programlar başkaca sorunların da ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bunlardan birincisi, kamudaki uygun işlerin, çalıştırmacı nitelik taşıyan aktif programlara katılanlar tarafından, asgari ücret düzeyinin altında bir ücretle yerine getirilmesidir. Aktif programlar kapsamında (kamuda) çalışma, normal bir çalışma

⁸⁸ Kapar, s. 367.

olarak görülmediği için çalışmaya ilişkin hakların kullanılması engellenmektedir. Asgari ücret, sendikalaşma bu haklara örnek oluşturmaktadır. Bu anlamda, kamu çalışması ve iş başında eğitim gibi programların yaygınlaşması, kamu kesiminde ve özel işletmelerde normal koşullarda istihdam edilenler üzerinde bir baskı yaratmaktadır.⁸⁹

Diğer yandan, aktif ve çalıştırmacı politikaların başarılı olmaları ve yaygınlaşmaları ekonomi içinde kalıcı olarak yerleşmiş ve desteklenmiş büyük bir alan yaratma potansiyeli taşımaktadır. Bir başka anlatımla, aktif önlemlerin başarılı olma durumunda dahi, toplum içerisinde yoksul çalışanların bulunduğu bir toplumsal tabakanın genişletilmesi tehlikesi söz konusudur. Bu politikaların başarısızlığı ise, daha düşük asgari ücret ve sosyal haklar düzeyinde ortaya çıkan toplumsal bölünmeyi pekiştirecek ve kalıcı hale getirecektir.⁹⁰

2.4.2. Pasif İstihdam Politikaları

Gelişmekte olan ülkeler yerine gelişmiş ülkelerde uygulanan politikalardır. Bu politikaların amacı istihdamı arttırmaktan ziyade işsizleri maddi açıdan destekleyerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları en aza indirmektir.⁹¹ Pasif istihdam politikaları, işsizliğin sonuçlarını ortadan kaldırma amacına yönelik politikalardır. Özellikle aktif istihdam politikalarının uzun zaman sonra ortaya çıkması, pasif istihdam politikalarının ağırlıklı olarak uygulanmasına neden olmaktadır. Pasif istihdam politikaları, işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, işsizlere sosyal yardımlar, işsizlere ilave transfer ödemeleri şeklinde ortaya çıkmaktadır. Pasif istihdam politikalarının temelini işsizlik sigortası uygulaması oluşturmakta ise de tekniği dolayısıyla telafi etkişinin kapsam, süre ve tutar bakımından artırılması için diğer yöntemler, işsizlik sigortası ile birlikte uygulanabilmektedir.⁹²

⁸⁹ Kapar, s.368.

⁹⁰ Kapar, s.369.

⁹¹ Biçerli, s.457.

⁹² Kemal Ülker, **Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2001, s.9.

2.4.3. Türkiye’de Uygulanan Aktif İş Gücü Politikaları

Geçmişten günümüze Türkiye’de işsizliğe dönük sosyal refah politikaları çok zayıf kalmış olup uzun yıllar devletin doğrudan katılımıyla ile yürütülen ve gerçek anlamda işsizliğin etkilerini azaltacak pasif programlar hiç uygulanamamıştır. Sosyal refah devletinin bir gereği olan işsizlik sigortası dahi 1999 yılında çıkarılan bir kanunla getirilmiş ancak bundan yararlanma şartları da oldukça güç tutulmuştur.⁹³ Türkiye’ de istihdam hizmetleri alanında uzun yıllar boyunca kamu tekeli ilkesi hakim olmuştur. Bu çerçevede 5 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe giren İŞKUR Kanunu’nda işe yerleştirme faaliyetlerinin uygulanmasına esneklik getirilerek özel sektör kuruluşlarının da kamunun denetiminde ve belirlenen ilkeler çerçevesinde faaliyet göstermesine izin verilmiştir. Kanunu’nda işe yerleştirme faaliyetlerinin uygulanmasına esneklik getirilerek özel sektör kuruluşlarının da kamunun denetiminde ve belirlenen ilkeler çerçevesinde faaliyet göstermesine izin verilmiş ve özel istihdam büroları kurulmuştur.⁹⁴

Türkiye’de kırdan kente göç ile birlikte istihdam yapısında değişimler olmuştur. İşgücünün büyük bir kısmı tarımda istihdam edilirken, kırdan kente göç ile birlikte tarımda istihdam oranı azalmış ve kente göç edenler imalat sanayi ve yoğun olarak da hizmet sektöründe çalışmaya başlamışlardır. Kırsal kesimin yoğun olarak göç verdiği bu dönemde sanayi sektöründe göçe paralel bir büyüme gösterememiştir. Bu da kırsal kesimden göç edenlerin işsiz kalmasına ve/veya formel sektörün dışına kaymasına yol açmıştır. Bu durum özellikle işgücüne katılım oranını düşürmüş, özellikle sanayileşmesini tamamlayamamış bir ülke için hizmet sektörü aşırı derece büyümüştür. Enformel sektörlerde çalışanlar genelde kırdan kente göç etmiş, hemen iş bulamamış gündelikçi ve geçici olarak çalışan niteliksiz iş gücü ile hizmetler sektöründe az bir sermaye ile veya hiçbir sermayesi olmadan kendi işini yaparak gelir sağlayan kişilerden oluşmaktadır.⁹⁵

Türkiye’de aktif iş gücü programları olarak, iş gücü yetiştirme kursları, iş ve meslek danışmanlığı, Toplum yararına çalışma programları, Kosgeb tarafında sunulan

⁹³ Faruk Sapançalı, “Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunlar Ve Politikalar”. **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:21, Sayı:2-3, 2007, s.8-30.

⁹⁴ Devlet Planlama Teşkilatı, İş Gücü Piyasası. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007, s.66.

⁹⁵ Varçın, s.87

danışmanlık programları, TOBB tarafından sunulan eğitim programlarını örnek olarak verebiliriz. Pasif işgücü programları ise; kıdem tazminatı, işsizlik sigortası, ihbar tazminatı ve iş kaybı tazminatları örnek olarak gösterilebilir.

Türkiye’de işsizlikle mücadelede aktif ve pasif iş gücü politikaları dışında çeşitli tedbir paketleri uygulamıştır. Nitekim 2008 yılında Türkiye’ye sirayet eden kriz karşı olarak likidite destekleri, vergi destekleri, İstihdam destekleri, Kredi ve Garanti Düzenlemeleri yapılmıştır.

2.5. İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE PARA VE MALİYE POLİTİKALARI

Talep yetersizliğinden meydana gelen işsizlik ile mücadele, maliye politikası ile tam istihdamı, fiyat istikrarını sağlamayı ve ekonomik büyümeyi sağlamak amacıyla da kamu harcamaları ile vergilerde düzenlemeler yapılmasını içerir. Para politikası da aynı amaçları sağlamak amacıyla merkez bankasınca para arzı ve faiz oranlarının düzenlenmesidir. Para ve maliye politikaları ile işsizlikle mücadeleye örnek olarak ABD’de 1964,1970 ve 1974 yıllarındaki vergi indirimleri ve 1974 ve 1982 yıllarındaki parasal genişleme politikalarını verebiliriz. Ülkemizde de genişletici para ve maliye politikaları 1951-1960 döneminde uygulanmış ve istihdam % 2,5 oranında artmıştır.⁹⁶

Ekonomik bir kavram olarak istihdam, üretim faktörlerinin üretime tahsis edilmeleri veya üretimde kullanılmaları demektir. Klasik-liberal iktisadi düşüncenin benimsediği temel bazı varsayım ve kuralların geçerliğini yitirmesi ile ortaya çıkan ekonomik anlayış içinde istihdamın ayrı bir yeri ve önemi vardır. Modern ekonomi teorisindeki üretim-tüketim ve arz-talep ilişkileri ve bu ilişkiler arasındaki denge, klasik düşüncede öngörülen anlayışından farklıdır. Keynesyen analize göre ekonomi sürekli olarak dengeden uzaklaştırıcı etkenlerin baskısı altındadır. Bu etkenlere bağlı olarak ekonomide konjonktürel dalgalanmalar söz konusu olmaktadır. Ekonomide konjonktürel dalgalanmaları istihdam seviyesi belirlemektedir. Ekonomide istihdamla izah edilen üç denge durumu mevcuttur. Bunlar, 'aşın istihdam', 'eksik istihdam' ve 'tam istihdam' denge halleridir. Bu üç dengeden sadece tam istihdam denge durumu gerçek ve kararlı dengeyi ifade eder. Diğerleri dengeden sapmayı gösterir ve

⁹⁶ Varçın, s.88

ekonominin istikrarsızlığını ifade eder. Bunlardan aşırı istihdam seyrinde ortaya çıkan istikrarsızlık haline ise "enflasyon" durumu denmektedir.

İşte bu konjonktürel dalgalanmalar karşısında devlete yüklenen ekonomiyi istikrara kavuşturma ve bunu devam ettirme görevi, anlaşılacağı gibi, kamu mali araçları ile konjonktürel dalgalanmalar ilişkisini ortaya çıkarmaktadır, özellikle 1930'lardan sonra müdahaleci devlet anlayışı içinde kamu kesiminin milli ekonomi ve özel sektör üzerindeki nispi önem ve etkinliğini artması ile kamu ekonomisi değişkenleri ve bu arada kamu giderleri konjonktürel dalgalanmaları giderici ve istikrar sağlayıcı önemli bir araç haline gelmiştir. Kamu giderleri bir yandan konjonktürü belirleyen bir kavram olarak genel istihdam bakımından önem arz ederken; bir yandan da devletin sosyal politikası açısından gündeme gelen emeğin istihdamı yönünden önem kazanmaktadır. Gerçekten özellikle yatırım harcamaları, cari harcamaların özel bir türü olan sağlık harcamaları ile ekonomik ve mali transferler gibi kamu giderleri emeğin istihdamı ve eşitsizliğin önlenmesi konusunda son derece etkili bir araç olarak kullanılabilmektedir.

2.5. ÇALIŞMA PAYLAŞIMI

İşsizliğin emek arzının azaltılarak düşürülmesinin hedeflendiği politikaya “*Çalışma Paylaşımı*” (work sharing) denilmektedir. Çalışma paylaşımı politikası uygulamada iki şekilde yürütülmektedir. Politikanın birinci türünde yaşlı çalışanlar ve işsizler zamanından önce emekli edilerek işsiz sayısı azaltılmaya çalışılmaktadır. İkinci türünde ise, çalışma süreleri kısaltılarak mevcut işlerin daha fazla işçi ile yapılması sağlanılmakta, bu şekilde işsizler için yeni işlerin açılmasına çalışılmaktadır. Sanayileşmiş Avrupa ülkelerinde 1970’lerin ortalarından itibaren artan işsizlik oranları, ekonomilerin durgunluktan çıkamamaları, sendikaların bu konudaki baskıları ve ülkelerin yüksek refah düzeylerine ulaşmış olmaları işsizlikle mücadelede çalışma paylaşımını önemli bir araç haline getirmiştir. Çalışma paylaşımı 1980’lerin sonlarına kadar yaygın olarak kullanılmıştır. Bu çalışmada çalışma paylaşımı programları teori ve uygulama yönlerinden analiz edilerek bunların başta işsizlik olmak üzere çeşitli ekonomik değişkenler üzerinde etkili olup olmadıkları sorgulanmaktadır.⁹⁷

⁹⁷ Mustafa Kemal Biçerli, Çalışma Paylaşımı İşsizlikle Mücadelede Etkili Bir Politika Mıdır?, http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyaları/51/PDF2004_1_6.pdf, (15.08.2014), s. 61-63

Çalışma paylaşımı programlarından erken emeklilik programlarının işsizliği azaltmada etkili olup olmadığını inceleyen iktisatçılar teorik anlamda konuyu “*ücret baskısı etkisi*” (wage pressure effect) ile açıklamışlardır. Layard, Nickell ve Jackman “*piyasada sabit sayıda iş olduğu ve işgücünün bir kısmının emekli olması durumunda işsizliğin azalacağı*” görüşüne itiraz etmişlerdir. Onlara göre erken emeklilik işgücünü küçülterek emek arzının talebe oranla azalmasına neden olacaktır. Bu ise ücretlerin artması yönünde bir baskı oluşturacak ve istihdam azalacaktır. Ekonomide işlerin sayısı sabitken bazı işçiler emekli olurlarsa işsizlik azalacak, bu durumda Phillips ilişkisine göre, enflasyon yükselecektir. Hükümet bu sonuca iki şekilde tepki gösterebilir. Birincisi, enflasyondaki yükselmeyi kabul etmektir. Ancak, mevcut işleri yeniden dağıtmak yerine ilave iş oluşturarak enflasyona neden olmak daha tercih edilir bir alternatif olacaktır. İkinci alternatif hükümetin enflasyonu kontrol etmek için işsizliği eski seviyesine indirmeyi tercih etmesidir. Bu durumda işsizlik eski seviyesine döner, ancak şimdi işgücü küçüldüğü için eskişine nazaran daha az sayıda iş vardır. Buna göre veri bir enflasyon oranında daha az iş ve üretim söz konusudur. Bu tespitten ve yukarıda açıklanan teorik akıl çalışma sürelerinin kısaltılması uygulamasına gelince, daha önce bu programların iki amaç için uygulanabildiği belirtilmişti. Bunlardan birincisi, çalışma sürelerini kısaltarak işsizler için yeni iş imkânları oluşturmaktı. İkincisi ise, ekonomik zorluk içinde bulunan firmaların işçi çıkarmalarını önlemek idi. Buraya kadar olan kısımlarda ayrıca, işçileri daha kısa sürelerde çalışmaya ikna edebilmek için onların gelir kayıplarının telafi edilmesi gerektiği, bu tazminin çoğu zaman devlet tarafından yapılmasına karşılık işverenlerin de buna katkıda bulunmalarının gerekebildiği belirtilmişti.⁹⁸

⁹⁸ Biçerli, s. 64-65.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE SOSYAL GÜVENLİK UYGULAMALARI

İnsanlardaki sınırsız olan ihtiyaçları sınırlı olan kaynaklarla giderme çabası ekonomi olgusunu ortaya çıkarmıştır. Kaynaklarla ihtiyaçlar arasında denge kurmaya yönelik yerleşmiş ilişki kalıpları da ekonomi kurumunu oluşturmuştur. Sözü edilen ekonomik ilişki kalıpları, üretim – tüketim ilişkileri, alış – veriş ilişkileri vs. dir. Toplumdaki ekonomik faaliyetler mal, hizmet, fayda ve değer kavramlarını, karşımıza çıkarmaktır. Üretim noktasında yetersiz kalınan durumlarda mal ve hizmet kıtlığı ortaya çıkmaktadır. Mal ve hizmet kıtlığı da açlık sefalet ve yoksulluğu beraberinde getirir. Aslında üretim fazlalığı da dolaylı olarak yoksulluğa neden olabilir. Şöyle ki ihtiyaçtan fazla yapılan üretimler, malların stoklarında artışa neden olmakta böylelikle üretimin yavaşlaması veya şirketlerin üretimlerini durdurma noktasına getirmesine neden olmaktadır. Bu da işletmelerin, maliyetleri düşürmeye yönelik işten çıkarmalara yönelmelerine sebep olmaktadır. Tek geçim kaynağı ücret olan çalışanlar açısından bu durum yoksulluğa neden olmaktadır.

