

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

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARININ
YOKSULLUĞA ETKİSİ

Pınar SOYSAL

Danışman
Prof. Dr. Zeki ERDUT

İZMİR - 2019

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de İstihdam Politikalarının Yoksulluğa Etkisi” 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.

..../..../2019

Pınar SOYSAL

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Türkiye’de İstihdam Politikalarının Yoksulluğa Etkisi
Pınar SOYSAL

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Programı

Kendine içkin çelişkileri dolayısıyla genişleme ve daralma dönemlerinin birbirini izlediği kapitalist sistemde, birikim modeli, düzenleme tarzı ve bölüşüm mekanizması belirli aralıklarla kökten değişir. 1973 yılındaki petrol krizi sonrasında da sistemin işleyişi sürdürülememiş; bu mekanizmalar dönüşmüştür. Dönüşüm, en çok emekçilerin çalışma ve yaşam koşullarını etkilemiştir. Buna rağmen neo-liberal ideoloji, bu süreçte istihdamı sosyal politika bağlamından kopararak, ayrı bir düzlemde ele alma gayretindedir.

Oysaki istihdam, sadece yeni işler yaratılmasının ötesinde ekonomik, sosyal ve siyasal alanların tamamını etkileyen bir bütündür. İstihdam politikası, düzgün işlerin ortaya çıkışını teşvik etmekle birlikte; çalışmaya ilişkin temel hakların sağlanması, sosyal korumanın genişletilmesi ve uluslararası çalışma standartlarının gözetilmesi gibi niteliksel hedefleri de bulunan bir müdahale aracıdır. Bu araç, bir yandan ulusal gelirin artışını olumlu etkilerken; öte yandan herkes için tam, verimli ve insan onuruna yaraşır istihdam olanakları sağlayarak başta yoksulluk olmak üzere eğitim, sağlık ve güvenlikle ilgili sorunların çözümüne de katkı sunar.

Ancak Türkiye’de sermaye sınıfının yörüngesinde şekillenen Ulusal İstihdam Stratejisi aracılığıyla yürütülen istihdam politikası, sosyal diyalogdan yoksun bir içeriğe sahiptir. Bu haliyle istihdam politikası, işsiz kesimlerin istihdam edilebilirliklerini arttırıp işsizliği azaltmak yerine, daha çok bu kesimi işgücü piyasasının değişen koşullarına uyum gösterecek bir kalıba sokarak işletmelerin esneklik gereksinimlerini karşılayan bir işlev görmektedir. Devletin

sorumluluktan sıyrıldığı bu yapıda işsizlik ve dolayısıyla yoksulluk bireysel bir süreç olarak değerlendirilir.

Tüm bunlardan hareketle, çalışmada istihdam politikaları ve yoksulluk kavramları incelenmiş; Türkiye'deki istihdam politikalarının temel özelliklerine, aktif ve pasif istihdam politikaları ayrımında yer verilmiş; son olarak da Türkiye'deki istihdam politikalarının yoksulluğa etkisi istihdam, gelir dağılımı ve sosyal koruma bağlamında açıklanarak, sonuca ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Aktif İstihdam Politikaları, Pasif İstihdam Politikaları, İstihdam Edilebilirlik, Yoksulluk, Türkiye.



ABSTRACT

Master's Thesis

The Effect of Employment Policies on Poverty in Turkey

Pınar SOYSAL

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Labour Economics and Industrial Relations

Labour Economics and Industrial Relations Program

In the capitalist system, in which the periods of expansion and contraction follow each other due to its inherent contradictions, the accumulation model, the mode of regulation and the distribution mechanism are revolutionized at regular intervals. After the oil crisis in 1973, the system could not be maintained; these mechanisms have evolved. Transformation has mainly affected employees' working and living conditions. Nevertheless the neo-liberal ideology is on the prowl to disconnect employment from social policy context and, to discuss it on a separate level.

However, employment is not only the creation of new jobs, but also it is a whole that affects all economic, social and political areas. Employment policy encourages the emergence of decent work. Furthermore, the employment policy is an intervention tool with qualitative objectives such as the provision of fundamental rights at work, widening of social protection and observing international labor standards. This tool positively affects the increase in national income on the one hand; and it also contributes to solving problems related to education, health and safety, especially poverty by providing full, efficient and compatible with human dignity employment opportunities for everyone.

In Turkey, employment policy is executed by National Employment Policy which is shaped orbit of the capitalist class has not been linked up the social dialogue. As such employment policy, instead of increasing the employability of unemployed people and reducing unemployment, rather makes

them more suitable to meet the flexibility requirements of enterprises by adapting them to the changing conditions of the labor market. In this structure, where the state has been stripped of responsibility, unemployment and thus poverty are considered as an individual process.

From all these, employment policies and poverty concepts were examined; it were given to the main features of employment policies in the seperation of active and passive employment policies; finally the effect of employment policy in Turkey on poverty were explained in the context of employment, income distribution and social protection and, it has been reached the conclusion.

Keywords: Active Employment Policy, Passive Employment Policies, Employability, Poverty, Turkey.

**TÜRKİYE’DE İSTİHDAM POLİTİKALARININ
YOKSULLUĞA ETKİSİ**

İÇİNDEKİLER

| | |
|------------------|------|
| TEZ ONAY SAYFASI | ii |
| YEMİN METNİ | iii |
| ÖZET | iv |
| ABSTRACT | vi |
| İÇİNDEKİLER | viii |
| KISALTMALAR | xi |
| ŞEKİLLER LİSTESİ | xii |

| | |
|-------|---|
| GİRİŞ | 1 |
|-------|---|

**BİRİNCİ BÖLÜM
KAVRAMLAR**

| | |
|----------------------------------|----|
| I. İSTİHDAM POLİTİKALARI | 3 |
| A. Tanımı | 3 |
| B. Unsurları | 6 |
| 1. Ekonomik Büyümenin Sağlanması | 6 |
| 2. Gelirin Yaratılması | 13 |
| 3. İşsizlikle Mücadele Edilmesi | 17 |
| 4. Yoksulluğun Giderilmesi | 19 |
| II. YOKSULLUK | 22 |
| A. Tanım | 22 |
| B. Unsurları | 25 |
| 1. Gelirin Yetersizliği | 25 |
| 2. Gereksinim Yetersizliği | 27 |
| 3. İstihdama Erişimden Yoksunluk | 31 |

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İSTİHDAM POLİTİKALARI

| | |
|--|----|
| I. İSTİHDAM POLİTİKASININ AKTÖRLERİ | 35 |
| A. İşçi Sendikaları | 35 |
| B. İşveren ve İşveren Sendikaları | 38 |
| C. Devlet | 39 |
| II. İstihdam Politikasının Temel Özellikleri | 41 |
| A. Esneklik | 41 |
| B. İstihdam Edilebilirlik | 43 |
| 1. İş Bulma ve İşe Yerleştirme | 45 |
| 2. İşgücü Piyasasına Katılım | 47 |
| C. Gelirin Sürekliliği | 48 |
| III. İstihdam Politikasının Uygulamaya Konulması | 49 |
| A. Pasif İstihdam Politikaları | 49 |
| 1. İşsizlik Sigortası | 50 |
| 2. Ücret Garanti Fonu Uygulamaları | 53 |
| 3. İşsizlik Yardımı | 54 |
| 4. Tazminatlar | 56 |
| B. Aktif İstihdam Politikaları | 58 |
| 1. Mesleki Eğitim Kursları | 59 |
| 2. İşbaşı Eğitim Programları | 60 |
| 3. Girişimcilik Eğitim Programları | 62 |
| 4. Toplum Yararına Çalışma Programları | 63 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İSTİHDAM POLİTİKALARININ YOKSULLUĞA ETKİSİ

| | |
|---|----|
| I. İstihdama Etkisi | 66 |
| A. İşsizlik ve İstihdam Edilebilirlik | 66 |
| B. Uygun İş Olanaklarının Yaratılmaması | 69 |
| C. Esnek Çalışma Biçimlerinin Yaygınlaşması | 71 |

| | |
|--|----|
| II.Gelir Dağılımına Etkisi | 73 |
| A.Gelirin Yetersiz ve Düzensiz Olması | 73 |
| B.İşgücü Maliyetleri ve Verimliliği Arasındaki İlişkinin Kesilmesi | 75 |
| III.Sosyal Korumaya Etkisi | 76 |
| A.Sosyal Güvenlik Kapsamının Yetersizliği | 76 |
| B.Yoksulluğun Süreğen Hale Gelmesi | 78 |
| | |
| SONUÇ | 81 |
| KAYNAKÇA | 86 |



KISALTMALAR

| | |
|---------------|---|
| AB | Avrupa Birliği |
| ÇSGB | Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı |
| DİSK | Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu |
| İİBK | İş ve İşçi Bulma Kurumu |
| İşKUR | Türkiye İş Kurumu |
| KOSGEB | Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı |
| OECD | Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü |
| SGK | Sosyal Güvenlik Kurumu |
| SSK | Sosyal Sigortalar Kurumu |
| TİSK | Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu |
| TOBB | Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği |
| TÜSİAD | Türkiye Sanayici ve İş İnsanları Derneği |
| UÇÖ | Uluslararası Çalışma Örgütü |

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Dünyada Ekonomik Büyüme ve İşsizlik

s.8



GİRİŞ

Kapitalist düzende sermaye birikimi gelir harcama döngüsünün kesintiye uğramadan sürmesine bağlıdır. Aksi olursa kriz baş gösterecek; istihdam azalacak, talep yetersizliği ortaya çıkacak ve giderek işsizlik, eğretilik ve yoksulluk işgücü piyasasında olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. İstihdam politikası bu anlamda üzerinde durulması gereken bir konu olmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ)'nün 122 sayılı İstihdam Politikası Sözleşmesi'nde hazırlık ve uygulama sürecinde politika aktörleri olan işçi, işveren ve devletin birlikte karar alması gerekliliği ile işçi ve işveren örgütleri ile geniş bir danışma sürecine duyulan gereksinim vurgulanmaktadır. Bu bağlamda istihdam politikası, bir yandan ekonomik, sosyal ve siyasal alanların tümünü etkileyecek bir bütünü oluştururken, öte yandan niceliksel hedeflerin yanında, çalışmaya ilişkin temel hakların sağlanması, sosyal korumanın genişletilmesi ve uluslararası çalışma standartlarının gözetilmesi gibi niteliksel hedefleri de bulunan bir müdahale aracı olarak değerlendirilmektedir.

Günümüzde işsizlikle mücadele edilmesi, piyasa mekanizmasının işleyişine müdahale etmek yerine işsizliğin sonuçlarını hafifletmeye çalışan istihdam politikaları ile devam etmektedir. Ancak bu politikalar sonucunda başarılı olunduğu söylenememektedir. Piyasa mekanizması yoksulları, geçimini sağlayamama tehlikesi ile karşı karşıya bırakırken; gelişmekte olan ve belirli geçiş halindeki ülkelerde yerleşik dünya nüfusunun yarıya yakını çok ağır bir yoksulluk yaşamakta; gelişmiş ülkelerde bile gelir dağılımındaki eşitsizlik ve yüksek işsizlik oranları, yoksulların sayısını artırmakta ve yoksulluğun giderilmesine engel oluşturmaktadır.

Ülkemizde ise işsizliğin son dönemlerde yüksek oranlarda durağanlık kazanması, ekonomik büyümenin sağlanmasına karşın işsizliğin artmaya devam etmesi ayrıca, işsizliğin yanında yoksulluğun artması sorunun ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

Bu çalışma, Türkiye'de uygulanan istihdam politikalarının özelliklerini ve işleyişini ortaya koyup, bu politikaların yoksulluk üzerindeki etkisini istihdam, gelir dağılımı ve sosyal koruma üzerinden açıklamayı amaçlamaktadır.

Bu bağlamda birinci bölümde, istihdam politikası ve yoksulluk kavramları tanımlanmış ve bu kavramlara ilişkin unsurlar incelenmiştir. İstihdam politikası, bir iş yaratma programına indirgenemeyecek ve ekonomik, sosyal ve siyasal alanların tümünü etkileyecek kadar geniş ölçekli bir bütündür. Bu bakımdan, sadece iş yaratmak gibi niceliksel bir hedefin yanında, çalışmaya ilişkin temel hakların sağlanması, sosyal korumanın genişletilmesi ve uluslararası çalışma standartlarının gözetilmesi gibi niteliksel hedefleri de barındırır. Dolayısıyla istihdam politikası, bir yandan ulusal gelirin artışına katkı sağlarken, öte yandan da insan onuruna yaraşır çalışma koşullarını ve yaşamı güvence altına almalıdır. Buradan hareketle, istihdam politikasının unsurları ekonomik büyümenin sağlanması, gelirin yaratılması, işsizlikle mücadele edilmesi ve yoksulluğun giderilmesi olarak belirlenmiştir. Aynı biçimde yoksulluk da sadece ekonomik terimlerle ifade edilecek dar bir anlama sığmaz, bu kavramı insan haklarının bütününden ve demokratik haklardan uzak yaşamak zorunluluğu gibi çok daha geniş bir açılım içinde düşünmek gerekmektedir. Bu bakımdan yoksulluk kavramının unsurları gelirin yetersizliği, gereksinim yetersizliği ve istihdama erişimden yoksunluk olarak belirlenmiştir.

İkinci bölümde, istihdam politikasının aktörleri ve istihdam politikasının temel özellikleri bağlamında esneklik, istihdam edilebilirlik ve gelirin sürekliliği açıklanmıştır. Ardından, uygulamaya konulan istihdam politikaları incelenmiştir. Bu bağlamda ülkemizde işsizliği önlemek için hazırlanan pasif ve aktif istihdam politikaları üzerinde durulmaktadır. Pasif politikalar işsizlik sorununun olumsuz sonuçlarını gidermeyi amaçlayan, bu anlamda işsizlere ekonomik güvence sağlamaya yönelik tedbirlerdir. Bunlar işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, işsizlik yardımı ve tazminatlardır. Aktif politikalar ise işgücü sunumunun kalitesini ve işgücü istemini artırmayı amaçlayan çok çeşitli uygulamalardır. Öncelikli amaç, işsizlerin iş bulma olasılıklarını, verimliliklerini ve gelirlerini arttırmaktır. Bu amaçla oluşturulan politikalar açıklanmıştır.

Son bölümde ise istihdam politikalarının yoksulluğa etkisi istihdam, gelir dağılımı ve sosyal koruma bağlamında değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda işsizlikle mücadele edilmesi için benimsenen politikaların yoksulluğa etkisi değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMLAR

I. İSTİHDAM POLİTİKALARI

Mali ve gerçek sektör arasındaki ilişkinin, mali aktör ya da gereklere göre yeniden düzenlendiği; böylece mali yapı ağırlıklı yeni bir birikim rejiminin geçerlilik kazanarak gelir eşitsizliğinin derinleştiği ve yapısal hale geldiği neoliberal ideoloji egemenliğindeki¹ post-Fordist dönemde, sosyal politika ile istihdam politikası arasındaki bağın koptuğunu ileri süren görüşlerin², gerek akademik gerek politik çevrelerde daha çok yer bulduğu gözlemlenmektedir. Bununla birlikte, ekonomi ve sosyal politika ile istihdam politikasının birbirlerini bağlayıcılığı göz ardı edilip, bir arada tasarlanmadıkları sürece, ne sürdürülebilir büyüme, ne daha fazla düzgün iş yaratılması ne de sosyal kaynaşmadan söz edilebilir³. Böylesine farklı görüşlerin varlığı, derinlemesine kavramsal incelemeyi zorunlu kılar.

A. Tanımı

İstihdam politikası, bir ülkenin istihdam hedeflerine ulaşabilmesi için izlemesi gereken yolu ifade eder. Kuşkusuz, belirlenecek politikada bu yolda karşılaşılabilecek güçlük ve fırsatların tüm açıklığıyla ortaya koyulması bir zorunluluktur. Ayrıca bu politikanın başarısı için ilgili tüm taraflar arasında uzlaş sağlanmalıdır. Böyle bir uzlaş ancak tarafların sonuçları etkileyebilecek olanaklara sahip olmasına bağlıdır. UÇÖ'nün 122 sayılı İstihdam Politikası Sözleşmesi'nde hazırlık ve uygulama sürecinde politika aktörleri olan işçi, işveren ve devletin

¹ Engelbert Stockhammer, "Financialization, Income Distribution and the Crisis", **Investigación Económica**, Cilt: 71, Sayı: 279, 2012, ss. 39, 45.

² James Heintz ve Francie Lund, **Welfare Regimes and Social Policy A Review of the Role of Labour and Employment**, Research Paper, Sayı: 2012-4, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 2012, s. 3.

³ Jonathan Zeitlin, "A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy", **Perspectives on Employment and Social Policy Coordination in the European Union, Informal Meeting of the Ministers of Employment and Social Affairs**, Portuguese Presidency of the European Union, 5,6 and 7 July 2007, Guimarães, s. 141.

birlikte karar alması gerekliliği⁴ ile işçi ve işveren örgütleri ile geniş bir danışma sürecine duyulan gereksinim vurgulanmaktadır⁵.

Politika hazırlama ve uygulama sürecine sosyal tarafların bu denli geniş katılımına yönelik vurgunun kaynağı, istihdam politikasının bir iş yaratma programına indirgenemeyecek ve ekonomik, sosyal ve siyasal alanların tümünü etkileyecek kadar geniş ölçekli bir bütün olmasıdır. Bu politika, işgücü istem ve sunumu ile işgücü piyasalarının işleyişini etkileyen çeşitli kurum, ilke, kural ve usulleri içerir. Bu bakımdan, bir ülkenin uyguladığı istihdam politikası düzgün işlerin ortaya çıkışını teşvik eden bir araç olarak değerlendirilir. Ancak istihdam politikası, sadece iş yaratmak gibi niceliksel bir hedefin yanında, çalışmaya ilişkin temel hakların sağlanması, sosyal korumanın genişletilmesi ve uluslararası çalışma standartlarının gözetilmesi gibi niteliksel hedefleri de bulunan bir müdahale aracıdır. Bununla birlikte bu politika, sadece hedeflerden de ibaret olmamalı; bu hedeflere nasıl ulaşılabileceğine ilişkin somut strateji, plan ve eylemleri de içermelidir.

İstihdam politikasında her ülkenin kendi bağlamı ve gelişimine özgü düzenleme yapılması esas olduğundan, bir örneklikten söz edilemez⁶. Bu anlamda, UÇÖ'nün 122 sayılı İstihdam Politikası Sözleşmesi aracılığıyla öngördüğü düzenlemeler, bu konudaki farklılıkları ortaya koyması bakımından aydınlatıcıdır. Tam istihdamı sağlamak amacıyla üye ülkelerde önlemler alınmasını salık veren⁷ 122 sayılı sözleşmenin 2. maddesi, istihdam politikasının belirlenmesi ve uygulamasında her üye ülkenin kendi koşullarına göre düzenleme yapılabileceğini hüküm altına almaktadır. Benzer biçimde Avrupa Birliği (AB)'nde bütünleşme süreci boyunca, AB kurumlarının üye devletlerin istihdam politikalarının eşgüdümünün sağlanması, izlenmesi ve desteklenmesi konusunda güçlü bir rol üstlenmekle⁸ birlikte, üyeler

⁴ ILO, "What is National Employment Policy?", **National Employment Policies: A Guide for Workers' Organisations**, International Labour Office, Geneva, 2015, (National), s. 1.

⁵ ILO, "Chapter 3: Policies to Promote Full and Productive Employment and Decent Work for All", **Employment Policies for Social Justice and a Fair Globalization, Recurrent Item Report on Employment 2010, Sixth Item on the Agenda, Report VI**, International Labour Conference, 99th Session, International Labour Office, Geneva, 2010, s. 52.

⁶ ILO, National, s. 1.

⁷ Zeki Erdut, "İstihdam Politikaları Açısından İşkur: İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Örgütlenmesi", **Cumhuriyet'in 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri**, III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, İstanbul, 14-16 Ekim, 1998, (İstihdam) s.157.

⁸ ILO, **Employment Policy Implementation Mechanisms in the European Union**, Employment Research Brief, International Labour Office, Geneva, 2017, s. 7.

genel ilkelere göre kendi politikalarını oluştururlar. Bu politikaların uyumlu olduğu Avrupa İstihdam Stratejisi (2000-2010 dönemi) ve ardından Avrupa 2020 İstihdam Stratejisi (2010-2020 döneminde) de ulusal işgücü piyasası kurumlarını uyumlaştırmayı değil, üyeler arasındaki yakınsama amacı taşımaktadır⁹.

Ülkeler arasında belirgin farklılıklara rağmen bir istihdam politikasının hedefi tam istihdamın sağlanmasıdır. Bu doğrultuda istihdam politikası, çalışma isteğindeki tüm bireylere istihdam olanağını verilmesini; bu olanağın elden geldiğince verimli bir işi içermesini; söz konusu işin herhangi bir zorlama olmaksızın seçimini ve istihdam olanağı sağlanacak bireyin gerekli niteliklerle donatılmasını; bu işte etnik köken ve renkten cinsiyet ve cinsel yönelime, inanç ve siyasi düşünceden dil, soy ve sosyal kökene kadar her türlü ayrımı gözetmeksizin nitelik ve yeteneklerini kullanmasını sağlama amacına yönelmiş olmalıdır¹⁰. Dolayısıyla istihdam politikası, bir ülkede makroekonomik politikayla uyumlu bir biçimde üretim faktörleri donanımını sağlayarak, ulusal gelirin ve ekonomik büyümenin artışına katkı sağlar. Ancak bunun yanında, başta yoksulluk olmak üzere eğitim, sağlık ve güvenlikle ilgili sorunları önlemek için işsizlikle mücadele edilmesi, tüm kişi grupları açısından tam, verimli ve insan onuruna yaraşır istihdam olanaklarının sağlanması gibi sosyal nitelikli hedeflere erişilmesini de öngörür¹¹. Bu bağlamda istihdam politikası, bir yandan işgücü piyasası ve istihdamın düzenlenmesinin ekonomi politikasından ayrılamaması, öte yandan bu düzenlemelerle biçimlenen çalışma koşullarının sosyal politikaya içkin olması¹² göz önüne alındığında, ulusal politikaların temel unsurlarından biri olarak değerlendirilir.

⁹ Tim Van Rie ve Ive Marx, “The European Union at Work: The European Employment Strategy from Crisis to Crisis”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt: 50, Sayı: 2, 2012, s. 335.

¹⁰ Erdut, İstihdam, s.157.

¹¹ ILO, **Guide on Employment Policy and International Labour Standards**, International Labour Standards Department, Employment Policy Department, International Labour Office, Geneva, 2013, ss. 9, 15.

¹² John Grahal, **Financial Change and European Society**, Doctorate Thesis, Middlesex University, London, 2014, s. 407.

B. Unsurları

1. Ekonomik Büyümenin Sağlanması

Sosyal politikanın bir unsuru olan istihdam politikasının içeriği sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanabilmesi açısından önem arz eder. Bu anlamda, sosyal politika, ekonomik büyüme üzerinde etkili olan en önemli unsurlardan biridir. Nitekim II. Dünya Savaşı sonrası tarihsel gelişime bakıldığında, elli ve altmışlı yıllar boyunca refah devletinin gelişmesinin büyük ölçüde güçlü ekonomik büyümeye bağlı olduğu bilinmektedir. 1973 yılındaki petrol krizi sonrasında verimlilik artışındaki yavaşlama ve bunun mali yansımaları nedeniyle yetmişli yıllarda ortaya çıkan ve seksenli yıllarda iyice artan bütçe açığı ve borç krizlerinden ileri gelen ekonomik büyümedeki yavaşlama, sosyal harcamaların sürdürülebilirliğini tehlikeye düşürmüştür. İşte bu nedenlerle, sosyal politikanın ve doğal olarak ona içkin istihdam politikalarının dinamikleri ile ekonomik büyüme arasında kaçınılmaz olarak bir bağ kurulur¹³.

Politik ekonominin önemli unsurlarından biri olarak kabul edilen ekonomik büyüme, kapitalizmin hacminin genişlemesine ve sürdürülebilirliğine olanak veren temel dayanaktır. Bu, kapitalizm açısından önemli bir dayanaktır. Gerçekten, 1873, 1929, 1973 ve 2008 yıllarında yaşanan, özellikle teknolojik gelişme ile birlikte her birinde içeriği daha da farklılaşan ve şiddeti daha da artan büyük krizlere rağmen sistemin günümüze kadar sürmesini sağlamıştır¹⁴. Ekonomik büyüme ile kapitalist sistemin sürdürülebilirliği arasında ilişki kurulmasının altında yatan neden, kapitalizme içkin krizleri aşmak için kullanılan sermaye birikim rejimi ile üretim organizasyonunun düzenleme tarzının değiştirilmesi gibi yöntemlerin¹⁵, ekonomik büyümeyi güvence altına alacak girişimler olmalarıdır.

¹³ Richard G. Harris, "Social Policy and Productivity Growth: What are the Linkages?," **The Review of Economic Performance and Social Progress 2002: Towards a Social Understanding of Productivity**, (Ed. Andrew Sharpe, France St-Hilaire, Keith Banting), Centre for the Study of Living Standards and The Institute for Research on Public Policy. Ottawa, Cilt: 2, Fall 2002, ss. 279-280.

¹⁴ David Harvey, "Globalization and the "Spatial Fix"", **Geographische Revue: Zeitschrift für Literatur und Diskussion**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2001, ss. 24-25.

¹⁵ Ekrem Ersin Cesur, "Sermaye Hareketlerinin Türkiye'de İşgücü Piyasasına Etkisi", **Karatahta İş Yazıları Dergisi**, Sayı: 6, 2016, s. 117.

Bununla birlikte, ekonomi politikası ile diğer değişkenlerin göz ardı edilerek salt ekonomik büyümenin hedeflenmesi bir yanlı olarak değerlendirilir. Bu anlamda ekonomi politikasının işsizlik ve bunun doğal uzantısı olan yoksulluk sorununun çözümüne yönelik bir bağlamı¹⁶, ekonomik büyümenin de yeni istihdam olanakları yaratacak¹⁷ bir içeriğinin olması gerekir. Kuşkusuz yeni istihdam olanakları ile kast edilen herkes için yeterli sayıda iş yaratılmasıyla sınırlı değildir. Bu aynı zamanda, hanehalkının geçimi için yeterli düzeyde bir gelirin sürekliliği ile iş sağlığı ve güvenliğini güvence altına alacak daha iyi çalışma koşullarını içeren insan onuruna yaraşır işlerin yaratılması¹⁸ anlamına da gelmektedir. Zaten hemen hemen 20. yüzyılın ortalarına kadar ekonomik büyüme daha iyi çalışma ve yaşam koşulları sağlayan ekonomik ve sosyal bir değişken¹⁹ olarak kabul edilmiştir. Oysaki içinde bulunduğumuz dönemde, gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ekonomilere sahip neredeyse tüm ülkelerde, ekonomik büyüme oranı artmasına rağmen istihdam da aynı yönde bir gelişim sağlanamamakta; buna karşın işsizlik de artış görülmektedir²⁰. Şekil 1’de görüldüğü üzere, işsizlik oranı iki binli yılların tamamında ekonomik büyüme oranının sürekli olarak üzerinde seyretmiştir.

Daha yüksek ekonomik büyüme oranlarına ulaşabilmenin güçlüğü bir yana, mevcut durumda da ekonomik büyümenin daha fazla istihdamı garanti etmesi söz konusu olmamıştır. Ülkemiz açısından bir değerlendirme yapılacak olursa, Türkiye’de 1988-2015 dönemini içeren bir çalışmada²¹ üretim artışları sağlanmasına karşın bunun istihdama yansımadığı ve istihdam yaratmayan büyüme olgusunun geçerli olduğu sonucuna varılmıştır. Ülkemizde sermaye birikimi ile işsizlik oranı

¹⁶ Ömer Zühtü Altan, “İstihdam Politikaları ve Yoksulluk”, **I.Ulusal Sosyal Politika Kongresi: Yaşam Boyu Sosyal Koruma**, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2004, (Yoksulluk), s. 124.

¹⁷ Muhammed Muqtada, **Macroeconomic Stability, Growth and Employment; Issues and Considerations Beyond the Washington Consensus**, Employment Paper Sayı: 48, International Labour Office, Geneva, 2003, ss. 73-75.

¹⁸ Alena Nesporova, **Why Unemployment Remains so High in Central and Eastern Europe**, Employment Paper Sayı: 43, International Labour Office, Geneva, 2002, s. 36.

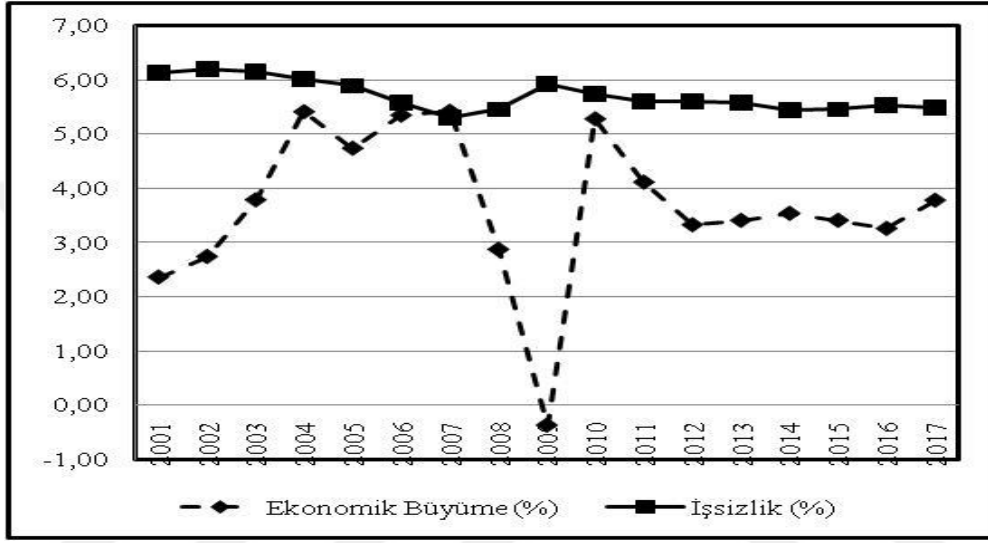
¹⁹ Joseph E. Stiglitz, “Inequality and Economic Growth”, **The Political Quarterly**, Cilt: 86, Sayı: S1, December 2015, s. 1.