İşsizlikle birlikte; tek geçim kaynaklarından yoksun kalan çalışanlar, büyük bir sosyal huzursuzluk ve gerilim meydana getirirler. Sosyal barışın ve adaletin sağlanması amacıyla Devletler işsizlikle mücadelede bir takım sosyal güvenlik politikaları geliştirmiştir. Bu politikalar; istihdam yaratmaya yönelik istihdam teşvikleri ile diğer sosyal ödenekleri, işsizlik sonrası geliri azalan çalışanlara yönelik sosyal güvenlik kapsamında sağlanan sosyal yardım ve sosyal sigortalardan oluşmaktadır.

3.1.İSTİHDAM YARATMAYA YÖNELİK TEŞVİKLER

İşsizliğin azaltılması için istihdam yaratmak kuşkusuz ekonomik ve sosyal kalkınmanın vazgeçilmez bir unsuru. Dünyada on işten dokuzunun özel sektör tarafından arz edildiği düşünüldüğünde özel sektörün istihdam yaratmaktaki rolü daha iyi anlaşılmaktadır. Burada devlete düşen görev ise uygun yatırım ortamını sağlayarak büyüme için özel sektörün önünün açılmasına ön ayak olmak, neden yeterince düzgün

iş (decent job) olmadığını analiz etmek ve bu tür işlerin artması için engellerin ortadan kaldırmaktır.

Dünya Bankası'nın 2013 yılında yayımladığı Dünya Kalkınma Raporu'na göre her ülkenin işgücü piyasası kendine has özelliklere sahip olduğu için farklı politikalar uygulanmalıdır. Söz konusu rapor, ülkeleri sekiz kategoride değerlendirmiştir. Bunlar, tarım ekonomisine sahip ülkeler, savaş/iç karışıklık yaşayan ülkeler, şehirleşmenin yüksek olduğu ülkeler, doğal kaynak zengini ülkeler, küçük ada ülkeleri, genç işsizlik oranının yüksek olduğu ülkeler, formel işgücü piyasasına geçen ülkeler (formalizing countries) ve yaşlanan nüfusa sahip ülkelerdir.

Türkiye, Dünya Bankasının sınıflandırmasına göre “yaşlanmakta olan ve kayıt dışılığın azalmakta olduğu ülkeler” arasındadır. Dünya Bankası, nüfusu yaşlanmakta olan alt ve orta gelir seviyesindeki Avrupa ve Orta Asya Ülkelerine yönelik olarak, sosyal güvenlik sistemlerinin teşviklerle uyumlu olacak ve sürdürülebilir şekilde yeniden yapılandırılmasını önermektedir. Ayrıca yetişkin eğitiminin yaygınlaştırılması, girişimciliğin teşvik edilmesi ve sürece özel sektörün dâhil edilmesi yönünde tavsiyelerde de bulunmaktadır. Son olarak Dünya Bankası, bu ülkeler için istihdam yaratmaya müsait bir yatırım ortamı sağlanmasının ve işgücü piyasasındaki katılıkların giderilmesinin önemine değinmektedir.

İşsizlikle mücadele etmek amacıyla sosyal güvenlik alanında yapılan düzenlemeler şunlardır:

- 1- Kısa çalışma ödeneği,
- 2- İşverenin Ödeme Aczine Düşmesi
- 3- Prim Teşvikleri

3.1.1 Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma kavramı hukukumuzda ilk kez 4857 sayılı İş Kanunu ile girmiştir. Ancak 5763 sayılı Kanun ile bu hüküm 4857 sayılı İş Kanunu'ndan çıkarılarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na Ek-2 madde olarak eklenmiştir. Kısa çalışma ile genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenler karşısında zor durumda kalan işverenin, bir süreliğine bu uygulamadan yararlanarak işlerini düzeltmesi ve böyle dönemleri daha hafif bir şekilde atlatması amaçlanmış, bu sorunlar nedeniyle toplu işçi çıkarma

engellenmeye çalışılmıştır. Bu açıdan, kısa çalışma uygulamasının en önemli yararı işsizliğin önlenmesi ve işçinin işini korumasında kendini göstermesidir.

Kısa çalışma ödeneğine hak kazanmak için, öncelikle işyerinde, Bakanlıkça uygunluğu tespit edilmiş bir kısa çalışma kararının bulunması ve bu karara istinaden yaptırılan bir kısa çalışma olması ve işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması ya da önemli ölçüde azalması gerekir. Kanun'da işçinin ödeneğe hak kazanabilmesinin diğer bir koşulu da, İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre işsizlik ödeneğine hak kazanmış olmasıdır. Ayrıca bu koşulun yanında, işçinin Kanun'da belirtilen nedenlerle işsiz kalmış olması gerekmektedir. Ancak kısa çalışma ödeneğine hak kazanmak için işsizlik ödeneğine hak kazanımına dair aranan tüm koşullar değil, sadece çalışma süresi ve prim ödemeye ilişkin koşullar aranmaktadır. İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için ise kısa çalışmaya geçildiğinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödenmiş olmalı ve kısa çalışmadan önceki son 120 gün içinde sürekli olarak çalışılmış olması gereklidir.

Kısa çalışma uygulamasında, işçinin iş sözleşmesi sona ermeyip askıya alınmaktadır. Ancak Kanun'da askı süresi sınırlanmış ve üç ay olarak belirlenmiştir. Bu nedenle bu süre bittiğinde askı süresi de kendiliğinden sona erecektir. Askı dönemi boyunca işçinin iş görme borcu ile işverenin ücret ödeme borcu sona erer. İşçilerin geçimlerini idame ettirebilmeleri için kısa çalışma halinde, bu uygulamaya tabi tutulan işçilere Türkiye İş Kurumu tarafından belli koşullar altında işsizlik sigorta fonundan kısa çalışma ödeneği ödenir. (Kısa çalışma süresi, 5838 sayılı kanunla 2008,2009 yılları için,5951 sayılı Kanunla da 2010 yılı için 6 aya çıkarılmıştı)

3.1.2.İşverenin Ödeme Aczine Düşmesi

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na 5763 sayılı Kanun'un 17. maddesi ile eklenen ek madde 1'in hükmüne göre; Sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin;

- Konkordato ilan etmesi,
- İşveren için aciz vesikası alınması,
- İflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç

aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı bir Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur.

Bu madde kapsamında yapılacak ödemelerde işçinin, işverenin ödeme gücüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak temel ücret üzerinden ödeme yapılır.

Bu ödemeler 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 78. maddesi uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşamaz.⁹⁹

3.1.3. Sigorta Prim Teşvikleri

3.1.3.1.SGK Primi İşveren Payında Beş Puanlık İndirim

İşveren hissesine ait primlerin Hazine'ce karşılanabilmesi için, işverenlerin çalıştırdıkları sigortalılarla ilgili olarak bu Kanun uyarınca aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içerisinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na vermeleri, Sigortalıların tamamına ait sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden tutarı ile Hazine'ce karşılanmayan işveren hissesine ait tutarı yasal süresinde ödemeleri, Sosyal Güvenlik Kurumu'na prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmaması şarttır.

Ancak Kurum'a olan prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarını 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 48. maddesine göre tecil ve taksitlendiren işverenler ile 29.07.2003 tarih ve 4958 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu'na ve 22.02.2006 tarih ve 5458 sayılı Sosyal Güvenlik Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile diğer taksitlendirme ve yapılandırma Kanunlarına göre taksitlendiren ve yapılandıran işverenler bu tecil, taksitlendirme ve yapılandırmaları devam ettiği sürece bu fıkra hükmünden yararlandırılır

⁹⁹ Nuri Değer, İşsizlikle Mücadelede Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri, <http://www.ozdogrular.com/content/view/16593/>, (15.08.2014)

a) Destek Tutarı

Yasal koşullara uyulması durumunda, kapsama giren sigortalılara ilişkin mal  ll  k, yaşlılık ve   l  m sigortaları primlerinden işveren hisselerinin beş puanlık kısmı, Hazinece karşılanmaktadır.

b) Diğer Konular

6111 sayılı Kanun'la 5510 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle; gerek diğer bir prim desteği kapsamına, gerekse beş puanlık prim desteği kapsamına giren bir sigortalı için, ilgili kanunda mükerrer yararlanılamayacağı hususunda bir düzenleme bulunmayan hallerde, aynı dönemde aynı sigortalı için iki ayrı kanunda öngörülen prim desteklerinden yararlanılması olanaklı hale getirilmiştir. Bu durumda, her iki destek kapsamına giren sigortalılardan dolayı öncelikle beş puanlık prim desteğinden, ardından diğer kanunda öngörülen destekten yararlanılabilecektir.

Bu düzenlemeyle;

- 4447 sayılı Kanun'un geçici 7, geçici 9 ve geçici 10. maddesinde (Ek istihdam prim desteği),

- 4857 sayılı Kanun'un 30. maddesinin altıncı fıkrasında (  z  rl   istihdamı prim desteği),

- 5510 sayılı Kanun'un ek 2. maddesinde (Yatırım teşvikleri kapsamında sağlanan prim desteği),

- 5225 sayılı Kanun'un 5. maddesinde (Kültür yatırım ve girişimlerinde sağlanan prim desteği),

- 5746 sayılı Kanun'un 3. maddesinin üçüncü fıkrasında (Ar-Ge faaliyetlerinde sağlanan prim desteği),

  ng  r  len sigorta prim desteğinden yararlanılması sırasında, öncelikle beş puanlık prim desteğinden yararlanılacak, ardından belirtilen Kanunlarda   ng  r  len desteklerden, işveren hissesine isabet eden beş puanlık kısım düşüldükten sonra kalan

işveren hissesi üzerinden ilgili kanunlarda öngörülen oranlar üzerinden yararlanılabilecektir.

3.1.3.2. Özürlü İstihdamı Destekleri

a) Mevzuat

- 4857 sayılı İş Kanunu madde: 30 (15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı Kanunla değişik)

- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genelgesi (19.08.2008/2008–77)

b) Destek Kapsamı

İstihdam edilen özürlülere ilişkin sigorta primi desteğinden, özel sektör işverenlerince çalıştırılan özürlü sigortalılardan dolayı yararlanılabilmektedir.

Kamu işyerlerinde (genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler, köyler ile bunlara bağlı işletmeler, sermayesinin yarısından fazlası bunlara ait olan işyerleri ve diğer kamu işyerlerinde) çalıştırılan özürlü sigortalılar için, teşvikinden yararlanılması mümkün değildir.

İş Kanunu hükümleri çerçevesinde yer altı ve su altı işlerinde özürlü işçi çalıştırılması yasak olduğundan, bu faaliyetleri yapan işyerlerinde fiilen yer altı ve su altı işlerinde çalıştırılanlardan dolayı sigorta primi işveren hissesi teşvikinden yararlanılması mümkün değildir.

c) Destek Koşulları

İstihdam edilen özürlülere ilişkin sigorta primi desteğinden yararlanabilmek için;

- Gerekli başvuru ve prosedürlerin yerine getirilmiş olması,

- Türkiye İş Kurumu İl/Şube Müdürlüklerinden onaylatılacak, özürlü statüsünde çalıştırılan sigortalılarla ilgili istenen bilgileri içeren ve örneği SGK Genelgesi ekinde yer alan belgenin aslı ile birlikte işyerinin bağlı bulunduğu Sosyal Güvenlik İl/Merkez Müdürlüğüne müracaat edilmesi,

- Çalıştırılan sigortalılarla ilgili olarak 506 sayılı Kanun uyarınca verilmesi gereken aylık prim ve hizmet belgelerinin yasal süresi içinde verilmesi,

- Yasal süresi içinde verilmiş olan aylık prim ve hizmet belgeleri kapsamında tahakkuk eden sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden kısmı ile Hazinece karşılanmayan işveren hissesine isabet eden kısmının tamamının ödenmesi, gerekmektedir.

d) Destek Tutarı

4857 sayılı Kanun'un 30. maddesinde, özel sektöre ait;

- Aynı il içinde elli veya daha fazla işçi çalıştırılmasından dolayı yüzde üç oranında kontenjan dahilinde çalıştırılması gereken her bir özürlü sigortalı için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamının,

- Elli veya daha fazla sigortalı çalıştıran işverenlerin kontenjan fazlası olarak çalıştırdıkları özürlü sigortalılar ile yükümlü olmadıkları halde özürlü sigortalı çalıştıran işverenlerin çalıştırdıkları her bir özürlü sigortalı için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin yüzde ellisinin,

Hazinece karşılanması öngörülmüştür.

3.1.3.3. Ek İstihdamı Desteği (4447 sayılı Kanun geçici madde 7)

a) Mevzuat

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu geçici madde: 7 (15.05.2008 tarih ve 5763 sayılı Kanunla değişik)

- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genelgesi (01.08.2008/2008–73)

b) Destek Kapsamı

Destek kapsamına; 01.07.2008 tarihinden önceki altı aylık dönemde prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olması şartıyla, bu tarihten önceki bir

yıllık dönemde işyerine ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak, aynı tarihten itibaren bir yıl içinde işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar girmektedir.

c) Destek Koşulları

4447 sayılı kanun'un geçici 7. Maddesinde düzenlenen sigorta primi desteğinden yararlanabilmek için;

- Sigortalının işe giriş tarihi itibarıyla, erkek ise 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük, kadın ise 18 yaşından büyük olması,
- Sigortalının, Ocak 2008 – Haziran 2008 aylarına ilişkin aylık prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı olmaması,
- Sigortalının, 01.07.2008 – 30.06.2009 döneminde işe alınmış olması,
- Sigortalının, fiilen çalışması,
- İşyerinin ilave istihdam koşulunu sağlamış olması,
- Kapsama giren sigortalılara ilişkin 4447 sayılı Kanun çeşidi seçilmek suretiyle düzenlenmiş olan aylık prim ve hizmet belgelerinin, yasal süresi içinde verilmiş olması,
- Tahakkuk etmiş sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden kısmı ile İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmayan işveren hissesine isabet eden kısmın tamamının ödenmesi, gerekmektedir.

d) Destek Tutarı

4447 sayılı Kanun'un geçici 7. maddesinde öngörülen şartları taşıyan sigortalıların işe girdiği tarihten itibaren prime esas kazanç alt sınırı üzerinden tahakkuk eden işveren hissesi sigorta priminin;

- Birinci yıl için yüzde yüzü,
- İkinci yıl için yüzde sekseni,
- Üçüncü yıl için yüzde altmışı,
- Dördüncü yıl için yüzde kırkı,
- Beşinci yıl için yüzde yirmisi, işsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.

e) Diğer Konular

- Mevcut bir işyerinin kapatılarak, değişik bir ad veya unvan ya da bir iş birimi olarak aynı faaliyette açılması veya çalışan sigortalıların bütün olarak devredilmesi halinde teşvik uygulanmamaktadır.

- İlişkili şirketler arasında istihdamın kaydırılması, şahıs işletmelerinde işletme sahipliğinin değiştirilmesi gibi ek bir kapasite ve istihdam artışına neden olmayan, sadece teşviklerden yararlanmak amacıyla yapılan işlemler hakkında işveren hissesi sigorta prim teşviki uygulanmamaktadır.