²⁰ Yüksel Akkaya ve Rana Gürbüz, “Ekonomik Büyüme ve İşsizlik Üzerine”, **Ekonomik Büyümenin Dinamikleri ve İstihdam: Kaynaklar ve Etkiler**, (Ed. Bilin Neyaptı), Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara, 2006.

²¹ Zehra Abdioğlu ve Nilcan Albayrak, “İstihdam Yaratmayan Büyüme: Alt Sektörler Bazında Bir Araştırma”, **Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 13, 2017, s. 226.

arasındaki ilişkiyi inceleyen başka bir çalışmada²² ekonomideki sermaye artışlarına rağmen mevcut üretim yapısı çerçevesinde istihdam yaratmayan bir yapıyı oluşturdu; aktif istihdam politikaları aracılığıyla mevcut üretim yapısının istihdamı arttıracak şekilde gerekli yapısal dönüşümünün gerçekleştirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

Şekil 1: Dünyada Ekonomik Büyüme ve İşsizlik



Kaynak: The World Bank, 2018

Her ne kadar istihdam yaratmayan büyüme olgusu geçerli olsa da ekonomik büyümenin tanımı ve içeriği ayrıntılı bir biçimde değerlendirildiğinde, sadece ekonomik değil aynı zamanda sosyal niteliği de ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda, bir toplumun gereksinim duyduğu ürünlerin üretilebilmesi için üretim olanaklarının gelişmesi olarak tanımlanan ekonomik büyüme, doğal olarak üretim faktörlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını içermektedir²³. Bunun sağlanmasının yolu ise, hem fiziki sermayenin sürekliliğinin sağlanması ve teknolojik olanakların geliştirilmesi gibi maddi hem de işgücü niteliklerinin artırılması gibi maddi olmayan

²² Anıl Eralp, "Türkiye'de Sermaye Birikiminin İşsizlik Oranı Üzerindeki Etkisi," **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 2, 2018, ss. 312-313.

²³ Wallace C. Peterson, **Gelir İstihdam ve Ekonomik Büyüme**, çev. Talat Güllap, Atatürk Üniversitesi Yayınları, Erzurum, 1994, s. 480.

unsurların etkin bileşiminden geçer²⁴. Ancak böyle bir bileşim gerçekleştirilemez ise, istihdam olanaklarının artışı ve buradan hareketle yoksulluğun önlenmesi olası olmamaktadır. Ekonomik büyüme ile istihdam ve yoksulluk arasında doğrusal bir bağıntı kurulabilmesi her dönem için geçerli olmasa bile ekonomik büyüme, yoksulluğun azaltılmasına yönelik istihdam yaratma odaklı bir strateji açısından son derece önemli unsurlardan biri olarak kabul edilmektedir²⁵.

Günümüzde ekonomik büyüme ile istihdam ve yoksulluk arasında bağ kurulabilmesine yönelik güçlükler kendini göstermiş olsa da bu bağlantının sağlandığı dönemler de olmuştur. Örneğin 1945-1975 yılları arasında geçen Altın Çağ bunlardan biridir. Bu dönemde, standart istihdam ilişkisi egemen olduğu gibi istihdam, sosyal güvenlik, örgütlenme özgürlüğü gibi çeşitli alanlarda hem yasal hem de kurumsal güvenceler sağlanmıştır. Kuşku yok ki anılan koruyucu düzenlemeler, 1945-1975 arasında elde edilen ekonomik başarıya dayanmaktadır²⁶. Ancak 1973 yılındaki petrol krizi sonrasında ekonomik büyümede tıkanıklık baş göstermiştir. Bu tıkanıklık öylesine büyük boyutlara ulaşmıştır ki, bir bunalıma dönüşmüş ve bunalım koşullarını aşabilmek için önce gelişmiş, ardından da az gelişmiş ülke ekonomileri yeni bir rotaya doğru evrilmişlerdir. İlk olarak gelişmiş ülkeler, yeni teknolojileri kullanarak üretim süreçlerini yeniden yapılandırmış; bunun yeterli olmadığı yerlerdeyse üretim organizasyonu baştan ayağa yeniden düzenlenmiştir. Bu süreçte, bilişim ve ulaştırma teknolojilerindeki gelişim mal ve sermaye akımlarını küresel boyuta taşımıştır²⁷. Gelişmiş ülkelerde başlayan dönüşüm, çok geçmeden az gelişmiş ülkelere yansımış; işgücü piyasaları ve istihdam politikaları bu dönüşümden en çok etkilenen alanlar olarak öne çıkmıştır²⁸.

Bu dönüşümün istihdam politikaları üzerindeki etkisini somut biçimde gösteren uygulama, esneklik olmuştur. Fordizmin krize girdiği petrol krizi sonrası

²⁴ Daron Acemoğlu ve James Robinson, "The Role of Institutions in Growth and Development", **Review of Economics and Institutions**, Cilt: 1, Sayı: 2, Fall 2010, s. 2.

²⁵ Siddiqur Rahman Osmani, **Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty**, A report prepared for the Task Force on the Joint ILO-UNDP Programme on Employment and Poverty, UNDP New York, ILO Geneva, May 2002, (Exploring), s. 12.

²⁶ Hasan Ejder Temiz, "Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması", **Çalışma ve Toplum**, Sayı: 2004/2, 2004, (Eğreti), s. 56.

²⁷ Ekrem Ersin Cesur, **Çocukların Çalıştırılmasının Ekonomik Büyüme Etkisi**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006, ss. 13-14.

²⁸ Gordon Betcherman, **An Overview of Labor Markets World-Wide: Key Trends and Major Policy Issues**, Social Protection and Labor Policy and Technical Notes, Social Protection Discussion Paper Series Sayı: 0205, The World Bank, Washington, April 2002, s. 17.

dönemde, bir tür uyarlanma mekanizması olarak değerlendirilen esneklik, anılan süreçteki paradigma dönüşümünü ifade etmektedir. Özellikle seksenli yılların başından itibaren, işgücü piyasalarını düzenleyen kurumsal yapının, istihdam hacminin temel belirleyicilerinden biri olduğu görüşünün yaygınlık kazanmıştır. Buradan hareketle liberal akım, sosyal refah devleti modellerindeki koruyucu düzenlemelerinin serbest piyasa ilkelerinden birer sapma olduğunu ileri sürmüştü; işsizlik sorununu da işgücü piyasalarındaki “katı” yapı ile ilişkilendirmiştir. Bu anlamda, iş sözleşmesinin sona erdirilmesi ile ilgili maliyetler başta olmak üzere, tüm koruyucu düzenlemeler “katı” uygulamalar olarak değerlendirilmiş ve bunların yerine ise, esneklik önerilmiştir. Bununla birlikte karşıt akım, esnek uygulamaları eleştirmekte ve işçileri koruyan unsurların kısmen ya da tamamen yitirilmesi halinde sosyal adaletin zedeleneceğine vurgu yapmaktadır. Emek ve sermaye arasındaki bakışsız ilişki sürdükçe, bu düzenlemelere duyulan gereksinimin geçerliliğini koruyacağı ve özellikle az gelişmiş ülkelerdeki durumun çok daha kaygı verici olduğu ifade edilmektedir²⁹.

Bu kaygının son derece haklı gerekçeleri bulunmaktadır. Çünkü az gelişmiş ülkelerde, yatırımların artması, dış borçların azaltılması ve işsizliğin düşürülmesi gibi ulus ölçekli sorunlar bir yana hükümetler sermaye lehine tavır almak için baskılarla karşılaşmaktadırlar. Hem yabancı sermaye hem de taşeronu konumundaki yerli sermaye, bir yandan işbirliklerinin bir yandan da rekabet edebilirliklerinin olumsuz etkilenmemesi için sosyal haklar ve sendikal faaliyetlerin kısıtlanması için baskı yapmaktadırlar. Bu süreçte, esneklik uygulamaları “etkili bir araç” olarak kullanılmakta; işçi sayısı piyasa talebine göre belirlenmekte, kısmi süreli ya da geçici iş ilişkileri artmakta, çok uluslu işletmelerin taşeronu olan küçük çaplı firmalarda eğreti çalışma koşulları yaygınlık kazanırken, sendikalı işçi sayısı giderek azalmaktadır³⁰. Böyle bir yapıda işletmeler, ekonomik ve teknolojik dönüşümü gerekçe göstererek, işgücü miktarını yasal normlar ya da sendikalar gibi herhangi bir engelle karşılaşmadan kolay ve hızlı bir biçimde değiştirme olanağına kavuşurken; işgücü piyasasında görece yüksek ücret talep eden örgütlü işgücünün yerini, daha

²⁹ Nilgün Tunçcan Ongan, “Esneklik Yaklaşımının İstihdam Hacmi Açısından Değerlendirilmesi,” **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 3, 2004, ss. 122-123.

³⁰ Yücel Uyanık, “Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 3, 2008, s. 216.

düşük ücrete razı olmak zorunda kalan sendikasız işçiler almıştır³¹. Ancak tüm bunlara rağmen, az gelişmiş ülkelerde ne yatırımlar arttırılabilmiş, ne borçlar azaltılmış, ne de işsizlik oranları düşürülmüştür.

Gerçekten neoliberalizm, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesini ve işgücü piyasası kurumlarının yeniden yapılandırılmasını ekonomik reform sürecinin en önemli yapıtaşlarından biri olarak değerlendirilmekte ve uluslararası ölçekte rekabet edebilirliği arttırdığını ileri sürmektedir. Buna rağmen, işgücü piyasası reformlarının ve artan esnekliğin, işsizliği, yoksulluğu, eşitsizliği ve sosyal çatışmaları önemli oranda azaltacağına dair bir kanıt sunulamamıştır. Buna rağmen bu uygulamalarda ısrarcı olunmasının nedeni, neoliberal görüşün retorikten yararlanarak bu konuya ilişkin önemli manevralar yaparak, bu gerçeğin üstünü örtmesidir. Buna göre, ilk olarak, esneklik ve kuralsızlaştırma birbirine eşitlenmektedir. Ekonomik durgunluk ve buna bağlı olarak artan yoksulluğun nedeni olarak, işçileri koruyan yasal normlar ve sendikalar gösterilmektedir. Hatta bu düzenleme ve kurumların, hem istihdamın genel olarak artışına hem de niteliksiz formel sektör işçilerinin, enformel sektörde çalışanların ve yoksulların gelirlerinin artışına engel olduğu ileri sürülmektedir. Bu anlamda, eşitsizlik ve yoksulluk, kapitalist birikim süreci, neoliberal reformlar ve yatırım kararları ile ilgili yapısal bağlamından koparılarak; sendikaların aşırı gücünün ve formel sektör çalışanlarının bencil davranışlarının bir sonucu olarak sunulmaktadır³².

Küresel ekonominin yoğun rekabet ortamında ekonomik büyüme ve esneklik arasında olumlu bir bağıntının olduğu savunulmuştur. Bu düşünceye göre, bu ortamda işletmeler, üretim süreci ve iş organizasyonlarını esnekleştirme zorunda kalmış; bu durum ise, daha yüksek oranlı bir işgücü esnekliğini beraberinde getirmiştir. Güvenceli ve iyi işler kavramıyla çelişse de artan esneklik sayesinde daha fazla işin ortaya çıkacağı ve ekonomik büyümenin artacağı beklentisine girilmiştir³³. Esasen küresel ekonomik bütünleşmenin, uluslararası ticaret hacmindeki artış bağlamında teknoloji transferi, verimlilik ve üretimi de arttıracığı; bu sayede işgücü

³¹ Hüseyin Kutay Aytuğ, “Küresel Rekabetin İşletmelerin Üretim ve İstihdam Yapısı Üzerindeki Etkileri”, **Akademik Yaklaşım Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Kış 2012, s. 63.

³² Fernando Ignacio Leiva, “Neoliberal and Neostructuralist Perspectives on Labour Flexibility, Poverty and Inequality: A Critical Appraisal”, **New Political Economy**, Cilt: 11, Sayı: 3, 2006, ss. 337, 345-346.

³³ Temiz, İstihdam, s.63.

sunumunu ve çalışan yoksulluğunu azaltmaya yardım edeceği³⁴ görüşü de uzun süre egemenliğini sürdürmüştür.

Ancak bilinmelidir ki, çokuluslu işletmelerin bir yandan üretim maliyetlerini olası olan en düşük seviyeye kadar düşürmeleri, öte yandan üretim aşamalarının bir kısmını ya da tamamını geliştirmekte olan ülkelere taşımaları, buradaki ucuz işgücünden yararlanarak faaliyet gösterdikleri gelişmiş ekonomilere sahip ülkelerde katma değer içindeki emek payının düşürülmesine yöneliktir. Bu ülkelerde, yeni işler yaratılmadan sermaye ve/veya nitelik yoğun bir bileşim ile ekonomik başarımlar sağlanmaktadır. Bu yapıda işsizler için enformel sektör içinde yeni işler yaratılabilmektedir. Bu anlamda, hem işgücü verimliliğinin hem de işçi ücretlerinin yüksekliği ile sağlanan ekonomik büyüme örüntüsü takdir kazanmakla birlikte, bu ülkelerde bile bütün işçilerin ekonomik büyümeden elde edilen kazanımdan adil bir biçimde faydalandıkları söylenemez. Üretim aşamalarının taşındığı dünyanın geri kalan ülkelerinde ise, durgunluk, kriz ve kargaşa sarmalında dengesiz bir ekonomik büyüme söz konusudur.

Bu yeni yapılanma içinde aktarım mekanizması da şu şekilde işlemektedir. İlk olarak, geliştirmekte olan ekonomilere sahip ülkelerde üretim maliyetlerinde işgücü ücretlerinin düşürülerek elde edilen artı katma değer sermayeye aktarılmaktadır. Daha sonra ise bu tutar, çok uluslu işletmenin üretim ağında yer alan taşeron işletmelerin dış satımları ve işverenlere çeşitli ayrıcalıkların sağlandığı serbest bölgelere özgü muafiyetler bağlamında hiçbir engelle karşılaşmadan çok uluslu işletmelere diğer bir ifadeyle gelişmiş ülkelere aktarılır. Hem gelişmiş hem de az gelişmiş ülkelerde formel sektörde istihdam olanağına kavuşamayanların, çıkar yol olarak enformel sektörde iş bulabilmeleri şaşırtıcıdır. Buna göre, her iki grupta da elde edilen katma değer içinde işgücünün payı sermayeye nazaran azalmış olur. Elde edilen toplam katma değer değişmemesine rağmen, taşeronlar arasındaki rekabet bağlamında emek sahiplerinden sermaye sahiplerine gelir aktarımı yapılarak katma değer içindeki sermaye payı artmaktadır. Dolayısıyla, ekononmik büyümeye zarar verdiği genel olarak kabul gören enformel sektörün, bir yandan gelişmiş, öte yandan azgelişmiş ülkelerde yaygınlaşmasının nedeni böylece ortaya çıkmaktadır³⁵.

³⁴ Mehmet Rauf Kesici, **Emek Piyasaları**, Dipnot Yayınları, Ankara, 2013, s. 145.

³⁵ Tijen Erdut, "İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 2005/3, (Enformelleşme), ss.26-27.

Ekonominin büyümesi, üretim kapasitesinde sürekli bir artışı tetiklediğinde, artan verimlilik ile istihdam yaratılmasını sağlamaktadır. Bu süreçte ekonomik büyümenin yoksulluğu azalttığı söylenmektedir³⁶. Ancak verimlilikteki artışlar 1997-2005 yılları arasında yüksek ücretlere tam olarak dönüşmemiştir. Bu durum işçilerin ekonomik büyümeden daha az yararlandığı anlamına gelmektedir. Ülkelerin çoğunluğunun son 15 yılda düşük ücretli istihdamda artış gösterdiği gözlenmiştir³⁷. Bu bağlamda ekonomik büyümenin yoksulluğu azaltma üzerindeki etkisi ülkeler arasında farklılık göstermekte ve zaman içinde değişmektedir. Bu süreçte önemli olan faktör, ekonomik büyümenin faydalarının farklı gelir gruplarına göre dağıtılmasıdır. Ayrıca bu faydaların dağıtımında yaratılan yeni işlerin miktarı ve kalitesi yoksulların mevcut fırsatlara erişebilmesi için önemlidir³⁸.

2. Gelirin Yaratılması

Post Fordist dönemde, üretim formel ve enformel sektörün karmaşık bir bileşimi içinde gerçekleştirilip gelir yaratılırken; formel ekonomik yapı bütünüyle reel sektöre yani üretime dayanmamakta, mali sektörden de gelir elde edilmektedir. Bu sektörde gerçekleştirilen işlemler, farklı şekillerde üretimi, istihdamı, çalışma koşullarını ve örgütlenmeyi etkilemektedir. Öncelikle bu işlemler nedeniyle, reel sektörde istihdam artışı sağlayacak yatırımlar aleyhine bir kolay kazanç yolu oluşmaktadır. Böylece, yatırımların üretken sektörden çekilmeleri ile üretimde esnek uzmanlaşmayı esas alan ve standart dışı çalışma biçimlerine öncelik veren yeni bir yapı ortaya çıkar. Nitekim artan rekabet baskısı, üretim organizasyonunun esnek bir biçimde yapılandırılmasını ve işçiyi koruyan çalışma kurallarının aşınmasını ya da tümüyle ortadan kalkmasını yani kuralsızlaştırmayı zorlamaktadır. Ekonomik kriz dönemlerinde de farklı bir örüntü oluşmaktadır. Bu örüntü içinde ilk olarak emek sahiplerinin geliri azalır, daha sonra geliri azalan işçilerin bir kısmı işlerini kaybeder ve sonuçta üretim organizasyonu değiştirilerek dönüşüm tamamlanır. Bu dönüşüm

³⁶ Rizwanul Islam, **The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis**, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office, Geneva, January 2004, ss. 3- 4.

³⁷ ILO, National, s. 5.

³⁸ Pierella Paci ve Pieter Serneels, **Employment and Shared Growth Rethinking the Role of Labor Mobility for Development**, The World Bank, 2007, s. 1.

sonucunda, işgücü piyasasında esneklik artacaktır. Görüleceği üzere her durumda, sayısal esneklik kapsamında iş süresinde ve ücret de esnek uygulamalar kendini gösterir³⁹.

Üretken yatırımların gerçekleştiği reel sektör⁴⁰ ile mali sektör arasında belli bir tutarlılık ve mütekabiliyet ilişkisinin olması gerekmektedir. Oysaki 1980’lerden beri üretim ile finans arasındaki ilinti, aşırı üretim/yetersiz tüketim, aşırı birikim ve aşırı borçlanma ve döviz kuru zayıflığı krizlerine sık sık maruz kalmıştır ve bu kırılganlık konjonktürel gelişmelerle daha da şiddetlenmiştir. Bu bağlamda, üretim ile finans arasında eklemelenememe sorunu ortaya çıkmaktadır. Eklemelenememe mali birikim ve reel birikimin birbirinden kopmasıyla sonuçlanmaktadır⁴¹.

Karlar reel birikimde servetlere yatırım için kullanıldığında üretim ve istihdam artar. Oysaki karlar mali birikim veya parasal birikim için kullanıldığında bunun üzerinden faiz, karlardan ödenmelidir. Bu zorunluluk reel servetlerin karlılık oranı üzerinde baskı yaratır ve bütçe ve transfer problemleri ortaya çıkar. Borçlular borç servisini düzenli olarak yapamadıkları zaman kredi riskleri yükselir. Borç verenler ancak daha yüksek risk primleri ödenmesi karşılığında borç vermeye razı olurlar. Böylece, parasal yatırımlar reel yatırımlardan daha çekici hale gelir. Fakat bu yüksek faizler, sonunda nispi olarak geri kalmış reel yatırımın karlarıyla ödenmek zorundadır. Toplam değer üzerindeki rekabet artmış olur. Reel varlıklar yerine mali varlıklara yatırım yapılması, borçlular, orta ve uzun vadeli büyüme ve iktisadi gelişme için son derece zararlıdır. Bunun nedeni, mali sektörün hacmi arttıkça mali birikimin maliyetini karşılamak için üretimden elde edilen gelir daha çok buraya aktarılır ve reel birikimin payı görece çok azalır. Bu yapıda, yükselen faiz hadleri nedeniyle mali birikimin cazibesi artar iken, üstelenilen riskler de giderek artmaktadır. Tüm bunlar sonucunda da mali ve reel birikim tamamen birbirinden ayrılır. Bu ayrılma süreci, toplam kar üretiminin borçluların bütün yükümlülüklerini yerini getirmeye yetmeyeceğinin açıkça ortaya çıkmasıyla beraber sona erer. Ek olarak, faiz haddi, döviz kuru, hisse senedi, tahvil ve bono fiyatlarında ortaya çıkan

³⁹ Zeki Erdut, “Enformel İstihdamın Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Etkileri”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 2007/1, 2007, (Enformel), s. 68.

⁴⁰ Erdut, Enformel, s.71.

⁴¹ Tülay Arın, “Türkiye’de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması”, **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, (Der. A.H.Köse – F.Şenses – E.Yeldan), 3.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 573.

oyunluklar mali piyasa risklerini büsbütün artırır ve bu ayrılma sürecini güçlendirir. Bu aşamadan itibaren borç krizi ortaya çıkar⁴².

Dolayısıyla sermaye çok uluslu bir yapıya bürünerek hem gelir kalemlerini hem de risklerini dünyanın her yerine yaymış; ancak gerek doğrudan yabancı yatırım biçiminde reel sektöre, gerekse portföy yatırımları biçiminde mali sektöre eklemlendikleri ekonomilerden ani geri çıkışları ile de ekonomik kriz yaratmışlardır. Bu krizlerin yaşandığı azgelişmiş ülkeler esasen çok uluslu sermayeyi ülkelerine çekmek ve ellerinde tutmak için çeşitli teşvikler vermişlerdir. Bu teşvikler işe yaramadığı gibi dışa bağımlı bir ekonomik kalkınma modeli oluşturmuşlardır. Bu ülkelerde, krizin tüm maliyeti ise işgücünün üzerine yüklenmektedir. Yabancı sermaye açısından cazip bir mekan olabilmek için çalışma koşulları tümüyle kuralılaşırıldığından, söz konusu maliyeti işgücüne yüklemek görece kolay olmakta; kriz döneminde reel ücretler aşınırken işsizlik yabancı sermaye girişinden öncesine göre çok daha yüksek seviyelere çıkmaktadır⁴³. Gelir yaratma sürecine katma değer yaratımına sağladıkları görece yüksek katkı nedeniyle varsıllar lehine işleyen mekanizmalar dahil edildiğinde, bu gibi sorunlar ortaya çıkmakta; ekonomi ve toplum arasındaki bağlantı da kopmaktadır⁴⁴.

Gerçekten de yabancı sermayenin reel sektöre eklemlenmesi ile oluşan yeni yapıda, başta sabit olmak üzere tüm maliyet kalemleri üzerinde aşağı yönlü baskı yaratmakta ve üretim organizasyonu esnekleştirilen işletmelerin üretimlerine daha dar bir çerçevede devam etmeleri için de istihdam yapısının kökten değişimine neden olmaktadır. Köklü değişim standart istihdam ilişkisinin bertaraf edilmesini içermekte; bu anlamda sürekli istihdam ilişkisi yerini esnek istihdam ilişkisine bırakırken işçi sayısı da önemli ölçüde azalmaktadır⁴⁵.

Dolayısıyla, istihdama ilişkin gelişmelerin özellikle gelişmekte olan ülkeler bakımından endişe verici olduğu söylenmelidir. Uluslararası ticaretin ve sermaye hareketlerinin ortaya çıkardığı mevcut kazanımların, bakışsımsız bir dağılımı bulunmaktadır. Buna göre, mali sistemlerine ilişkin altyapı ve işleyiş mekanizması

⁴² Arın, s.576.

⁴³ Ekrem Ersin Cesur, **Küresel Sermaye Hareketlerinin Türkiye'deki Gelir Dağılımına Etkisi**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları - 6, Ankara, 2016, s. 186.

⁴⁴ Mamoon Dawood, "Integrating the Concepts of Global Freedom; Economics versus Society", **MPRA Paper**, Sayı: 75489, Munich Personal RePEc Archive, 2016, s. 7.

⁴⁵ Zeki Erdut, "Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 2004/2, 2004, (Ekonomi) s. 24.

yeterince olgunlaşmamış olan ülkeler, kazanımlardan yeterince faydalanamamaktadır. Uluslararası ticaretin mevcut yapısı itibari ile bu küresel ekonominin günümüzdeki işleyişinden gelişmiş ve diğer ülkelerin birbirine denk bir kazanç sağlamalarıda olası değildir⁴⁶.

Küreselleşme sürecinde ticaretin yapısal değişiminde, gelirin yaratılması ve bölüşülmesi anlamında kuzeyde konumlanan ülkelerin “katma değer”, içinde ülkemizin de bulunduğu ve güneyde konumlanan ülkelerin “maliyet” merkezini temsil ettiklerini ifade etmek gerekmektedir. Bu dönüşümde aktör, çok uluslu işletmedir ve yeniden yapılanmanın özgün bir niteliği bulunur⁴⁷. Yeni dönemde, uluslararası ticaretin tarafları arasında eşit olmayan bir ilişki kurulur. Bunun içinde yalnızca istihdam da değil, gelir dağılımında da eşitsizlikler görülmektedir. Hem uluslararası hem de ulusal ölçekte artan rekabet, ürün fiyatlarının ve emek maliyetlerinin belirleyiciliği üzerine inşa edilmiştir. Ancak sermaye sahiplerinin emek istemine ilişkin esnekliklerini arttıran bu durum, emek sahiplerinin pazarlık gücünü ortadan kaldırmaktadır⁴⁸.

Ticaretteki yeniden yapılanmaya koşut olarak mali sektördeki değişimler de çalışma yaşamı üzerinde etkili olmuştur. Örneğin, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ekonomilere sahip ülkelerin birçoğu, doksanlı yıllardan önce günümüze göre ekonomik bakımdan çok daha iyi koşullara sahip olmalarına rağmen, doksanlı yıllarda oluşan kriz döngüsü, bu ülkelerin emek piyasaları ile çalışma yaşamlarını bir bütün olarak olumsuz etkilemiştir. Söz konusu döngünün, Latin Amerika ve Asya'nın ekonomik ve sosyal yapısında neden olduğu olumsuzluklar, sadece bu coğrafyalarla sınırlı kalmamıştır. Dünyanın pek çok bölgesindeki onlarca ülke, ekonomik yapıda başlayan ve daha sonra çalışma yaşamını kuşatan krizlerle mücadele etmek zorunda kalırken, buna rağmen sosyal yapının bir bütün olarak çözüldüğünü söylemek olasıdır. Söz konusu kriz döngüsü, yüksel işsizlik oranları, reel ücretlerde düşüş, gelir güvencesizliği ve istikrarsızlığı hatta daha da önemlisi yoksulluk ile kendini tekrar ederek yinelenmektedir⁴⁹.

⁴⁶ Temiz, Eğreti, s. 66.

⁴⁷ Erdut, Ekonomi s. 14.

⁴⁸ Erdut, , Ekonomi, s.22

⁴⁹ Temiz, Eğreti, ss. 66-67.

3. İşsizlikle Mücadele Edilmesi

Kapitalist ekonomi politik, işsizliği “normal” bir olgu olarak değerlendirir. Nitekim tam istihdam, ancak kısa sürelerde tesis edilebilmiştir. Tam istihdamın sağlandığı dönemler incelendiğinde, devletin düzenlediği piyasaların varlığı ile tam istihdam sağlamak için yürürlüğe konan politikalar göze çarpmaktadır⁵⁰. Günümüzde çoğu ülkede işsizlik, ekonomik yapıda ve sosyal yaşamda doğurduğu sonuçları bakımından en önemli sosyal sorunlardan biri haline gelmiştir⁵¹.

Gelişmiş ülkelerde 1929 ekonomik krizinden sonra, işsizlik belki de o tarihe kadar dünyada yaşanan en büyük istikrarsızlığa neden olacak bir hacme ulaşmıştır. Bu durum, ekonomik yapının dönüşümünü zorunlu kılmış; uygulanan politikalarda değişime yönelinmiştir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra hem istikrarlı bir büyüme sağlanmış hem de Keynesyen politikalarla yüksek bir istihdam düzeyi tutturulmuştur. 1980 sonrasında bir yandan petrol fiyatlarının artışı ile maliyetleri yükselen, öte yandan Japonya başta olmak üzere sanayileşmekte olan ülkelere gelen rekabetle sarsılan Batı’da ekonomi duraklama göstermiştir. Büyümedeki bu duraklama bir yandan ulusal düzeyde ekonomi politikaları değiştirilmiş ve liberal politikalar güç kazanmış ve piyasayı genişletmek üzere uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Bu süreçte dünyadaki mal, hizmet ve sermaye dolaşımının küresel bir nitelik kazanması sağlanmıştır. Kapitalizm mantığına göre işleyen bu piyasanın dengesiz ve eşit olmayan ilişkiler içerdiği, daha çok gelişmiş ekonomilerin çıkarlarına hizmet ettiği görülmektedir⁵².

Ekonomik politikalarla istihdam ve verimliliğin birbirine bağlı olarak arttığı görülürken aynı zamanda verimlilik artışları teknolojik değişimlerle artış sağlamıştır. Endüstrileşmiş ülkelerde, seksenli yıllardan itibaren, yeni teknolojilerin yaygınlık göstermesi ile birlikte işsizliğin artması ve yapısal hale gelmesi aynı döneme rastlamaktadır. İşsizliğin; seksenli yılların sonuna doğru azalma eğilimi içine girdiği, ancak, doksanlı yıllarda yeniden artmaya başladığı bilinmektedir. AB’de de 1983-

⁵⁰ Recep Kapar, “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, Prof. Dr. Toker Dereli’ye Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt: 55, Sayı: 1, 2006, (İşgücü), ss. 341,-342.

⁵¹ Hasan Ejder Temiz, **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri**, Genel-İş Matbaası, Ankara, 2004, (Küreselleşme), s. 118.

⁵² Meryem Koray, **Sosyal Politika**, 4.Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2012, s. 178.

1985 yılları arasında işsizliğin aktif nüfusa oranı %10,4 iken, 1990 yılında ise %8,3'e gerilemiş, 1992 yılında 1983'teki düzeyine ulaşarak %10,1'e yükselmiştir⁵³.

Uzun süre işsiz kalan insanlar sadece gelirlerinin olmaması ile değil, aynı zamanda yeniden istihdam edebilme beklentilerinin kötüleşmesiyle de mücadele etmektedirler⁵⁴. Bu bağlamda işsizlik sürelerinin uzun olduğu kişilerin istihdam edilebilirliğine yönelik tehdit unsuru oluşturmaktadır⁵⁵. Bununla birlikte işsizliğin bireyler üzerinde ruh sağlığına ve öznel iyi oluşa(well being) büyük bir olumsuz etkisi vardır. Ayrıca işsizliğin refah üzerindeki olumsuz etkisi genellikle işsizlikle ilişkili gelir kaybı olarak ortaya çıkabilmektedir⁵⁶.

1980 sonrası uygulanan politikalarda refah anlayışında ve sosyal politikalarda bazı değişimler yapılmıştır. Bu süreçte ekonomik büyüme ve verimlilik ile sosyal refah ve güvence rejimi arasındaki çatışmalar az olmadığı gibi, sorunlara çözüm bulmak da zorlaşmıştır. Günümüzde işsizlik sorununu çözmede, piyasanın kendi işleyişine müdahil olunmamakta; bunun yerine sonuçların etkisini azaltma üzerine odaklanılmaktadır⁵⁷.

Bu bağlamda istihdam politikaları işsizlere gelir desteği sağlayan pasif istihdam politikaları ve çalışanların istihdam edilebilirliklerini sağlamaya yönelik aktif istihdam politikaları olarak iki biçimdedir⁵⁸. Bu politikaların öncelikli hedefi işsizlerin iş bulma olasılığını artırmak ve işsizlerin üretkenliklerini ve gelirlerini artırmaktır. Dolayısıyla aktif istihdam politikaları uzun süre işsiz kalanların istihdam edilebilirliklerini ve gelirlerinin sürekliliğini sağlamaya yöneliktir⁵⁹.

⁵³ Tijen Erdut, **Yeni Teknolojilerin İş İlişkileri Üzerindeki Etkisi**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, İzmir, 1998, s. 9.

⁵⁴ Rob Valletta ve Katherine Kuang, "Why Is Unemployment Duration So Long?", **FRBSF Economic Letter**, January 30, 2012-03, s. 1.

⁵⁵ Tijen Erdut, "Yaşam Boyu Sosyal Koruma İçin İş ve Gelir Güvencesi", **Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu – Friedrich Ebert Vakfı, 22-24 Ocak 2004, Ankara, (Gelir Güvencesi), s. 150.

⁵⁶ Rainer Winkelmann, "Unemployment, Social Capital, and Subjective Well-Being", **IZA**, Discussion Paper Sayı: 2346, September 2006, s. 421.

⁵⁷ Koray, ss. 184-185.

⁵⁸ Betcherman, s. 35.

⁵⁹ Betcherman, s.34.

4. Yoksulluğun Giderilmesi

Yoksulluk son derece tartışmalı bir kavramdır. Herkes için kabul edilebilir tek bir tanımı yoktur. Dolayısıyla yoksulluk farklı açılardan algılanabilir⁶⁰. Yoksulluk yaş ve cinsiyet gibi demografik özelliklerin yanı sıra kültürel, sosyal ve ekonomik koşullara göre değişiklik göstermektedir⁶¹. Yoksulluğun tanımı sadece gelir ile sınırlı değildir. Yaşam, konut, eğitim, sağlık gibi her alanda kendini göstermektedir⁶².

İnsanlık tarihinde karşılaşılan en önemli sorunlardan biri olarak kabul edilen ve gelişmiş ülkeler tarafından kabul edilebilir seviyelere indirgenmiş olan yoksulluğun kaynağında pek çok unsur yatmaktadır. Bununla birlikte tündengelimci bir bakış açısı ile konu değerlendirildiğinde, makroekonomik politikaları öne alma zorunluluğu doğmaktadır. Bu sorunu en çok ve en derinden yaşayan ülkelere bakıldığında, çeşitli benzerlikler göze çarpmaktadır. Söz konusu ülkelerin, özellikle seksenlerden sonra Dünya Bankası ile Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası kurumlar tarafından zorunlu koşul olarak öne sürülen yapısal uyarlama ve istikrar programlarına muhatap olmaları bir tesadüf değildir. Bu programların, uygulandıkları ülkelerde gelir dağılımını emek kesimleri aleyhine bozduğu ve sonuç olarak yoksulluğu arttırdıkları yönünde bir görüş birliği oluştuğunu söylemek zor değildir. Esasen bu programlar, doksanlardan itibaren de “daha ılımlı” bir niteliğe büründürülerek gelişmiş ülkelerde de uygulamaya koyulmuşlardır. Bununla birlikte, bunların bir bütünün iki yüzü olduğu yani makroekonomik politikaların ideolojik ve teorik dayanaklarının benzerlik gösterdiği ve aynı çıkarlar doğrultusunda hizmet ettiği unutulmamalıdır. Bu anlamda, bu politikaların az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler dışında gelişmiş ülkeleri olumsuz biçimde etkilediği; özellikle Batı Avrupa’da hem çalışma hem de yaşam koşullarını bozarak refah devletinin kazanımlarını aşındırdığı; yoksulluğu bütün dünyaya yayılan yapısal bir soruna dönüştürdüğü sonucuna ulaşılabilir. Bu süreçte, çalışma yaşamında düşük ücretler,

⁶⁰ Palash Kamruzzaman, “A Critical Note on Poverty Eradication Target of Sustainable Development Goals”, **European Journal of Sustainable Development**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2016, s. 88.

⁶¹ WB, Chapter 2: The Definitions Of Poverty, World Bank,

<https://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124115187705/ch2.pdf>, (24.05.2019), s. 26.

⁶² Paul Spicker, “Definitions of Poverty: Twelve Clusters of Meaning”, **Poverty: An International Glossary**, (Ed. Paul Spicker, Sonia Alvarez Leguizamon and David Gordon), Second Edition, Zed Books, 2007, s. 231.

güvencesizlik, eğretilik, işsizlik ve sosyal dışlanma gibi sorunlar sadece az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle sınırlı kalmayıp, gelişmiş ülkeleri dolayısıyla tüm dünyayı tehdit eder bir hal almıştır⁶³.

Küreselleşme sürecinde yoksulluğun yaygınlaşması, çalışma koşullarının eğretiliştirilmesi gibi bir sonuç doğurmaktadır. Bu anlamda yoksulluğun, işgücünün formal sektörde istihdamını engellediği söylenebilir. Bunun nedeni, yoksullaşan kişi gruplarının kamu hizmetlerinden yararlanmasının olanaksız hale gelmesidir. Yaşamlarını sürdürmek için bu kişi gruplarının enformel sektörde istihdam edilmek mecburiyetinde kaldıkları görülür. Kuşkusuz enformel sektörde elde edilen olanaklar tüm sorunları çözmekte; istihdamdaki eğretilik yaşamın diğer kesimlerinde de kendini göstermektedir⁶⁴.

Yoksullar için geçimini temin edememe sürekli olarak var olan bir sorundur. Gelişmiş ülkeler dışındaki ülke gruplarında yaşayan neredeyse dünya nüfusunun yarısı ağır yoksulluk altındadır⁶⁵. Gelişmiş ülkelerde ise gelir dağılımında yaşanan eşitsizlik ve yüksek işsizlik oranları, yoksulların sayısını artırmakta ve yoksulluğun giderilmesine engel teşkil etmektedir⁶⁶.

Yoksulluk, farklı istihdam biçimleri ve bireylerin gelirlerini kazanma konusunda karşılaştıkları güçlükler göre farklılıklar gösterebilir. Bir yandan istihdama erişim yoksulluğun ortadan kaldırılmasının en etkili yolu olarak bilinmekle birlikte⁶⁷ öte yandan gelişmekte olan birçok ülkede, istihdam edilenlerin önemli bir kısmının geliri temel gereksinimlerini karşılayabilecek düzeyde değildir⁶⁸. Bu anlamda yoksulluk ile istihdam arasındaki ilişki, çalışmadan elde edilen gelirin, işçinin kendisinin hanehalkının temel gereksinimlerini karşılayabilecek gerekli mal ve hizmetleri almasına imkân tanıyacak bir şekilde kurulmalıdır. Bir diğer ifadeyle işçinin geliri hanehalkının temel gereksinimlerini karşılamaya yetecek durumda

⁶³ Faruk Sapancalı, "Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2001, s. 128.

⁶⁴ Temiz, Eğreti, s. 66.

⁶⁵ Zeki Erdut, **Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002, (Küreselleşme), s. 23.

⁶⁶ Temiz, Küreselleşme, s. 144.

⁶⁷ ILO, "Gender, Poverty and Employment: An ILO Approach", **ILO International Training Centre, Module on Gender, Poverty and Employment**, Globalisation and Livelihood Options of People Living in Poverty / International Labour Organisation, 2008, s. 1.

⁶⁸ ILO, "Employment Policies for Sustainable Recovery and Development", **Recurrent Discussion Under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report VI**, International Labour Conference, 103rd Session 2014, Geneva, 2014, s. 9

olmalıdır⁶⁹. Dolayısıyla gelir güvencesi, bireyi ve hanehalkını yoksulluktan koruma etkisi sebebiyle önem taşımaktadır. Gelir güvencesi, yoksullukla mücadele etmek için gelirin yeterli olmasına ya da yetersiz olmasına bağlı olarak aynı olmayan ifadeler içermektedir⁷⁰.

Yoksul insanların çoğu için çalışma, gelir yoksulluğundan kurtulmanın birinci yolu olarak görülürken⁷¹, ücret karşılığı çalışma, dünyanın birçok ülkesinde yoksulluktan kurtulmak için yeterli değildir⁷². Bu nedenle yoksulların insan onuruna yaraşır geliri elde edecekleri fırsatlar yaratmak yoksulluğun giderilmesi için gereklidir⁷³.

Çalışma çağındaki nüfusun istihdam edilememesi, bireylerin gelir sahibi olabilmelerini engelleyerek yoksullaşmalarına neden olmaktadır. İşsizlik çoğalıp, yaygınlaştıkça gelir dağılımındaki denge bozulmaktadır. Bu nedenle istihdamın çoğaltılması, yoksulluğun giderilmesi doğrultusunda hem bir araç hem de bir amaçtır⁷⁴. İstihdam politikaları ile yoksulluğun giderilmesi hedefine çeşitli araçlardan ve tekniklerden yararlanılarak varılabilir. Nüfus politikaları, tarım politikaları, eğitim politikaları, iş bulma hizmetleri, istihdam bazlı teşvikler, bağımsız çalışmaya yönlendirmek, işsizlik sigortaları, iş hukuku kurallarının işsizlikle mücadelesi bakımından yapılandırılması, engellilerin istihdamını öngören politikalar bu çerçevede yer almakta ve büyük önem taşımaktadır⁷⁵. Bu bağlamda yoksulluğun giderilmesine yönelik politikalar esas olarak istihdam sorunuyla ilgili politikalarla aynı olmalıdır⁷⁶.

⁶⁹ ILO, "Poverty and Employment: The ILO Approach", **ILO International Training Centre, Module on Gender, Poverty and Employment**, Globalisation and Livelihood Options of People Living in Poverty / International Labour Organisation, 2008, s. 1.

⁷⁰ Temiz, "Eğreti", s. 60.

⁷¹ ILO, "The ILO DW for SDGs Notes Series", **SDG NOTE National Employment Policies**, Employment Policy Department - Department For Multilateral Cooperation, 2015, s. 4.

⁷² ILO, **World Employment Social Outlook, Trends For Women 2018**, International Labour Office, Geneva, 2018, s. 11.

⁷³ Vladislav Maksimov, Stephanie Lu Wang, Yadong Luo, "Reducing Poverty in The Least Developed Countries: The Role of Small and Medium Enterprises", **Journal of World Business**, Cilt: 52, Sayı: 2, February 2017, s. 245.

⁷⁴ Altan, Yoksulluk, s. 122.

⁷⁵ Altan, Yoksulluk, s. 123.

⁷⁶ Ajit Ghose, Nonaan Majid, Chiristoph Ernst, **Küresel İstihdam Sorunu**, çev. Gökhan Aykaç, Selçuk Kayan, Efil Yayınevi, Ankara, 2010, s. 144.

Sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanması ve bunun için yatırımların artmasını sağlayacak politikaların yürütülmesi ve istihdam oranının artması yoksulluğun giderilmesi için öncelikli hedeflerin başında gelmektedir⁷⁷.

II. YOKSULLUK

A. Tanım

Yoksulluk, ortaya çıktığı mekâna ve döneme göre farklılık gösteren, bu bakımdan farklı anlamlar taşıyan dolayısıyla da tanımlanması güç olan bir kavramdır. Söz konusu bu güçlük, kavrama ilişkin çeşitli tanımları beraberinde getirmiş⁷⁸ ancak tanıma ilişkin bir uzlaşma sağlanamamıştır⁷⁹. Bununla birlikte, yapılan tanımların hemen hemen tümünde yoksulluğun karmaşık ve çok boyutlu bir kavram olduğu, sadece ekonomik bağlamda açıklanamayacağı, tanımlanmasında ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel boyutlarının da hesaba katılmasının bir zorunluluk olduğu vurgulanmıştır⁸⁰.

Geçmişten günümüze süregelen yoksulluk kavramı özünde gelir ile ilgili bir sorundur⁸¹. Yoksulluk asgari düzeyde bir gelire sahip olmamak anlamına gelmektedir⁸². Bir diğer tanıma göre ise yoksulluk gelirin yetersizliği olarak ifade edilmektedir⁸³. Amartya Sen'e göre yoksulluk toplumda işlev görme yeteneğinin olmamasıdır. Dünya Bankası'na göre ise yoksulluk toplumsal olarak kabul edilebilir

⁷⁷ ILO, "Productive Employment for Poverty Reduction and Development", **Governing Body**, Committee on Employment and Social Policy, International Labour Office, 289th Session, Geneva, March 2004, s. 4.

⁷⁸ Samuel A. Botchway, "Poverty: A Review and Analysis of Its Theoretical Conceptions and Measurements", **International Journal of Humanities and Social Science**, Cilt: 3, Sayı: 16, August 2013, s. 85.

⁷⁹ Marie Lecerf, "Poverty in the European Union: The crisis and its aftermath", **European Parliamentary Research Service**, European Union, Brussels, March 2016, s.3.

⁸⁰ CEU, **Women and Poverty – Draft Council Conclusions**, Permanent Representatives Committee (Part 1), Council of the European Union, Brussels, 2 December 2016, s. 4.

⁸¹ UNDP, "What is Poverty? Concepts and Measures", **Poverty In Focus**, International Poverty Centre, December, 2006, s. 5

⁸² Jonathan Haughton ve Shahidur R. Khandker, **Handbook on Poverty and Inequality**, The World Bank, Washington, 2009, s. 1.

⁸³ Amartya Sen, "Capability and Well-Being", **The Quality of Life**, (Ed. Martha Nussbaum and Amartya Sen), Oxford University Press, 1993, s. 41.

bir yaşam standardı eksikliği veya yetersizliği olarak tanımlanmaktadır⁸⁴. Bir diğer yandan ise dünyadaki mevcut yoksulluk istihdam sonucu elde edilen gelirden kaynaklanmaktadır. Bu gelir insanları yoksulluktan kurtarmaya yetmemekte ve temel gereksinimlerini karşılamaları için yeterli değildir⁸⁵. Dolayısıyla işgücü içerisinde bulunan yoksullar işsiz yoksullar ve çalışan yoksullar olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır⁸⁶. Kuşkusuz, işletmeler tarafından üretkenliğin söz konusu olmadığı ya da eğreti işlerin yaratılması, çalışan yoksulluğunun hacminin genişlemesine neden olur. Bu bakımdan, az gelişmiş ülkelerde işsiz değil, bilakis istihdam edilen yoksullar emek piyasasının önemli unsurunu teşkil ederler⁸⁷.

Uluslararası karşılaştırmalar için yaygın olarak kullanılan yoksulluk sınırı günlük 1 Amerikan dolarıdır⁸⁸. 2030 Gündemi ise yoksulluğun küresel bir göstergesi olarak 1.25 Amerikan dolarını günlük gelir olarak ifade etmektedir⁸⁹.

İstihdama erişim, tüm dünya ekonomilerinde yoksulluk durumu ile hanehalkı gelir eşitsizliğinin önemli bir belirleyicisidir. İstihdama erişim yoksulluk riskini azaltmaktadır, ancak çalışan yoksulluğu göz önünde bulundurulduğunda sadece istihdam edilmek, yoksulluktan kurtulmak anlamına gelmemektedir. Bu bağlamda istihdama erişimde, istihdamın türünün (tam ya da kısmi süreli), istihdam kalitesinin (ücret, iş güvenliği ve sosyal koruma) ve istihdamın sürekliliğinin gözetilmesi yoksulluğun giderilmesi için belirleyici olmaktadır⁹⁰.

Amartya Sen'e göre az gelişmiş ülkelerdeki yoksulluk yalnız ekonomik terimlerle ifade edilecek dar bir anlama sığmaz, bu kavramı insan haklarının bütününden ve demokratik haklardan uzak yaşamak zorunluluğu gibi çok daha geniş

⁸⁴ Lorenzo Giovanni Bellù ve Paolo Liberati, "Impacts of Policies on Poverty The Definition of Poverty", **EASYPol**, Conceptual and Technical Materials, Module 004, s. 2.

⁸⁵ Werner Sengenberger, "Decent Work: The International Labour Organization Agenda, Dialogue and Cooperation 2/2001", **Friedrich-Ebert-Stiftung Department for Development Policy - Dialogue on Globalization**, Berlin, 2003, s. 43.

⁸⁶ Osmani, Exploring, s. 4.

⁸⁷ Recep Kapar, "Uygun İş Bağlamında Çalışan Yoksullar", **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, Sayı. 29, Ocak Şubat Mart 2007, (Uygun İş) s. 196.

⁸⁸ James Heintz, **Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications**, Employment Policy Unit Employment Strategy Department, International Labour Office, Geneva, 2006, s. 29.

⁸⁹ ILO, **The End to Poverty Initiative: The ILO and the 2030 Agenda**, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, 2016, s. 9.

⁹⁰ Heintz, s. 30.

bir açılım içinde düşünmek gerekmektedir⁹¹. Bununla birlikte bir başka görüş ise yoksulluğu toplumsal oluşumun sunduğu hak ve olanaklara erişim yetersizliği olarak tanımlamaktadır. Bu bağlamda yoksulluk, temel insan haklara erişebilme ve isteme eksikliğini de içermektedir⁹².

Yoksulluk üzerinde sosyo-kültürel unsurlar (eğitim durumu, ayrıma maruz kalınıp kalınmaması, vb.) ile nüfusbilimsel unsurların (ailenin büyüklüğü, aile üyelerinin kimden oluştuğu, vb.) önemli olduğu görülmektedir.

Bu unsurların, öncelikle bireyin elde ettiği kazanç olmak üzere, emek piyasasındaki konumu üzerinden dolaylı etkisinin olduğu bilinmektedir⁹³. Özellikle farklı bölgelerde farklı yönleri ile görülen yoksulluk Doğu Afrika'da çoğunlukla yaşam standartlarını etkilerken Batı Afrika'da çocuk ölümleri ve eğitim eksikliği üzerinde etki göstermektedir⁹⁴.

Davranışsal tercihlerin genetik bir bileşen ya da yetiştirme nedeniyle kuşaktan kuşağa aktarıldığı öne sürülmektedir. Bu nedenle, yoksul aileler içinde büyüyen çocuklar ailenin davranışlarından beslendiğinde yoksulluk yoksulluğu beraberinde getirecektir. Yoksullukla ilgili tutumların kuşaklararası iletilmesi kalıcı bir yoksulluk kültürünü ortaya çıkarabilmektedir⁹⁵.

Tüm bunlara göre, bir gelir dağılımı sorunu olan yoksulluğun⁹⁶ ön koşulu yetersiz gelir elde edilmesi olarak değerlendirilmektedir⁹⁷. Bununla birlikte yoksulluk bir yandan istihdama erişimden yoksunluğu ifade ederken⁹⁸ öte yandan istihdam edilenlerin temel gereksinimlerini karşılayacak düzeyde gelirden yoksun olmaları durumunu ifade etmektedir⁹⁹.

⁹¹ Meryem Koray ve Hülya Alev, “Yoksulluk ve Yoksunluk Konusunda Bütünlükçü Bir İnsan Hakları Yaklaşımının Gerekliği”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, (Ed. Yasemin Özdek), TODAİE, Ankara, 2002, s. 450.

⁹² Faruk Sapancalı, **Sosyal Dışlanma**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2005, s. 58.

⁹³ Fikret Şenses, **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, 7.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014, s. 164.

⁹⁴ UNDP, **Human Development Report 2016**, Human Development for Everyone, New York, 2016, (Human), s. 57.

⁹⁵ E. Philip Davis ve Miguel Sanchez-Martinez, “A Review of the Economic Theories of Poverty”, **National Institute of Economic and Social Research**, Sayı: 435, 20 August 2014, s. 20.

⁹⁶ Koray, s. 346.

⁹⁷ Amartya Sen, **Özgürlükle Kalkınma**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2004, s. 127.

⁹⁸ ILO, “Poverty and Employment: The ILO Approach”, **ILO International Training Centre, Module on Gender, Poverty and Employment**, Globalisation and Livelihood Options of People Living in Poverty / International Labour Organisation, 2008, s. 1.

⁹⁹ Recep Kapor. “Uygun İş Açığı: İnsana Yaraşmayan İşler”, **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, Ocak-Şubat-Mart 2007, s. 5.

B. Unsurları

1. Gelirin Yetersizliği

Yoksulluk birçok insan için gelirin yetersizliğinden kaynaklanmaktadır¹⁰⁰. Bir başka ifadeyle yoksulluğun başlıca nedeni gelirin yetersizliğidir¹⁰¹. Bu anlamda gelirin yetersizliği, maddi gereksinimlerin karşılanamamasını ifade eder ve ulusal yoksulluk sınırı ile ölçülür¹⁰². Bir diğer tanıma göre ise gelirin yetersizliği parasal gelir eksikliği olarak ifade edilmektedir¹⁰³.

Çalışanın elde ettiği kazancın, her daim onun gereksinimlerini karşılamaya yetecek miktarda olması ya da bunun bir süreklilik göstermesi güçtür¹⁰⁴. Gelirin yetersizliği insanların ihtiyaçlarını karşılamak için kullanabilecekleri mali kaynakların eksikliği göstermektedir¹⁰⁵. Gelirin yetersizliği genellikle yoksunlukların başlıca nedenidir¹⁰⁶. Bu yüzden hanehalkının insan onuruna yaraşır bir yaşam sürmesinin önündeki engellerin başında gelmektedir¹⁰⁷. Yoksulluğun temel unsurlarından biri olan gelirin yetersizliği¹⁰⁸ gelişmişlik farkına bakılmaksızın tüm dünyada belirli bir biçimde istihdam edilenlerin karşı karşıya kaldığı güvencesizliklerden en önemlisi olarak bilinmektedir¹⁰⁹.

¹⁰⁰ Monica Dowling, “Social Exclusion, Inequality and Social Work”, **Social Policy & Administration**, Cilt: 33, Sayı: 3, September 1999, s. 246.

¹⁰¹ UNDP, **Perspectives on Well-being, Progress and Vulnerability in Trinidad and Tobago**, United Nations Development Programme, October 2015, s. 51.

¹⁰² Lalita Kumari, “Poverty Eradication In India: A Study of National Policies, Plans and Programs”, **International Refereed Research Journal**, Cilt: IV, Sayı: 2, April 2013, s. 69.

¹⁰³ Rufus B. Akindola, “Towards a Definition of Poverty Poor People’s Perspectives and Implications for Poverty Reduction”, **Journal of Developing Societies**, Cilt: 25, 2, 2009, s. 137.

¹⁰⁴ Recep Kapar, “Gelir Güvencesizliği Karşısında Koruma ve İşgücü Piyasasında Bölünme”, **Sosyal Araştırmalar Vakfı İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar, Deneyimler Sempozyumu**, 16 - 17 Ekim 2004, İstanbul, s. 1.

¹⁰⁵ Alessio Fusco, Anne-Catherine Guio, Eric Marlier, “Income Poverty and Material Deprivation in European Countries”, **CEPS/INSTEAD**, Working Paper, Sayı: 2011-04, January 2011, s. 3.

¹⁰⁶ Amartya Sen, **Well-Being, Capability and Public Policy**, 1994, s. 333.

¹⁰⁷ I. Maloma, “The Socioeconomic Determinants of Household Poverty Status in a Low-Income Settlement in South Africa”, **International Journal of Social Sciences and Humanity Studies**, Cilt: 8, Sayı: 2, 2016, s. 124.

¹⁰⁸ Karen Brock, “It’s Not Only Wealth That Matters – it’s Peace of Mind Too”: A Review of Participatory Work on Poverty and Illbeing.”, **Institute of Development Studies**, Brighton, UK, July 1999, s. 2.

¹⁰⁹ Sudharshan Canagarajah ve S.V. Sethuraman, **Social Protection and the Informal Sector in Developing Countries: Challenges and Opportunities**, Social Protection Discussion Paper, Sayı: 0130, The World Bank, December, 2001, s. 16.

Günümüzde yoksulluğun artması enformel ekonominin büyümesinin altında yatan nedenlerden biridir¹¹⁰. Enformel ekonomi kapsamına, gelişmişlik farkına bakılmaksızın tüm ülkeler ve buralarda enformelleşme sürecine giren işletmeler, çalışma biçimleri ve ilişkileri girmektedir. Ayrıca bu kapsamda, günlük 1 Amerikan doları seviyesinin daha da aşağısında kazanç sağlayan çalışan yoksullar da işgücü piyasasına dahil edilmeye çalışılmaktadır¹¹¹. Bununla birlikte bu ilişki yani enformel ekonomi ile yoksulluk bağlantısı, her durumda belirgin bir biçimde ortaya çıkmamaktadır. Bunun nedeni, enformel sektörde bazı çalışanların kazancının, formel sektörde niteliksiz ya da daha az nitelikli çalışanların kazancını geçebilmesidir. Bununla birlikte formel ekonomide istihdam olanağına sahip olmak, hiçbir zaman için de yoksulluktan kurtulma garantisi olmamıştır. Öte yandan birçok insanın enformel ekonomide uygun olmayan işlere girmesine yoksulluğun neden olduğu inkar edilemez. Bu durum enformel ekonomideki düşük gelirler sonucunda yoksulluğun kısır bir döngü halini almasına neden olmaktadır. Genel olarak enformel ekonomideki ortalama gelirler, formel ekonomiden çok daha düşüktür¹¹².

Yoksulların eğitim ve mesleki becerilerinin eksik olması¹¹³ işteki verimliliklerini düşürmektedir. Dolayısıyla işçiler işgücü piyasasında daha düşük ücret almakta ve yoksulluk olasılıkları artmaktadır¹¹⁴. Bu bağlamda çalışan yoksulluğu, istihdama rağmen, temel gereksinimler için gereken gelire sahip olunmamasıdır. Gelişme farkına bakılmaksızın tüm ülkelerde, geniş emekçi yığınlar istihdam ve gelire rağmen, temel gereksinimlerini karşılayamamaktadır¹¹⁵. Örneğin 2016 yılında Güney Asya'daki işçilerin yaklaşık yarısı ve Sahra-altı Afrika'daki işçilerin neredeyse üçte ikisi çalışmalarına rağmen yoksulluk içindedirler¹¹⁶.

Pekçok az gelişmiş ülke örneğinde görüldüğü üzere, ülkemizde de yoksulluk, kırsal kesimde ve bazı bölgelerde yaygındır. Buna ek olarak, hanehalkı üyelerindeki artış bu riski yükseltmektedir. Böyle bir durumda, kaynaklardaki kısıtlılık

¹¹⁰ ILO, **Decent Work and the Informal Economy, Sixth item on the Agenda, Report VI**, International Labour Conference, 90th Session, 2002, (Decent Work), s. 31.

¹¹¹ T. Erdut, Enformelleşme, s. 17.

¹¹² ILO, Decent Work s. 31.

¹¹³ Maloma, s. 123.

¹¹⁴ Tijen Erdut, **Çalışma Yaşamının Kalitesi**, DİSK Yayınları, Ankara, 2006, s. 90.

¹¹⁵ Recep Kapar. "Uygun İş Açığı: İnsana Yaraşmayan İşler", **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, Ocak-Şubat-Mart 2007, s. 5.

¹¹⁶ ILO, **World Employment and Social Outlook: Trends 2017**, International Labour Office, Geneva, 2017, s. 2.

yoksulluğun ortadan kaldırılmasını engelleyen belirleyici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel alanlarda yaşamını sürdürenler açısından da bu sorunun tamamen ortadan kalkmış olduğu söylenemez. Burada yaşayan bireylerin de yeterli kazançtan yoksun olmaları durumunda ki böyle bir riskin varlığı şaşırtıcı olmayacaktır, kronik bir hale gelen yoksulluk sorunuyla karşılaşılır¹¹⁷. Bu anlamda, kronik yoksullar kalıcı yoksunluktan kurtulamamaktadırlar¹¹⁸.