3.1.3.4. Ek İstihdamı Desteği (4447 sayılı Kanun geçici madde 9)

a) Mevzuat

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu geçici madde: 9 (28.01.2010 tarih ve 5951 sayılı Kanunla değişik)

- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genelgesi (11.09.2009/2009–113)

- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genelgesi (23.02.2010/2010–33)

b) Destek Kapsamı

İşsizlik Sigortası Kanunu’nun geçici 9. maddesiyle, 18.08.2009 – 31.12.2009 tarihleri arasında, 2009/Nisan ayına ilişkin olarak düzenlenmiş aylık prim ve hizmet belgesinde kayıtlı olmayıp işe alınanlar kapsama alınmıştır.

Düzenleme 5951 sayılı Kanun’la değiştirilmiş, 2009 yılı Ekim ayına ilişkin olarak düzenlenen aylık prim ve hizmet belgesinde kayıtlı olanlara ek olarak 01.01.2010 – 31.12.2010 döneminde işe alınanlar da destek kapsamına alınmıştır.

c) Destek Koşulları

5951 sayılı Kanun’la değişik 4447 sayılı İşsizlik sigortası Kanunu’nun geçici 9. maddesine göre, destekten yararlanabilmek için;

- Sigortalının, 01.01.2010 – 31.12.2010 döneminde işe alınmış olması,
- İşe alınış tarihinden önceki üç aylık dönemde verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı olmaması,
- Sigortalının, fiilen çalışması,
- İşyerinin ilave istihdam koşulunu sağlamış olması,
- Kapsama giren sigortalılara ilişkin olarak düzenlenmiş olan aylık prim ve hizmet belgelerinin, yasal süresi içinde verilmiş olması,
- Tahakkuk etmiş sigorta primlerinin sigortalı hissesine isabet eden kısmı ile İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmayan işveren hissesine isabet eden kısmın tamamının ödenmesi, gerekmektedir.

d) Destek Tutarı

4447 sayılı Kanun'un geçici 9. maddesinde öngörülen şartları taşıyan sigortalıların işe girdiği tarihten itibaren prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesi altı ay süresince işsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır.

3.1.3.5. Ek İstihdamı Desteği (4447 sayılı Kanun geçici madde 10)

a) Mevzuat

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu geçici madde: 10 (13.02.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanunla değişik)
- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genelgesi (07.06.2011/2011-4)

b) Destek Kapsamı

Destek kapsamına;

- 01.03.2011 ila 31.12.2015 tarihleri arasında işe alınan
- 18 yaşından büyük

- Sigortalının işe alındığı tarihten önceki altı aylık dönemde verilmiş aylık prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı olmayan

- İşletmede fiilen çalışan

- Ortalama sigortalı sayısına ilave olarak çalıştırılan personel girmektedir.

c) Destek Koşulları

İşsizlik Sigortası Kanunu'na eklenen geçici 10. maddede yer alan destekten yararlanabilmek için aşağıdaki koşulların sağlanması gerekmektedir:

- Sigortalının 01.03.2011 ila 31.12.2015 tarihleri arasında işe alınmış olması

- Sigortalının 18 yaşından büyük olması

- Sigortalının işe alındığı tarihten önceki altı aylık dönemde Kurumumuza verilmiş aylık prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı olmaması

- Sigortalının fiilen çalışması

- İşyerinin özel sektör işverenlerine ait olması

- Sigortalının ortalama sigortalı sayısına ilave olarak çalıştırılması

- İşyerinin yasal ödeme süresi geçmiş prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcunun bulunmaması

- Aylık prim ve hizmet belgesinin Kurumumuza yasal süresi içinde gönderilmesi

- Tahakkuk eden sigorta primlerinin yasal süresi içinde ödenmesi

d) Destek Tutarı

5510 sayılı Kanun'un 81. maddesinde sayılan ve 82. maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazançlar üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren

hissesine ait tutarı, işe alınan tarihten itibaren işsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır.

e) Destekten yararlanma süresi

Sigorta primi işveren hissesi desteğinden yararlanma süresi, kapsama giren sigortalının yaşına, mesleki yeterlik belgesi sahibi veya mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi ya da Türkiye İş Kurumunca düzenlenen iş gücü yetiştirme kursunu bitirip bitirmediğine, Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olup olmadığına göre belirlenmektedir.

Bu ölçütler çerçevesinde destekten yararlanma süreleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 2. Destekten Yararlanma Süresi

Sigortalının Durumu	Destek Süresi
1. 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük erkekler ile 18 yaşından büyük kadın sigortalılar	
a) Mesleki yeterlilik belgesi sahibi olup belgede belirtilen meslek ya da alanlarda işe alınan ve/veya çalıştırılanlardan:	
Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olmayanlardan dolayı	48 ay
Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olanlardan dolayı	54 ay
b) Mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi ya da Türkiye İş Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kursunu bitirip belgede belirtilen meslek ya da alanlarda işe alınan ve/veya çalıştırılanlar:	
Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olmayanlardan dolayı	36 ay
Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olanlardan dolayı	42 ay
c) Mesleki yeterlilik belgesi sahibi olmayan, mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi ya da Türkiye İş Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kursunu bitirmeyenlerden	
Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olmayanlardan dolayı	24 ay
Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olanlardan dolayı	30 ay
2. 29 yaşından büyük erkek sigortalılar	
a) Mesleki yeterlik belgesi sahibi veya mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi ya da Türkiye İş Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kursunu bitiren ve belgede belirtilen meslek ya da alanlarda işe alınan ve/veya çalıştırılanlar	
Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olmayanlardan dolayı	24 ay
Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olanlardan dolayı	30 ay
b) Mesleki yeterlik belgesi almamış veya mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi ya da Türkiye İş Kurumunca	6 ay

	İşgücü yetiştirme kursunu bitirmemiş, ancak Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsiz olanlardan dolayı	

3.1.3.6. Ar-Ge ve Destek Personeli İstihdamı Teşvikleri

a) Mevzuat

5746 sayılı Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun madde: 3

Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesine İlişkin Uygulama ve denetim Yönetmeliği

b) Destek Kapsamı

Destek kapsamına;

- Ar-Ge merkezlerinde, kamu kurum ve kuruluşları ile kanunla kurulan vakıflar tarafından veya uluslararası fonlarca desteklenen Ar-Ge ve yenilik projelerinde ve rekabet öncesi işbirliği projelerinde çalışan Ar-Ge personeli

- Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'nun geçici 2. maddesi uyarınca ücreti gelir vergisinden istisna olan Ar-Ge personeli

- Ar-Ge personel sayısının yüzde onunu aşmamak kaydıyla destek personeli, girmektedir.

c) Destek Koşulları

Kapsamdaki çalışanlar için destekten yararlanabilmek için, 5746 sayılı Kanun türü seçilerek düzenlenmiş olan aylık prim ve hizmet belgelerinin, yasal süresi içinde Kuruma verilmesi gerekmektedir.

d) Destek Tutarı

5746 sayılı Kanun kapsamına giren sigortalıların, kapsama giren çalışmaları karşılığında elde ettikleri ücretleri üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin yarısı, Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanmaktadır.

Teknoloji Geliştirme Bölgelerinde faaliyet gösteren işletmelerin, bu işyerlerinde fiilen çalışan ve ücretleri gelir vergisinden istisna tutulan personelin, bu çalışmaları karşılığında elde ettikleri ücretleri üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin yarısı, her bir çalışan için beş yıl süreyle Maliye Bakanlığı bütçesine konan ödenekten karşılanmaktadır.

3.1.3.7. Teşvik Belgeli Yatırımlarda İstihdamı Teşvikleri

a) Mevzuat

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ek madde: 2 (5921 sayılı Kanun’la eklenen madde)

- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Genelgesi (29.06.2011/2011-54)

b) Destek Kapsamı

Sigorta primi işveren hissesi desteğinden, Hazine Müsteşarlığınca düzenlenen teşvik belgesinin tamamlama vizesinin yapıldığı (yatırımın yapıldığı) işyerlerinden dolayı yararlanılabilmektedir.

Destekten, büyük ölçekli yatırımlar ile bölgesel uygulama kapsamında desteklenen yatırımlardan, tamamlama vizesi yapılmış teşvik belgesinde kayıtlı istihdamı aşmamak kaydıyla;

- Komple yeni yatırımlarda, teşvik belgesi kapsamında gerçekleşen yatırımla sağlanan,

- Diğer yatırımlarda yatırımın tamamlanmasını müteakip, yatırıma başlama tarihinden önceki son altı aylık dönemde (mevsimsellik özellik taşıyan yatırımlarda

bir önceki yıla ait mevsimsel istihdam ortalamaları dikkate alınır) Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğüne verilen aylık prim ve hizmet belgesinde bildirilen ortalama işçi sayısına ilave edilen, sigortalılardan dolayı yararlanılabilir.

c) Destek Koşulları

Destek kapsamına giren personele ödenen ücretlerde, destekten yararlanabilmek için;

- Yasal ödeme süresi geçmiş sigorta primi, işsizlik sigortası primi, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borçlarının bulunmaması/ yeniden yapılandırılmış veya tecil ve taksitlendirilmiş olması,

- 6183 sayılı Kanun'un 22/A maddesi uyarınca Maliye Bakanlığı tahsilat dairelerine müracaat tarihinden önceki 15 gün içinde vadesi geçmiş borcunun bulunmaması,

- Aylık prim ve hizmet belgelerinin 25510 no.lu kanun numarası seçilerek yasal süresi içinde Kuruma gönderilmesi,

- Sigorta primlerinin yasal süresi içinde ödenmesi, gerekmektedir.

d) Destek Tutarı

Kapsama giren personel için ödenmesi gereken sigorta primi işveren hissesinin asgari ücrete tekabül eden kısmı, yatırım yapılan bölge ve sektöre bağlı olarak belli bir süre Hazine tarafından karşılanabilmektedir.

3.1.3.8. Kültür İşletmelerinde İstihdamı Teşvikleri

a) Mevzuat

- 5225 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu madde: 5

- 5225 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 1)

b) Destek Kapsamı

Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunuyla getirilen gelir vergisi stopajı indiriminden, kültür yatırımı ve kültür girişimi belgesi almış kurumlar vergisi mükellefleri yararlanabilmektedir.

c) Destek Koşulları

İndirimden yararlanma koşulları şunlardır:

- Kültür yatırımı belgesi veya kültür girişimi belgesi alınmış olması gerekir.

- İndirim sadece kültür yatırımı ve girişimi belgesi olan yerlerde fiilen çalıştırılan işçilerin ücretleri için uygulanır. Bu işyerlerine ilişkin bordrolarda gösterilmiş olsa dahi, fiilen bu işyerlerinde çalışmayan işçiler açısından indirimden yararlanılamaz.

d) Destek Tutarı

Belgeli yatırım veya işletmede çalıştırılan işçilerin ücretleri üzerinden hesaplanan gelir vergisinin;

- Yatırım aşamasında üç yılı aşmamak kaydıyla % 50'si,

- İşletme aşamasında ise yedi yılı aşmamak kaydıyla % 25'i, verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden vergiden terkin edilir.

Yatırım veya girişim belgesinin yukarıda belirtilen sürelerden daha kısa olması halinde indirimden, belgede yer alan süre kadar yararlanılabilir. Belgelerde yer alan sürenin daha uzun olması durumunda, indirimden yararlanılacak süre yatırım aşaması için üç yılı, işletme aşaması için de yedi yılı aşamaz.

3.2. İŞSİZLİK SİGORTASI YARDIMLARI

Birey insanlık tarihinin her döneminde, kendini yoksulluğa iten, geleceğini tehdit eden olaylardan korunma duygu ve çabası içinde olmuştur. Doğanın ve

ekonomik yaşamın bireyin önüne çıkardığı tehlikelerin accımasız sonuçlarına karşı korunma ve güvenlik duygusu, insanlık tarihi ile özdeşdir. Çağdaş sosyal güvenlik sistemleri oluşturuluncaya kadar bireyler, ortaya çıkan doğal ve ekonomik tehlikelere karşı kendilerini gerek bireysel olarak aldıkları önlemlerle gerekse farklı yöntemlerle oluşturdıkları sosyal kurumlarla korumaya çalışmışlardır.¹⁰⁰ İşsizlik de bir tür sosyal risktir.

Sosyal riskler Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 102 sayılı sözleşmesinde belirtilmiştir. Bu sözleşmeye göre sosyal riskler; Hastalık (tıbbi yardım), hastalık (parasal yardım), işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm, aile ödenekleridir. Ancak Türkiye aile ödenekleri hariç diğer riskleri sosyal güvenlik mevzuatı kapsamında düzenlemiştir. Yine Anayasanın, devlete yüklediği önemli görevlerden biri vatandaşlarını asgari bir yaşam seviyesine çıkarma zorunluluğudur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti, (.....) demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlanmıştır. Sosyal güvenlik hakkı ise, devletin bu tanımda yer alan “sosyal” niteliğine uygun bir biçimde anayasal güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasası, sosyal güvenlik hakkını üç madde halinde düzenlemiştir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 22. maddesinde yer alan ve her insanın sosyal güvenlik hakkına sahip olduğuna ilişkin ilke, Anayasanın 60. maddesinde yerini bulmuştur. Bu hükümde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu belirtilmiş ve devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri almak ve teşkilatı kurmakla görevlendirilmiştir. Anayasanın 61. maddesinde sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gereken kişiler sayılmış ve bunların korunması görevi de devlete verilmiştir. Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunacak kişiler; harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri, malul ve gaziler, sakatlar, yaşlılar ve korunmaya muhtaç çocuklardır. Anayasa, 62. Maddesinde de yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının ve yakınlarının sosyal güvenliklerinin korunması konusunda devleti, gerekli önlemleri almakla sorumlu tutmuştur.¹⁰¹

¹⁰⁰ Celal Tozan, **İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları, TÜRKİYE İşçi Sendikaları Konfederasyonu**, Ankara, 2013, s.9.

¹⁰¹ A. Can Tuncay, Ömer Ekmekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, Beta Basım, 2005, s.75-77.

Türkiye Cumhuriyeti Devletide, ülkemizdeki yoksul ve yardıma muhtaç vatandaşlarımızın ihtiyaçlarını karşılamayı anayasamızda belirtilen “sosyal devlet” olmanın bir gereği olarak görev edinmiştir. Bu kapsamda sağlanacak sosyal yardımlar, beslenme, barınma, ısınma, giyinme vb. yaşamsal konulardaki ihtiyaçları asgari düzeyde de olsa karşılamalı ve yoksulluğun neden olabileceği hastalık, psikolojik sorunlar ve suça yönelme gibi tahrip edici sonuçları önlemelidir.

Öncelikle işsizlik dönemlerinde belli bir süre prim ödemiş kişilere Devlet tarafından işsizlik sigortası kapsamında işsizlik ödeneği verilmektedir. Belli bir süre prim ödeme koşulunu sağlamamış kişilere ise Devlet tarafından sosyal güvenlik kapsamında sosyal yardımlar yolu ile gelir transferi sağlanmaktadır. Bu konuda öncelikle ülkemizde de uygulanan işsizlik sigortası fonu incelemekte yarar vardır. Daha sonra hiçbir geliri bulunmayan kişilere Devlet tarafından vakıflar veya belediyeler tarafından sağlanan sosyal yardım ve ödemelerini inceleyeceğiz.

İşsizliğe karşı gerçek anlamda bir sigortadan söz edilip edilemeyeceği tartışılabilir. İşsizlik sigortasının gerçek anlamda bir sigorta niteliği taşıdığı, literatüründe bazı yabancı kaynaklarca kabul olunmaklar birlikte, başka kaynaklar özellikle uygulayıcılarla işsizlik riskinin sigortalanamayacağı görüşü savunulmaktadır. Yaygın kaniya göre; bu riski normal olarak, primlerle sigortaca sağlanan menfaatlerin tam ve zorunlulukla gerektirmeyen sosyal sigorta sosyal sigorta çerçevesine sığdırmak bile güçtür. Çünkü gelecekte doğacak işsizliklerle bunlara bağlı olarak değişen sigorta gelir ve giderlerinin önceden hesaplanabilmesi imkansızdır. Büyük çapta bir depresyonla karşılaşıldığında genellikle işsizlik sigortası işlemez hale gelmektedir.¹⁰²

3.2.1. İşsizlik Sigortasının Doğusu ve Tarihi Gelişimi

İster çalışma hayatının içinden olsun, isterse dışından olsun toplumda yaşayan herkesi tehdit eden sosyal riskler herşeyden önce gelirin azalmasına veya bütünüyle kaybolmasına yol açar. Bu risklerin doğurmakta olduğu gelir kayıpları sürekli veya geçici olabilir. İşsizlikte geçici gelir kaybına yol açan bir risktir. Modern toplumlarda

¹⁰² Sait Dilik, **Sosyal Güvenlik**, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara, 1991, s.70,72.

toplumun büyük çoğunluğunu geçimi bağımlı çalışma karşılığında elde edilen ücret gelirin dayandırmaktadır. Bu sebeple kişinin işini kaybetmesi ve hemen yeni bir iş bulamaması halinde iktisadi bakımında varlığı tehlikeye düşmektedir. Ücret seviyesinin düşmesi de bu tehlikeyi arttırmaktadır. İşsizlik riski genel olarak daha çok sosyal sigorta yöntemiyle karşılanmakta ve bu amaçla işsizlik sigortaları kurulmaktadır.¹⁰³

İşsizlik sigortasının doğuşuna ve gelişimine bir takım olumsuzluklar neden olmuştur. İşsizlik sigortasına, yaşamını sürdürmek için bir gelir elde etmek amacıyla çalışma arzusu ve işteğinde olup ta çalışma imkanı bulamayan insanların belirli bir gelir güvencesine sahip olma durumunun sağlanmasından doğmuştur. İradesi dışında işsiz kalan bir kişinin kendisinin moral yapısı, ailesi ve toplum için yaratabileceği sorunlara karşı korunmasının sağlayacağı yararlar tartışılmazdır .

İşsizlik sigortasının doğuşu ve gelişimine baktığımızda, işsizliğin, toplumda meydana getirdiği ekonomik, sosyal ve politik yönden olumsuz etkilerinin sonucu ortaya çıktığı görülmektedir. 17. yüzyıl kapitalizm öncesi dönemlerde çalışmama sonucu gelir elde edilememesine karşı geleceğin güvencesi, loncalar, din kurumları ve aile dayanışmalarıyla karşılanmıştır. 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra işgücüne dayalı atölye düzeninden makine gücüyle yığın üretim yapan fabrikalaşmaya geçiş, toplumların sosyal ve kültürel yapılarında değişmelere neden olmuştur. Yığın üretim, ülkeleri, kişilerin kendilerinin çözemediği sosyal problemlerle karşı karşıya bırakmıştır . Kamunun sorunlara müdahale etme ihtiyacı artmıştır. Liberal düşüncenin iktisadi yönden büyük ilerlemeler kaydetmesine neden olan “Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” kuralına rağmen uzun çalışma süreleri, düşük ücretler, ücret yerine mal verilmesi sistemi, yetersiz hastalık ve kaza yardım, çok sayıda kadın ve çocuk işçilerin koruma önlemlerinden yoksun olarak çalıştırılması toplumda büyük sorunlara neden olmuştur. Ancak zamanla işsizliğin de artması, işsizliği tazmin amacıyla İşsizlik sigortasının kurulmasına neden olmuştur.¹⁰⁴

Çağdaş anlamda ilk zorunlu işsizlik sigortası 1911 yılında İngiltere’de Winston CHURCHILL ve William Henry BEVERIDGE önderliğinde kurulmuştur. Milli Sigorta Kanun içinde düzenlenen işsizlik sigortası başlangıçta sadece ticaret sektörünü

¹⁰³ Dilik, 76

¹⁰⁴ Bekir Aktürk, İşsizlik, Sigortası, [http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/uzmanlik_tezleri/BEK%C4%B0R%20AKT%C3%9CRK%20\(M%C3%9CFETT%C4%B0%C5%9E\)%20-](http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/uzmanlik_tezleri/BEK%C4%B0R%20AKT%C3%9CRK%20(M%C3%9CFETT%C4%B0%C5%9E)%20-), (15.08.2014), s. 23.

kapsamakta iken giderek kapsamı genişletilmiştir. 1919 yılında İtalya’da, 1920 yılında Avusturya’da uygulamaya konulan işsizlik sigortası, Almanya’da 1927 yılında çıkartılan kanunla uygulamaya konulmuştur. Birinci dünya savaşından sonra Avrupa ülkelerin bazılarında zorunlu ve isteğe bağlı işsizlik sigortaları kurulmuştur. İkinci dünya savaşından sonra, uluslar arası kuruluşlar da üye ülkelerin işsizlikle mücadele etmeleri ve işsizlik sigortalarını kurmaları konularında bağlayıcı kararlar alınmıştır. Ülkemizce de onaylanan Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 2 sayılı sözleşmesinde, sözleşmeyi imzalayan üye ülkelerin işsizliğe karşı mücadele etmeleri ve işsizlikle ilgili bilgi ve istatistiği Çalışma Bürosuna göndermeleri zorunluluğu getirilmiştir.¹⁰⁵

3.2.2. İşsizlik Sigortasının Tanımı

Literatürde işsizlik sigortası ile ilgili çok sayıda tanım yer almaktadır. Çeşitli yazar, kurum ve kuruluşlar tarafından değişik tanımlar yapılmıştır. Ancak, herkes tarafından benimsenen ortak bir tanım olduğunu söylemek oldukça güçtür. İşsizlik sigortası, kendi iradesi dışında işini kaybedenlere geçici bir süre, önceki gelirlerinin bir bölümünü karşılayarak, kendisi ve ailesinin zor duruma düşmelerini önlemek için geliştirilmiş bir programdır.¹⁰⁶ İşsizlik sigortası, geliri isteği dışında sosyoekonomik nedenlerle kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yasama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğuna tabi ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta kolu olarak tanımlanmaktadır.¹⁰⁷ İşsizlik sigortası, çalışma istek ve yeteneğine sahip olmasına rağmen kendi iradesi dışında işsiz kalan kişinin uğrayacağı gelir kaybının belli bir kısmını belli bir süre için telafi eden ve prim rejimine tabi olan bir programdır.¹⁰⁸

Genel anlamda işsizlik sigortası, bir iş yada işyerinde çalışırken, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden işçilere bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer taraftan da bunların işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılayarak, kendisinin

¹⁰⁵ Tozan, s.16

¹⁰⁶ Mete Törüner , “İşsizlik Sigortası ve Türkiye”, **TISK İşveren Dergisi**, Cilt:30, Sayı: 4, Ocak, 1992.

¹⁰⁷ Faruk Andaç, **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS, 2.Bask., Yay.n No:66, Ankara, Nisan, 2010, s.57.

¹⁰⁸ Yılmaz Tuna, İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2372, Ankara, 1995, s. 92.

ve ailesinin zor duruma düşmesini önlemek amacıyla belli süre ve ölçüde ödemeyi kapsayan sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren devlet tarafından kurulmuş bir sigorta koludur.

25.08.1999 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre ise işsizlik sigortası; bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında isini kaybedenlere, uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önleyen, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren, Devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. Bu tanıma göre, işsizlik sigortasının en önemli özelliği devlet tarafından kurulması ve zorunlu bir sigorta kolu olarak uygulanmasıdır. Gerçekten de günümüzde işsizlik sigortası programlarını devletlerin sosyal güvenlik politikalarından ayrı tutmak yanlış olacaktır. Çağdaş toplumlarda işsizlik sigortası programları sosyal devlet olmanın bir gereğidir ve devletin en önemli hizmetleri arasında yer almaktadır.

3.2.3. İşsizlik Sigortasının Amaçları

İşsizlik sigortasının amaçlarını genel olarak bireysel ve sosyal esaslara dayandırarak açıklamak mümkündür.

3.2.3.1. Bireysel Amaçlar

İşsizlik sigortasının bireysel esasa dayalı en önemli amacı, tüketimi istikrara kavuşturmadır. Aile üyesi bir kişinin işsiz kalmasıyla ortaya çıkacak önemli gelir ve refah kaybını önleyecek tasarruflar yetersiz olabilir. Birçok işçi geleceği için tasarruf yapma alışkanlığına sahip değildir. Kişiler, genellikle, yaşanan zamandaki refahlarını yükseltmek için çaba sarf ederler. Bunun sebebi olarak, geleceği görememek veya eksik değerlendirme sayılabilir. Geleceği görememek esasında sosyal sigortaların var olmasının temel nedenlerinden birisidir. İşçiler çalışırken gelirleri üzerinden kesilen primlerle finanse edilen bir İşsizlik sigortası programı, bir anlamda zorunlu olarak tasarruf yapmayla aynı anlama gelmektedir. Böylece, kişilerin tüketimi düzenlenir ve ekonomik refahları yükseltilir. Dolayısıyla İşsizlik sigortası, bireylerin geleceğe

yönelik basiretsizliklerinin üstesinden gelmenin sosyal bir yolu anlamına da gelmektedir.¹⁰⁹

İşsizlik sigortasının bireysel esasa dayalı ikinci hedefi, istihdamı düzenlemektir. İşsizlik sigortası ödemeleri, işini kaybetmiş işçiye belli bir miktar gelir güvencesi sağlayarak, onun iktisadi açıdan darboğaza girmesini engellemekte, aile ve toplum barışının sağlanmasında katkı sunmaktadır.

3.2.3.2. Sosyal Amaçlar

Bireysel amaçlı tüketimi düzenleme İşsizlik sigortasının en güçlü amacı görünmekle beraber, 1950'lerden itibaren sosyal amaçlar da ön plana çıkmaya başlamıştır. Keynesyenlere göre, İşsizlik sigortası durgunluk dönemlerinde satın alma gücünü arttırarak ekonomide otomatik olarak bir mali canlanma sağlamaktadır. İşsizlik sigortası ödemeleri; hem gelir hem de harcama düzeyinin dengeli bir şekilde sürdürülebilmesi bakımında etkili olan bir uygulamadır. Ekonominin canlı ve istihdam düzeyinin yüksek olduğu dönemlerde, sigorta için ilgili kuruluşa ödenen fonların düzeyi yüksektir. Herhangi bir iste çalışan kişi sayısı genişleme dönemlerinde artma gösterir, dolayısıyla istihdam düzeyi de artar. Bu durum, emek faktörünün değerlendirilmesine ve sağladığı ücret düzeyinin yükselmesine neden olabilir. Söz konusu koşullarda sigorta için ödenen primler tutar itibariyle artma gösterirken, sigorta kuruluşunun İşsizlik ödemelerinin düzeyi (İşsiz kalanların sayısındaki azalma nedeniyle) düşüktür. Başka bir deyişle, genişleme dönemlerinde, İşsizlik sigortasından yararlanma hakkına sahip kişiler sigorta kuruluşuna fon aktarmakta, satın alma güçlerinin bir bölümünü devrederek, prim ödemesi kadar, tüketimlerini yada tasarruflarını kısmaktadırlar. Daralma dönemlerinde veya sigortalanmış İşsiz durumuna düştüklerinde, genellikle belirli bir süre boyunca, İşsizlik aylığı almaya hak kazanmaktadırlar. Bu uygulama söz konusu kişilerin öncekiyle tamamen aynı düzeyde olmasa dahi, tüketim kalıplarını sürdürmelerine fırsat vermektedir. Bu durumda

¹⁰⁹ Tuna, s. 7.

sigorta kurulusu, İşsizlik demeleri yoluyla ekonomiye satın alma gücü aktarmış olmaktadır.¹¹⁰

3.2.4. İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları

3.2.4.1. İradesi Dışında İşsiz Kalma Koşulu

İşsizlik sigortasından faydalanabilmek için kişinin çalışma istek ve yeteneğine sahip olması, kendi kusuru ve iradesi dışında, ekonominin yapısal sorunları nedeniyle İşsiz kalması gerekmektedir. Burada temel koşul, çalışmaya muktedir olup ta sosyo-ekonomik koşulların zorlamasıyla nedeniyle çalışamaması halidir. Kendi isteği ile İşsiz kalanlar, grev veya lokavt sebebiyle isi bırakmış olanlar, haklı sebeplerle isten ıkartılanlar ve uygun bir is önerisini reddedenler İşsizlik sigortasından faydalanamamaktadır. Ele alınması gereken bir başka nokta ise, iş piyasasının yapısına bağlı olarak çalışma gücüne ve isteğine sahip olmalarına rağmen işçilere uygun is bulunamaması durumudur. Bu durumda kişiler İşsizlik sigortasından faydalanacaklardır. Çalışma iktidarına sahip olmak fiziksel olarak çalışma yeteneğine sahip olmak ve fiziksel anlamda eksikliğin olmamasıdır. Hastalık, sakatlık gibi durumlarda kişilerin fiziksel çalışma yeteneği tam olmadığından, bu durumda olanlar İşsizlik sigortası kapsamından çıkarılarak diğer sigorta dallarının ilgi alanına sokulmaktadır. Çalışma iktidarına sahip olmak tek başına yeterli olmayıp, çalışma isteğinin somut olarak gösterilmesi gerekir. Örneğin, kişinin kendi iş bulma kurumuna kaydettirmesi ile çalışma isteği somutlaşmış olur.¹¹¹

3.2.4.2. Belirli Bir Süre alışma ve Prim deme Koşulu

İşsizlik deneğinden faydalanmak isteyen kişilerin İşsiz kalmadan önce belirli bir asgari dönem prim ödemesi ve sigortalı çalışmış olması gerekir. Prim deme süreleri ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Genellikle İşsizlik deneğ ini hak edebilmek için İşsiz kalmadan önceki yıl içerisinde sigortalı olarak altı ay çalışmış olmak gerekir. Bu şartla birlikte çalışanın iste iken yapmış olduğu prim ödeme süresi ve miktarı

¹¹⁰Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gazi Üniversitesi Yayın No: 135, IIBF Yayın No: 50, 3. Baskı, Ankara, 1989, s. 400-401.