2. Gereksinim Yetersizliği

Yoksulluk temel insani gereksinimlerin karşılanmaması sorunudur. Yani yoksul insanlar ve aileler yaşamlarını sürdürebilmek için ihtiyaç duyulan mal ve hizmetleri almak için gerekli gelirden yoksundur¹¹⁹. Yoksulluk, temel gereksinimleri karşılayacak gelirin yetersizliği olarak görülmektedir¹²⁰. Amartya Sen'e göre ise yoksulluk sadece gelirin yetersizliğinden değil, gereksinim yetersizliğinden de kaynaklanmaktadır¹²¹. Yoksulluk salt gelir yetersizliğinin ötesinde¹²² yeterli düzeyde besin, giyecek, barınak ile ilk basamak sağlık hizmetlerine erişimden uzak olmak gibi temel gereksinimlerin yanı sıra eğitime erişim ve siyasal katılım¹²³ yoksunluğunu da kapsamaktadır¹²⁴. Bir diğer deyişle yoksulluk temel gereksinimler kadar sosyal gereksinimlerden¹²⁵ de yoksunluğu ifade etmektedir¹²⁶. Yoksulluk

¹¹⁷ Hasan Ejder Temiz, "Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 2008/2, 2008, (Yoksulluk), s. 78.

¹¹⁸ M.Mowafi ve M.Khawaja, "Poverty", **Journal of Epidemiology and Community Health**, Cilt: 59, Sayı: 4, April 2005, s. 263.

¹¹⁹ Edward J. O'Boyle, "Toward an Improved Definition of Poverty", **Review of Social Economy**, Cilt: 57, Sayı: 3, September 1999, s. 282.

¹²⁰ N.Z.Ehounoux, M-V.Zunzunegui, L.Séguin, B.Nikiema and L.Gauvin, "Duration of Lack of Money for Basic Needs and Growth Delay in the Quebec Longitudinal Study of Child Development Birth Cohort", **Journal of Epidemiology and Community Health**, Cilt: 63, Sayı: 1, January 2009, s. 46.

¹²¹ Xiaolin Wang, Hexia Fen, Qingjie Xia ve Sabina Alkire, **On the Relationship Between Income Poverty and Multidimensional Poverty in China**, Oxford Poverty & Human Development Initiative Working Paper 101, University of Oxford, February 2016, s. 1.

¹²² ILO, **Key Indicators of the Labour Market, Ninth Edition**, International Labour Office, Geneva, 2016, s. 137.

¹²³ Angus Deaton, **Measuring Poverty**, Research Program in Development Studies, Princeton University, July 2004, ps. 11-12.

¹²⁴ Udaya Wagle, **Multidimensional Poverty Measurement: Concepts and Applications**, Springer Science + Business Media, LLC 2008, s. 25.

¹²⁵ Kıvılcım Metin Özcan, "Türkiye'de Yoksulluğun Ölçülmesi: 2001", **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, 2003, s. 85.

¹²⁶ Laura Murphy, **Rapid Assessment of Poverty Impacts (RAPI), Elaboration of a Rapid Survey Method of Assessing the Poverty Reduction Impacts of Pilot Employment - Intensive Projects**,

insanları sadece temel gereksinimlerinden yoksun bırakmakla kalmaz aynı zamanda temel haklarından, sosyal korumadan ve onurlarından da yoksun bırakmaktadır¹²⁷.

İnsan gereksinimleri bir bütünü oluşturmaktadır. Ailelerin fiziksel refahının temel maddi gerekleri (beslenme, giyim, barınma, sağlık hizmetleri vb.), sivil özgürlükler ve politikalar gibi yurttaşlığa bağlı haklar, eğitime kavuşma ve sosyo-ekonomik güvenlik gereklerine uzanan bir dizi gereksinim ve istekleri bulunmaktadır. Bu anlamda, gerek günlük yaşamda gerekse meslek yaşamında insanın korunması temel bir gereksinimdir¹²⁸.

Bir bireyin belirli temel gereksinimlerinin yetersizliği onun yoksul olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte gelir seviyesi ne kadar düşüğe temel gereksinimleri karşılayamaması ve bireyi yoksulluğa sürüklemesi daha olasıdır¹²⁹. Yaşam düzeyinin yükselmesi uygun bir yaşam sürdürmek için zorunlu temel gereksinimleri arttırmaktadır. Bununla birlikte yoksulluk, bireylerin potansiyellerini ortaya koymak ve bunun üstüne çıkabilmek için sahip olunması gereken özgürlüklerden mahrum kalınmasını beraberinde getirmektedir¹³⁰.

Temel ihtiyaçlar yaklaşımında yetmişlerde öne çıkan insani ihtiyaçlar vurgulanırken bu ihtiyaçlar insan hakları açısından değerlendirilmiştir¹³¹. Yetmişli yıllarda UÇÖ, temel ihtiyaçlar konusunun içeriğini biraz daha genişletmiştir. İlk olarak bir ailenin asgari tüketim ihtiyaçları yeterli yiyecek, barınacak bir yer ve kıyafetlerin yanı sıra bazı ev eşyaları ve donanımları olarak belirlenmiştir. Bunun yanında, büyük ölçüde kamu tarafından sağlanan sağlıklı içme suyu, hijyen, toplu taşıma, sağlık, eğitim ve kültür gibi unsurlar da temel ihtiyaçlara dahil edilmiştir. Ayrıca kırsal bölgelerde toprak, tarım araçları ve tarım yapabilirlik olanağı da bu ihtiyaçlardan sayılmıştır¹³².

Employment Intensive Infrastructure Programmes: Socio-Economic Technical Paper (SETP Sayı: 2), International Labour Office, Geneva, 1998, s. 11.

¹²⁷ UNDP, Human, s. 57.

¹²⁸ Erdut, Küreselleşme, s. 106.

¹²⁹ Augustin Kwasi Fosu, "Inequality, Income, and Poverty: Comparative Global Evidence", **Social Science Quarterly**, Cilt: 91, Sayı: 5, December 2010, s. 1436.

¹³⁰ Erdut, Küreselleşme, s. 23.

¹³¹ Colin Poulton ve Stefanie Busse, "Unit One: Poverty Reduction, Development, and the Millennium Development Goals", **Understanding Poverty**, SOAS University of London, International Programmes, Centre for Development, Environment and Policy (CeDEP), s. 9.

¹³² Peter Townsend, "What is Poverty A Historical Perspective", **Poverty In Focus**, UNDP, December 2006, (Poverty), s. 6.

Yaklaşık bir milyar insan satın alma gücüne sahip olmadığından kronik olarak yetersiz beslenmekte ve yeterli gıdayı alamamaktadır. Dünyadaki kronik olarak yetersiz beslenen insanların yüzde sekseni ve gıda maddelerinin yüzde yetmişini yetiştiren gelişmekte olan ülkelerdeki kırsal kesimde yaşayanlardır. Kırsal kesimdeki yetersiz beslenenleri aynı zamanda geçim ücretlerinden daha az para kazanan göçebe çobanları, balıkçıları ve topraksız çalışanları da içermektedir. Maalesef, kırsal kesimde yaşayanların geçim kaynakları da yanlış yönlendirilen destekler, hatalı ticaret ve kalkınma politikaları ve daha fazla yoksulluk doğurmak pahasına çok uluslu işletmelere fayda sağlayan geniş çaplı arazi edinimleri gibi uygulamalarla daha da kısılmaktadır. Üstelik küresel iklim değişikliği tehdidi sorunları daha da ağırlaştırmaktadır¹³³.

Yoksullar genellikle düşük kaliteli kentsel yerleşim yerlerinde ya da marjinal arazilerde kurulu olan uzak köylerde barınmaktadırlar. Bu yerlerde güvenilir suya ve hijyenik bir çevreye sınırlı erişim vardır ve açık hava kirliliğinin yanı sıra kapalı alanlarda da hava kirliliğine maruz kalmaktadırlar. Çevresel koşulların böyle olması yoksul insanların sağlıklarının kötüye gitmesine hatta ölümlerine neden olmaktadır¹³⁴.

Gelişmekte olan ülkelerdeki yoksul haneler özellikle savunmasız ve kötü sağlık koşulları içinde yaşamaktadırlar. Yoksul insanların iyi bir şekilde beslenememeleri, çalışma koşullarının kötü olması, hastalandıkları zaman tedavi edilmemeleri onların kötü sağlık koşullarına daha çok maruz bırakmakta ve iyileşmeleri daha uzun sürmektedir¹³⁵. Özellikle yoksullar için sağlık ekonomik bir değer taşımaktadır. Yoksulların geçim kaynaklarını sağlamaları için öncelikli olarak sağlıklı olmaları gerekmektedir. Bu nedenle sağlığa yatırım, ekonomik kalkınmanın önemli bir aracı olarak ve gelişmekte olan ülkeler için özellikle de yoksulların daha çok olduğu ülkelerde yoksulluk döngüsünden kurtulmak için bir önkoşul olarak

¹³³ Carmen G. Gonzalez, “World Poverty and Food Insecurity”, **Penn State Journal of Law & International Affairs**, Cilt: 3, Sayı:2, 2015, s. 59-60.

¹³⁴ OECD, WHO, **DAC Guidelines and Reference Series: Poverty and Health**, Organisation for Economic Co-operation and Development - World Health Organization, 2003, s. 16.

¹³⁵ Ursula Grant, **Health and Poverty Linkages: Perspectives of the Chronically Poor**, Background Paper for the Chronic Poverty Report 2008-09, Chronic Poverty Research Centre, February 2005, ss. 4, 6.

kabul edilmektedir¹³⁶. Yoksulların sağlık hizmetlerine, sosyal sigortaya ve sosyal korumaya sınırlı erişimleri onları daha savunmasız hale getirmektedir¹³⁷.

Temel ihtiyaç yoksunluğu kavramı sadece gıda ve barınma gibi ihtiyaçları karşılamak için yeterli gelirin olmadığını ifade etmemekte aynı zamanda kültürel katılım ve boş zamanlarda aktif olma ihtiyacını karşılayacak kaynak yetersizliğini ifade etmektedir¹³⁸. Bununla birlikte hanehalkında çocuk ve işsiz sayısının artması temel ihtiyaçların karşılanması için mali kaynak eksikliğinin ortaya çıkma olasılığını üç kat arttırmıştır¹³⁹.

Yoksulların temel gereksinimleri sadece maddi yoksunluklarla tanımlanmamış aynı zamanda insan hakları ve istediğini yapma özgürlüğünden yoksunluk olarak tanımlanmaktadır. Yoksulların insan olarak potansiyellerine ulaşmalarını sağlamak için çalıştıkları yerde ve yaşamlarında bir amaç duygusu, kendine güven, iktidara erişim, siyasal özgürlük, ulusal ve kültürel kimlik gibi maddi olmayan ihtiyaçlarını ele almak gerekmektedir¹⁴⁰. Geçmişten günümüze kadar yoksulluk maddi ve fiziksel ihtiyaçlarla tanımlanırken bir diğer yandan insanların sosyal rollerini yerine getirmemelerini de içermektedir¹⁴¹. Bu bakımdan, ekonomik ve sosyal politikaların son hedefinin, sosyal koruma içinde olmak üzere, temel insan gereksinimlerini bir bütün olarak karşılamak olduğu unutulmamalıdır. Öyleyse, gereksinimler ve hedefler karşılıklı bağımlıdır ve toplumun uygun bir yaşama kavuşmasına olanak tanımak için hedeflerin bütün halde tasarlanması gerekmektedir¹⁴².

¹³⁶ OECD, WHO, s. 14.

¹³⁷ OECD, WHO, s. 20.

¹³⁸ Krystyna Janicka ve Jerzyna Słomczyńska, "Deprivation of Basic Needs and Social Inequality", **International Journal of Sociology**, Cilt: 32, Sayı: 3, Fall 2002, s. 8.

¹³⁹ Krystyna Janicka ve Jerzyna Słomczyńska, "Deprivation of Basic Needs and Social Inequality", **International Journal of Sociology**, Cilt: 32, Sayı: 3, Fall 2002, s. 21.

¹⁴⁰ Anthea Dallimore, "Banking on the Poor: Savings, Poverty and Access to Financial Services in Rural South Africa", The London School of Economics and Political Science, London, March, 2013, s. 81.

¹⁴¹ Townsend, s. 6.

¹⁴² Erdut, Küreselleşme, s. 106.

3. İstihdama Erişimden Yoksunluk

Yoksulluk kavramı, emek sahibinin kendini yeniden üretmesini engelleyen koşullar ile eğilimlerin bileşimini ifade etmektedir¹⁴³. Bir başka bakış açısına göre ise yoksulluk işgücü piyasasında istihdam olanaklarına eşit olmayan erişimi içermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde işgücünün küçük bir kısmı düzenli, tam zamanlı ve ücretli işlerde çalışırken, yoksul çalışanlar güvencesiz ve korumasız çalışma biçimlerinde düşük ücretle çalışmaktadır¹⁴⁴. Yeterli gelirin elde edilemeyeceği çalışma yoksulluğu ortadan kaldırmamaktadır¹⁴⁵.

Yoksullar genellikle yeterli istihdamdan yoksundur. İstihdam edildiklerinde ise gelir, sosyal yardım ve sosyal güvenlik onları yoksulluktan kurtarmamaktadır¹⁴⁶. İstihdama erişim tüm ülkelerde yoksulluğun önde gelen belirleyicilerinden biridir. Bireyin istihdam olanağına kavuşması, kendisinin veya üyesi olduğu hanehalkının yoksulluktan kurtulmasını garanti altına almamaktadır. Bireyin çalıştığı işten elde ettiği gelir başta olmak üzere tüm çalışma koşullarının ve sosyal korumanın büyük önemi bulunur. Dolayısıyla yoksulluğun azaltılabilmesi için bir yandan istihdam olanaklarının artırılması gibi niceliksel hedefler söz konusu olmakla birlikte, istihdam ile ilgili niteliksel hedefler de büyük önem taşımaktadır¹⁴⁷.

Çokuluslu işletmeler tarafından, enformel sektörün “olanaklarından yararlanmak” ve bunu en üst düzeye çıkarabilmek için çeşitli yollar izlenmektedir. Bunlardan biri dışsallaştırma’dır. Büyük ölçekli herhangi bir firmanın, üretimini dışarıya kaydırması durumunda, üretimin kaydırıldığı ev ya da işyerinin enformel niteliğe sahip olup olmaması bağlamında istihdam da dolaylı olarak enformelleşmektedir¹⁴⁸. Özellikle yoksulların çoğu enformel ekonomide

¹⁴³ Mehmet Ecevit ve Yıldız Ecevit, “Kırsal Yoksullukla Mücadele: Tarımda Mülksüzleşme ve Aile Emeginin Metalaşması”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, (Ed. Yasemin Özdek), TODAİE, Ankara, 2002, s. 272.

¹⁴⁴ ILO, “Poverty and Employment: The ILO Approach”, **ILO International Training Centre, Module on Gender, Poverty and Employment**, Globalisation and Livelihood Options of People Living in Poverty / International Labour Organisation, 2008.s. 1.

¹⁴⁵ Rasheda Selim, **Employment-Poverty Linkages and Pro-poor Growth: A synthesis paper based on country studies of Bangladesh, Bolivia and Ethiopia**, Economic and Labour Market Analysis Department, International Labour Office, Geneva, July 2006, s. 1.

¹⁴⁶ Paul Vandenberg, **Poverty Reduction Through Small Enterprises Emerging Consensus, Unresolved Issues and ILO Activities**, International Labour Office, Geneva, 2006, s. 42.

¹⁴⁷ Heintz, s. 30.

¹⁴⁸ T.Erdut, Enformelleşme, s. 19.

çalışmaktadır. Bu yüzden yapılan işlerin uygun iş olması için insana yaraşır koşulların sağlanması gerekmektedir. Aynı durum hizmetler sektörü içinde geçerlidir. Birçok durumda küçük işletmeler kamu sektörü tarafından sağlanmayan su, hijyen ve eğitim gibi temel hizmetleri sunmaktadır. Bu hizmetlerinin çoğunun kamu yararı dikkate alındığında küçük işletmeler genellikle taşeronluk, dış kaynaklardan yararlanma ve diğer kamu sektörü-özel sektör ortaklıklarıyla kamu sektörü ile işbirliği içinde çalışmaktadırlar¹⁴⁹.

Ekonominin ve istihdamın enformelleşmesi, hem formel hem de enformel sektörde istihdam edilenlerin tamamını kapsayacak biçimde bir yandan işgücünün bir yandan da toplumun yapısal dönüşümünü tanımlayan en önemli unsurlardan biri olarak öne çıkmaktadır. Enformelleşme sürecinde, emek kazanımlarındaki aşınma ürün piyasasına da yansıtacak ve fiyatlarda aşağı yönlü bir eğilim görülecektir. Dolayısıyla enformelleşme, hem formel sektörde maliyeti düşüren bir unsur haline gelmekte hem de yaşam maliyetlerinin azalmasıyla çalışan yoksullar için yaşamlarını bu şekilde sürdürebilme olanağı sağlamaktadır¹⁵⁰. Böyle bir örüntü içinde, enformel ekonominin formel ekonominin taşeronu haline geldiğini¹⁵¹ söylemek yanlış olmayacaktır.

Çoğunluğunu kadınların oluşturduğu yoksul kişi grupları, sosyal koruma semsiyesinin altında kendilerine “yeterince” yer bulmamaktadırlar. Kadınların daha çok enformel sektörde istihdam olanağı elde edebilmeleri, onlara ilişkin eşitsizliğin daha çok olduğunu ortaya koyar. Bu bakımdan, aynı niteliksiz işçiler, göçmenler ve çocuklar gibi dezavantajlı gruplar açısından geçerli olan yüksek düzeyli korunma gereksiniminin kadınlar açısından da söz konusu olduğunun bilinmesi ve buna uygun önlemler alınması gerekmektedir¹⁵².

Yoksulların istihdama erişimlerinde eğitim ve beceri seviyeleri göz önünde tutulmaktadır¹⁵³. Eğitim olanaklarından yeteri kadar yararlanamamış olma, iş bulmak ve daha iyi bir yaşam sürmek için elde edilmesi gereken bilginin önüne engeller koyan bir unsurdur. Ayrıca, beslenme ve sağlıkla ilgili engeller bağlamında karşılaşılan olumsuz sağlık koşullarının yol açtığı gelişim bozuklukları bağlamında

¹⁴⁹ Vandenberg, 2006, s. 42.

¹⁵⁰ T. Erdut, Enformelleşme, ss. 32-33.

¹⁵¹ Erdut, Enformel, s. 74.

¹⁵² T. Erdut, Enformelleşme, s. 24.

¹⁵³ Islam, s. 4.

bireylerin çalışması kısıtlanabilmektedir. Coğrafi engeller, ayrımcılık, dışlanma, vb. unsurlar emek piyasasına katılımı zorlaştırmaktadır¹⁵⁴. Dolayısıyla işsizlik yoksulluğa neden olan unsurların başında gelmektedir. Yani istihdam edilmemek güvenilir bir gelir kaynağından yoksun olmayı ifade etmektedir¹⁵⁵. İstihdam varsıl ve yoksul ülkelerde bireysel refahı arttıran ve yoksulluğu azaltan temel gelir kaynağıdır¹⁵⁶.

Her türlü ayrımcılık, öncelikle bireyin doğuştan gelen haklarına karşı bir tecavüz oluşturmaktayken, ayrıca yoksulluğun önlenmesi ve giderilmesinde olumsuz bir etkiye yol açmaktadır. Herhangi bir nedenle, herhangi bir bireye karşı yapılan ayrımcılık, işgücü piyasası ve dolayısıyla yoksullukla bağlantılı olarak karşımıza çıkabilmektedir. Bu kapsamda bir bireyin, çeşitli nedenlerle iş ve gelir güvencesinin olmadığı, sosyal korumadan yararlanmadığı bir işte çalıştırılmaya mecbur bırakılması ve bunun sonucunda içinden çıkamayacağı bir yoksulluğa düşmesi söz konusu ayrımcılığın somut bir örneğini oluşturmaktadır. Böyle bir durumda, başka bir ilişki kendiliğinden kurulmaktadır. İş ve gelir güvencesine sahip olmayan ve sosyal korumadan yararlanamayan birey, işverene bağımlı hale gelecek ve bu bağımlılığın esas olduğu yeni bir sosyo-ekonomik ilişki kalıbı ortaya çıkacaktır¹⁵⁷. Ülkelerin çoğunda özellikle yoksul ülkelerde istihdam kırılığandır. Dünya nüfusunun çoğunluğu sosyal güvenlik kapsamı dışında olan enformel, yarı formel ve geçici işlerde çalıştırılmaktadır¹⁵⁸. Örneğin Orta Doğu ve Kuzey Afrika'daki bazı ülkelerde sosyal güvenlik kapsamı, formel sektördeki çalışanların sadece küçük bir oranı ile sınırlıdır. Bununla birlikte bütün kötü işler enformel sektörde yapılmaktadır¹⁵⁹. Güney Asya başka bir örneği oluşturur. Burada daha çok inanç, etnisite ve sosyal hiyerarşi kaynaklı ayrımcılıklar bağlamında, yoksul hanehalklarından bir kısmı

¹⁵⁴ Temiz, Yoksulluk, s. 68.

¹⁵⁵ Maham Tariq, Asma Idrees, Muzammil Abid, Tanzila Samin, "Rationale Effects of Poverty In Pakistan", **International Journal of Research in Business Management**, Cilt: 2, Sayı: 6, Jun 2014, s. 4.

¹⁵⁶ Samir Radwan, "Good Jobs, Bad Jobs, and Economic Performance: A View from the Middle East and North Africa Region", **Employment and Shared Growth Rethinking the Role of Labor Mobility for Development**, (Ed. Pierella Paci - Pieter Serneels) The World Bank, 2007, Chapter 3, s. 42.

¹⁵⁷ Temiz, Yoksulluk, s. 75.

¹⁵⁸ Elliott Harris, "Financing Social Protection Floors: Considerations of Fiscal Space", **International Social Security Review**, Cilt: 66, Sayı: 3-4, 2013, s. 112.

¹⁵⁹ Radwan, s. 42.

diğerlerine göre emek piyasasında daha fazla istismar edilmekte ve borç köleliğine maruz kalmaktadır¹⁶⁰.

Yoksulluğun ortadan kaldırılması için gösterilen çabanın merkezinde istihdam yer alır. Bu konuda, daha faydalı bir araç bulunmamaktadır. Gerçekten herhangi bir zorlama olmaksızın bireylerin özgür iradeleri ile istihdam edildiği uygun işler kadar, yoksulluğu ortadan kaldırmaya yarayacak başka bir unsur daha bulunmamaktadır. Bilindiği üzere uygun iş yaratılması, bir yandan insan haklarına vurgu yapmakta, öte yandan adil bir büyüme aracılığıyla yoksulluğun ortadan kaldırılması hedefine odaklanmaktadır. Bununla birlikte, günümüzde halen pek çok kişi ne kendisi ne de ailesi için yeterli gelir elde edebildiği işlerde çalışmakta; verimlilik ve ücret düşüklüğü nedeniyle bir türlü yoksulluktan kurtulamamaktadır¹⁶¹. Özellikle düşük gelirli ülkelerdeki yoksulluk işsizlikten ziyade düşük ücretli istihdam ile ilgilidir¹⁶². Çoğunlukla enformel sektörde çalışanlar yoksulluklarından kurtulamamaktadırlar hatta tam zamanlı çalışmalarını bile onları yoksulluktan kurtarmaya yetmemektedir¹⁶³.

Üretken istihdama erişim yoksulluğun ortadan kaldırılmasının en etkili yollarından biridir¹⁶⁴. Bununla birlikte üretken istihdam yoksulluğun azaltılmasında insan yaşamına yaraşır bir iş yaklaşımının bir parçasıdır. Bu nedenle istihdam yoksulluğun azaltılması için ciddi bir önem arz etmektedir¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Temiz, Yoksulluk, s. 75.

¹⁶¹ Kapar, Uygun İş, s. 195.

¹⁶² Paci ve Serneels, s. 13.

¹⁶³ ILO, **World Employment and Social Outlook 2016: Transforming Jobs to End Poverty**, International Labour Office, Geneva, 2016, s. 169.

¹⁶⁴ ILO, "Gender, Poverty and Employment: An ILO Approach", **ILO International Training Centre, Module on Gender, Poverty and Employment**, Globalisation and Livelihood Options of People Living in Poverty / International Labour Organisation, 2008.s. 1.

¹⁶⁵ ILO, "Productive Employment for Poverty Reduction and Development", **Governing Body**, Committee on Employment and Social Policy, International Labour Office, 289th Session, Geneva, March 2004, ss. 2, 7.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İSTİHDAM POLİTİKALARI

I. İSTİHDAM POLİTİKASININ AKTÖRLERİ

Gelişmekte olan ülkeler gibi Türkiye’nin de ciddi sorunlarından biri olarak değerlendirilen istihdama çözüm bulmak, başta endüstri ilişkilerinin aktörleri olmak üzere tüm sosyal tarafların uzlaşması olmadan gerçekleşemez¹⁶⁶.

İstihdam politikasının hazırlanması ve uygulamaya konulması işçi sendikaları, işveren ve/veya işveren sendikaları ile devletin katıldığı bir süreç dayanmaktadır. İşçi sendikaları çalışma ve yaşam koşullarını belirlemek üzere, işveren veya işveren sendikaları birikim sürecine tek yanlı müdahale etmek için süreçte yer alırlar. Bu anlamda işveren tarafı günümüzde üretim faktörleri üzerinden işgücü piyasasını biçimlendirmekte tek egemen güç haline gelmiştir. Müdahaleci ve düzenleyici olan devlet ise yansız ve nesnel taraf olarak sorumluluk üstlenmiştir.

A. İşçi Sendikaları

İşçi sendikaları istihdam politikalarının belirlenmesinde etkin ve işlevsel olmakta güçlüklerle karşılaşmaktadır. İşgücü piyasasındaki değişim istihdam politikasının aktörlerinden biri olan işçi sendikalarını işverenlerle uzlaşmaya zorlamakta ve kimi zaman istemeden işbirliği yapmak zorunda bırakmaktadır. Gerçekten, küreselleşme sürecinde artan rekabet piyasada esneklik ve düzensizleştirmeyi dayattıkça işgücünü koruyucu önlemlerden taviz verilmesi istenmektedir. Bu da çatışmacı bir ortamının doğuşuna yol açmaktadır. Buna karşılık, emek ve sermaye arasında paylaşım sorunlarının dışa vurulduğu işgücü piyasasını düzenlemek, denge sağlamak ve bir uzlaşmaya varmak güç, hatta olanaksız hale gelmektedir. Gerçekten, günümüzde krizlerin de yansıma biçimlerinden biri olan işsizlik ve giderek yoksulluğun artması çeşitli çekişme ve çatışmaları beraberinde

¹⁶⁶ Aziz Çelik, “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, (Der. Ahmet Makal), TÜRK-İŞ/Ankara Üniversitesi SBF/Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2012, s. 16.

getirmektedir. Bu bağlamda istihdam politikası emek ve sermaye arasında uzlaşmanın simgelerinden biri haline gelmektedir.

İşçilerin çalışma ve yaşam koşullarındaki gerileme, efektif talep yetersizliğine yol açmış; temel gereksinimlerin bile karşılamasında ciddi güçlükler baş göstermiştir. Bununla birlikte, süreçten işçiler kadar işverenler de olumsuz etkilenmişlerdir. İşçilerin aynı zamanda tüketici ve müşteri olduğu gerçeğinden hareket edildiğinde, işletmelerde de ciddi kayıplar yaşanmıştır. Dolayısıyla işverenlerin gelirlerinde de aşağı yönlü bir baskı oluşmuştur. Böyle bir yapı içinde işletmelerin sermaye birikim mekanizmaları da tıkanmıştır ve işletmeler de bu tıkanmayı borçla aşmaya çalışmışlardır. Ancak, borcun çözüm yolu olarak görülmesi de kökten yanlıştır. Bu haliyle ancak işçilerin çalışma ve yaşam koşulları daha da kötüleşir ve işletmeler borçlanmayı bir çözüm yolu olarak gördüklerinden ellerine geçen sınırlı tutarla daha fazla gelir elde edemeyecekler ve yavaş yavaş piyasadan çekileceklerdir. Kapanan işletmeler ile birlikte işsiz kalanlar bağlamında elde edilen gelir daha da azalacak; yeni bir işyerine giriş – en azından kısa vadede - mümkün olmayacak ve sonuçta yoksulluk kurumsal hale gelecektir.

Bu bağlamda, 24 Nisan 2001 tarihinden itibaren Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun'un amacı, “ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam oluşturarak, danışma niteliğinde ortak görüş belirlemek için oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kuruluşunu, çalışma esas ve yöntemlerini düzenlemek” olarak ifade edilmiştir. Bunun yanında, ekonomik ve sosyal tarafların, hükümet tarafından izlenecek ekonomik ve sosyal politikalarının oluşumuna katılmalarını sağlamak, devlet ve taraflar arasında ve tarafların kendi içindeki uzlaşma ve işbirliğini geliştirecek çalışmalar yapılması öngörülmektedir.

4 Nisan 2004 tarihli Çalışma Hayatına İlişkin Üçlü Danışma Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre ise, teşekkülü, görev ve yetkileri, organları, toplanması, çalışma usul ve esasları bu yönetmeliğe göre belirlenen Üçlü Danışma Kurulu, “çalışma barışının ve endüstri ilişkilerinin geliştirilmesi, çalışma yaşamıyla ilgili mevzuat çalışmalarının ve uygulamalarının izlenmesi, hükümet ile işveren, kamu görevlileri ve işçi sendikaları

konfederasyonları arasında etkin bir danışmanın gerçekleştirilmesi” hedefi ile kurulmuştur.

Ayrıca AB’ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı’na göre, bütün sendikal hakların hem AB ölçütlerine hem de UÇÖ sözleşmelerine uygun olması sağlanmalıdır. Bu doğrultuda, ülkemizde günümüze kadar varlığını sürdüren söz konusu hakları kısıtlayıcı niteliği bulunan tüm kısıtların ortadan kaldırılması, özel sektörü de kapsayacak bir mevzuatın gözden geçirilerek yürürlüğe konulması gerekmektedir¹⁶⁷.

Ancak Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Üçlü Danışma Kurulu kararlarında yer alan işçi ve işçi sendikalarının diğer aktörler ile uzlaşma ve işbirliği sağlaması gerekliliği ifade edilmesine rağmen, üç tane işçi konfederasyonunun görüşleri Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı’nda yer verilmemiştir. Hatta işçi tarafını oluşturan Türk-İş, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Hak-İş’in hazırlık çalışmalarında da tam olarak yer aldığı söylenemez. İşçi örgütlerinin tamamı, Ulusal İstihdam Stratejisi’nde yer verilen politikalara karşı olduklarını açık bir biçimde ifade etmektedirler. Bu durum, Ulusal İstihdam Strateji Taslağı’nın gerekçeler kısmında yer verilen stratejinin sosyal tarafların katılımının sağlanarak hazırlanması ifadesi ile bağdaşmaz. Bununla birlikte, işçi tarafının destek vermediği bu strateji, işveren tarafından olumlu olarak değerlendirilmekte ve destek bulmaktadır. Üç işveren örgütü Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ve Türkiye Sanayici ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD)’ın “Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri” ile bu strateji eşleştirildiğinde, gerek içerdiği konu ve görüşler, gerekse de ifade biçimleri bakımından büyük benzerlikler göze çarpmaktadır. Nitekim işçi sendikalarının destek vermediği Ulusal İstihdam Stratejisi’nin içeriğinin oluşumunda, işveren tarafının görüşleri belirleyici olmuştur. Bu nedenle, Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı’nın ulusal nitelik taşımadığı, daha çok sınıfsal bir içeriğe sahip olduğu ve işveren tarafının görüşleri alınarak hazırlandığı görülmektedir. Ulusal İstihdam Stratejisi, sosyal diyalog gereklilikleri temelinde tasarlanmadığından, işçi tarafının istemlerini dikkate almayan, sadece taraflardan birinin isteklerinin yer bulduğu bir belgedir. Taslakda geçen “Stratejinin hazırlanması ve uygulanması kısmında başarılı

¹⁶⁷ Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, **Avrupa Birliği’ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, II. Aşama Haziran 2015 - Haziran 2019**, s. 120.

olunması için istihdam politikalarının aktörlerinin karar alma süreçlerine etkin katılımı esastır” ifadesi ile birlikte, taslağın hazırlanma süreci değerlendirildiğinde sosyal diyalogun tesis edilmediği¹⁶⁸ açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

Tüm bunlara rağmen istihdam politikalarının oluşturulmasında işçi sendikalarının ilgi gösterdiği söylenemez. İşveren ve işveren sendikaları ise politikaların belirlenmesi sürecinde etkin taraf olarak görülmektedir.

B. İşveren ve İşveren Sendikaları

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (o zamanki adıyla Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı), Türkiye İş Kurumu ve TOBB ile imzalanan, “Mesleki Eğitim ve İstihdam Seferberliği Protokolü”ne göre, kurumlararası etkin bir işbirliği mekanizmasının oluşturulması ve bu mekanizmanın işleyişi içinde, işverenlere yönelik olarak danışmanlık hizmet sunumu, stajyer gereksinimlerinin karşılanması ve sonuçta işgücü temini gibi uygulamaların; işçilere yönelik olarak ise, danışmanlık hizmet sunumu, mesleki eğitim kursları düzenlenmesi ve istihdam sağlanması gibi uygulamaların devreye sokulması planlanmıştır¹⁶⁹.

Bunun yanında, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) ile İŞKUR arasındaki “Uygulamalı Girişimcilik Eğitimi İşbirliği Protokolü”ne göre ise, öncelikle girişimcilik kültürünün toplum içinde giderek benimsetilmesi, iş kurma ve bunu sürdürme konusunda gereken niteliklere sahip girişimcilerin sayısının artırılması ve böylece dolaylı olarak istihdama katkı verilmesi genel amaç olarak belirlenmiştir. Bu sayede başarılı girişimciler, bir yandan iş fikirleri kapsamında iş planlarını hazırlarken, öte yandan da üstlendikleri sorumluluğun bilincinde olarak işsizlik sorunun çözümünde pay sahibi olacaklardır. Bu kapsamda, KOSGEB tarafından eğitim programları düzenlenmekte, ayrıca çeşitli hibeyle de yeni girişimciler desteklenmektedir¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Aziz Çelik, “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, (Der. Ahmet Makal), TÜRK-İŞ/Ankara Üniversitesi SBF/Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2012, ss. 16, 18-20.

¹⁶⁹ TAEM, **Aktif İşgücü Hizmetleri**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları-10, Ankara, 2017, s. 186.

¹⁷⁰ TAEM, s. 192.

Bunların dışında bir de özel istihdam bürolarının karışımından söz edilmelidir. Bilindiği üzere bu bürolar, aralarında iş sözleşmesi bağladığı işçileri, geçici süreyle başka işletmelere devretmektedirler. Bu anlamda, bir tarafında işçinin bulunduğu ancak işveren tarafında ise, iki farklı aktörün yer aldığı “üçlü iş ilişkisi” oluşmaktadır. İşveren tarafını, özel istihdam bürosu ile işçinin bağımlı olarak iş gördüğü diğer işletmeden oluşur. Bu bürolar aracılığıyla istihdamda, bölgesel kapsamda son yıllarda artış eğilimi olduğu söylenebilir. Avrupa Özel İstihdam Büroları Konfederasyonu (Eurociett) verileri dikkate alındığında, 2011 yılında 12,4 milyon işçinin bu şekilde istihdam edildiği ve bu kişilerin toplam çalışan sayısına oranının yüzde 1,6 olduğu görülmektedir¹⁷¹. Bu mekanizmanın, dönemsel olarak artan işgücü isteminin karşılanması açısından önemli bir işlev gördüğü ileri sürülmektedir. Üstelik bu sayede, genç ve/veya kadın işgücü ile uzun süreli işsiz kalmış kişi gruplarının istihdam edilebilirliklerinin de artacağı; bu kesimlerin hem iş bulma olanaklarının hem de çalışma koşullarının da iyileşeceği¹⁷² savunulmaktadır.

2002 yılının sonunda TİSK, istihdam politikasına ilişkin bir seminer düzenlemiştir. Seminer sonunda, ülkemizdeki en büyük sorunlar makroekonomide istikrar sağlanamaması, enformel sektörün hacminde ve işsizlik oranındaki artış olarak sıralanmıştır. Bu doğrultudaki görüşler, diğer sermaye çevrelerince (TÜSİAD, TOBB, vb.) de çeşitli mecralarda dillendirilmektedir. Ancak, sorunların neler olduğu konusunda bir uzlaşma sağlansa da çözüm önerileri farklılık arz etmektedir. Sermaye çevreleri, esnek istihdam düzenlemeleri, işletmelere yönelik teşvikler, özelleştirmeler ile koşul bağlı ücretlendirme mekanizması gibi unsurlara odaklanmakta; işçi sendikaları ise sayılanların büyük bir çoğunluğuna karşı direnç göstermektedirler¹⁷³.

C. Devlet

İstihdam sağlamanın, kamuya özgü bir görev olduğunun kabulünden hareketle, devletçe yürütüleceği fikri Avrupa ülkeleri tarafından uzun zamandan beri kabul edilmiş ve bu görev kanunlarla tanımlanmıştır. Tam istihdamı bir hedef olarak

¹⁷¹ ÇSGB, **Ulusal İstihdam Stratejisi (2014–2023)- Eylem Planları (2014–2016)**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), Çalışma Genel Müdürlüğü, Ankara, Kasım 2014, s. 29.

¹⁷² ÇSGB, s. 29.

¹⁷³ İnsan Tunalı, **İstihdam Durum Raporu: Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması**, Türkiye İş Kurumu, 2003, (Durum Raporu), s. 92.

kabul eden hükümetlerin üstlendikleri görevlerin başında istihdamın geliştirilmesi ve işsizlikle mücadele için işgücüne nitelik kazandırmak, emek piyasasının gelişimini izlemek ve özellikle yerelde girişimcileri desteklemek gelmektedir¹⁷⁴.

Devletin endüstri ilişkilerinin taraflarından biri olarak, bir yandan yasama faaliyetiyle, öte yandan da politikaların belirlenmesi ve uygulanması yoluyla emek piyasasına gerek doğrudan gerekse de dolaylı müdahaleleri bulunur. Müdahale, asgari ücretten emeklilik ikramiyesine kadar emek sahipleri açısından pek çok gelir kaleminin belirlenmesi ile sigorta primleri, kıdem tazminatı ve işsizlik sigortasından idari para cezalarına kadar sermaye sahipleri açısından pek çok maliyet kaleminin belirlenmesi gibi zıt uçlardaki unsurlar aracılığıyla gerçekleştirilir. Söz konusu müdahaleler çerçevesinde oluşan karmaşık yapı içinde, sunum yanını hanehalklarının kararlarının oluşturduğu, istem yanını ise girişimcilerin kararlarının oluşturduğu bir etkileşim ortaya çıkar. Kuşkusuz her iki tarafın davranışları, bu yapı içindeki unsurlara bağlı olarak biçimlenmektedir¹⁷⁵. Bu bağlamda müdahaleci ve düzenleyici olan devlet istihdam politikalarının hazırlanmasında ve oluşturulmasında yansız ve nesnel taraf olarak sorumluluk üstlenmiştir.

Bu müdahaleyi devlet, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Bakanlık içindeki belki de en önemli bağlı kuruluş olan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) da uygulamaları itibari ile müdahalenin somut görünümünü ortaya koyar. SGK, 2000 yılı öncesinde bağımsız bir yapıda işlev gören üç farklı kurumu bir araya getirmiş çatı kurumdur. Bu çatı içinde bağımlı emekçilerin sosyal korumasını sağlayan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), bağımsız emekçilerin sosyal korumasını sağlayan Bağ-Kur ve evvelki ismi İş ve İşçi Bulma Kurumu iken günümüzde de temelde işsizlik sigortası uygulamasını yürütme işlevini üstlenen İŞKUR bulunmaktadır.

İŞKUR, işsizlik sigortasını yürütmenin yanında, mesleki eğitim, mesleki bölümlendirme ve danışmanlık gibi hizmetleri aracılığıyla da istihdam sorununa katkı sunma işlevi de görmektedir¹⁷⁶. İŞKUR iş ve kariyer danışmanlığı, sosyal danışmanlık, işgücü piyasası bilgisi, işe yerleştirme ve eğitim ihtiyaçlarının

¹⁷⁴ Berrin Ceylan Ataman, “Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri”, **Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, (Der. Berrin Ceylan Ataman), Siyasal Kitapevi, 2010, s. 22.

¹⁷⁵ Tunalı, Durum Raporu, s. 104.

¹⁷⁶ Tunalı, Durum Raporu, s. 85.

değerlendirilmesi ve uygun eğitime yönlendirilme şeklinde görevleri üstlenmektedir. Bununla birlikte geçici çalışma programlarına da iş arayanları yönlendirmektedir¹⁷⁷.

İŞKUR dışında da istihdam politikalarının etkinliğini artırıcı faaliyetleri düzenleyen kurum ve kuruluşlar bulunur. Bunlar, küçük ve orta büyüklükteki işletmelere danışmanlık hizmeti sağlayan KOSGEB, bazı bakanlıklar (örneğin Milli Eğitim ile Turizm ve Kültür Bakanlıkları), bakanlıklara bağlı kuruluşlar (örneğin Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü), belediyeler, eğitim kurumları, özel istihdam büroları ve diğer bazı kurumlardır¹⁷⁸.

II. İSTİHDAM POLİTİKASININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

A. Esneklik

Pasif ve aktif istidam politikaları arasındaki en önemli farklılıklardan biri, bu politikalardan ilkinin iş mevzuatında yer bulması ve temel haklardan biri olarak nitelendirilmesidir. Bu politikaların uygulanması ya da kaynakların aktarılması bu politikaları yürüten kuruluşların inisiyatifinde değildir. İşsizlik sigortası kapsamında ödenek almaya hak kazanan bir bireyin, hak ettiği ödeneğin kendisine verilip verilmemesi bir tercih meselesi değildir. Kişi hak etmiş ise, hakedişini ödemek hukuki bir zorunluluktur. Oysa aktif istihdam politikalarında ise, kapsamda yer alan kişilere ve kuruluşlara özgü esneklikler sağlanarak, piyasaya müdahale söz konusu olmaktadır. Aktif istihdam politikaları da aynı pasif istihdam politikaları gibi hukuki bir zemine otursa da temelde esnek bir yapı oluşturulmuştur. Politikayı yürütecek kurumun belirlenmesinden uygulanacak programın seçimine, hedef kitlenin belirlenmesinden programın içeriğine kadar neredeyse tüm alanlarda esneklikler sağlanmaktadır.

Bu esnek yapı içinde, aktif politikaların tasarımı, gerçekleştirilmesi ve etkilerinin ortaya konulup değerlendirilmesinde hem eşgüdüm hem de sosyal diyalog zorunlu unsurlardır. Her ne kadar bu politikaları yürütecek kuruluşlar yasalarla

¹⁷⁷ Peter Auer ve Natalia Popova, **Labour Market Policy for Restructuring in Turkey: The Need for More Active Policies**, International Labour Organization, Employment Paper 2003/51, Geneva, 2003, s. 23.

¹⁷⁸ Hatice Nur Germir, **Türkiye’de İstihdam Politikalarının Etkinliği**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s. 58.

belirlenmiş olsa da, politikaların işleyebilmesi ve hedeflenen sonuçlara ulaşabilmesi için bu kuruluşların ilgili kurum ya da kuruluşlarla diyaloga girmeleri ve bu diyalogu sürdürmeleri gereklidir¹⁷⁹. Bir diğer ifadeyle hedef kitleleri doğru seçmek, hedef kitlenin gereksinimlerine uygun politikalar geliştirmek, büyüklükleri farklı düzeyde seçip, daha esnek bir şekilde uygulanmasını sağlamaya dikkat etmek gerekmektedir¹⁸⁰.

İşletmenin rekabet gücünü korumak ve artırmak gereği ile yaygınlaşan esneklik arayışları ile teknolojik dönüşüm, işçinin zaman kullanımını görece daha bağımsız yapabilmesi ve istihdam oranlarının artırılıp işsizliğin düşürülmesi gibi nedenlerle iş süresini esnek kılma anlayışı yaygınlaşmıştır¹⁸¹. Özellikle ekonomik durgunluğun yaşandığı ve işsizliğin ortaya çıktığı dönemlerde iş süresinin yeniden düzenlenmesi taleplerinin arttığı görülmektedir. Bu nedenle, iş süresine ilişkin düzenlemelerde işçi sağlığı, iş güvenliği, işçinin dinlenme ve özel yaşamı için boş zaman bırakılması gibi uzun vadeli amaçların her dönemde önemlerini korumakla birlikte günümüzde işsizliğin azaltılması amacının ön plana çıktığı görülmektedir¹⁸².

İş sürelerinin esnekleştirilmesi sadece çalışanlar ve sendikalar tarafından değil, hükümetler tarafından da sempati ile yaklaşılacak olmuştur. Çünkü ciddi bir toplumsal sorun olarak algılanan kronik işsizliğin, yeni yaratılan istihdam alanlarıyla çözülemeyeceği görülmüş ve böylelikle atipik istihdam modellerinden biri olan iş paylaşımı hükümetler tarafından da desteklenmiştir. Çünkü istihdam olanağı elde edemeyen bireye, hiç olmazsa “kısmi süreli ve düşük ücretli” bir işin temini önemli bir avantaj olarak değerlendirilmiştir. Bu anlamda kısmi çalışmanın önü açılarak, ortaya çıkan çalışılması gereken süre, işsizlikle mücadelede bir yöntem olarak¹⁸³ varsayılmaktadır.

İşletmelerin esneklik gereksinmesi ile çalışanların korunması arasındaki duyarlı dengenin sağlanması ve sürdürülebilmesi için iş süresinin

¹⁷⁹ Recep Varçın, **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2004, ss. 4-5.

¹⁸⁰ Şerife Türcan Özşuca, **Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 149-150.

¹⁸¹ Öner Eyrenci, “Türkiye’de Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesi”, **Çalışma Hayatında Esneklik**, Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı, Çeşme Altın Yunus 27-31 Ekim 1993, İzmir, ss. 163,164.

¹⁸² Tijen Erdut, “İş Süresinin Yeniden Düzenlenmesi”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı: 5, Cilt: 6, Eylül 1992, ss.15-16.

¹⁸³ M. Kemal Öke ve Senem Kurt, “Yeni Süreç ve Sendikaların Temsil Sorunu”, **İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, (Der. A. H. Köse – F. Şenses – E. Yeldan), 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 412.

bireyselleştirilmesinin gelir dağılımı üzerindeki etkileri de hesaba katılmalıdır. Çünkü iş süresi esnekliği doğal olarak ücret esnekliğini de beraberinde getirmektedir. Bu da işletme için işgücü maliyetlerinden tasarruf olanağı tanırken, çalışanların gelirlerini ve sosyal sigorta primlerini azalttığı hatta kimi zaman ortadan kaldırdığı gibi, vergi gelirini de düşürecektir¹⁸⁴.

Nitekim küreselleşme süreci itibari ile ulusal mevzuatta da yer bulan istihdamın esnekleştirilmesine ilişkin uygulamalar, esasen yeni liberal ideolojinin ortaya koyduğu yeni bir istihdam biçimine ilişkin gereklilikler bağlamında ortaya çıkmıştır. Yeni liberal ideoloji, bu istihdam biçimini maliyet düşürülmesi aracılığıyla rekabet gücünün elde edilmesi, durgunluk ve krizlerin önlenmesi, istihdam sorununun da çözümü adına geliştirdiğini savunmaktadır¹⁸⁵.

B. İstihdam Edilebilirlik

İstihdam edilebilirlik kavramı, işsizlerin nitelik bakımından zenginleştirilmelerini ifade etmektedir. İstihdam edilebilirlik, bireysel temelde, işe ilişkin beceriler, zeka ve davranış ile toplumsal ve demografik koşullar gibi üç unsurdan oluşur. İstihdam edilebilirliğin sağlanması, işgücünün en başından itibaren desteklenmesini gerektirir. Bu destek ise, eğitimde fırsat eşitliğinin yaratılması, işgücünün nitelik gelişiminin tasarlanması ve işletmelerin üretim ve rekabet için gereksinim duydukları niteliklerin kazandırılmasıyla sağlanır¹⁸⁶.

Devlet, çeşitli eğitim ve danışmanlık hizmetleri sunarak, işsizleri işletmelerin istemlerine uygun niteliklerle donatır. Bu kapsamda, genç işsizlere kısa vadede eğitim ve staj olanakları sağlanmaktayken; yetişkinlere toplamda 1 yılı geçmeyen

¹⁸⁴ Zeki Erdut, "Avrupa Birliği'nde İş Süresinin Düzenlenmesi ve Türkiye", **Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Mayıs – Ağustos, 2002, s. 18.

¹⁸⁵ Anıl Mevlüt Güven, "Ülkemizde Neo-Liberal Politikalar Sonucu Sendikasılaşdırma ve Çözüm Önerileri", **12. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi**, Türkiye İşçi Sendikaları Konferansı (TÜRK-İŞ) Yayını, Ankara, Ocak 2011, s. 398.

¹⁸⁶ Nazan Öksüz, **Mesleki Eğitim Kurslarının Kadınların İstihdam Edilebilirliğine Katkısı ve İŞKUR'un Üstlenebileceği Roller**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007, ss. 28-29.

ama daha uzun bir zaman dilimine yayılan vade içinde eğitimin yanında kariyer rehberliği gibi olanaklar da sunulmaktadır¹⁸⁷.

Günümüzde istihdam edilebilirlikle bir tutulan mesleki eğitim, çalışanları hızla değişen ve giderek çok şey gerektiren iş dünyasına hazırlanmak ve çalışanların istihdam edilebilirliğini iyileştirmek için faydalanılan araçlardan biridir. Bu araç bireyin bir iş bulması, işini koruması, verimliliğini ve bir ücret elde etme perspektiflerini iyileştirmesi, işgücü piyasasında rekabete etkin olarak karşılık vermesi ve mesleki akılcılığını güvence altına alması, işgücü piyasasının yeni perspektifleri içinde öğrenmeyi öğretmesi, ekonomik ve sosyal yaşamla tam olarak bütünleşmesi ve genel olarak bilgiye, iletişime ve teknolojilere dayalı bir toplumda doyurucu biçimde çalışması ve yaşaması yeteneğini kapsamaktadır¹⁸⁸.

Esnekliğin işgücü piyasalarında giderek yaygınlaşması, istihdam koşullarının dönüşümü bağlamında işgücü açısından bir güvencesizlik sorunu doğurmuş; buradan hareketle bir önlem mekanizması olarak “güvenceli esneklik” yaklaşımı başta AB ülkelerinde ve diğer birçok ülkede gelişim göstermiştir. Bu yaklaşım, emek piyasasında esneklik ile güvencesinin bileşimini yansıtır. Bileşim, bir yandan işletmelerin rekabet gücünün arttırılabilmesi için işgücü piyasasının esnek bir yapıya kavuşturulmasını, öte yandan da işgücüne istihdam güvencesi sağlanmasını içermektedir. İstihdam güvencesi, standart dışı çalışma biçimlerini önceleyen ve tek bir işyerine bağımlılığın dışına çıkıldığı bir anlayıştır. Bir önceki dönemde, bir işyerine bağlı biçimde istihdamı sürdürebilmeyi içeren işgüvencesinin yerini, günümüzde istihdam güvencesi almıştır. Bu kapsamda, aktif politikalar aracılığıyla işsizlerin ve hatta istihdam edilenlerin¹⁸⁹ istihdam edilebilirliklerindeki artış, hükümetlerin daha çok aktif istihdam politikaları uygulamaları gerekliliğini sağlamıştır¹⁹⁰. İş güvencesinin yerine istihdam edilebilirlik geçerken, iş güvencesi, hukuksal bir güvence olarak görülmemekte ve kişinin kendi beceri ve kapasitesine

¹⁸⁷ Mehmet Rauf Kesici ve Ahmet Selamoğlu, “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm”, “İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 2, Haziran 2005, s. 35.

¹⁸⁸ Erdut, Küreselleşme, s. 214.

¹⁸⁹ ÇSGB, s. 27.

¹⁹⁰ Mustafa Kemal Biçerli, **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Sayı: 1563, Eskişehir, 2004, (Aktif İstihdam), s. 71.

bırakılmaktadır. Kısaca iş güvencesi artık piyasa koşullarına göre biçimlenmektedir¹⁹¹.

Öte yandan toplumsal olarak nitelikli bir tam istihdam yerini bireysel nitelikli “tam istihdam edilebilirlik” yaklaşımına bırakmıştır. Bu anlamda sosyal yardımlara bağımlılığın ile işsizliğin bireysel yetersizlik ve tercihlerden kaynaklandığı savunulmuştur. Pasif istihdam politikaları uygulamalarının ahlaki yapıyı ve çalışma etiğini bozduğu ileri sürülmektedir. İşgücü piyasasına uyum sağlayamayan birey dışlanır ve işsiz kalır veya işgücü katılamaz. Dolayısıyla bireyin işgücü piyasasına uyum sağlaması anlamına gelen istihdam edilebilirlik kavramına vurgu yapılmaktadır. İşsizliğin ve birlikte yoksulluğun ekonomik ve sosyal unsurlardan etkilendiği bu yaklaşım bakımından gözardı edilmektedir. Bu bağlamda sorunun aktif istihdam politikaları aracılığı ile bireysel olarak çözülebileceği varsayılmaktadır¹⁹².

1. İş Bulma ve İşe Yerleştirme

Kamu sektörü ve özel sektör tarihsel süreç içerisinde dönemin ekonomik ve sosyal koşullarına bağlı olarak iş ve işçi arayanları istihdam hizmetleri ile bir araya getirmeyi amaçlamıştır. Bu hizmetlerin yürütülmesinde iki yaklaşım benimsenmiştir. İlki, iş bulma ve işe yerleştirme hizmetlerinin çoğunu kamu istihdam kurumunda merkezileştiren bir temel yaklaşımdır. İkincisi ise kamu istihdam kurumlarından ayrı olarak özel istihdam bürolarını da olanak tanıyan birliktelik yaklaşımıdır. Birliktelik yaklaşımında devletin tekeli olmayıp, özel istihdam bürolarına belirli çalışma esaslarına göre faaliyet hakkı tanınmaktadır. Bu faaliyet hakkı yetkili makamın izni ile gerçekleşmektedir. Bu durumda özel istihdam bürolarının çalışma esasları ülke mevzuatında belirtilmektedir. Birlikte çalışma modeli olarak da ifade edilen bu sistem denetime açık olmakla birlikte, UÇÖ'nun rekabet ve tamamlayıcılık içinde işgü piyasalarının düzenlenmesi esasına dayanmaktadır¹⁹³.

¹⁹¹ Çelik, s. 22.

¹⁹² Recep Kapar, “Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağında İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisi”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, (Der. Ahmet Makal), TÜRK-İŞ/Ankara Üniversitesi SBF/Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2012, (Ulusal İstihdam), s. 67.

¹⁹³ Ali Kemal Sayın, **Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları**, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayın Sayı: 324, Ankara, 2002, ss. 45-47.

İşe yerleştirme hizmeti, işsizler ile işgücü gereksinimi olan işletmeleri bir araya getirmeyi amaçlayan bir uygulamadır. Bu amaç çerçevesinde, kamunun yetkili kurumları tarafından iş aramaya ilişkin danışmanlık, görüşme teknik ve yöntemleri ile rehberlik gibi hizmetler söz konusudur. Bu hizmetler, çok uzun bir dönem boyunca sadece kamu kurumları tarafından sunulmuş, bu alanda bir çeşit tekel oluşmuştur. Ancak, özellikle bilişim teknolojilerinin dönüşümünden sonra, kamunun bu konuda yetersizliği gündeme getirilmiştir. Bundan dolayı, oluşan tekel yapı son bulmuş; kamunun denetim ve gözetimi dahilinde özel istihdam büroları da bu sürece müdahil edilmişlerdir. Sonuç itibari ile günümüzde, yer verilen uygulamalar sadece kamu kurumları tarafından değil, aynı zamanda bu bürolar aracılığıyla da yürütülmektedir¹⁹⁴.

İŞKUR'un kuruluşu ile başlayan işe yerleştirme hizmetleri, bugün hala güncelliğini koruyan, işçi ve işveren arasında köprü kuran son derece önemli bir faaliyettir. İŞKUR, istihdam kurumları için önemli bir performans göstergesi olan işe yerleştirme hizmetlerini, yurtiçinde işe yerleştirme ve yurtdışında işe yerleştirme hizmetleri biçiminde iki kanalda sunmaktadır. Özel İstihdam Büroları vasıtasıyla işe yerleştirme hizmetlerinde de etkin olarak görev alan İŞKUR, bu hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için çalışmalarını sürdürmektedir¹⁹⁵.

Yurtiçinde işe yerleştirme hizmetleri, açık bulunan işlere işçilerin yerleştirilmesi şeklinde verilmektedir. Bu hizmetin etkinlik kazanması için; işgücü piyasasının temel özelliklerinin belirgin bir biçimde ortaya konması ve yerel ve ulusal sosyo-ekonomik göstergelerin etkin bir şekilde izlenmesi gerekir. Esasen İŞKUR'un da temel görevi budur. İŞKUR, işgücü sunum ve istemini dengeme işlevi görmekte; işgücüne donanımına uygun işler, işletmelere de gereksinim duydukları niteliklere sahip işgücünü bulmaktadır¹⁹⁶.

Yurtdışı istihdam hizmetleri ile ilgili olarak İŞKUR, ulusal sınırlar dışındaki yerli ve/veya yabancı işletmelerin gereksinim duyduğu işgücünün temini, ayrıca gerek bu işçilerle gerekse de kendi olanakları ile yurtdışında iş bulan işçilerin kayıtları ile ilgili işlemleri yürütür. Burada önemli olan husus, yurt dışına gönderilen

¹⁹⁴ Şelale Uşen, "Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 2007/2, 2007, s. 71.

¹⁹⁵ İŞKUR, **Dünden Bugüne 1946-2011**, Türkiye İş Kurumu, İŞKUR Yayınları, Ankara, 2011, s. 29.

¹⁹⁶ İŞKUR, s. 29.

işçilerin 1960'lardaki Almanya göçünden farklı olarak, büyük çoğunlukla firmalarının kendi götürdüğü çalışanlardan oluşmasıdır. Her durumda, tüm işçilerin kayıtları İŞKUR tarafından gerçekleştirilmektedir¹⁹⁷.

Söz konusu bu hizmetler, 19 Şubat 2004'e kadar kamu tekelindeydi. Bu tarihte yayımlanan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği aracılığıyla değişmiştir¹⁹⁸. Özel İstihdam Büroları'nın amacı, işsiz kişi gruplarını donanımları ile uyumlu işlere olanaklı olduğu ölçüde kısa sürede ve maliyetsiz bir biçimde yönlendirmektir. Bu doğrultuda, kamu istihdam kurumları ile bir arada dünyanın pek çok ülkesinde hizmet vermektedirler. Türkiye'deki yapı içinde bu kurumlar, İŞKUR ile işbirliği yapmakta; rekabetten uzak daha çok birbirlerini tamamlayan bir işlev görmektedirler. İŞKUR'dan izin almak koşuluyla gerçek ve tüzel kişiler iş bulma ve işe yerleştirmeye aracılık faaliyeti yapmak üzere büro açabilmektedirler. Özel İstihdam Büroları yurtiçi ve yurtdışı iş bulma ve işe yerleştirme faaliyetinde bulunmaktadır¹⁹⁹.