¹¹¹ Aktürk, s.40

yapılacak yardımın miktarını ve yararlanma sürelerini etkilemektedir. Prim miktarı, nispeti, işçi-işveren-devlet hissesi ve asgari prim ödeme süresi her ülkenin saptayacağı sosyal politika koşullarına bağlı olarak değişir.¹¹²

3.2.4.3. Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu

İşçiye İşsizlik ödeneği isini kaybettiği anda hemen verilmez, İşsiz kalmasından sonra belli bir süre geçmesi beklenir. Bir yandan sigortanın gerek idari ve gerekse mali gücünü hafifletmek, diğer yandan İşsizi tekrar iş bulmaya zorlamak amacıyla İşsize ödemeler belirli bir süre geçtikten sonra yapılır . Bu süre içinde İşsiz, İş Kurumuna başvurup iş aramakta olduğunu belgelemek zorundadır. Bekleme süresini iyi ayarlamak gerekir. Uzun sürerse İşsizi yoksulluğa sevk edebilir. Uygulamada bekleme süresi 3 ile 7 gün arasında değişmekte olup, ILO'nun 122 Sayılı Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde azami bekleme süresi 7 gün olarak belirlenmiştir.¹¹³

3.2.4.4. Gösterilen İş Kabul Etme Koşulu

Teklif edilen işin kabul edilmemesi halinde, teklifi kabul etmeyen kişinin çalışma isteğinde olmadığı anlamı ortaya çıkar. Çalışmaya istekli olduğunu göstermenin koşulu ise iş bulma kurumuna kayıt yaptırarak kendisine yapılacak iş tekliflerini düzenli aralıklarla takip etmektir. Kuruma İşsizlik sigortası için kayıt yaptıran kişi kendisine teklif edilen işi kabul etmek zorundadır. Aksi durumda kişi İşsizlik sigortasından yararlanma hakkını kaybeder. Ancak, her ülke saptadığı sosyal politika koşullarına uygun olarak mesleklerine, sağlığına, eğitimine, cinsiyetine ve yaşına uymayan, eski işinden daha az ücretle iş teklif edilen, ikameti dışında iş teklifi yapılan İşsizlerin bir veya birkaç defaya mahsus olmak üzere o işi kabul etmemesi halinde de İşsizlik sigortasını devam ettirilebilmektedir.¹¹⁴

¹¹² Aktürk, s.41

¹¹³ Aktürk, s.41

¹¹⁴ Aktürk, s.42

3.2.5. İşsizlik Sigortasının Finansmanı

İşsizlik sigortasının hangi kesimlerin finanse edeceği, bireylerin ve toplumun sosyal güvenlik sorumluluğu ile açıklanmaktadır. Toplumcu görüşe göre, bir bireyin sosyal güvenliğinin sağlanması toplumun sorumluluğundadır ve bu nedenle sigortanın finansmanı devletin vergi gelirleriyle karşılanmalıdır. Bireyci görüşe göre ise, birey sosyal güvenliğin finansmanında ağırlıklı olarak yer almalıdır. Dolayısıyla, İşsizlik sigortasının finansmanında işçi katkısı daha fazla olmalıdır. Hangi görüş ileri sürülürse sürülsün işverenin, işçinin ve devletin İşsizlik sigortasının finansmanına katılmaları için önemli nedenler bulunmaktadır. İşçiler gelecekteki riskleri karşılamak için birikim yapmaktadırlar ve bu süreçte finansmana katılarak bu gönüllü birikimlerini zorunlu birikimlere dönüştürmektedirler. Üretimden yararlanan işverenlerin de işçilerin sosyal güvenliğinin finansmanına katılmaları zorunludur. Sosyal güvenlik sisteminin milli geliri adaletli bir şekilde dağıtıcı bir etkiye sahip olması nedeniyle devlet de sosyal güvenliğin finansmanına katkıda bulunarak gelir dağılımında düzenleyici bir rol üstlenmektedir. ¹¹⁵

Sosyal sigortaların finansmanında primler ve devlet katkısı olmak üzere temel iki finansman kaynağı söz konusudur. İşsizlik sigortalarının finansmanında, ülkeden ülkeye farklı bileşimlerde olmakla birlikte, genelde bu kaynaklar (işçi ve işverenden alınan primler ve devlet katkıları) ortak kullanımı suretiyle sağlanmaktadır. İşsizlik sigortasının ülkemizdeki finansman yapısı, üçlü bir sisteme dayanmaktadır. İşsizlik sigortası için kurulan fon, % 1 oranında işçi, %2 oranında işveren ve %1 oranında devlet katkısından sağlanmaktadır. Kanunda işsizlik sigortası gelirleri;

İşsizlik sigortası primleri,

Bu Primlerine değerlendirilmesinden elde edilen gelirler,

Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanan katkılar,

¹¹⁵ Aktürk, s. 42.

4447 sayılı Kanun uyarınca sigortalı ve işverenlerden alınacak gecikme zamları ve faizler,

Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlardan oluşmaktadır. ¹¹⁶

3.2.6 Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması

Türkiye’de İşsizlik sigortasından yararlanma şartları temelde işin kaybedilme şekline, prim ödeme koşullarına ve İŞKUR’a başvurmaya bağlanmıştır. Bugüne kadar yararlanma koşulları içerisinde elektronik ortamda başvuru olanağı dışında önemli bir değişiklik gerçekleşmemiştir.

3.2.6.1. İşin Kaybedilme Şekli

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre, işsizlik sigortası kapsamında bir işyerinde çalışırken; çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenler işsizlik sigortasından yararlanabilmektedir. Bu kapsamda işin kaybedilmesinin aşağıdaki şekillerden biriyle gerçekleşmiş olması gerekmektedir:

- Hizmet akitlerinin ihbar sürelerine uygun olarak işveren tarafından feshedilmesi.
- Hizmet akitlerinin ihbar sürelerine uygun olarak işveren tarafından feshedilmesi.
- Hizmet akitlerinin; sağlık sebepleri, işverenin yasada belirtilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan davranışları ve işçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebeplerle sigortalıların kendileri tarafından feshedilmesi.
- Hizmet akdi sağlık sebepleri veya işyerinde işçiyi bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan zorlayıcı bir nedenin ortaya çıkması halinde işveren tarafından feshedilmesi.
- Belirli süreli hizmet akdi ile çalışmakta olup da sürenin bitiminde işsiz kalınması.

¹¹⁶ Tozan, s. 108 .

- İşyerinin el değıştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değışmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olması.
- Özelleştirme sonucu hizmet akdinin sona ermesi.

3.2.6.2. Prim Ödeme Koşulları

İşsizlik sigortasından yararlanabilmek için belli bir süre prim ödeme şartı bulunmaktadır. Bu kapsamda hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak kaydıyla son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak gerekmektedir. 600 gün prim ödeyenlere 180 gün, 900 gün prim ödeyenlere 240 gün, 1080 gün prim ödeyenlere 300 gün süreyle işsizlik ödeneği verilebilmektedir.

Hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün sürekli çalışmış olmakla ilgili koşul en fazla tartışma yapılan başlıklar arasında bulunmaktadır. Hizmet akdinin sona erdiği tarihten önceki son 120 gün içinde, hizmet akdi devam etmekle birlikte, hastalık, ücretsiz izin, disiplin cezası, gözüaltına alınma, hükümlülükle sonuçlanmayan tutukluluk hali, kısmi istihdam ile grev, lokavt, genel hayatı etkileyen olaylar, ekonomik kriz, doğal afetler nedeniyle işyerinde faaliyetin durdurulması veya işe ara verilmesi halinde, prim yatırılmayan süreler 120 günün hesabında kesinti sayılmamaktadır.¹¹⁷ İşsizlik sigortası, işsizlik ödeneği süresini doldurmadan işe yerleştirilen sigortalı işçinin bu işinden de yasa kapsamında ayrılması durumunda, sigortalının daha önce hak ettiği işsizlik ödeneğinden kullanmadığı süresini kullanmasına olanak vermektedir.¹¹⁸ Ancak ödeneğin tamamının kullanılmasından sonra işe yerleştirilen işçinin yeniden ödeneğe hak kazanması ilk koşulları yerine getirmesi ile mümkün olabilmektedir.

¹¹⁷ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin Tebliğ (Tebliğ No:3) 30.01.2002-gün ve 24656 Resmi Gazete, md.2.

¹¹⁸ Metin Kutal, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası: Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri” **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri**, TİSK, 18 Mayıs, Ankara, 2000, s.48.

3.2.6.3. İŞKUR'a Başvurma

İşsizlik sigortası uygulamasında sigortalının kendisinin işsiz olduğunu İŞKUR'a bildirmesi önem taşımaktadır. İşsizlik bildirisinin yapılması işsizlik sigortasından sağlanan olanaklardan yararlanmak için talepte bulunma anlamına gelmektedir.²⁴ Diğer ifadeyle sigortalı işsiz işsizlik sigortasından yararlanabilmesi için İŞKUR'a başvurması gerekmektedir. İlk düzenlendiğinde sigortalı işsiz, işsizlik sigortasının ödeme ve hizmetlerden yararlanabilmesi için işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içinde İŞKUR'a doğrudan başvurması gerekmekteydi. Mücbir sebepler dışında, başvuruda gecikilen süre işsizlik ödeneği almaya hak kazanılan toplam süreden düşürülerek uygulanmaktaydı. Yapılan değişiklikten sonra işsizlik sigortasından yararlanmak isteyen sigortalı işsiz, işten ayrılma bildirgesi ile birlikte hizmet akdinin feshedildiği tarihi izleyen günden itibaren otuz gün içinde İŞKUR'a doğrudan veya elektronik ortamda başvurması mümkün hale getirilmiştir. Böylece sigortalı işsiz elektronik ortamda isterse başvurusunu yapabilecek ve zamandan tasarruf edebilecektir.

3.3.SOSYAL YARDIM ÖDEMELERİ

İşsizlik ve yoksulluk toplumsal anlamda en önemli iki temel sorundur. Bu sorunların tahrip ettiği aile kurumları ülkelerinde felaketine yol açmakta ve sorun giderek küresel boyut kazanabilmektedir. Özellikle kriz dönemlerinde görülen yüksek işsizlik aile içindeki hane gelirlerini azaltmakta, aile içindeki huzursuzlukları ve toplumsal barışın zedelenmesine yol açmaktadır. Yine yoksullukla birlikte ülke içi göçler çeşitli sosyal sorunları beraberinde getirmektedir. Sürdürülebilir bir kalkınma için mutlak surette yoksulluğu azaltılması gerekmektedir.

İşsizlik dönemlerinde aile içindeki geliri azalan bireylere yönelik yapılacak yardımlar, kişilerin bu ekonomik sürecin sona ermesine kadar bir nebze olsun rahat yaşamalarına yardımcı olabilir. Yine işsizlik sigortası kapsamında yapılacak ödemelerin süresinin ve miktarının arttırılması bu dönemde uygulanacak etkin sosyal güvenlik politikaları arasında yer alır.Yine sosyal yardımlar aracılığıyla yapılacak gelir ve nakit transferi programları vasıtasıyla yoksulluğun yıkıcı etkileri azaltılabilir.

Birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de yoksulluğun önlenmesi, gelir kayıplarının en az indirilmesi için geliştirilen uygulamaların başında sosyal yardım uygulamaları gelir. Sosyal yardımlar, karşılık beklenmeksizin yapılan devlet bütçesi veya buna ilişkin ayrılan fonlarla finanse edilen, kamu yardımları olarak ortaya çıkmaktadır. Sosyal yardımların büyük bölümü, merkezi hükümet tarafından kurulan kuruluşlar ve vakıflar aracılığıyla, küçük bir kısmı ise mahalli idareler tarafından finanse edilen vakıflar ve özel vakıflar tarafında sağlanmaktadır. Sosyal yardım programları, 81 il ve 892 ilçede mülki idare amirlerin başkanlığındaki toplam 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı kanalıyla gerçekleştirilmektedir. 3294 sayılı Kanun ile oluşturulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu faaliyetleri, Başbakanlık bünyesinde, Fon Sekreteryası tarafından yürütülmekte iken, 9 Aralık 2004 tarih ve 5263 sayılı Kanun ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 8 Haziran 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlanarak Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü adını almıştır. Genel Müdürlük, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun kararları doğrultusunda sosyal yardım programlarının ve proje desteklerinin uygulanmasını sağlamaktadır. Bütün bu sosyal yardım ve proje destek programları, illerde Valilerimiz, ilçelerde Kaymakamlarımız başkanlığındaki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarımız (SYDV) kanalıyla yürütülmektedir.

Yoksullukla mücadele alanında yararlı hizmetler veren SYGM, sosyal yardım uygulamalarını daha etkin hale getirmek, ulaşamayan yoksul kesimlere ulaşmak ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği sağlamak adına çalışmalar yürütmektedir. Bu kapsamda Devlet Planlama Teşkilatı tarafından onaylanarak Bütçede gerekli kaynağın tahsis edildiği ve sosyal yardım alanında "reform" niteliği taşıdığına inandığımız "Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi" ve "Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi"nin hayata geçirilmesi ile birlikte sosyal yardım alanının temel problemleri olarak gösterilen sağlıklı işleyen ortak veri tabanı eksikliğinin giderilmesi, sosyal yardım yararlanıcılarının tespitindeki objektif kriter eksikliği konularına çözüm

getirilmesi ve kurumsal bir sosyal yardım sisteminin alt yapısının oluşturulması hedeflenmektedir.

Sağlanan yardımların bir kısmında koruma karakteri bir kısmında ise tazminat karakteri ağır bastığından, yapılan sosyal yardımları bu iki ana grupta sınıflandırarak incelemekte yarar görünmektedir.

3.3.1 Koruma Karakteri Taşıyan Sosyal Yardımlar ve Hak Kazanma Koşulları

Beveridge sistemi olarak adlandırılan sosyal güvenlik sistemlerinde tüm nüfus, vergilerle finanse edilen tek düze edimlerden oluşan bir koruma kapsamındadır. Bismarck tipi olarak adlandırılan sosyal güvenlik sistemlerinde ise çalışanlardan alınan primlerle finanse edilen sosyal sigorta, iştirakçilerine koruma sağlar. Mevcut sosyal sigorta kapsamında olmayan ve sosyal sigortanın sağladığı sosyal güvenlikten yararlanmayan bu kişilerin ihtiyaçları devlet tarafından karşılanır. Ülkemizde bu bahsedilen amaca yönelik olarak 29.05.1986 yılında 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunun çıkartılmıştır.

Kanunun 1.maddesinde;” *bu kanununa amacı fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye ‘ye kabul edilmiş veya gelmiş kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevziini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.*

3.3.1.1 Muhtaç Vatandaşlara Yapılan Sosyal Yardımlarda Aranılan Koşullar

3.3.1.1.1. Fakir ve Muhtaç Durumda Olmak

Sosyal yardımlardan yararlanılabilmek için 3294 sayılı kanunun öngördüğü şekilde Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunmak ve gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye ‘ye kabul edilmiş veya gelmiş kişilerden fakru zaruret içinde bulunmuş olmak şarttır. Ancak kanun hükmü muhtaçlık kavramına herhangi bir açıklama getirmemiştir. Ayni ve nakdi yardım yönetmeliğinde muhtaçlık; geliri ile

kendisi ve bakmakla yükümlü olunan kişilerin asgari yaşam seviyesini sağlayamama hali olarak tanımlanır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere; hiçbir geliri olmayan kişi fakir(yoksul), geliri mahalli şartlarda kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere yetecek derecede bulunmayanlara ise muhtaç denilmektedir. Bu durumda sosyal yardımlardan yararlanmanın en temel şartı fakir veya muhtaç olmaktır.