İşverenlerin işgücü isteminde aranan şartlar ve iş arayanların meslek ve niteliklerinin karşılaştırılması ile işe yerleştirme hizmeti, uygun iş ve uygun kişiyi bir araya getiren hizmettir. Açık iş sayısı 2017 yılında 2.691.257 olmak üzere 2018 yılında açık iş sayısı 2.393.986 olarak tespit edilmiştir. Bu anlamda 2017 yılında 1.057.249 işsiz istihdamı sağlarken 2018 yılında % 18'lik artış ile 1.247.188 olmuştur. 1.240.308 işsiz ise özel sektörde istihdam edilmiştir²⁰⁰.

2. İşgücü Piyasasına Katılım

İşgücü piyasasındaki uyumu sağlamaya yönelik olan istihdam hizmetleri aynı zamanda çalışanlara meslek ve iş danışmanlığı hizmetleri vererek, çalışanların niteliklerini ve uygun mesleğe ve işe yönelmelerini sağlamaktadır. Kamu istihdam ofisleri, istihdam hizmetleri sağlarken bir yandan bu hizmetleri verdiği kesimlerden oluşturduğu bilgiler doğrultusunda aktif istihdam politikalarının tespit edilmesini sağlamaktadır.

¹⁹⁷ İŞKUR, s. 30.

¹⁹⁸ Biçerli, Aktif İstihdam, ss. 291-292.

¹⁹⁹ İŞKUR, s. 33.

²⁰⁰ Türkiye İş Kurumu, **2018 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, Ankara, Şubat 2019, <https://media.iskur.gov.tr/25441/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf> (08.06.2019), s. 36.

İşsizlik yardımı alanların kuruma kayıtlı olması ve bu kurumun işsizlerin işgücü piyasası içerisindeki hareketlerini gözleme şansının olması, işgücü piyasasının kontrol edilmesini sağlamaktadır.

Bu gözlemler doğrultusunda istihdam ofisleri işgücü piyasasına dahil edilmeyi bekleyen işsizleri ya da işsizlik yardımı alan işsizleri, kısa sürede istihdama dahil edilmeleri sağlamak amacıyla o kişilere yönelik aktif istihdam politikalarının uygulanmasını sağlamaktadır. Örneğin, işgücüne istemin daha yoğun olduğu mesleklerde, kuruma kayıtlı olan kişilerin niteliklerinin uygun olmaması ve ya işgücü istemini karşılayamayacak sayıda olması sebebiyle uyumluluğun eşleştirilememesi durumunda, istihdam ofisleri işsizleri ya bu mesleklere yönlendirir ya da kişilerin bu alanda mesleki bilgi almasını sağlamaktadır²⁰¹.

C. Gelirin Sürekliliği

Gelir aktarımının düzenli olması gelirin sürekliliğini sağlamaktadır. Çalışanlardan işsizlere yönelik gelir aktarımı işsizlik ödemeleri sistemi ile yapılmaktadır. Bu sistem ile gerçekleşen gelir aktarımı işgücü piyasasındaki gelir güvencesini yükseltmektedir. Aynı zamanda çalışanın ve hanehalkının gelirinde düzeni sağlayarak, makroekonomik sonuçların ortaya çıkmasında etkili olmaktadır²⁰².

Gelir güvencesi, bir bireyin temel insani gereksinimleri, istekleri ve beklentileri ile uyumlu olan bir gelirin sürekliliği olarak tanımlanmaktadır. Gelir güvencesi, bir kişinin ve bakmakla yükümlü olduğu hanehalkının yaşamını devam ettirebilmesi temel bir güvencedir. Gelirin yeterli düzeyde ve sürekliliği sağlanmalıdır²⁰³. Bir diğer ifadeyle gelirin yeterli ve düzenli olması gelir güvencesi olarak ifade edilmektedir²⁰⁴. Bu bağlamda gelir güvencesi yaşam kalitesi açısından önem arz etmektedir. Çünkü gelirin yeterli ve düzenli olmaması durumunda istenen ve beklenen yaşam düzeyine erişim mümkün olamayacağı gibi, kişilerin yaşamlarını ters biçimde etkileyecek büyük bir yoksulluk ve yoksunluk süreci yaşanabilecektir.

²⁰¹ Varçın, s. 25

²⁰² Recep Kapar, **Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik-Metal İş Yayınları, İstanbul, 2005, (Sosyal Koruma), ss. 112-113.

²⁰³ T. Erdut, Gelir Güvencesi, s.133.

²⁰⁴ ILO, **World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World**, Seventh Item On The Agenda, Geneva, November 2000, s. 1.

Bu nedenle gelir güvencesi gerek ekonomik gerek sosyal açıdan büyük öneme sahiptir²⁰⁵. Eğer gelir yetersiz ve düzensiz ise kişinin hayatını devam ettirmesi ve geçinmesini sağlamak için gelirin yeterliliği ve düzenliliği sağlanmalıdır²⁰⁶.

Ülkemizde toplumun zenginleşme ve çalışanların ve çalışmak isteyenlerin de uygun çalışma koşullarına erişme beklentilerini akılcı biçimde karşılayacak bir uygun iş kavramını yerleştirmek ve işgücü piyasamızın karşılıklı bağımlı olduğu işgücü piyasaları ile eşgüdümünü sağlamak gerekmektedir. Bir diğer deyişle, yurttaşlarımızın insan onuruna yaraşır bir şekilde yaşama kavuşmaları için gelir getirici istihdam olanaklarına ve toplumun da istihdam hacmine gereksinmesi bulunmaktadır²⁰⁷.

III. İSTİHDAM POLİTİKASININ UYGULAMAYA KONULMASI

A. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları genellikle işsizlere gelir desteği sağlamaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerdeki gelir destekleri pasif istihdam politikalarının temel müdahalesini oluşturmaktadır²⁰⁸. Bir diğer ifadeyle, işsizlere yönelik ekonomik bir güvence sağlamaya yönelik asgari düzeydeki tedbirleri kapsamaktadır. Bu politikaların istihdam edilebilirliği artırmaya ve yeni istihdam alanları oluşturmaya yönelik bir tedbir özelliği bulunmamaktadır²⁰⁹. İşsizliğin olumsuz sonuçlarının onarılması için oluşturulan pasif istihdam politikaları, istihdam olanağını belirli koşullarda kaybeden işgücüne, süresi ve içeriği önceden yasa ile belirlenen bir takım mali güvenceler verilmesine ilişkin uygulamalar içermektedir²¹⁰. Bu uygulamalar işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, işsizlik yardımı ve tazminatlar olarak sıralanmaktadır:

²⁰⁵ Faruk Sapançalı, **Toplumsal Açından Yaşam Kalitesi**, Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, İzmir, 2009, ss. 137-138.

²⁰⁶ Kapar, Sosyal Koruma, s. 10.

²⁰⁷ Erdut, Küreselleşme, s. 214.

²⁰⁸ Betcherman, ss. 35-36.

²⁰⁹ Mahiroğulları ve Korkmaz, s. 98.

²¹⁰ Koray, s.185.

1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortasına dair uygulama esaslarını ve kuralları düzenlemek ve bunun için gereken hizmetleri sağlamak amacıyla 4447 Sayılı yasanın onaylanması üzerine 25 Ağustos 1999'da İşsizlik Sigortası sistemi oluşturulmuştur²¹¹. İşsizliğin önlenmesi ve istihdamın korunması uygulamalarında etkili olmak işsizlik sigortasına dair hizmetleri yürütmek için 4904 Sayılı 25/6/2003 tarihli Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İŞKUR kurulmuştur. İşsizlik sigortasına ilişkin görevler SGK ile İŞKUR tarafından yerine getirilmektedir. Prim toplama yükümü SGK'ya ait iken; geri kalan işleyiş İŞKUR tarafından sağlanmaktadır²¹².

İşsizlik sigortası, kendi isteği dışında iş sözleşmesi sona eren bulan emek sahiplerinin mali kayıplarının bir süreliğine giderilmesini ifade etmektedir. Sosyal sigortaların kendine ait biçim ve nitelikteki bir dalı olan işsizlik sigortası, toplumların sahip olduğu ekonomik ve sosyal yapıya bağlı olarak değişen özellikler sergilemektedir. Bununla birlikte, işsizlik sigortası kurumuna sahip ülkeler için bazı ortak özellikleri de saptamak mümkündür. İşsizlik sigortası, öncelikle, işsizliğin yalnızca geçici çözüm yollarından biridir. İşsizlik sigortasından verilecek ödenekler, kuşkusuz, satın alma gücünü belirli bir düzeyde tutmaya katkıda bulunabilir, bu durum üretim ve istihdam düzeyinin azalmasını önleyebilir. Öte yandan, işsizlik sigortası, ulusal işsizlikle mücadele programlarının temel unsurlarını tamamlayan yalın bir kurumdur. İşsizlik sigortası, şayet işsizlikle mücadelede tek başına uygulamaya konulacak olursa, güçlükle işletilebilir. Aksine, işsizlik sigortasının işsizliği doğrudan azaltma amacı güden diğer programlarla yürütülmesi gerekmektedir²¹³.

Bu sigortanın finansmanı işveren, devlet ve sigortalılarca karşılanır. İşverenden yüzde 2, sigortalıdan yüzde 1 ve yine devletten yüzde 1 oranında prim kesintisi yapılır. Kısmi süreli çalışanlarla ilgili farklı bir uygulama tesis edilmiştir. Buna göre, isteğe bağlı sigorta kapsamında değerlendirilen kısmi süreli çalışanlar, bir

²¹¹ İnsan Tunalı, **Background Study on Labour Market and Employment in Turkey**, Prepared for the European Training Foundation, Final Report/June 27, 2003, s. 83.

²¹² Ali Nazım Sözer, **Türk Sosyal Sigortalar Hukuku**, 2.Baskı, Beta Basım, İstanbul, Aralık 2015, s. 495.

²¹³ Fevzi Demir ve Zeki Erdut, "Batı Ülkelerinde İşsizlik Sigortasının Hukuki Çerçevesi ve Uygulaması", **Münir Ekonomi 60.Yaş Günü Armağanı**, TTK Basımevi, Ankara, 1993, ss. 399-400.

ay içinde 30 günden az çalıştıkları için eğer isterlerse bu süreyi tamamlamaları için kendilerine bir olanak sunulur. Kapsama girmeyi isterlerse, sözü edilen isteğe bağlı sigortalılardan da yüzde 2 işveren ve yüzde 1 oranında da sigortalı olmak üzere sigorta primi tahsil edilir. Kuşkusuz işsizlik bakımından herhangi bir riski olmayan çalışmayıp isteğe bağlı sigortalılar, işsizlik sigortası kapsamının dışındadırlar²¹⁴.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda belirli koşullarda iş sözleşmesi sona erenlere bir ödenek verilmesi öngörülmüştür. Bu ödenek, son dört ayda elde edilen prime esas kazançta göre hesaplanan günlük ortalama brüt kazancın yüzde kırkı olarak belirlenmiştir. Sona erme tarihinden önceki son 120 gün aralıksız olarak çalışılması başka bir koşuldur. Bunu sağlayan sigortalılara verilecek ödeneye ilişkin üçlü bir sınıflandırma yapılmıştır. Çalışan kişinin kaç gün sigortalı olarak çalıştığı, kaç gün işsizlik sigortası ödendiğine bakılarak, sigortalıya verilecek ödeneğin süresi kararlaştırılır. Eğer bu süre 600 gün ise, sigortalı 180 gün; eğer bu süre 900 gün ise, sigortalı 240 gün ve eğer bu süre 1080 gün ise, sigortalı 300 gün ödeneye hak kazanmaktadır.

İşsizlik sigortasına hak kazanmak için beklenen süre, ülkemizde yaklaşık 30 günlük uzun bir süredir. Yardımın bir an önce verilmesi için işlemlerin hızlı olması gerekmektedir. Birçok ülkede bu süre UÇÖ standartı olan 7 günlük süreye yaklaştırılmıştır²¹⁵.

Tarım sektöründe kendi hesabına çalışanlar ve yevmiyeli çalışanlar ile görece az kazanç elde eden esnaf ve sanatkârlar, sosyal sigorta sisteminin kapsamına alınmamışlardır. Sosyal sigorta sisteminin kapsamının daraltması esnek çalışma biçimlerinde çalışan kadınları da olumsuz yönde etkilemektedir. Çoğunlukla ya sigorta primi ödeyecek kadar gelir elde edememeleri ya da bu miktarda gelir elde etseler bile çeşitli nedenlerle belirli zamanlarda ödeme güclüğü çekecekleri gibi gerekçelerle sosyal koruma şemsiyesi altında yer alamadıkları görülmektedir. Sosyal sigorta kapsamının dışında kalan bir diğer grup ise eğreti koşullarda çalışanlardır. Bu anlamda eğreti koşullarda çalışanlar işsizlik sigortası kapsamının daralmasına neden olan önemli grupların başında gelmektedir. Kayıt dışı çalışanlar, kısmi süreli

²¹⁴ Sözer, s. 497.

²¹⁵ İbrahim Görücü, Nihat Aybıyık, Muzaffer Koç, "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)", **e-Journal of New World Sciences Academy**, Cilt: 7, Sayı: 2, 2012, ss. 138-139.

çalışanlar, ücretsiz aile işçileri, kendi hesabına çalışanlar ve işgücü piyasasına yeni girmiş işsizler de gözönünde bulundurulduğunda işsizlik sigortasından faydalanabilecek kişiler önemli ölçüde azaltılmaktadır.

İş sözleşmesinin sona erme koşulları da sigorta kapsamının genişlemesine engel olan bir diğer unsurdur. İstek ve kendinden kaynaklanan kusur dışında bir nedenle istihdam olanağının kaybedilmesi ilk koşul olarak karşımıza çıkar. Bu bakımdan, kendi isteği dâhilinde yani tek taraflı irade beyanı olan istifa aracılığıyla iş sözleşmesinin feshi, işsizlik ödeneğine hak kazanılmasını engellemektedir. Bunun yanında, işverene haklı nedenle derhal fesih hakkı tanıyan İş Kanunu kapsamında ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan hallerden biri ile sözleşmenin feshedilmiş olması halinde ödenek alınmaz. Burada, işgücü piyasalarında sıklıkla görülen bununla birlikte yasal olmayan bir yöntemden söz etmek gerekir. Özellikle emek yoğun ve düşük gelir elde eden küçük ve orta büyüklükteki işletmelerde, çalışanların sanki kendi istekleri imiş gibi iş sözleşmelerini sonlandırdıklarının İŞKUR'a bildirilmesi maliyeti düşürmenin bir yolu olarak kullanılmaktadır. Ancak bilindiği üzere, işçi istek ve kendinden kaynaklanan bir kusuru olmadan işsiz kalır ise, işsizlik ödeneği almaya hak kazanır. Aksi takdirde, burada yer verilen yöntemdeki gibi bir gerekçe gösterilmesi halinde ilgili kişinin işsizlik ödeneği alabilmesinin yolu da kapatılmış olur²¹⁶.

Ülkemizde işsizlik sigortasından yararlananların tüm işsizlere oranı 2016 yılında %10,5'dur. Yüzde onlu seviyelerdeki bir oran düşük olarak değerlendirilebilir. Ancak buradaki düşüklüğün nedeni, işsizlik sigortasından yararlanma şartlarının zorluğu, kapsamın yetersizliği ve kayıt dışı istihdamdır²¹⁷.

İşsizlik sigortasının temel ve en önemli amacı olan işsizliğin neden olduğu gelir güvencesizliği karşısında gelir desteği sağlama işlevi zayıf kalırken, istihdam politikasına ilişkin programları finanse eden bir fon olma özelliği kazanmıştır. Ayrıca işsizlik sigortası fonundan finanse edilen bu programların soysal başarımı hakkında ciddi kuşku ve eleştiriler bulunmaktadır. Fonun bir kısmı Güneydoğu Anadolu Projesi'nin finansmanında kullanılmıştır. İşsizlik sigortası primi ödemeyen işsizlere

²¹⁶ Handan Kumaş ve Oğuz Karadeniz, "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Ödeneği'nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olma Nedenleri: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırmalı Bir Analiz", **Sosyoekonomi Dergisi**, Sayı: 25(33), 2017, ss. 205-206, 213-214.

²¹⁷ Kumaş ve Karadeniz, s.197.

sağlanan çok sayıda kamusal hizmetin finansmanı fondan yapılmaktadır. Bu durum sosyal sigortadan yararlanmak için önceden prim ödemiş olma ilkesine aykırıdır. Devlet, prim ödeme koşuluna dayanmayan ve bütçeden vergilerle finanse edilmesi gereken işsizlik yardımı programlarının sorumluluğunu işsizlik sigortasına, dolayısıyla prim ödeyen işveren ve işçilere yıkmaktadır²¹⁸.

2. Ücret Garanti Fonu Uygulamaları

UÇÖ ve AB Konseyi gibi uluslararası kuruluşlar, işçi ücretlerinin korunmasına ilişkin sözleşmelerle üye devletlerin bu konuda yasal önlemler almalarını hedeflemişlerdir. Bu sözleşmelerle birçok devlet ücretlerin korunmasına ilişkin düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu bağlamda Ücret Garanti Fonu uygulamaları anlamında düzenleme yapan ülkelerden biri²¹⁹ olan Türkiye’de 2003 yılından itibaren uygulamaya başlanmıştır. Düzenleme 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanununun 33. maddesinde yer almış ancak düzenleme daha sonra İş Kanunundan alınıp 15 Mayıs 2008 yılında 4447 sayılı İşsizlik Kanununa getirilen maddeye göre İşsizlik Sigortası Kanunu sigortalı sayılanları iş sözleşmesine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi sebepleri ile işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkilerinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak²²⁰ ve işçinin ücretinden tamamen mahrum kalmasını engellemek amacıyla²²¹ İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ayrı olarak bir fon oluşturulmaktadır²²². Ücret Garanti Fonu işverenlerce ödenecek primlerle finanse edilmektedir. İşverenlerin yıl boyunca işsizlik sigortasına ödedikleri primlerin yüzde biri, bu fonun finansmanını oluşturur²²³.

²¹⁸ Recep Kapar, “AKP İktidarında Sosyal Sigortalar”, **Himmet, Fıtrat, Piyasa**, (Der. Meryem Koray – Aziz Çelik), İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, s. 223.

²¹⁹ R. Demet Kuru, “Ulusal ve Uluslararası Çerçevde Ücretin Korunması: “Ücret Garanti Fonu””, **Karatahta/İş Yazıları Dergisi**, Sayı: 11, Ağustos 2018, ss. 121-122.

²²⁰ Hakan Keser, **İş Hukuku ve Uygulaması**, 3.Baskı, Albi Yayınları, İzmir, 2014, s. 119.

²²¹ Görücü, s. 95.

²²² Sarper Süzek, “İşçi Ücretlerinin Ödenmemesinin Hukuki Sonuçları”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2007, s. 218.

²²³ Sarper Süzek, **İş Hukuku(Genel Esaslar-Bireysel İş Hukuku)**, 9. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2013, s. 399.

İşverenin ödeme güçlüğüne düştüğü günün tarihi de önemlidir. Bu anlamda, işverenin iflas ettiği tarih ya da eğer iflas ertelendi ise, konkordato kararı ya da aciz vesikası alınan tarih, işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü tarih olarak belirlenir. Ayrıca, bu tarih öncesindeki son 1 yıl içinde, işçi de bu işyerinde çalışmış olmalıdır. İlişkilendirilecek çalışma, ödeme güçlüğü öncesindeki zaman diliminde gerçekleşen çalışmadır²²⁴. Bu zaman dilimi temelinde, işçiye asıl ücreti ödenmektedir²²⁵.

Ayrıca konulan bir hükümlerle, işçi ücretlerinin daha etkin korunması yoluna gidilmiştir. Söz konusu hüküm uyarınca, işyerinde çalışanların üçer ay boyunca kazanacakları ücretleri kadar bir kısım ayrılmadan, işyeri sahibinin borcu nedeniyle işyerindeki varlıkların haczedilmesi ve icra işlemine tabi tutulması engellenmiştir²²⁶.

Fonun kurulmasından bu yana yararlanan kişi sayıları ve miktarlar incelendiğinde 2008 yılına kadar yararlanma oranları benzer seviyelerde ve düşük seyretmiştir. Ancak 2009-2010 döneminde gerek yararlanan kişi sayısı gerekse de yararlanan miktar oldukça yükselmiştir. Bu dönemdeki yükselişin nedeni olarak Amerika Birleşik Devletleri'nden başlayarak Asya ile Avrupa ekonomilerini etkileyen küresel krizin tüm dünya ile birlikte etkilerini azaltmak adına bir tampon görevi görmektedir diyebiliriz. Verilere göre Ücret Garanti Fonu'ndan yararlanan kişi sayısı dönemsel olarak dalgalı bir seyir izlemektedir²²⁷.

Bu fondan, Şubat 2005 tarihinden Aralık 2018 tarihine kadar 90.422 kişi faydalanmıştır. Bu kapsamda ödeneği hak edenlere 247.875.659.-TL ödeme yapılmıştır²²⁸.

3. İşsizlik Yardımı

İşsizlik sebebiyle gelir kaybının ortadan kaldırılması, kişiye ekonomik bir güvence verilmesi işsizlik yardımı aracılığıyla sağlanmaktadır²²⁹. İşsizlik yardımı, istihdam olanağını kaybedip muhtaç duruma düşenlere yönelik, en az seviyede gelir

²²⁴ Zeynep Hoş, "Yasal Dayanakları Bağlamında Ücret Garanti Fonu", **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 6, Sayı: 71, Haziran 2018, ss.360- 361.

²²⁵ Keser, s. 119.

²²⁶ Güven ve Aydın, s. 128.

²²⁷ Kuru, s. 125.

²²⁸ Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, **İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni**, Aralık 2018, https://media.iskur.gov.tr/23210/12_aralik.pdf, (08.06.2019), s. 4.

²²⁹ Ali Güzel, "4447 Sayılı Kanun ve İşsizlik Sigortası", **Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara, 2000, s. 819.

güvencesi sağlayan bir uygulamadır. Dolayısıyla, bu yardım, genel olarak ihtiyaç sahibi olduğunu belgelendirdiği takdirde her işsize verilebilir. Yararlanma oranı işsizlik sigortasına göre düşüktür. İşsizlik yardımının finansmanı, işsizlik sigortasında olduğu gibi primler üzerinden değil²³⁰ devlet tarafından karşılanmaktadır²³¹.

Bu yardımın mali yükü vergilerle karşılanır. Dolayısıyla işsizlik sorunu, esasen tüm sosyal yapıyı kuşatan olumsuzluklarla dolu bir olgudur. Yardımın süresi, muhtaçlık durumunun devam edip etmemesine göre belirlenir. Birey, muhtaçlık ölçütünü karşıladığını ispat ettiği sürece bu yardım sürdürülür²³². Bir diğer yandan ise işsizlik ödeneği alan kişinin ödeneği alma süresi dolmuş ve hala işsiz ve iş aramaya devam ediyorsa işsizlik ödeneğinden düşük olacak bir şekilde işsizlik yardımı yapılabilir. Bu durum kişinin iş aramasını ve işgücü piyasasına katılımını sağlayacaktır²³³.

Dünyada bağımsız bir şekilde uygulanan işsizlik yardımı Avustralya, Hong Kong ve Yeni Zelanda dışında, işsizlik sigortasının tamamlayıcısıdır. İşsizlik ödeneğini hiç alamayanlara ya da alsa bile toplam sürenin sonuna ulaşanlara yönelik bir uygulamadır²³⁴. AB ülkelerindeki durum farklıdır. Yardımlar, birey işsiz kaldığı süre boyunca devam etmekte ve bireyler gelir kesintisine karşı bir süre de olsa korunmaktadırlar. Yardım tutarının en az gelir seviyesinde tutulması, bir yandan işsiz kalınan süre boyunca geçici bir koruma sağlarken, öte yandan da çalışma koşulları görece daha iyi olan bir istihdam olanağı için bireylere seçme olanağı verilmesini sağlamaktadır²³⁵.

İşsizlik yardımlarından faydalanma şartları bakımından İsveç'teki uygulamalar ilgi uyandırmaktadır. Öğrenimini bitirir bitirmez işgücüne dâhil olanlar bu yardım kapsamına alınırlar. Bireyin sadece 6 aylık istihdamı ya da öğrenimini

²³⁰ Adnan Mahiroğulları ve Adem Korkmaz, **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları**, Genişletilmiş 3. Baskı, Ekim Yayınevi, Bursa, 2013, ss. 101-102.

²³¹ Mustafa Kemal Biçerli, **Çalışma Ekonomisi**, 8.Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 494.

²³² H. Yunus Taş, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Sosyo-Ekonomik Açından Karşılaştırılması", **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt: 5, Yıl: 5, Sayı: 11, 2016/1, s. 35.

²³³ Erdal Tanas Karagöl ve Nergis Dama, **Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar**, SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Sayı: 139, Kasım 2015, s. 27.

²³⁴ Coşkun Saraç, "İşsizlik Sigortası Edim Koşulları", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, 2012, s.2.

²³⁵ Erhan Gülcan, "Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yeni Sosyal Riskler ve Sosyal Koruma", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 51, Ağustos 2017, s. 974.

yeni bitirmiş olması kapsama alınmak için yeter koşuldur. Sosyal demokrat refah rejimi içerisinde değerlendirilen ve sosyal güvenlik sistemine yönelik yüksek harcamaların yapıldığı İŖveç'te işsizlik yardımından yararlanan kişilere 14 ay boyunca 83.200 Kron'luk sabit tutar üzerinden ödeme yapılmaktadır. Ülkedeki ortalama ücretin % 23'üne denk gelen bu yardım, günlük çalışma için ödenmemekle birlikte kısmi süreli çalışma durumunda ise kesilmeyip orantılı olarak azaltılmaktadır. Benzer biçimde İrlanda'da çeşitli kolaylıklar sağlanmaktadır. Örneğin kısmi süreli istihdam, bir işte istihdam edilme ya da istihdam edilenlere yeni katılmış olmak durumlarında, işsizlik yardımı kesilmez²³⁶.

Türkiye'deki işsizlik yardımı uygulamalarına bakıldığında ise, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ülkeleri ile benzer durumda işsizlik yardımı adı altında bir uygulamanın bulunmadığı görülmektedir. Ülkemizde bu kapsamdaki yardımlar daha önce SGK kapsamında bulunan "Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü"nce uygulanırken, günümüzde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nca gerçekleştirilmektedir²³⁷.

4. Tazminatlar

İş hukukunda ve çalışma yaşamında iş ilişkisinin sonlandırılmasına dayalı tazminatların büyük önemi vardır. Uzun yıllar kıdem tazminatı başta olmak üzere bu haklar, işçilerin işsiz kaldıklarında geçici bir süre gelir temin etmeleri bakımından pasif istihdam politikası olarak öngörülmüştür²³⁸.

Kıdem tazminatı, işçinin çalıştığı yıllara göre, işveren tarafından işçiye yasal koşullarına göre ödenmesi gereken, bir işten ayrılış tazminatıdır. İş yasalarına tabi olan bir işçinin, kıdem tazminatına hak kazanabilmesi için işverene ait bir ya da daha fazla işyerinde en az 1 yıl süreyle istihdam edilmiş olması²³⁹ ve sözleşmenin belirli nedenlerle sona erdirilmiş olması ya da bu işçinin vefat etmiş olması gerekir²⁴⁰.

²³⁶ Volkan Işık ve Okan Güray Bülbül, "Dünyada İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları", **İŞKUR İstihdamda 3İ Dergisi**, Sayı: 6, Temmuz-Ağustos-Eylül 2012, ss. 65-66.

²³⁷ Işık ve Bülbül, s. 66.

²³⁸ Mahiroğulları ve Korkmaz, s. 133.

²³⁹ Kenan Tunçomağ ve Tankut Centel, **İş Hukukunun Esasları**, 6.Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 238.

²⁴⁰ Nizamettin Aktay, Kadir Arıcı, Tuncay Senyen/Kaplan, **İş Hukuku**, 2.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss. 219-220.

Bir diğerk ifadeye göre kıdem tazminatı, iş sözleşmesi belirli koşullarla sona eren ve bir yıldan uzun süredir işyerinde çalışan işçiye verilen paradır. İşçinin ölümü halinde ise, kıdem ve son brüt ücret üzerinden hesaplanan bir tutar, işveren tarafından hak sahiplerine ödenir. İşçinin kıdem tazminatı alabilmesi için belirli süreli ya da belirsiz süreli iş sözleşmesi ile istihdam edilmesinin bir önemi bulunmamaktadır²⁴¹.

Kıdem tazminatı, işçilerin iş ve gelir güvenliğini sağlayan bir uygulama olarak değerlendirilir. Özellikle önemli olmayan hususların gerekçe olarak sunulması ile iş sözleşmelerine son verilmesinin önünü kesmekte; emek sahibi ve ailesi açısından doğacak ve telafisi ya çok güç ya da olası olmayan sonuçları daha doğmadan ortadan ortadan kaldıran bir etkiye sahip olduğu ifade edilmektedir²⁴².

Kıdem tazminatı yalnızca iş sözleşmesi kapsamında tanınan bir hak olarak belirlenmiştir. Sadece İş Kanununa tabi işlerde çalışan işçiler değil, Deniz İş Kanununa ve Basın İş Kanununa göre işçi sayılanlar da kıdem tazminatı hakkında yararlanırlar²⁴³. Ayrıca İş Kanunu kapsamında bulunmayan çalışanlar, ev hizmetlerinde çalışanlar, evde el sanatları ile uğraşanlar, çalışma ilişkileri iş sözleşmesine dayanıyor olsa bile kıdem tazminatı hakkında yararlanamazlar²⁴⁴. Diğer taraftan, işçinin kamu veya özel kesim işyerinde çalışması İş Kanunu kapsamında olması açısından fark yaratmaz²⁴⁵.