3.3.1.1.2. Türkiye’de İkamet Ediyor Olmak

Türkiye de sosyal yardımlardan yararlanmak için mutlaka Türkiye’de bulunmak şarttır. Türkiye’ ye yasal veya yasa dışı göçlerle gelenlerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlarda bu sosyal yardımlardan yararlanabilir.

3.3.1.1.3 Diğer Sosyal Güvenlik Kuruluşlardan Gelir ve Aylık Almamak

Türkiye’de kurulu herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık almamak sosyal yardım ödemelerinde bir şart teşkil etmektedir. Gelir veya aylığın miktarı yardımlardan yararlanmak için önem taşımamaktadır. Yurttaşlarımız ister 1000 TL aylık alınsın ister 100 TL iş göremezlik geliri alınsın, söz konusu yardımlardan yararlanamazlar.

3.3.2. SYDV Tarafından Desteklenen Projeler ve Sosyal Yardımlar

Sosyal yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından yürürlüğe konulan değişik alanlardaki projeler, işsizlerin iş bulmalarına bundan daha ileri giderek aynı zamanda bu kişilerin işveren olmalarına yardımcı olmaktadır. Sosyal yardımlar sayesinde ise; insanların kimseye muhtaç olmadan onurlu bir şekilde yaşamlarını sürdürecektir.

3.3.2.1. Destek Projeleri

3.3.2.1.1 Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP)

2003 yılında başlatılan Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi ile kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelerin en uygun organizasyonla üretime katılmaları, üretilen tarımsal ürünleri mahallinde değerlendirme ve pazarlamaları, gelir seviyelerini yükseltmeleri ve üretimde

sürekliliklerinin sağlanması amaçlanmıştır. Proje kapsamında, tarımsal üretim yapabilmek için yeterli kaynağa sahip olmayan ve süt sığırcılığı, koyunculuk ve seracılık yaparak gelir elde etmek isteyen vatandaşlarımızın bir kooperatif bünyesinde birleşmeleri sağlanarak destek verilmektedir. Projeden yararlanacak vatandaşlarımız, ilgili SYD Vakfı tarafından belirlenmekte, kooperatif şeklinde koordine edilmesi ise İl Tarım Teşkilatı tarafından gerçekleştirilmektedir.

Tablo 3. Tarım ve Hayvancılık Destekleri

Yıl	Proje Adı	Proje Sayısı	Aile Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)
2004	Süt Sığırcılığı	122	10.930	70.928.160,00
	Damızlık Koyun	32	1.600	15.528.162,00
	Seracılık	1	116	971.631,00
	Toplam	155	12.646	87.427.953,00
2005	Süt Sığırcılığı	141	11.454	82.840.023,00
	Damızlık Koyun	65	3.250	29.379.657,00
	Seracılık	1	7	804.881,00
	Toplam	207	14.711	113.024.561,00
2006	Süt Sığırcılığı	106	8.320	72.865.606,00
	Damızlık Koyun	19	950	12.368.502,00
	Seracılık	-	-	-
	Toplam	125	9.270	85.234.108,00
2007	Süt Sığırcılığı	148	11.025	99.498.465,46
	Damızlık Koyun	34	1.700	15.873.752,00
	Seracılık	1	50	1.254.602,00
	Toplam	183	12.775	116.626.819,46
2008	Süt Sığırcılığı	122	8.555	60.285.931
	Damızlık Koyun	10	500	4.572.045
	Seracılık	2	100	2.435.793
	Toplam	134	9.155	67.293.769,00
2009	Süt Sığırcılığı	206	14.351	97.872.318,24
	Damızlık Koyun	16	850	6.587.496,00

Tablo 3. Devamı

Yıl	Proje Adı	Proje Sayısı	Aile Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)
	Seracılık	--	--	--
	Toplam	222	15.201	104.459.814,24
2010	Süt Sığırcılığı	138	8.327	80.934.163,96
	Damızlık Koyun	15	750	7.718.722,00
	Seracılık	1	50	1.149.845,50
	Toplam	154	9.127	89.802.731,46
2011	Süt Sığırcılığı	235	12.877	269.041.114,63
	Damızlık Koyun	14	700	10.080.074,00
	Seracılık	-	-	-
	Toplam	249	13.577	279.121.188,63
2012	Süt Sığırcılığı	86	4367	87.176.635
	Damızlık Koyun	6	300	5.477.852
	Seracılık	-	-	-
	Toplam	92	4667	92.654.487
Genel Toplam		1.521	96.462	942.990.944,79

3.3.2.1.2 Gelir Getirici Projeler

Gelir getirici projelerin amacı, yoksul birey ya da hanelerin kendi geçimlerini sağlayacak işleri kurmaları, gelir elde etmeleri ve başlattıkları çalışmalarını uzun süre devam ettirebilmeleridir. Uygulanacak projelerin teknik ve ekonomik olarak yerel koşullara uygunluğunun yanında, proje konusunun üretime yönelik bir alanda, emek yoğun ve beceri gerektiren konularda olması ve üretilecek ürün veya hizmetin yöresel satış ve pazarlama olanaklarının bulunması da gerekmektedir. Bitkisel - hayvansal üretim, tarımsal ürün işleme, kuaförlük, terzilik, lokantacılık, tornacılık, doğalgaz – sıhhi tesisatçılık vb. konulardaki projelere destek verilmektedir. Gelir getirici projeler için kırsal ve kentsel ayrımı gözetmeksizin kişi başına 15.000.-TL destek sağlanmaktadır. Gelir getirici projelerde geri dönüşler; ilk iki yıl ödemesiz, geri kalan altı yılda altı eşit taksit şeklinde 8 yıl vade ile faizsiz olarak gerçekleştirilmektedir. Gelir getirici projeler kapsamında desteklenen meyvecilik projelerinde ise, proje konusu faaliyetin uzun vadede gelir getirecek türden bir ekonomik faaliyet alanı

olması nedeniyle geri ödemeler, ilk beş yıl ödemesiz, geri kalan altı yılda altı eşit taksit Geklinde 11 yıl vade ile faizsiz olarak düzenlenmiştir.

Gelir Getirici Projeler kapsamında hayvancılık (süt sığırcılığı, koyunculuk) projeleri önemli bir yer tutmaktadır. Söz konusu projelerin grup bazlı olması ve proje toplam tutarının koyunculuk projelerinde 50.000.- TL'yi, süt sığırcılığı projelerinde 150.000.- TL'yi aşmaması gerekmektedir. Süt sığırcılığı projeleri, hayvansal ürün sanayi gelişme potansiyeli olan bölgelerde talep edilmesi halinde, ahırını olan kişiler için 2-5 baş kültür ırkı en az 3 aylık gebe düve, bir yıllık yem ihtiyacı ve 1 yıllık hayvan hayat sigorta bedeli karşılanarak İl/İlçe Tarım Müdürlüğünden projeye teknik destek sağlanacağına ilişkin taahhüt alınması şartıyla desteklenmektedir.

3.3.2.1.3 Sosyal Konut Projeler

Proje yararlanıcıları, 3294 sayılı kanun kapsamındaki vatandaşlardan seçilecektir. 3294 kapsamında olup da % 50 özürlü olan vatandaşlara % 10 oranında kontenjan ayrılacaktır. Hak sahiplerinden kefil istenmeyecek ve proje başlangıcında peşinat veya herhangi bir isim altında bedel talep dilmeyecektir. Geri ödemeler 270 ayda tamamlanacak ve hak sahipleri konutlarını (borçlarının tamamını ödeseler bile) 10 yıl geçmedikçe konutları bir başkasına devredemeyecek ve kiraya veremeyeceklerdir. Söz konusu konutlar 1+1 daireler olup 45 m2 büyüklüğündedir.

3.3.3. SYDV Kapsamında Yapılan Nakdi ve Ayni Yardımlar

Sosyal Yardımlaşma vakıfları tarafından nakdi ve ayni olarak verilen yardımları 3 ana başlık altında toplayabiliriz. Bu yardımlar; Aile yardımları, Eğitim Yardımları ve Sağlık yardımları şeklinde sıralanabilir. Hemen belirtelim ki; görüştüğümüz vakıf yetkilileri il veya ilçelerde hiçbir şekilde ayni yardım vermediklerini, sadece yakacak yardımı adı altında muhtaç, özürlü ve fakir insanlara kömür yardım yaptıklarını beyan etmişlerdir. Bu yardımlar genellikle kente ilk defa göç edenlerden çalışma yaşamına ayak uyduramayanlar yararlanmaktadır.

3.3.3.1 Aile Yardımları

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları tarafından yapılan aile yardımları arasında barınma yardımları, gıda yardımları, aşıevleri ve yakacak yardımları yer alır. Ancak aşıevi hizmetleri artık Belediyeler tarafından verilmekte olup, vakıfların böyle bir hizmeti bulunmamaktadır. Ancak 2010 yıllarına kadar vakıflar tarafından aşıevleri hizmeti yaygın olarak verilmekte idi. Aile yardımları arasında şüphesiz yakacak yardımlarının payı oldukça yüksektir.

3.3.3.1.1 Barınma Yardımları

Barınma yardımları oturulamayacak derecede eski, virane, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç vatandaşlara evlerinin bakımı ve onarımı için aynı ve nakdi olarak yapılan yardımları içermektedir. Deprem , sel vb. doğal afetler nedeniyle mağdur olan vatandaşların zararları öncelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Başbakanlık Acil Destek Fonu tarafında karşılanmaktadır. Umumi hayatı etkilemediği için doğal afet kapsamında değerlendirilmeyen münferit olaylar nedeniyle yangın, su baskını vb. vatandaşların zarar gördüğü durumlarda ise vakıflardan destek görülmektedir.¹¹⁹

¹¹⁹ Nazım Öztürk ve Yasin Öztürk, **Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2010, s.198-200.

Tablo 4. Barınma Destekleri

Barınma Yardımları	2008		2009		2010		2011		2012	
	Kişi Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)	Kişi Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)	Kişi Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)	Kişi Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)	Kişi Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)
		40.095.703	20.183	50.001.966,75	1.546	14.842.429,80	3.469	29.289.707,67	5.372	49.830.968
<u>27.501</u>										

3.3.3.1.2 Gıda Yardımları

Ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşlara, Ramazan ayında ve dini bayramlarda yapılan ayni yardımlardır. Ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşlarımızın temel ihtiyaçlarının karşılanması için, Fon'dan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına kaynak gönderilmektedir. Bu kapsamda 2012 yılı içinde toplam 131.372.200 TL kaynak Fondan Vakıflara aktarılmıştır.

Tablo 5. Gıda Yardımları (2008-2012)

Gıda Yardımları	2008		2009		2010		2011		2012
	Aile Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)	Aile Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)	Aile Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)	Aile Sayısı	Aktarılan Kaynak (TL)	Aktarılan Kaynak (TL)
Ramazan Bayramı	1.029.745	94.985.000	626.588	92.133.218,67	861.707	46.193.600	849.303	54.535.048,89	65.686.100
Kurban Bayramı	1.060.929	118.724.840	484.621	92.253.037,95		46.171.053		51.821.335,00	65.686.100
Diğer Gıda Yardımları	15.792	4.737.600	17.321	14.387.800,00	--	--	--	--	
1.Dilim Gıda Yardımları			593.087	134.512.571,71	--	--	--	--	
2.Dilim Gıda Yardımları			341.746	45.666.625,75	--	--	--	--	
<u>Toplam</u>	<u>2.106.466</u>	<u>218.447.440</u>	<u>2.063.363</u>	<u>378.953.254,08</u>	<u>861.707</u>	<u>92.364.653</u>	<u>849.303</u>	<u>106.356.383,89</u>	<u>131.372.200</u>

2011 yılından sonra gıda yardımları bazında aynı yardım sadece ramazan ve kurban bayramlarında dağıtılmaktadır. Özellikle kumanya biçiminde dağıtılan bu yardımlardan yararlananların sayısı 2013 yılından 740.000 kişiye kadar düşmüştür.

3.3.3.1.3 Yakacak Yardımları

2003 yılından itibaren, Türkiye Kömür İşletmelerinden sağlanan kömür, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma vakıfları tarafından belirlenen ihtiyaç sahiplerine en az 500kg olmak üzere ve standartlara uygun torbalanarak evlere teslim edilmektedir. Kömürün illere kadar ulaştırılması Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. İl, İlçe ve köylere dağıtım ise valilikler ve kaymakamlık vakıfları yetkilidir.¹²⁰

Tablo 6. Yakacak Yardımları (2008-2011)

Yıllar	Aile Sayısı	Kömür Miktarı	Aktarılan Kaynak
2008	2.347.728	1.852.278	6.615.750
2009	2.256.265	1.910.778	9.126.000
2010	1.240.150	1.210.348	6.350.200
2011	2.060.213	1.921.771	3.431.307
2012	2.103.324	1.992.546	

2.490.985

2.490.

3.3.3.1.4 Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Sosyal Yardım Programı

Düzenli nakdi yardım programı çerçevesinde muhtaçlık kararı müteveli heyetlerince verilmiş eşi vefat etmiş kadınlara muhtaçlıkları devam ettiği süre içerisinde aylık 250 TL olmak üzere 2 aylık periyotlarla 500 TL düzenli yardım verilmektedir. Yardım programına ilişkin tüm iş ve işlemler Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Bilgi Sistemi üzerinden yürütülmektedir. 2012 yılı Şubat ayı itibariyle SYD Vakıfları tarafından başvurular alınmaya başlanmıştır. 2012 yılı itibariyle eşi vefat etmiş kadınlara yönelik sosyal yardım programı kapsamında Bütünleşik Sosyal

¹²⁰ N.Öztürk ve Y.Öztürk, s.201.

Yardım Bilgi Sistemi üzerinden elde edilen bilgiler Şu Şekildedir: Yardım programı kapsamında 2012 yılında ödeme oluşturulmuş sistemdeki hak sahibi sayısı 244.108 toplam ödeme miktarı ise 371.492.750 TL'dir. Bu kişilerden 229.807'u yardım ödemesini almış ve alınan ödeme toplamı 340.216.750TL'dir

3.3.3.2. Eğitim Yardımları

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları tarafından yapılan eğitim yardımları arasında, eğitim materyalleri yardımı, şartlı nakit transferi eğitim yardımları, taşınabilir eğitim sisteminde öğle yemeği yardımı, ücretsiz kitap dağıtımı, yüksek öğrenim bursları ve özürü öğrencilerin ücretsiz taşınması yardımları yer almaktadır.

3.3.3.2.1 Eğitim Materyali Yardımları

Her eğitim ve öğretim yılının başlangıcında, fakir ve yardıma muhtaç ailelerin kitap dışındaki kırtasiye, önlük, ayakkabı gibi temel okul ihtiyaçlarının karşılanması için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan —Eğitim Materyali Yardımları kapsamında kaynak SYD Vakıflarına aktarılmaktadır.

Her yıl eğitim-öğretim yılının başında bir defaya mahsus yapılan eğitim materyali yardımlarına yönelik SYDTF'den verilen destek arttırılmış olup, bu kapsamdaki eğitim yardımlarının 2011-2012 eğitim-öğretim yılından itibaren 1. ve 2. eğitim dönemlerinin başında olmak üzere yılda iki defa yapılmasına ilişkin planlama çerçevesinde eğitim yardımları Ocak 2012 ve Eylül 2012 olmak üzere toplam 117.544.000 TL olarak gerçekleştirilmiştir.

3.3.3.2.2 Öğrenci Barınma, Taşıma, İaşe vb. Yardımlar

2012 yılında öğrencilerin yurt, pansiyon, ulaşım giderleri için 3.070.445-TL, Vakıflara ait yurtların işletme gideri kapsamında ise 1.455.706 TL olmak üzere toplam 4.526.151-TL kaynak aktarılmıştır.

3.3.3.2.3 Yüksek Öğrenim Bursları

1989 yılından bu yana, yükseköğrenim öğrencilerine 9 ay süreyle karşılıksız olarak verilen burslar, işlemlerin tek elden yürütülmesi amacıyla 5102 sayılı Kanun'da

yapılan düzenleme ile 2003-2004 öğretim yılından itibaren Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumuna (YURTKUR) devredilmiştir. Fondan geçmiş yıllarda burs almaya hak kazanan öğrencilerden başarılı olanların burs ödemelerine ise halen devam edilmektedir.

Tablo 7. Yüksek Öğrenim Bursları

YIL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Öğrenci	94.182	45.807	12.693	4.413	1.892	700	194	22
Aktarılan Kaynak	92.750.245	58.076.90	11.629.74	6.139.140	3.013.110	1.321.760	297.080	50.160

3.3.3.2.4 Şartlı Eğitim Yardımları

Bu eğitim programı ile maddi imkânsızlıklar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen ve nüfusun en yoksul % 6'lık kesiminde yer alan ailelere, ilk ve orta öğretime giden çocuklarının okula düzenli olarak devam etmeleri Çartıyla her ay nakdi olarak ödemeler yapılmaktadır. 2003 yılından bu yana, şartlı Nakit Transferi Eğitim Yardımı adı altında yürütülmekte olan yardım programının adı 15 Eylül 2010 tarihli Bakan oluru ile şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) olarak değiştirilmiştir.

Tablo 8. Her Bir Öğrenci İçin Yapılan Ödeme Tutarları (2012 Yılı)

□ İlköğretime devam eden Erkek/Ay	30 TL
□ İlköğretime devam eden Kız/Ay	35 TL
□ Ortaöğretime devam eden Erkek/Ay	45 TL
□ Ortaöğretime devam eden Kız/Ay	55 TL

3.3.3.2.5 Ücretsiz Kitap Dağıtımı

Ücretsiz Kitap Dağıtımı uygulaması; 2003-2004 öğretim yılından itibaren ilköğretim öğrencilerinin kitapları ücretsiz verilmektedir.

Tablo 9. Ücretsiz Kitap Yardımları Kapsamında Aktarılan Kaynak (2005-2012)

YIL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam
Aktarılan Kaynak (TL)	175.000.000	198.000.000	209.000.000	217.000.000	235.000.000	250.000.000	265.000.000	265.000.000	1.814.000.000

3.3.3.3 Sağlık Yardımları

Tedavi destekleri kapsamında; 3294 sayılı Kanun kapsamında olan vatandaşlarımızdan yeşil kart vizesi henüz dolmamış vatandaşların yeşil kartla karşılanmayan, ilaç ve tedavi giderleri Fon'dan karşılanmıştır. Buna göre 2012 yılı içerisinde 13 vatandaşımızın sağlık giderleri karşılanmış olup bahse konu giderler için 482.387 TL kaynak kullanılmıştır. Şu anda vakıf tarafından herhangi bir sağlık gideri ödenmemektedir.

3294 sayılı Kanun kapsamındaki yoksul engelli vatandaşların topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü araç gereç ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yürütülen bir sosyal yardım programıdır. 2012 yılında Engelli İhtiyaç Yardımları kapsamında, 97.722 TL aktarılarak 10 kişinin faydalanması sağlanmıştır.

Tablo 10. Sağlık Yardımları

Kapsam	Sigortalı Sayısı*	Toplam Prim(TL)
60/c1 (Eski Yeşil kart)	10.657.641	3.649.626.026,7
Vatansız Sığınmacılar	1.748	401.502,24
1005 – Gazi	65.616	66.435.810,89
3292 - Vatani Hizmet	213	222.465,20
2330 - Nakdi Tazminat	7.883	7.938.789,92
2828 – Kurumsal Bakım	44.821	55.488.041,74
3713 - Terör 64 Harp Malül	27.981	36.763.405,36

Köy Korucusu	56.332	55.170.591,61
2913 – Olimpiyat	252	331.492,56
Kısmi Süreli 60/c1	17.809	2.218.263,58
Anne veya Babası olmayan 18 yaş altı sigortalılar	60	27.134,00
60/c3 2022 sayılı Kanun aylıkları	1.392.301	138.449.438,00
6284 sayılı Kanun’a göre tedbir kararı verilenler	1	1,25
Toplam	12.272.658	4.013.072.962

3.3.3.4. 2022 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Yardımlar

2022 sayılı —65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun gereğince; herhangi bir Sosyal Güvenlik Kurumundan bir gelir veya aylık hakkından faydalanmayan ve 1620 gösterge rakamının Devlet Memurlarının aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımından bulunacak (01/01/2013 tarihi itibarıyla $1620 \times 0,073837=119,62$ TL) tutardan daha az aylık ortalama geliri olan muhtaç Türk vatandaşlarından, 65 yaşını doldurmuş yaşlılar ile 18 yaşından büyük engelliler ve kanunen bakmakla yükümlü olduğu 18 yaşını tamamlamamış engelli yakını bulunan kimselere (engelli yakınına fiilen bakmak şartı ile) aylık bağlanmaktadır. Bu aylıkların başlangıç tarihi, ilgililerin

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına yapacakları yazılı müracaatlarını takip eden aybaşıdır.

Söz konusu aylıktan yararlanma şartları 25.01.2013 tarihinde yayımlanan 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz Ve Kimsesiz Türk Vatandaşları İle Özürlü Ve Muhtaç Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre yürütülmektedir.

Tablo 11. Muhtaç Aylık

2012 OCAK-ARALIK DÖNEMİ 2022 SAYILI KANUN KAPSAMINDA YAPILAN ÖDEMELER VE FAYDA SAHİBİ KİŞİ			
AYLIK TÜRÜ	BİR AYLIK TUTAR	KİŞİ SAYISI (*)	AKTARILAN KAYNAK (TL)
Yaşlı(65 Yaş Üstü)	121,76	668.351	1.046.021.987,80
Bakıma Muhtaç Engelli (%70 ve	365,30	201.670	847.471.944,49
Engelli (%40- %69)	243,53	298.617	848.563.035,50
Engelli Yakını Aylığı (18 Yaş Altı)	243,53	59.517	167.883.076,60
Silikoze (%15-34)	526,17	200	1.251.136,31
Silikoze (%35-54)	601,34		
Silikoze (%55 ve üzeri)	676,51		
TOPLAM		1.228.355	2.911.191.180,70

3.3.4. Türkiye’de Sosyal Yardım Aktörleri

Sosyal yardım denilince, sosyal yardım alıcıları (muhtaç) kadar, sosyal yardım sağlayıcıları yani sosyal yardım aktörleri de önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu aktörler genelde 4 kısımda toplanabilir. Bu aktörler; Merkezi Yönetim eliyle sosyal yardımlar ki, bunlar kamu yardımları olarak adlandırılır, belediyeler, özel sosyal yardımlar, sivil toplum sosyal yardımları olmak üzere gruplandırılabilir. ¹²¹

¹²¹ Taşçı, s. 87.

3.3.4.1. Kamusal (Merkezi Yönetim) Sosyal Yardımlar

Sosyal yardıma muhtaçlık denilince akla gelen önemli özellik, kişinin kendi imkanlarıyla ihtiyacını yerine getirmekten yoksun kalmasıdır. İşte kendi şahsi teşebbüsü ile ihtiyacını telefî gücünden mahrum olanlara devletçe yardım yapılmaktadır. Buna kamusal sosyal yardım adı verilir.

Türkiye’de en önemli kamusal sosyal yardım kuruluşu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarıdır. Sosyal hizmet anlamında kurulmuş bulunan, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumları da önemli bir kamusal sosyal yardım kurumudur. Vakıflar Genel Müdürlüğü bünyesinde yapılan sosyal yardımlar, kamusal sosyal yardımların bir diğer ayağını oluşturmaktadır. ¹²²

3.3.4.2 Yerel Sosyal Yardımlar

Yerinden yönetim olarak biline ve halkın kendi eliyle seçtiği organı ifade eden yerel yönetimler, Türkiye’deki sosyal yardım aktörlerinden biridir. Şüphesiz yerel sosyal yardım aktörü denilince ilk akla gelen kuruluş, belediyelerdir. İl özel idareleri de yerinden yönetim kuruluşu sayıldığı halde, buna ilişkin sosyal yardım faaliyetleri merkezi sosyal yardım kuruluşları tarafından yerine getirildiği için, bu başlık altında değerlendirilmeyecektir. Belediyeler yasal olarak, sosyal görevler için bütçelerinden pay ayırmak zorundadırlar. Bunlardan bir tanesi Sosyal Yardımlaşma Vakıflarına ayrılan paydır. ¹²³

3.3.4.3. Özel Sosyal Yardımlar

Sosyal yardım aktörlerinden bir kısmı ad işletmeler yani özel sektördür. Sadece kar sağlama amacından öte, toplumdaki tüm kesimlerin menfaatlerini dikkate alınması noktasında gelişen sorumlu işletme anlayışının bir uzantısı konumundaki kurumsal sosyal sorumluluk algısı ülkemizde son yıllarda önemli ölçüde gelişmiştir.

124

¹²² Taşçı, s.89

¹²³ Taşçı, s.91-92.

¹²⁴ Taşçı, s. 94.

3.3.4.4.Sivil Toplum Sosyal Yardımlar

Sosyal güvenlik kavramı geniş anlamda ele alındığında STK'lar bunun önemli bir parçasını oluşturur. STK'lar faaliyet alanlarında serbestlerdir ancak daha çok kamuya yararlı alanlarda faaliyet göstermektedirler. Zira merkezi kumandanın olmadığı ekonomilerde devlet örgütlenmesinin mümkün olduğunca dar ve küçük bir yapıda olmasından ötürü ihtiyaç duyulan sosyal alanlar bu tür örgütlerce doldurulmaktadır. ABD'de yaklaşık 1.6 milyon STK bulunmakta bunların yaklaşık 1.2 milyonu kamuya yararlı alanlarda faaliyet göstermektedirler. İngiltere'de 870.000, Fransa'da 800.000, Almanya'da ise 600.000 faal sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır. Buna ek olarak gönüllülerin yaptığı işin değeri Amerika Birleşik Devletleri'nde 109 milyar dolar, Almanya'da 49 milyar dolar, Fransa'da ise 42 milyar dolardır. Gönüllülerin yetişkin nüfustaki oranı Norveç'te % 52 İngiltere'de % 30, İsveç'te ise % 28'e ulaşmaktadır¹²⁵.

Özellikle sosyal yardımlaşma ve dayanışma konusunda çalışan STK'lar sosyal risklerle mücadele açısından en yüksek katkıyı sunarlar. Özellikle ülkemizde kaymakamlık bünyelerinde bu isimle çalışan vakıflar bireylere sosyal yardımlar anlamında katkı sağlama amacındadır. Aynı şekilde belediyeler bünyesinde yer alan kuruluşlarda sosyal yardım ve sosyal hizmet sağlama yönünden önemli vazifeler görmektedir. Bunun yanında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı da sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin koordinasyonunu sağlamaktadır. Ancak bu kurumlar sivil inisiyatiflerle kurulmadığı için STK unsurlarını taşımamaktadırlar. Bu yardım ve hizmetleri devlet adına sunmaktadırlar. Ancak bu alanda faaliyet gösteren STK sayısının yaklaşık 15 bin olduğu bilinmektedir¹²⁶.

¹²⁵ CHP, http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/SivilToplumRaporu_A5.pdf, s.10, (01.09.2014)

¹²⁶ CHP, s.11

SONUÇ

Türkiye için 1980 yılı ekonomik ve sosyal açıdan bir dönüm noktası olmuş, dünyadaki değişime paralel ortaya çıkan köklü dönüşümler 80 li yıllara damgasını vurmuştur. 24 Ocak 1980'de açıklanan istikrar kararları ile birlikte ülkenin ekonomi tarihinde yeni bir dönem başlamış ihracata dayalı sanayileşmeyi hedefleyen bir ekonomi politikası benimsenmektedir. Kamu kesiminin küçültülmesi, finansal liberalizasyon ve özelleştirmeye yönelik uygulamalar yapısal uyum program öncelikleri arasında yer almaktadır.

1980'li yıllarda yapılan istikrar paketi sonrasında ihracatta meydana gelen artış ülkenin güvenilirliğini, büyümeyi ve refah seviyesinin artması uygulanan politikanın haklılığını ortaya koyuyordu. 1990'larda yerini peş peşe yaşanan krizlere bırakmıştır. 1994 finansal krizi ile fiyat artışları yüzde 125'i bulurken, ulusal gelir yüzde 6 düşmüştür. 1994 krizi sonrasında verileri çalışan kesimlerin gerçek ücretlerinin azaldığını ve işsizlik rakamlarında artış olduğunu göstermektedir. Yakın dönem ekonomi tarihimizin en büyük krizi ile 2001'de Türk ekonomisi ciddi olarak küçülmüş, Türk lirası değer yitirmiş ve ulusal gelir azalmıştır. Neo-liberal ekonomi politikaları ve küreselleşme Türk ekonomisinde derin izler bırakmış, hızlı büyümeyi derin finansal krizler izlemiş, döneme yüksek enflasyon, eşitsiz gelir dağılımı ve ekonomik istikrarsızlık damgasını vurmuştur.

Bu ortamda, özellikle ülke içerisinde yaşanan terör eylemleri insanları göçe zorlamış, büyük kitleler halinde büyük şehirlere göç eden insanlar açısından, barınma, sağlık ve sosyal iş, güvenlik sorunu ortaya çıkmıştır. Ülkede işsizliğin yaygınlaşması ve 1990'lardan itibaren yaşanan yoğun göçle özellikle kentlerde görünür hale gelmesi belediyelerin de işsizlikle mücadele konusunda daha aktif bir tutum benimsemesine yol açmıştır. Gerek İstanbul'da gerek Güney Doğu Anadolu bölgesindeki pek çok kentte belediyelerin yoksullara yemek verme, erzak dağıtma, yakacak yardımı yapma biçimindeki çaba ve girişimlerinin son dönemde artış gösterdiği gözlenmektedir.