Belirsiz süreli bir iş sözleşmesini süreli fesih yolu ile fesheden tarafın kanunda öngörülen bildirim sürelerine uymadığı; fesheden taraf işçi ise derhal işten ayrıldığı, işveren ise süre tanımadığı ya da bu süreye ait ücreti peşin olarak vermediği sıkça görülen bir durumdur. İş Kanunu bu duruma yönelik bazı yaptırımlar öngörmüştür. Bildirim sürelerine ilişkin şartı yerine getirmeyen taraf, bildirim süresine ait ücret tutarında tazminat ödemek zorundadır. İhbar tazminatı adı verilen bu tazminat işçi ve işveren açısından geçerlidir. Diğer bir ifadeyle, süreli

²⁴¹ Müjdat Şakar, **İş Hukuku Uygulaması**, 6.Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2005, s. 229.

²⁴² Güven ve Aydın, s. 226.

²⁴³ Fevzi Demir, **İş Hukuku ve Uygulaması**, 5.Baskı, Birleşik Matbaacılık, İzmir, Ocak 2009, ss. 359-360.

²⁴⁴ Güven ve Aydın, s. 227.

²⁴⁵ Güven ve Aydın, s. 228.

feshe başvuran işçi fesih için geçerli bir sebep göstermekle yükümlü olmasa da, Kanunun öngördüğü bildirim sürelerine uymakla yükümlüdür²⁴⁶.

İşçiye bildirim sürelerine ilişkin ücretin peşin ödenerek iş sözleşmesinin işverence feshedilmesi dışında, kural olarak, taraflar bildirim süresi içinde çalışma ilişkilerini sürdürebilirler. İşçi bildirim şartına uymadan işi bırakıp giderse işverene, işveren bildirim süresine uymadan işçinin işyeriyle ilişkisini keserse işçiye²⁴⁷, ihbar bildirim süresine tekabül eden ücret tutarında tazminat ödemek zorundadır²⁴⁸. Bu tazminat miktarı, işçinin altı aylık ücretini aşmamalıdır²⁴⁹.

Bildirim süresinin hiç verilmemesinin yanı sıra eksik verilmesi ya da peşin ödemeye ilişkin ücretin hiç ödenmemesi ya da eksik ödenmesi halinde de ihbar tazminatına hükmedilebilmesi mümkün olacaktır²⁵⁰.

İşverenlerin bir kesimi tazminat ödememek için iş sözleşmesini işçi fesih etmiş gibi göstermektedir. Bu durumda işçinin işsizlik sigortasından yararlanabilmesi zorlaştırılmaktadır²⁵¹.

B. Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikaları uygulamada birbirine benzer olmayan çok sayıda programı içermektedir. Bu politikalar devlet tarafından işsizlerin işgücü piyasasında istihdam edilebilirliklerini sağlayacak bir sosyal politika önlemi bağlamında dikkate alınmalıdır²⁵².

Aktif istihdam politikaları işgücü sunumunun kalitesini ve işgücü istemini artırmayı amaçlayan çok çeşitli politikalardan oluşmaktadır. Bu politikaların öncelikli hedefi işsizlerin iş bulma olasılığını artırmak ve işsizlerin verimliliğini ve gelirlerini artırmaktır. Birçok ülkede aktif istihdam politikaları uzun süre işsiz kalanları ve yoksulluk sınırının altında çalışan kesimi kapsamaktadır. Bu

²⁴⁶ Güven ve Aydın, s. 190.

²⁴⁷ Şakar, s. 187.

²⁴⁸ Demir, s. 291.

²⁴⁹ Keser, ss. 347-348.

²⁵⁰ Güven ve Aydın, s. 190.

²⁵¹ Kumaş ve Karadeniz, s.197.

²⁵² Uşen, s. 66.

politikaların bilimsel değerlendirmeleri çoğu zaman, istihdam edilebilirlik ve kazancın artırılması üzerinde mütevazı veya hiç etkisi olmadığını göstermektedir²⁵³.

Aktif istihdam politikaları OECD'nin 2006 İstihdam Görünümü Raporuna göre çalışanların niteliklerini geliştirmek ve etkin bir işgücü piyasası oluşturmaya yönelik politikaları içermektedir²⁵⁴.

1. Mesleki Eğitim Kursları

Türkiye'de mesleki eğitim, kamu eğitim kurumlarının yanı sıra, özel eğitim kurumları, kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, meslek kuruluşları, vakıflar, işletmeler ve sivil toplum örgütleri tarafından da verilmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı'nın sorumluluğunda yürütölen gençlere yönelik ıracılık eğitimi ölkemizde en kapsamlı eğitim uygulamasıdır. Türkiye'de sürekli eğitim ve yaşam boyu öğrenim bileşenlerini içeren kapsamlı bir mesleki eğitim uygulaması geçmişi bulunmakla birlikte, mesleki eğitim anlamında aktif istihdam politikalarına geiř²⁵⁵ 1988 yılında yürürlüğe giren yönetmelikle başlamıştır. Türkiye'de istihdam ve bu tür politikalarından sorumlu olan İŞKUR, 1990'larda Dünya Bankası'ndan sağlanan krediler ile etkin bir rol oynamaya bařlamıřtır²⁵⁶.

İŞKUR, işgücü piyasasının eğitim faaliyetlerini yürütme görevi ile özellikle sorumludur²⁵⁷. Bu nedenle işgücü istemine gerek duyulduğu alanlarda işsizlerin vasıflarını artırarak istihdam edilebilirliklerini sağlamak suretiyle mesleki eğitim kursları düzenlemektedir²⁵⁸. Bireylerin becerilerini eğitim yoluyla artırmak onların işgücü piyasasında kalmalarını sağlayarak işsizliğin azaltılmasına katkıda bulunur²⁵⁹.

Mesleki eğitim programlarında gençleri, kadınları, işsizleri, işsizlik sigortasından ödenek alanları, özörlöleri ve eski hükömlöleri hedeflemektedir. İŞKUR, eğitim programlarını, her ilde vali başkanlığında toplanan öçlü yapıyla

²⁵³ Betcherman, s. 34.

²⁵⁴ Stéphane Carcillo ve David Grubb, **From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies**, OECD Social Employment and Migration Working Papers, 2006, s. 9.

²⁵⁵ Özşuca, , s. 151.

²⁵⁶ Varçın, s. 103.

²⁵⁷ Tunalı, s. 84.

²⁵⁸ Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları, <https://media.iskur.gov.tr/14249/2017-iimek-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 7.

²⁵⁹ Mustafa Kemal Biçerli, "Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?", **imento İşveren Dergisi**, Kasım 2005, s. 9.

oluşturulmuş İl İstihdam Kurulları kararları doğrultusunda belirlemektedir. İl İstihdam Kurulları talepleri çerçevesinde yıllık işgücü yetiştirme eğitim programları oluşturulmaktadır²⁶⁰.

Mesleki eğitim kursları, işsizlerin niteliklerini artırmak ve istihdam edilebilirliklerini sağlamak amacıyla işgücü piyasasının ihtiyacı olan alanlarda işsizlere yönelik uygulanan meslek edindirme ve geliştirme kurslarıdır. Bu kurslar ücretsiz olup kurum tarafından kursiyerlere kurslara katıldıkları eğitim süresince cep harçlığı ödemesi yapılmaktadır²⁶¹.

Bu kurslara katılan kursiyerlere 2017 yılından itibaren günlük zaruri gider ödemesi yapılmaktadır. Bu ödemeler hükümlülere yönelik kurslarda 20 Türk Lirası, istihdam garantisiz kurslarda 25 Türk Lirası ve istihdam garantili kurslarda 35 Türk Lirası olarak yapılmaktadır²⁶².

Uygulanan mesleki eğitim kurslarına 2017 yılından itibaren toplam 117.580 kişi katılmıştır. Bu katılımcıların yaklaşık %70'i kadındır²⁶³.

2. İşbaşı Eğitim Programları

İşbaşı Eğitim Programları ekonomik reform ve yapısal dönüşüm programları çerçevesinde başvuru alan aktif istihdam politikalarıdır. İşbaşı Eğitim Programları, işgücü yetiştirme programlarından daha az kamusal mali destek gerektirmekte ve birincisine oranla daha fazla istihdam imkânı sağlamaktadır. İşbaşı eğitim programları yapısal işsizlikle mücadele etmede ve işgücü arzı ile talebinin işgücünün niteliğinden ve yeterli iş deneyimi olmamasından dolayı başvuru alan bir araçtır. Bu program çerçevesinde kamu istihdam ofisleri işletmelerle işbirliği yaparak işsizlerin bir kısmını işbaşı eğitiminden geçirmeleri ve eğitim sonrası firmanın ihtiyaç duyduğu kişileri istihdam etmelerini sağlamaktadır²⁶⁴.

²⁶⁰ Özşuca, , s. 152.

²⁶¹ TAEM, s. 7.

²⁶² Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, , Ankara, Şubat 2018, <https://media.iskur.gov.tr/13578/2017-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 52.

²⁶³ Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, , Ankara, Şubat 2018, <https://media.iskur.gov.tr/13578/2017-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 51.

²⁶⁴ Varçın, ss. 36-37.

İşbaşı eğitim programı işsizlerin ve sahip oldukları mesleki bilgilerini uygulamalarını, üretim sürecini görerek öğrenmelerini hedefleyen bir işi işbaşında öğrenme programıdır. Bu programların amacı mesleki tecrübesi olmayan kişilere mesleki tecrübe kazandırılarak istihdam edilebilirliklerini artırmaktır²⁶⁵.

İşbaşı Eğitim Programları kişilere işi için başında öğrenerek mesleki tecrübe kazanmasını sağlayacak mesleklerde düzenlenmektedir. Bunların birlikte kişilerin işgücü piyasasına uyumu artırılmaktadır²⁶⁶. İşverenlerin hiçbir gider ödemediği istihdam etmeyi planladıkları kişiyi kendilerinin yetiştirmesine olanak sağlamaktadır²⁶⁷. Bu programa katılanların işgücü piyasasına uyumu sağlanırken öte yandan işveren katılımcının niteliklerini ve becerilerini yakından gözlemlemektedir²⁶⁸.

İşverenin, İşbaşı Eğitim Programını bitirmiş bir kişiyi istihdam etmesi, sigorta primi işveren payı belirli bir süre İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmaktadır. Bu teşvik uygulaması 23 Nisan 2015 tarihi itibarıyla 6645 sayılı Torba Kanun kapsamında başlatılmıştır. Bu anlamda özel sektördeki istihdamı artırmak ve işbaşı eğitim programlarının daha verimli hale getirilmesi hedeflenmektedir²⁶⁹.

İşbaşı Eğitim Programına 15 yaşını doldurmuş, kuruma kayıtlı işsiz olanlar ve meslek ve iş danışmanlığı hizmetlerinden yararlanmış olanlar başvuru yapabilmektedir²⁷⁰.

İşbaşı eğitim programlarından 2017 yılında 151.388'i kadın ve 145.867'si erkek olmak üzere 297.255 kişi faydalanmıştır. Faydalananların yaklaşık %51'i kadınlardan oluşmuştur²⁷¹.

²⁶⁵ TAEM, s. 4.

²⁶⁶ Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları, <https://media.iskur.gov.tr/14249/2017-iimek-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 8.

²⁶⁷ Türkiye İş Kurumu, İşsizlikle Mücadelede Aktif İşgücü Hizmetleri, Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, <https://media.iskur.gov.tr/22382/issizlikmucadeledeaktifisgucuhizmetleri.pdf>, (08.06.2019), s. 13.

²⁶⁸ Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, Şubat 2018, <https://media.iskur.gov.tr/13578/2017-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 53.

²⁶⁹ TAEM, s. 7.

²⁷⁰ TAEM, s. 5.

²⁷¹ Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, Şubat 2018, <https://media.iskur.gov.tr/13578/2017-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 53.

3. Girişimcilik Eğitim Programları

İŞKUR, yaşam boyu eğitim bağlamında işgücü piyasasının ihtiyaçlarını ve işsizlerin istihdamını sağlamak veya iş kurmalarına yardımcı olmak üzere girişimcilik eğitimi vermektedir. Bu eğitime Kuruma kayıtlı işsizler ve işini değiştirmek isteyenler bařvurabilmektedir²⁷². Girişimcilik Eğitim Programları kapsamında; ayrıca danışmanlık, mentorluk hizmeti ve finansal desteklere erişim imkanlarını sağlayan hizmetler verilmektedir. 18 yaşını doldurmuş Kuruma kayıtlı işsizlerin yanı sıra işletmesinin gelişimini artırmak isteyenler için de girişimcilik eğitimi verilebilmektedir²⁷³.

İŞKUR, bu program ile kendi işini kurmak veya işini geliştirmek isteyenlere; girişimciliğin nasıl olduğu, pazar araştırmalarının nasıl yapıldığı, pazarlama, üretim, yönetim, finansal planın ve iş planının nasıl hazırlandığı hususunda temel seviye girişimcilik eğitimi vermektedir²⁷⁴.

Bu programların temel amacını kuruma kayıtlı olanların kendi işlerini kurmalarına ve geliştirmelerine yardımcı olmak ve KOSGEB Yeni Girişimci Desteğine başvurarak yararlanmalarını sağlamak oluşturmaktadır. Girişimcilik eğitim programları²⁷⁵ yeni ve uygun işlerin oluşturulması sebebiyle ekonomiye katma değer yaratılması ve işgücü piyasasında istihdam olanaklarının artılması önem taşımaktadır. Bu anlamda temel amacı istihdam olan bu programlar ile işsizlerin iş kurma ve yönetme anlamında bilgilendirilmesi, iş planlarını oluşturmaları, KOSGEB ve finansmana erişimlerini kolaylařtırmaktadır²⁷⁶.

Girişimcilik eğitim programları 2010 yılından itibaren uygulamaya başlanmıştır. 2010 yılında 8.306 kişi yararlanmışken, 2017 yılında 94.016 kişiye

²⁷² Sevgi Işık Erol, “Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin ve Türkiye Örnekleri”, **Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 24 Sayı: 6 / Cilt: 25 Sayı: 1-2, Mayıs - Ağustos - Kasım 2013, s. 35.

²⁷³ Türkiye İş Kurumu, İşsizlikle Mücadelede Aktif İşgücü Hizmetleri, Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, <https://media.iskur.gov.tr/22382/issizlikmucadeledeaktigisgucuhizmetleri.pdf>, (08.06.2019), s. 19.

²⁷⁴ TAEM, s. 16.

²⁷⁵ Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ankara, şubat 2018, <https://media.iskur.gov.tr/13578/2017-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 54.

²⁷⁶ Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları, <https://media.iskur.gov.tr/14249/2017-iimek-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 9.

ulaşmıştır²⁷⁷. 2018 yılında ise uygulanan 3.679 programa 40.377'si kadın olmak üzere 81.183 kişi katılmıştır²⁷⁸.

4. Toplum Yararına Çalışma Programları

Türkiye’de uygulanmakta olan Toplum Yararına Çalışma Programları, yaşanan ekonomik krizler, doğal afetler ve özelleştirmeler sebebiyle işten çıkarılan kişilerin yaşadığı olumsuzlukların sonuçlarını, belirli işsiz gruplardan oluşan insanları en fazla 6 ay süre ile geçici istihdamı sağlanarak hafifletilmesine katkı göstermektedir. Bu programlar tarafından yaratılan işler yaşanan sarsıcı durumlar sonucunda işsiz kalanlara hizmet etmektedir²⁷⁹.

İŞKUR yeni istihdam yaratmak amacıyla oluşturduğu bu programlar, işsizliğin fazla olduğu dönemlerde toplumun faydasına bir iş ya da hizmetlerin gerçekleştirilmesi aracılığıyla, istihdamında güçlük yaşanan işsizlerin çalışma düzeni ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını sağlamak ve gelir desteği sağlamak amacıyla oluşturulan programlardır²⁸⁰.

Bazı ülkelerdeki uygulamalar çevre temizliği, kamu binalarının korunmasını sağlayacak bekçilik hizmetleri, öğrencilerin okullara giriş ve çıkış saatlerinde trafiği denetleme gibi kar amacı gütmeyen kamu tarafından sağlanan yeni istihdam alanları yaratmak amacıyla oluşturulan işlerdir. Ülkemizde ise önemli miktarda yeni istihdam alanları oluşturmuştur. Kamu bu tür işlerde istihdam edeceği kişileri²⁸¹ öncelikli olarak kadınlar, 35 yaş üstü kişiler, engelliler, eski hükümlüler, terörle mücadelede malul sayılmayacak biçimde yaralananlar²⁸² olarak belirlemiştir.

İşsizlikle mücadele edilmesi ve geçici istihdamın sağlanmasında önemli bir istihdam politikası olan bu programları İŞKUR tarafından Türkiye’de farklı bir

²⁷⁷ Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, , Ankara, Şubat 2018, <https://media.iskur.gov.tr/13578/2017-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 54.

²⁷⁸ Türkiye İş Kurumu, **2018 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, Şubat 2019, Ankara, <https://media.iskur.gov.tr/25441/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 46.

²⁷⁹ Tunalı, s. 85.

²⁸⁰ TAEM, , s. 13.

²⁸¹ Mahiroğulları ve Korkmaz, s. 110.

²⁸² Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları, <https://media.iskur.gov.tr/14249/2017-iimek-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), ss. 9-10.

şekilde uygulanmıştır. Özelleştirmenin ilk ayağında Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği projesi çerçevesinde uygulamaya konan Toplum Yararına Çalışma Programı çeşitli nedenlerle beklenen sonucu vermemekle birlikte yapısal dönüşüm sürecinde ve özellikle kamu hizmetlerinin yeniden yapılandırılmasında çok önemli bir işleve sahiptir. Özelleştirme kapsamında işini kaybedenlerin hedef kitle olarak seçildiği ilk Toplum Yararına Çalışma Programı kültürel ve sosyal nedenlerle beklenen sonuçları vermemiştir. Çalışanlar arasında görece daha iyi konumda olan ve Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak adlandırılan kuruluşlarda işini kaybedenlerin bu tür programlara rağbet etmesi ve bu tür programlar kapsamında asgari ücrete yakın bir ücretle kamu hizmeti sunması kültürel ve sosyal etkenler göz önüne alındığında beklenen sonucu vermesi zordur. Örneğin Doğu Avrupa ülkelerinde bu programlar özelleştirme kapsamında yürütülmüştür. Ancak Türkiye’de bu programların bu kapsamda yürütülmesinin önünde çok önemli etkenler mevcuttur. Bu deneyime rağmen İŞKUR, Toplum Yararına Çalışma Programı deprem bölgelerinde yürüttüğü gözlenmiştir. 1999 yılında yaşanan her iki deprem sadece binalara hasar vermekle ve insanların ölmesi ve sakat kalması ile sonuçlanmamış, çalışma hayatını da çok derinden etkilemiştir. İşyerleri tahrip olmuş ve binlerce insan işsiz kalmıştır. Çok ciddi oranda göçlerin yaşandığı bir dönemde İŞKUR, deprem bölgesinde Toplum Yararına Çalışma Programı devreye sokarak hem geçici istihdam yaratmayı amaçlamış hem de küçük işletmelerin yeniden canlanmasına katkıda bulunmuştur. Deprem bölgesi kapsamına giren şehirlerden Adapazarı’nda 42, Kocaeli’nde 38, Yalova’da 28, Düzce’de 23 ve Bolu’da 9 olmak üzere toplam 140 Toplum Yararına Çalışma Programı gerçekleştirilmiştir²⁸³.

Bu programların yürütülmesindeki amaçlardan biri geçici istihdam yaratılan kişilere istihdamın kısmen de olsa sürekli olmasıdır²⁸⁴.

Ülkemizde 2017 yılında Toplum Yararına Çalışma Programı uygulamalarına devam edilmiş, uygulanan 5.160 programdan 144.131’i kadın ve 122.793’ü erkek, olmak üzere toplam 266.924 kişi faydalanmıştır²⁸⁵.

²⁸³ Varçın, s. 122.

²⁸⁴ Varçın, s. 123.

²⁸⁵ Türkiye İş Kurumu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, , Ankara, Şubat 2018, <https://media.iskur.gov.tr/13578/2017-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 46.

2018 yılında ise uygulanan 6.974 programdan 202.480'i kadın ve 153.002'si erkek, olmak üzere toplam 355.482 işsiz faydalanmıştır²⁸⁶.



²⁸⁶ Türkiye İş Kurumu, **2018 Yılı Faaliyet Raporu**, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı, Şubat 2019, Ankara, <https://media.iskur.gov.tr/25441/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (08.06.2019), s. 38.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İSTİHDAM POLİTİKALARININ YOKSULLUĞA ETKİSİ

I. İSTİHDAMA ETKİSİ

A. İşsizlik ve İstihdam Edilebilirlik

1980 sonrası dönemde gelişmiş ülke ekonomilerinde işsizliğin artışı, sosyal korumanın yaygınlaştırılması amacıyla hükümetleri aktif ve pasif istihdam politikaları uygulamaya yöneltmiş; böylece işsizlik azaltılarak istihdam oranlarında artış kaydedilmiştir. Buna karşın, 2008 yılında başlayan küresel mali kriz sonrası dönemde işçilerin gelir payını koruyup istihdam edilebilirliklerini arttıracak müdahalelere yönelik kamu harcamalarını zorunlu gören bir siyasal tercih önem kazanmıştır. Bu tercih çerçevesinde OECD ülkelerinde aktif istihdam politikalarının uzun bir geçmişe sahip olduğu bilinmektedir. İşsizlerin işgücü piyasasına katılması için pasif istihdam politikalarından aktif politikalara geçebilmek için kamu harcamaları gerekli görülüyordu. Bununla birlikte, uygulamada sözkonusu politikaların, işgücü piyasası başarımlarını kendiliğinden iyileştirmediği; bu anlamda hem aktif, hem de pasif politikaların daha geniş bir sosyal koruma sisteminin iki temel bileşeni olarak değerlendirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir²⁸⁷.

Gelişmekte olan ve yükselen piyasa ekonomilerinde ise, sosyal koruma sistemleri esasında krizlere ve yapısal uyarlamalara bir cevap niteliğindeki kısa vadeli müdahaleler olarak kurgulanmıştır. Ancak, 1980 sonrasında Latin Amerika’da durgunluk ve artan yoksulluk, 1990 sonrasında Asya ülkelerindeki mali krizler ve geçiş ekonomilerindeki hızlı ekonomik dönüşüm, istihdamın artırılması ve yoksulluğun azaltılması için güçlü ve istikrarlı işgücü piyasası kurumlarına gereksinim duyulduğunu göstermiştir. Bunlar iki koşul gelişmenin ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır. Bu ülkelerde bir yandan koşullu nakit transferleri ile temel geliri güvence altına almayı amaçlayan kamu çalışma programlarında belirgin bir artış

²⁸⁷ Clemente Pignatti ve Eva Van Belle, **Better Together: Active and Passive Labour Market Policies in Developed and Developing Economies**, Working Paper, No: 37, International Labour Office, Geneva, 2018, s. 1.

sağlanmıştır. Öte yandan, sosyal koruma giderek diğer tamamlayıcı önlemlerle (örneğin, beceri programları, vb.) desteklenmiştir. Bu biçimiyle sosyal koruma sistemi, sadece temel geliri güvence altına alma rolünde sınırlanarak değil, aynı zamanda niteliklerin artırılarak yoksulluk kısır döngüsünü kırma fırsatı da veren bir içeriğe kavuşmuştur²⁸⁸.

Bu anlamda, işsizlerin istihdam edilebilirliğinin olumlu yönde etkili olması gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde istihdam politikalarının uygulandığı dönemdeki ekonomik koşullarla doğrudan bağlantılıdır. Büyüme dönemlerinde uygulanan programların daha olumlu sonuçlar doğurduğu belirtilirken; işsizliğin yükseldiği, yeni ve uygun işler yaratmada yetersizliklerin ortaya çıktığı durgunluk dönemlerinde istihdam politikalarının sonuçlarının başarısız olduğu görülmektedir²⁸⁹.

İstihdam politikalarının uygulanmasında nitelikli işgücü sunumu yaratması ve istihdam edilebilirliği artırması amaçlanırken bu konuda başarısız olduğu bilinmektedir. Bazı araştırma verileri, bu politikaların işsizlik ve istihdam edilebilirlik üzerindeki etkilerini olumlu bir şekilde açıkça desteklenmediğini göstermektedir. İstihdam politikalarının işsizliği ve istihdam edilebilirliği düzenleyebileceği ancak işsizlik ve istihdam edilebilirlik düzeyi üzerinde etki yaratmadığı bilinmektedir²⁹⁰.

İşgücü piyasaları istihdam politikalarında daha çok sunum yanına odaklanarak, istem yanını göz ardı etmektedir. Aktif istihdam politikaları işgücü piyasasındaki işsizleri değişen koşullara uyum sağlamaya ve işletmelerin belirlediği belirli bir kalıba sokmaya çalışmaktadır. İşsizler işgücü piyasasının değişen koşullarına uyum sağlamayı başaramazlarsa ya da istemezlerse işletmeler tarafından tembel, marjinal, beceriksiz, anormal ve bağımlı olarak nitelenecek ve sınıflandırılacaklardır. Dolayısıyla aktif istihdam politikaları uygulanırken işsizlik bireysel bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda devlet işsizlere karşı

²⁸⁸ Pignatti ve Belle, s. 1.

²⁸⁹ Kapar, Sosyal Koruma, s. 172.

²⁹⁰ Adriana Marshall, **Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts**, A Comparative Study in the Framework of the Global Employment Agenda, Employment Analysis Unit, Employment Strategy Department, Employment Strategy Papers, March 2004, ss. 5-6.

daha az sorumluluk almaktadır²⁹¹. Örneğin Türkiye’de aktif istihdam politikaları işsizlere, güvenceli, insan onuruna yaraşır bir iş, çalışma ve yaşam koşulları sunmak yerine, kamu kaynaklarının özel sektöre aktarılmasına sebep olan bir işlev üstlenmektedir. Bu anlamda, İŞKUR’un ve kamu kaynaklarından yararlanan aktif istihdam politikalarının içinde yer alanlar işverenler, özel eğitim kurumları, proje taşeronları ve takımlarından meydana gelen ekonomik ve sosyal bir grup oluşmaktadır. Kamu kaynaklarının özel söktöre aktarılmasına rağmen, aktif istihdam politikalarının programlarına katılanların istihdam edilebilirlikleri, statüleri, istihdam ve meslekleri ile ilgili gelirleri hakkında bir bilgi bulunmamaktadır²⁹².

İstihdam politikaları özellikle dezavantajlı grupların da işsizliğini azaltmayı hedeflemektedir. Ancak aktif istihdam politikaları istihdam edilebilirliği zor olan grupların işgücü piyasası ile bütünleştirilmesi için uygun politikalar değildir. Düşük ücretli ve geçici işlerde çalışan dezavantajlı grupların bir kısmının işlerinde gelişim göstermekte zorlandıkları görülmektedir. Bu nedenle aktif istihdam politikaları işsizliği azaltmada gerekli ancak yeterli olmayan bir unsurdur²⁹³. Bununla birlikte toplum yararına çalışma programlarında uygulanan yeni işlerin düzenli işlerle benzerlik taşımadığı hatta iş deneyimi, çalışma ve yaşam koşulları ve niteliği açısından farklılık gösterdiği bilinmektedir. İşgücü piyasasında yaratılan yeni işlerle var olan işlerin benzerlik göstermemesi istindam edilebilirliğin geliştirilmesi anlamında engel teşkil etmektedir. Mesleki niteliği olmayan işsizlerin toplum yararına çalışma programına katıldığını düşünen işverenler, katılımcıların istihdam edilebilirlik olasılığını daha da azaltmaktadır. İşsizlerin toplum yararına çalışma programlarına katılmaları düzenli bir istihdamı sağlamadığı gibi işsizlerin programa tekrardan katıldıkları bilinmektedir. Dolayısıyla bu durum katılımcının işgücü piyasasında düzenli bir iş bulma çabasını önlemektedir²⁹⁴.

Aktif istihdam politikaları maliyetlerin bir kısmını programlara yüklediğinden dolayı bu programlar tarafından desteklenmiş işleri yapan veya işsizlerin

²⁹¹ Jørgen Elm Larsen, **The Active Society and Activation Policy**, Paper Presented at the Conference of the Graduate School for Integration, Production and Welfare: 28-31 October 2001, Denmark, January 2001, s. 83.

²⁹² Kapar, Ulusal İstihdam, s. 68.

²⁹³ R. Konle-Seidl ve W. Eichhorst, “Does Activation Work?”, **Bringing the Jobless nto Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US**, (Edi. Werner Eichhorst, Otto Kaufmann, Regina Konle-Seidl), Germany, 2008, ss. 439-440.

²⁹⁴ Kapar, İşgücü s. 348-349.

istihdamını sağlayan işletmeler, bazı durumlarda diğer işletmeler karşısında rekabet üstünlüğü sağlamaktadır. Bu programlar tarafından desteklenmemiş çalışanların istihdamını sağlamayan işletmelerde istihdam oranlarının düştüğü görülebilmektedir. Bununla birlikte işletmeler aktif istihdam politikaları tarafından uygulanan programlar kapsamında işsizleri istihdam ettirirken, yine uygulanan programlar kapsamında desteği son bulan katılımcı işsizleri veya normal koşullarda çalışanlarını işten çıkarabilme hakkına sahiptirler. İşten çıkarma durumunun etkisi ise iş yaratma programlarında ortaya çıkmaktadır. Aktif istihdam politikaları programları istihdam sağlama ve işsizleri aktif duruma getirme amacıyla kamu veya topluluk hizmetleri tarafından işsizlere yaptırıldığında, kamuda düzenli istihdam daralacak veya istihdam oranlarında beklenmesi gerek artış gerçekleşmeyecektir. Dolayısıyla aktif istihdam politikaları bir yandan istihdam üzerinde olumsuz etkileri ortaya çıkarken diğer yandan politikaların işsizliği azaltma işlevi etkisini yitirecektir²⁹⁵.