Yapılan araştırma ve incelemelerde sosyal yardıma en çok işsiz durumda olanların başvurduğu görülmektedir. Özellikle eğitim düzeyi düşük olan bireylerin bu yardıma sıklıkla başvurduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda, çalışanların mesleki eğitimi ve meslek edindirilmesi bakımından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

tarafından yeni projeler geliştirilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Özellikle, iş becerilerinin sağlanması, mesleki uyum ve meslek kalitesinin artırılması için mesleki eğitim programlarının yurt içinde e yurt dışında sağlanması önem arz etmektedir.

Ülkemizde işsizlikle mücadelede uygulanan sosyal güvenlik uygulamaları, yoksulluğu ve muhtaçlığı en aza indirecek şekilde düzenlenmediği kanısındayız. Çünkü sosyal güvenlik kapsamında yapılan yardımlar; kişilerin fiziksel, ailevi, yaş, ve medeni durumları dikkate alınmaksızın herkes için eşit düzeyde yapıldığı görülmektedir. Oysa bu yardımlar kişilerin temel ihtiyaçları ve özelliklerine göre yapılması halinde, sosyal fayda maksimum olabilecektir. Örneğin, işsizlik sigortası kapsamında yapılan sigorta yardımından, kira ödeyen evli üç çocuk babası ile bekar ve kira ödemeyen kişiler aynı oranda ve miktarda yararlanmaktadırlar. Objektif olarak bakıldığında, kira ödeyen evli ve üç çocuk babası birinin aylık ortalama harcaması ile bekar ve aile içerisinde yaşayan kira ödemeyen birinin aylık ortalama harcaması çok farklıdır. Dolayısıyla aylık ortalama harcaması daha yüksek olanın aileye; konut kira yardımı, çocukları okula gönderiyor ise eğitim ve kırtasiye yardımı, aynı yardım niteliğinde olacak şekilde yakacak yardımlarının yapılması gerektiğini düşünüyoruz. Ayrıca bu insanların işsiz kaldığı dönemlerde çalışma disiplini ve iş becerilerini yitirmemeleri için sosyal merkezler ve hizmet kurumları da kurulması gerekmektedir.

İşsizliğin psikolojik etkisi de travmatik sonuçlara yol açmaktadır. Kriz dönemlerinde yazılı ve görsel iletişim kanallarında cinnet geçirerek kendisine ve ailesine zarar veren birçok örnek izlemiştir. Bu sorun, aile içerisinde sık sık tartışmalara yol açmaktadır. Ataerkil toplum yapısına sahip olan ülkemizde, evi geçindirme sorumluluğu altında olan aile reisinin, bu yükümlülüğü yerine getirememesi durumunda, kendisi toplumda küçük görmesine ve moralinin, psikolojisinin bozulmasına neden olacağı aşikardır. Bu durum ailenin yıkılmasıyla, aile reisinin ya da çocukların suça yönelmeleri ile sonuçlanabilir. Bunun yanı sıra bir teori de şudur ki, iş sahibi olan bireyler, işsiz bireylere göre yasalara daha fazla uymak zorundadırlar, çünkü belirli bir statüde kalma amaçları ve bağlı oldukları bir kurum vardır. Bu nedenle, suç oranı, iş sahibi bireylerde daha azdır. Görüldüğü üzere, toplumsal bağlarımız suçu önleyici unsurlardandır.

Ailenin gelirinin tek kişi tarafından kazanıldığı durumlarda beklenmedik bir iş kaybının etkisi özellikle zordur. Bu ailelerin tek gelir kaynakları yok olmakla

kalmamakta, evdeki eşin durumu çabuk bir şekilde bir iş arayıcısı ve sonunda bir ücret kazanan durumuna gelmektedir. İşini kaybeden kişinin erkek olduğu durumda, yeni işe giren karısının önceden onun ödemekte olduğu faturaları ödemeye başlamasıyla, koca kendine olan saygısı kaybedebilir.

İşsizliğin aile üzerindeki olumsuz etkisi çocuklar üzerinde daha kalıcı etkiler yapabilmektedir. İşsiz ailelerin çocuklarının, gelir yetersizliği nedeniyle yetersiz beslenmesi ve sağlık hizmetlerinden yeterince yararlanamaması yanında, aile içi şiddet ve huzursuzluk, çocukların psikolojilerini de bozabilmektedir. Bunun yanında Türkiye’de çocuk istismarının başlıca nedenlerinden biri de işsizliktir. İşsizliğin çocuklara yönelik şiddeti ve çocukların okuldan alınarak çalıştırılmaya zorlanmasının artırması beklenebilir. Bu durum özellikle düşük gelirli aileler arasında çok sık görülen bir durumdur.

KAYNAKÇA

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Uygulanmasına İlişkin Tebliğ (Tebliğ No:3) 30.01.2002- gün ve 24656 Resmi Gazete, md.2.

Akça, Haşim ve Mehmet Ela. “Türkiye’de Eğitim, Doğurganlık ve İşsizlik İlişkisinin Analizi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 163, Cilt:1, 2012, s. 234.

Akdogan, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi**, Gazi Üniversitesi Yayın No: 135, İİBF Yayın No: 50, 3. Baskı, Ankara, 1989.

Aktan, Coşkun Can ve Hüseyin Şen. “Ekonomik Kriz: Nedenler ve Çözüm Önerileri” **Yeni Türkiye Dergisi, Ekonomik Kriz Özel Sayısı**, Cilt: 7, Sayı 42, Eylül-Ekim, 2001, s. 1225-1230.

Aktürk, Bekir. İşsizlik, Sigortası, [http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/uzmanlik_tezleri/BEK%C4%B0R%20AKT%C3%9CRK%20\(M%C3%9CFETT%C4%B0%C5%9E\)%20](http://statik.iskur.gov.tr/tr/rapor_bulten/uzmanlik_tezleri/BEK%C4%B0R%20AKT%C3%9CRK%20(M%C3%9CFETT%C4%B0%C5%9E)%20), (15.08.2014).

Alper, Yusuf, Çağacan Değer ve Serdar Sayan. **2050’ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: Sosyal Güvenlik (Emeklilik) Sistemine Bakış**, http://www.tusiad.org.tr/__rsc/shared/file/SosyalGuvenlikSistemineBakis.pdf, İstanbul 2012, (15.03.2014).

Andaç, Faruk. **İssizlik Sigortası**, TÜHİS, 2.Bask., Yay.n No:66, Ankara, Nisan, 2010.

Ay, Sema. “Türkiye’de İşsizliğin Nedenleri: İstihdam Politikaları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, Cilt:19 Sayı:2, 2012, s. 331.

Aydoğanoglu, Erkan. Ulusal İstihdam Stratejisi, <http://www.tekgida.org.tr/Oku/3782/Ulusal-Istihdam-Stratejisi-I>, (17.11.2014).

Bahar, Ozan ve Fehime Korkmaz Bingöl. “Türkiye’de İç Göç Hareketlerinin İstihdam Ve İşgücü Piyasalarına Etkileri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, 2010, s.43-61.

Bekiroğlu, Cemil. **Türkiye’de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi**, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), Kadir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010.

Biçerli, Kemal. **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2002.

Biçerli, Mustafa Kemal. Çalışma Paylaşımı İşsizlikle Mücadelede Etkili Bir Politika Mıdır?, http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyaları/51/PDF2004_1_6.pdf, (15.08.2014)

Biçerli, Mustafa Kemal. **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, T.C.Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2004.

CHP.http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/SivilToplumRaporu_A5.pdf, (01.09.2014).

Coşkun, Can Aktan, ve Vural İstiklal Yaşar. **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu: Hak-İş Yayınları, Ankara, 2002.

Değer, Nuri. İşsizlikle Mücadelede Sosyal Güvenlik Düzenlemeleri, <http://www.ozdogrular.com/content/view/16593/>, (15.08.2014)

Devlet Planlama Teşkilatı. **İş Gücü Piyasası. Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2007.

Dilik, Sait. **Sosyal Güvenlik**, Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara, 1991.

Egeli, Haluk. **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlükler**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı, İlkem Ofset, İzmir, 2007.

Egeli, Haluk. **Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler**, 2. Baskı, Altın Nokta Yayınevi, İzmir 2005.

Egeli, Haluk. **Parafiskalite ve Türkiye’de Sosyal Parafiskal Kurumlar**, Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, İzmir, 2008.

Ekin, Nusret. “İşsizlik Sorununa Yeniden Bakış” **TÜHİS**. Cilt:16, Sayı:1, 2001.

Ekin, Nusret. **İşgücü ve Ekonomik Gelişme**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1968.

Eren, Ercan ve Melike Bildirici, “Türkiye’de 1990 Sonrası İktisadi Krizlerin Siyasal ve İktisadi Nedenleri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı:41, Cilt:1, 2001, s.167.

Erol, Sevgi Işık. “Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin Ve Türkiye Örnekleri”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 24 Sayı: 6, Cilt: 25 Sayı: 1-2 Mayıs, Ağustos ve Kasım, 2013.

Eyüboğlu, Dilek. **2001 Krizi Sonrasında İşsizlik ve Çözüm Yolları**, Ankara, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, No.634, 2003.

Guney, Alptekin. “İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri”, **Kamu-İş**, Cilt: 10, Sayı: 4, 2009, ss.150-151.

Hacımahmutoğlu, Hande. **Türkiye’deki Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi**, DPT – Uzmanlık Tezleri Yayın No: 2803, Ankara 2009.

İlker Parasız, Melike Bildirici, **Modern Emek Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Mart- 2002.

İpek, Şeyma. “Ulusal İstihdam Stratejisi: Genel ve Sektörel Açından Değerlendirilmesi” **İstanbul Sanayi Odası Dergisi**, Sayı:5, Cilt: 67, Haziran, 2013, s.50.

İşkur, <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari.aspx>, (15.11.2014).

Kapar, Recep. "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları" **İktisat Fakültesi Mecmuası**, 55.1, 2011, s. 343.

Kapar, Recep. **Sosyal Korumanın İş Gücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik Metal İş Yayınları, İstanbul, 2009.

Kayacan, Murad. Türkiye de Beşeri Sermayenin Ekonomik Değeri ve Avrupa Birliği Ülkeleri İle Karşılaştırması, Temmuz, İzmir, 2005.

Kutal, Metin. "Türkiye’de İşsizlik Sigortası: Uygulamada Doğabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri" **İşsizlik Sigortası Uluslararası Semineri**, TİSK, 18 Mayıs, Ankara, 2000.

Lordoğlu Kuvvet ve Nurcan Özkaplan, **Çalışma İktisadı**, Der Yayınları, İstanbul, 2007.

Lordoğlu, Kuvvet ve Törüner, Mete. **Çalışma Ekonomisi**, Beta Basım Yayım, İstanbul, 1995.

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunları Ve Çözüm Önerileri <http://www.sgb.gov.tr/EADD%20alma%20Platformu/Ara%C5%9Ft%C4%B1rma%20Raporlar%C4%B1/T%C3%BCrkiye'de%20%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC%20Piyasas%C4%B1%20Sorunlar%C4%B1%20ve%20%C3%87%C3%B6z%C3%BCm%20%C3%96nerileri.pdf>, (15.03.2014).

Odabaşı, Ferhat. Yoksullukla Mücadelede İstihdamın Rolü, http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyalyardimlar.gov.tr/mce/2012/genel/yoksullukla_mucadelede_istihdamin_ferhat_odabasi.pdf, s. 11. (21.03.2014).

Ongan, Nilgün Tunçcan. **Ekonomik Krizin Emek Piyasalarına Etkileri**, DİSK Birleşik Metal İş, İstanbul, 2005.

Öcal, Tezer. **Makro İktisat**, İkinci Sayfa Arıkan Yayınları, İstanbul, 2007.

Özay, Mehmet ve Cem Kılıç. **Çalışma Ekonomisi Teorisi**, Gazi Kitabevi, Ankara, Mayıs, 2009.

Özpınar, Şansel, Öznur Demir ve Sabiha Keskin. “Türkiye’de İstihdamın Yapısının Değerlendirilmesi 2000 - 2010”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, 2011, s.137.

Öztürk, Nazım ve Yasin Öztürk, **Yoksullukla Mücadelede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2010.

Pekin, Tevfik. **Makro Ekonomi**, İzmir, Zeus Kitabevi, 2007.

Pekin, Tevfik. **Milli Gelir- Para- İstihdam Makro Ekonomi**, Zeus Yayınları, İzmir, 2011.

Sapancalı, Faruk. “Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunlar Ve Politikalar”. **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:21, Sayı:2-3, 2007, ss.8-30.

Sapancalı, Faruk. Türkiye’de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar, http://www.tuhs.org.tr/dergi/cilt21_sayi2-3/cilt21_sayi2-3_bolum2.pdf, Cilt: 21 Sayı: 2 – 3, Kasım 2007 / Şubat 2008, (15.03.2014).

Şakar, Müjdat. **Sosyal Sigortalar Uygulaması**, 9. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul 2009.

Şide, M. Rıdvan. “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Mevcut Durumu, Sorunları ve Sisteminin İyileştirilmesi İçin Alınabilecek Tedbirler”, **Yaklaşım Dergisi**, Cilt:11, Sayı:122, 2011, s.48.

Tarım Sektöründe İstihdam ve Göç Sorunu. http://www.ekodialog.com/Konular/tarim_eko/tarim_istihdam_gelir_dagilimi.html, (16.03.2014).

Taşçı, Faruk. **Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Haziran, 2010.

Tozan, Celal. **İşsizlik Sigortası Kanunu Uygulamaları, TÜRKİYE İşçi Sendikaları Konfederasyonu**, Ankara, 2013.

Törüner, Mete. “İşsizlik Sigortası ve Türkiye”, **TISK İşveren Dergisi**, Cilt:30, Sayı: 4, Ocak 1992.

Tuna, Orhan ve Nevzat Yalçintas. **Sosyal Politika**, İstanbul, Filiz Yayınevi, 1999.

Tuna, Yılmaz. İşsizlik Sigortasının Yapısı, Sosyal ve Ekonomik Etkileri, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2372, Ankara, 1995.

Tuncay, Can ve Ömer Ekmekçi. **Yeni Mevzuat Açısından Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları**, 2. Baskı, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2009.

Tuncay, Can. Ömer Ekmekçi, **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, İstanbul, Beta Basım, 2005.

TUSİAD, http://www.tusiad.org.tr/__rsc/shared/file/Isgucu-Piyasasina-Bakis-.pdf, (05.01.2015).

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu. İşsizlikle Mücadele: Ülke Uygulamaları ve Türkiye İçin Örnekler, Yayın No: 302, Aralık, Ankara, 2009.

Unay, Cafer. **Makro Ekonomi**, Vipaş A.Ş Yayınları, Bursa, 2001.

Uşen, Şelale. “Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum**. Cilt: 2007, Sayı: 2, 2007, s.66.

Ülker, Kemal. **Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulamasının Muhtemel Ekonomik Etkileri**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2001.

Üstünel, Besim. **Makro Ekonomi**, Mısır Matbaacılık, Ankara, 1966.

Varçın, Recep. **İstihdam ve İş gücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004.

Yazgan, Turan. **Gelir Dağılımı Açısından Sosyal Güvenlik**, Fatih Gençlik Vakfı Matbaası İşletmesi, İstanbul, 1975.

Yazgan, Turan. **Sosyal Sigorta**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1977.

Zaim, Sabahattin. **Çalışma Ekonomisi**, 10.Basım, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997.