B. Uygun İş Olanaklarının Yaratılmaması

Uygun iş kavramı UÇÖ tarafından hükümetler ve işveren ve işçi örgütlerinin temel önceliklerini belirlemek üzerine ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım kısa sürede hükümetler, işverenler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşları arasında uluslararası bir fikir birliğine yol açmıştır. Adil bir küreselleşme ve yoksulluğun azaltılması için uygun iş olanaklarının yaratılması istemi üzerinde durulması gereken en önemli unsur olarak bilinmektedir²⁹⁶.

Küreselleşmenin hali hazırdaki egemen biçimi, insanlara yaşadıkları yerlerde istihdamlarını sağlayacak yeterli sayıda iş yaratamamaktadır. Özellikle kadınlar ve gençlerin istihdamlarının sağlanması için, uygun işler yaratılması öncelik olarak belirmektedir. Ancak uygun işlerin sağlanabilmesi küresel büyümenin yeniden biçimlendirilmesi ile olanaklı görünmektedir. Bir diğer öncelik ise, güvenliğin ve barışın sağlanmasıdır. Uygun iş açığını gidermiş, insan onurunu koruyan bir toplum,

²⁹⁵ Kapar, Sosyal Koruma, s. 160.

²⁹⁶ ILO, **FACTS ON Decent Work**, International Labour Office, Geneva, July 2006, s. 1.

barış içinde yaşayan bir toplumdur. Bu önceliğin dayandığı ilke işyeri, yerel, ulusal ve küresel ölçeklerin tümünde geçerli ve doğrudur²⁹⁷.

Uygun işlerin gerçekleştirilmesine yönelik politikaların ve alınan önlemlerin maliyetli olması, ekonomik büyümeyi etkilemesi ve ekonomik dinamikleri engellemesi gerekçeleri ile ilgili kurumlar tarafından karşı çıktığı bilinmektedir. Bununla birlikte sosyal standartların uygulanmasından kaynaklanan ek maliyetlerin işletmeler tarafından maliyet yükünü artırdığı, karlılığı ve rekabet edilebilirliği azalttığı öne sürülmektedir²⁹⁸.

Yeterli ve uygun işlerin yaratılmadığı zamanlarda bir yandan aktif istihdam politikaları aracılığıyla işgücü sunumunun artırılması diğer yandan pasif istihdam politikaları aracılığıyla işsizlik ödeneğinin ödenmesi ve işsizlik yardımı karşılığında işsizleri ve hatta yoksulları işe girme yönünde getirilen yükümlülükler çalışanların karşılaşacağı güvencesizlikleri ve eğretilişmeyi pekiştirecektir. İşgücü sunumundaki artışın işgücü isteminden fazla olması çalışanlar arasında bir işe girmek için ortaya çıkan rekabeti yoğunlaştırmaktadır. Çalışanlar arasında ortaya çıkan bu rekabet, işgücü piyasasında ve çalışma yaşamında işverenlerin pazarlık gücünün artmasını sağlamaktadır²⁹⁹.

İşsizlikle mücadele edilmesinde öncelik yeni ve uygun işlerin insan onuruna yaraşır bir şekilde yaratılmasına sebep olacak yatırımlar gelmektedir. Aksi halde işgücü piyasasındaki işsizlik sorununu esnek çalışma biçimleri ile ortadan kaldırmaya çalışmak, temel insan hakların gerilemesi, gelir dağılımının giderek bozulmaya başlaması, çalışma ve yaşam koşullarının kötüleşmesini sağlayacaktır³⁰⁰. Üretim yapısının giderek esnekleşmesi ve hizmetler sektörüne kayması, ekonomik büyümenin gerçekleşmesine rağmen uygun işlerin ortaya çıkmasını sağlayamayacaktır. Ayrıca işgücü piyasasındaki işsizlerin çoğu marjinal işlerde çalışırken kayıt dışı istihdam oranı da artış gösterecektir. Bu durumda yoksulluğun temel nedeni işsizlik olarak görülmeye başlayacaktır. İşsizliğe ve dolayısıyla

²⁹⁷ Recep Kapar, “Uygun İş Açığı: İnsana Yaraşmayan İşler”, **TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, Sayı: 29, Ocak Şubat Mart 2007, s. 2.

²⁹⁸ Sengenberger, ss. 44-45.

²⁹⁹ Kapar, Ulusal İstihdam, 2012, s. 69.

³⁰⁰ Oğuz Karadeniz, “Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı: 2011/2, 2011, s. 89.

yoksulluğa çözüm yolu olarak tüketici refahının artması bununla birlikte gelire paralel olarak reel ücretlerin ve istihdamın birlikte artması sağlanmalıdır³⁰¹.

İşsizliğin uzun süreli ve yapısal nitelikleri yanında ekonomilerin uygun iş yaratmadaki yetersizliği, iş bulma ve işe yerleştirme gibi istihdam hizmetleri tarafından desteklenmesine rağmen hala istihdam çözümleri oluşturulamamaktadır. Çünkü bu hizmetlerin etkili olabilmesi işgücü piyasasındaki boş ve yeni işlere bağlıdır. Aksi takdirde istihdam politikalarından beklenen sonuçlar amaçlandığı şekilde olmayacaktır³⁰². Özellikle uzun süreler boyunca gençlerin işsiz kalmalarının nedeni mesleki niteliklerinin yetersizliği değildir. Aynı zamanda gençlerin çalışma deneyimi eksikliği gibi mesleki niteliklere ilişkin sebeplerle birlikte uygun işlerin yaratılamaması gibi nedenlerle de istihdamdan dışlandıkları bilinmektedir.³⁰³

Uygulandıkları süreler içerisinde toplum yararına çalışma programlarının işsizliği azaltacağı varsayılmaktadır. Programa katılan işsizler kısa süreliğine de olsa işsiz grubundan ayrılmaktadır. Toplum yararına çalışma programlarına katılan işsizlerin program içindeki sürelerinin bitmesi veya programdan çıkamaları işsizliği olumlu yönde etkilememektedir. Dolayısıyla işsizliğin ve sosyal dışlanmanın arttığı dönemlerde baskının şiddetini hafifletmek amacıyla toplum yararına çalışma programları geçici bir süreliğine uygulanan kurtarıcı programlar olarak görülmeye başlanmıştır. Bu programlardan işgücü piyasasındaki işsizlerin piyasa ile olan bağlarının güçlenmesi ve uyumlarının sağlanmasına yönelik işlevlerini artırmaları beklenmektedir. Bu nedenle toplum yararına çalışma programlarının uzun dönemde işsizlere geçerli üstünlükler sağlamadığı görülmektedir³⁰⁴.

C. Esnek Çalışma Biçimlerinin Yaygınlaşması

Esnek çalışma biçimleri, işsizlerin istihdamının sağlanması ve yoksulluğun ortadan kaldırılması stratejisi olarak öne sürülen araçlardan biridir. Bu çalışma biçimi ekonomi politikaları ve sosyal politikaların bir parçasıdır. Bireysel olarak çalışmaya

³⁰¹ Hüseyin Mualla Yüceol, "Küreselleşme, Yoksulluk ve Emek Piyasası Politikaları", Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 2, 2005, s. 508.

³⁰² Kapar, Sosyal Koruma, s. 167.

³⁰³ Kapar, İşgücü, s. 354.

³⁰⁴ Kapar, Sosyal Koruma, 2005, s. 164.

ilişkin düzensiz ve yetersiz gelirin elde edildiği esnek çalışma biçimleri, aktif istihdam politikalarının bir uzantısı olarak bilinirken, aynı zaman da hanehalklarının kolektif düzeyde çalışmaya ilişkin gelirlerini bozucu yönde etkilemektedir³⁰⁵.

Neoliberal politikaların etkisiyle esnek çalışma biçimlerinin artırılmasını destekleyen özel istihdam hizmetleri yaygınlık göstermektedir. Bununla birlikte kamu sektörünün yeniden yapılanması ve özel istihdam hizmetlerinin artmasının işsizler üzerindeki etkileri kesin bir şekilde bilinmemektedir. Özellikle sosyal politikasının değer ve yöntemleri özel istihdam hizmetlerindeki yaygınlaşma etrafında irdelenmektedir. Özel istihdam hizmetleri işletmelere işgücü piyasasının çekirdek grubu olan nitelikli işgücü içerisinden sunulurken diğer yandan başka bir özel istihdam hizmetleri işsizleri sürekli ve düzenli bir işte istihdamını sağlamak yerine eğreti çalışma koşullarında istihdam edilmesini sağlayarak geçici olarak işgücü piyasasına dahil etme işlevi üstlenmektedir³⁰⁶. Bu bağlamda iş sözleşmesinin belirli süreli olması işçinin iş güvencesinden faydalanmasına engel oluşturmaktadır. Aynı zamanda iş sözleşmesinin belirli süreli olması halinde işçiler ihbar tazminatı, ihbar süresi ve kötü niyet tazminatına hak kazanamamaktadır. İşverenlerden tarafından başvuru bu yöntem işçilerin haklarını ortadan kaldırmaktadır³⁰⁷.

Bu süreçte aktif istihdam politikaları, işgücü piyasasında esnekliğin artırılmasına yönelik bir işlev görmektedir. Örneğin Almanya ve Fransa'da belirli süreli iş sözleşmeleri ve düşük ücretli işler gibi eğreti çalışma biçimlerinin olduğu bilinmektedir³⁰⁸. Özellikle kendi hesabına çalışma, yoksulluğun kaynağını oluşturmaktadır. Gelirleri geçimlerini sağlamaya dahi yetmemektedir. Çalışamadıkları zamanlarda gelir elde edememektedirler. Temel sosyal risklere en az bağımlı çalışanlar kadar karşı karşıyadırlar. Ülkemizde ise işverenlerin ve kendi hesabına çalışanların AB ortalamasının üzerinde olması enformel ekonominin varlığına göstermektedir³⁰⁹.

³⁰⁵ Seyhan Erdoğan ve Denizcan Kutlu, "Çalışan Yoksulluğu: Türkiye İçin Sosyal Politikalar Bağlamında Bir Değerlendirme", **Zor Zamanlarda Emek Türkiye'de Çalışma Yaşamının Güncel Sorunları**, (Der. Ahmet Makal-Aziz Çelik), İmge Kitabevi, Ankara, 2017, s. 89.

³⁰⁶ Kapar, Sosyal Koruma, 2005, s. 166.

³⁰⁷ Çelik, s. 24.

³⁰⁸ Seidl ve Eichhorst, s. 434.

³⁰⁹ Oğuz Karadeniz, s. 113.

II. GELİR DAĞILIMINA ETKİSİ

A. Gelirin Yetersiz ve Düzensiz Olması

Mali uyum ve esnekliğin artması bir yandan işsizlik ödeneklerine hak kazanma şartlarını zorlaştırırken işsizlik ödeneklerine hak kazanmak için çalışılması gereken süre uzatılmaktadır. Çalışma süresinin uzatılması, özellikle çalışanların işsiz kaldıkları zaman işsizlik ödeneklerini hak etme üzerinde olumsuz etkide bulunduğu görülmektedir. Çalışanın işsizlik ödeneğini hak etmesi için isteği dışında işten çıkarılması ya da geçerli ve haklı bir sebebe bağlı olarak kendi isteği ile işi bırakması gibi koşullar yer almaktadır. Bu şartları taşımayan çalışana ödeme yapılamaz. İşsizlik ödeneklerine dair yapılan düzenlemeler işsiz aleyhine ağırlaştırılmıştır³¹⁰.

Pasif istihdam politikaları bağlamında uygulanmakta olan işsizlik sigortasından faydalanma şartlarının zor olması ve işsizlik ödeneklerinin yetersizliği sebebiyle yoksulluğu giderme bakımında bir anlam taşımamaktadır³¹¹. İşsizlik ödeneğine Mart 2002 tarihinden Şubat 2019 tarihine kadar 11.264.648 kişi başvuruda bulunmuş ve 6.895.310 kişi ödenek almaya hak kazanmıştır³¹². Nitekim işsizlik ödeneğine hak kazanma şartlarının yeterli olmaması nedeniyle başvuranların sadece yarıya yakını bu ödeneği almaya hak kazanmıştır.

Pasif istihdam politikaları içerisinde yer almakta olan ücret garanti fonu, işçiye ücretinin ödenemediği durumlarda oluşacak gelir kaybını telafi etmesi bakımından yoksulluğu gidermek amacıyla uygulanan bir önlem olarak nitelendirilmektedir³¹³. Ücret Garanti Fonu'ndan Şubat 2005 tarihinden Şubat 2019 tarihine kadar 103.303 kişi ödenek almaya hak kazanmıştır³¹⁴.

Sonuç olarak pasif istihdam politikaları, katı ve sınırlayıcı yararlanma koşulları ve yetersiz gelir miktarları nedeniyle etkisiz kalmaktadır³¹⁵.

³¹⁰ Kapar, Sosyal Koruma, s. 156.

³¹¹ Erdoğan ve Kutlu, s. 90.

³¹² Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, **İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni**, Şubat 2019, https://media.iskur.gov.tr/25581/02_subat.pdf, (08.06.2019), s. 1.

³¹³ Erdoğan ve Kutlu, s. 91.

³¹⁴ Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, **İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni**, Şubat 2019, https://media.iskur.gov.tr/25581/02_subat.pdf, (08.06.2019), s. 4.

³¹⁵ Erdoğan ve Kutlu, s. 92.

İşsizlik sigortası ve işsizlik yardımı düzenlemeleri bir yandan işsizlerin sorumluluklarını artırırken öte yandan işçilerin haklarını önemli bir şekilde azaltmaktadır. Bu anlamda esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasını sağlamaktadır. Aktif istihdam politikaları disiplin edici nitelikler taşımasıyla birlikte işsizlerin çalıştıkları işlerde ücretlerin düşük olmasına ve işten beklentilerin azalmasına neden olmaktadır. İşsizlik ödemelerine hak kazanma koşullarının zorlaşması bir yandan işçiler arasındaki rekabeti artırmakta öte yandan işçilerin pazarlık gücünü zayıflatmaktadır³¹⁶.

Aktif istihdam politikaları ekonomi içinde desteklenmiş bir alan yaratmaya çalışmaktadır. Bir diğer ifadeyle aktif istihdam politikalarının başarılı olması durumunda toplumun içinde yoksul çalışanların olduğu grubun genişletilmesi riski bulunmaktadır. Bu tür politikaların işgücü piyasası ile bütünleşemediği yani başarısız olduğu yerlerde daha düşük ücretler ve daha az sosyal haklar ortaya çıkmaktadır³¹⁷.

Aktif istihdam politikaları daha çok işsizlerin istihdamını sağlamak bakımından işverene ya da işsize verilen ücret ve istihdam destekleri, yeni kişilerin işe alınmamasına, işletmelerde çalışanların işten çıkarılmasına, bu kişilerin yerine devlet tarafından sağlanan istihdam ve ücret desteğine yönelik iş arayanların kötü çalışma koşullarında istihdam edilmesini sağlayabilmektedir. İşveren tarafından istihdam ve ücret destekleri biten çalışanın işine son verilirken işveren tarafından program dahilinde başka bir işsiz istihdam ettirilmektedir. Programa katılanlara ücret ve istihdam destekleri geçici ve düzensiz işler sağlamaktadır. Uygulanan politikalar düzenli istihdamın sağlanması konusunda engel oluştururken³¹⁸ istihdam biçimleri giderek esnekleşmektedir.

Programlar sonucunda istihdam seviyesinde hiçbir değişiklik yaşanmamıştır. İstihdam edilenler ile çalışma koşulları değişime uğramıştır. Ekonomik büyümenin ve uygun iş imkanlarının oluşturulduğu dönemler dışında aktif istihdam politikaları yaratılan işleri çalışanlar ve işsizler arasında yeniden dağıtmaktadır. Bu anlamda aktif istihdam politikaları insan onuruna yaraşır uygun ve güvenli çalışma koşulları oluşturmaktan ziyade, işgücü sunumunu güvenli olmayan çalışma koşullarında

³¹⁶ Kapar, Sosyal Koruma, ss. 188-189.

³¹⁷ Jørgen Goul Andersen ve Jan Bendix Jensen, "Different Routes to Improved Employment in Europe", (The research for this chapter was conducted for The Danish Democracy and Power Study and for COST A13 'Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship'.), 2001, s. 17.

³¹⁸ Kapar, İşgücü, s. 364-365.

arttırmaya çalışmaktadır³¹⁹. Ayrıca esnek çalışma biçimleri çalışma süreleri bakımından çalışanlar üzerinde olumlu bir etki yaratmamaktadır. Düzenli olmayan ve süre bakımından kısa olan çalışmalar genellikle düşük ve düzensiz gelir sağlanmasına neden olmaktadır³²⁰.

B. İşgücü Maliyetleri ve Verimliliği Arasındaki İlişkinin Kesilmesi

İşgücü piyasasındaki işsizleri istihdam edecek işverenlerin işgücü maliyetleri iki biçimde azaltılabilir. İlki ücret yapısının değiştirilmesidir. İşgücü maliyetleri, işletmelerin rekabet edilebilirliği ve karlılığı ile doğrudan ilişkilidir. Ücret artışlarının verimlilik artışları ile doğru orantılı olması, ücretin performansa göre belirlenmesi, ve ücret esnekliğinin sağlanması maliyetleri düşürmektedir. İkincisi ise sosyal güvenlik sistemindeki primlerin düşürülmesi ve ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılmasıdır. İki yaklaşımın amacı işgücü talebini artırmaktır. Örneğin AB üyesi olan Belçika ve Fransa'daki uygulamalara bakıldığında doğrudan ücretle ilgili düzenlemeler yapılırken; İspanya, Portekiz, İtalya gibi ülkelerde bakıldığında işgücü maliyetlerinin azaltılması yolu olarak daha çok sosyal güvenlik sistemindeki ödemelerde indirim yapılması tercih edilmektedir. Nitekim iki yaklaşımın da çoğu zaman bir arada uygulandığı görülmektedir³²¹. Ülkemizde ise istihdam sübvansiyonları yolu ile istihdam edilebilmesi zor olan işsizlerin, özürülülerin, kadınların ve gençlerin istihdamının, bunları istihdam edecek işverenlerin işgücü maliyetlerinin azaltılması yoluyla istihdam artırılmaktadır³²².

İstihdamı artırmaya yönelik sübvansiyonlar uygulanacağı yerdeki işgücü piyasasının yapısına ve koşullarına göre belirlenmektedir. Bu istihdam sübvansiyonları işsizliği azaltmak yerine işsiz kalma süresinin kısılmasına neden olmaktadır. Sübvansiyon uygulamaları ile işe alınan işçinin istihdam süresi bittiği zaman işveren tarafından işten çıkarılabilmekte ve onun yerine başka bir sübvansiyon edilen işçi işe alınmaktadır. Ancak ücret sübvansiyonları işsizliği azaltmaktan çok işsizliğin yeniden dağılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla işverenler

³¹⁹ Kapar, Sosyal Koruma, s. 189.

³²⁰ Oğuz Karadeniz, s. 87.

³²¹ Uşen, s. 73.

³²² Yüceol, s. 507.

benzer özellikleri olan sübvans edilen işçi ile sübvans edilmeyen işçi arasında tercih yapmak zorunda kaldığı takdirde sübvans edilen işçiyi seçeceğinden diğer işçinin işsiz kalmasına neden olacaktır³²³.

Öte yandan işbaşı eğitim programları ve mesleki eğitim kursları aracılığıyla işgücü verimliliği artmaktadır. Bu bağlamda işgücü verimliliğinin artması işgücü isteminin artmasına dolayısıyla istihdamın ve ücretlerin artmasını sağlamaktadır. Ancak aktif istihdam politikaları aracılığıyla işgücü piyasasında çalışanlar ile diğer işçiler arasında ortaya çıkan rekabet bir yandan istihdamın artmasını sağlarken diğer yandan da işgücü ücretlerinin düşmesine neden olmaktadır³²⁴.

III. SOSYAL KORUMAYA ETKİSİ

A. Sosyal Güvenlik Kapsamının Yetersizliği

Mali uyum politikalarının öncelikleri doğrultusunda sosyal koruma sistemindeki yeniden düzenlenmiştir. Bu politikanın sonuçlarından biri işgücü sunumunun artması ve işgücü piyasasında işsizler ve çalışanların kendi aralarındaki rekabeti artırmaktadır. Sosyal koruma sisteminin düzenlenmesi işgücü sunumunu üç şekilde etkilemektedir. İlki, sosyal korumanın eksikliği sebebiye gelir güvencesizliği yaşayan hanehalkları gelirlerinin devamını sağlamak amacıyla işgücü sunumunu arttırmaktadır. İkinci, emeklilik yaşının yükseltilmesinin işgücü sunumunu artırmasıdır. Sonuncusu ise, aktif istihdam politikaları ile işgücü sunumunu doğrudan artırmayı amaçlamaktadır. Ekonominin durgun olduğu yani işsizliğin ve ücretin düşük olduğu dönemlerde, yoksulların ve ücret gelirleri dışında geliri olmayan hanehalklarının işgücü sunumu artma eğilimi göstermektedir. İşgücü piyasasında işsiz kalma süresinin uzun ve işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde; güvencesizliklerin baş göstermesi ve gelirin azalması sebebiyle işgücü sunumu artarsa, bu duruma karşılık yeni işler yaratılmazsa ücretler düşecek ve işsizlik yükselecektir. Bu durumda işgücü piyasası olumsuz etkilenirken çalışma ve yaşam

³²³ Uşen, s. 73.

³²⁴ Marcello M. Estevão, **Do Active Labor Market Policies Increase Employment?**, IMF Working Paper, Sayı: 03/234, December 2003, ss. 4, 6.

koşulları kötüleşecektir. Böylece istihdamın artmasına rağmen toplumun geniş bir bölümünün karşı karşıya kaldığı güvencesizlikler artacaktır³²⁵.

Çalışanların pazarlık gücüne sahip olmamaları ve kayıt dışı çalışanların işsizlik sigortasından hiçbir şekilde yararlanamamaları hatta işsizlik sigortasının işverenin maliyetlerini artıran bir unsur olması sebebiyle kayıt dışı istihdamı belli oranda artırdığı bilinmektedir³²⁶. Böylece çalışanların işsizlik sigortasından faydalanma oranları önemli ölçüde düşmektedir. Özellikle eğreti koşullarda çalışanların sosyal güvenlik sisteminin dışında tutulması işsizlik sigortasından faydalananların sayısında azalmaya neden olurken kayıt dışı çalışanlar hiçbir şekilde işsizlik sigortasına başvuru yapamamaktadır. Aynı zamanda işsizliğin yüksek olduğu gençlerin işsizlik sigortasından faydalanabilmeleri zordur. Çünkü sosyal güvenlik sistemi işgücü piyasasına yeni katılan ve daha önce prim ödemiş çalışanları içermemektedir³²⁷.

Sosyal güvenlik sisteminin yetersiz hale getiren bir diğer neden ise iş sözleşmesinin sonlanmasını içeren koşullardır. Çalışanların işsizlik ödeneğinden faydalanabilmesi için kendi isteği ve kendi kusuru haricinde işten çıkarılması gereklidir. Bir diğer ifadeyle iş sözleşmesini kendiliğinden sonra erdiren işçiler ile işveren tarafından haklı sebeplerle sonlanan iş sözleşmeleri işçilerin işsizlik ödeneğine hak kazanmasını engellemektedir³²⁸. Öte yandan, işverenlerin kanunda öngörülen kıdem tazminatına hak kazanma süresi dolmadan çeşitli sebeplerle işçiyi işten çıkarmak veya kıdem tazminatına hak kazanacağı bir yıllık sürenin dolmasına yakın kağıt üzerinde girdi-çıktı yapmak suretiyle işçinin kıdem tazminatı hak etmesini engellemesi, ülkemizde bugüne kadar çok sık rastlanılmış uygulamalardır. Ayrıca işletmeler kıdem tazminatı yükümlülüğünden kurtulmak için taşeron işletmeler aracılığıyla işçi çalıştırmaya ve belirli süreli hizmet sözleşmeleri yapmayı tercih etmektedir³²⁹.

O halde, sosyal korumanın yalnızca işgücü piyasası kurumları tarafından ve aktif ya da pasif istihdam politikaları aracılığıyla sağlanmaya çalışılmasının, sosyal

³²⁵ Kapar, s. 187-188.

³²⁶ Nafiz Baysal, **Dünyada ve Türkiye’de Kıdem Tazminatı Uygulaması, Türkiye’de Kurulması Öngörülen Kıdem Tazminatı Fonunun Finansal Projeksiyonu**, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın Sayı: 2951, Mart 2016, s. 120.

³²⁷ Kumaş ve Karadeniz, ss. 216, 205, 215.

³²⁸ Kumaş ve Karadeniz, s. 206.

³²⁹ Baysal, s. 117.

koruma kapsamını eksik ve yetersiz bırakacağını; bu sayede yüksek işsizlik, eksik istihdam ve düzgün iş eksikliği gibi sorunların çözülemeyeceğini söylemek olasıdır. Dolayısıyla gerek işgücü piyasası kurumları gerekse de aktif ve asif istihdam politikaları, özellikle küreselleşme döneminde hem işçiler hem de aileleri açısından son derece önemli işlevler görmektedir. Özellikle makroekonomik istikrarsızlık yaşanan dönemlerde, hem formel hem de enformel sektör çalışanlarını kapsayacak bir içerikte, bir yandan iş öte yandan da gelir güvencesizliğin önlenmesi açısından etkin bir işlev görecektir ve bu sayede yoksulluğu da azaltacak bir biçimde bu politikaların uygulanması gerekmektedir³³⁰.

B. Yoksulluğun Süreğen Hale Gelmesi

İşgücü piyasası politikaları her ne kadar özünde refahı arttırmak ya da uygun olmayan çalışma ve yaşam koşullarını ortadan kaldırmak için tasarlanmış olsa bile, özellikle azgelişmiş ülkelerde, formel sektörde işgücü maliyetlerinin artmasına ve işgücü talebinin azalmasına neden olmaktadır. Böylece enformel sektöre yönelim artmakta; bir yandan ücretler baskı altına alınırken, öte yandan da yoksulluk giderek içinden çıkılmaz bir soruna dönüşmektedir³³¹.

Yaratılan yeni işler ve üretim faaliyetlerinin istihdam ilişkilerine yönelik şartları çalışan yoksulluğunu azaltmamıştır. Bu durumda, yedek işsizler ordusunun istihdam ettirilmiş bölümünün, kendisini ve hanehalkını yoksulluktan kurtarmayan çalışma ve yaşam koşulları içinde işgücü piyasasına katıldığı bilinmektedir. Bir diğer ifadeyle, yaratılan yeni işler çalışma ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi kopartan, düzenli ve düşük olmayan ücretleri, kolektif temsil örgütlerini içeren ve güvenceli işler değildir³³².

Çalışan yoksullar kavramı sadece ekonomik olarak aktif olmayan yoksulları değil, aktif olan yoksulları da kapsamaktadır³³³. Bu nedenle yoksullar, çalıştırılmadıkları için değil, kötü çalışma ve yaşam koşullarında ve güvencesiz

³³⁰ Fabio Bertranou ve Roxana Maurizio, The Role of Labour Market and Social Protection in Reducing Inequality and Eradicating Poverty in Latin America, **MPRA Paper**, No: 39843, Munich Personal RePEc Archive, 2011, s. 15-16.

³³¹ UN, **Report on the World Social Situation 2010**, United Nations, New York, 2009, s. 117.

³³² Erdoğan ve Kutlu, ss. 85-86.

³³³ Recep Kapan, "Çalışan Yoksullar", **Sendikal Notlar**, Sayı: 29, Kasım 2005, s. 52.

işlerde çalıştıkları için yoksullaşmaktadırlar. İşgücü piyasasından dışlananlar kadar, işgücü piyasasına yeni katılanlar ve istihdama katılanlar da yoksulluk ile karşı karşı kalmaktadır. Bu anlamda ulusal istihdam stratejisinin tamamına hakim olmuş işsizleri istihdam ettirme amaçlı programlar, yoksullar ve çalışanlar için güvencesizliğin sebebi olmaktadır³³⁴.

Kısa süreli bir yoksulluk karşıtı mücadele olarak görülebilen toplum yararına çalışma programlarının ücret oranları çok düşük olarak belirlenmiştir. Böylelikle yalnızca en yoksullar bu programların hedef kitlesini oluşturmaktadır³³⁵. Toplum yararına çalışma programları dışlanmaya ve yoksulluğa karşı kısa süreli çözümler bulmakla beraber, işsizliğe karşı uzun süreli çözümler bulamamakta ve uygun ve düzenli iş olanakları sağlayamamaktadır³³⁶. Aktif istihdam politikalarının daha çok işsiz yoksullara yönelik olduğu ve yaratılması hedeflenen işlerin yeni çalışan yoksullar yaratma potansiyelinin yüksek olduğu görülmektedir³³⁷. Bu bağlamda istihdam ilişkilerinin esnekleştirilerek ücret maliyetlerinin düşürülmesi ucuz işgücünü ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla Ulusal İstihdam Stratejisi bir anlamda ucuz işgücü yaratma stratejisidir. Ulusal İstihdam Stratejisi, ucuz işgücünün esnek çalışma biçimlerinde ve hatta güvencesiz bir çalışma ortamında istihdam etmesini sağlamak üzerine oluşturulmuştur³³⁸. Ulusal İstihdam Stratejisinde esnek çalışma biçimleri yaygın bir şekilde yer almıştır³³⁹.

Ulusal İstihdam Stratejisi, işgücü piyasasındaki esnekliğin, işletmelerin verimlilik düzeyi ve rekabet edilebilirliği üzerinde önemli bir etkisi olduğu üzerinde durmaktadır. Aynı zamanda istihdam yaratmayan büyümenin önüne geçilmesi için işverenlerin ve çalışanların rollerinin esneklik ve güvence temelinde yeniden ifade edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu anlamda, işin korunması ve aynı işte devam edebilme güvencesi anlamına gelen iş güvencesi yerine istihdamın korunması ve sadece bir işveren bağlı olmayan çalışmanın sürdürülmesi güvencesi anlamına gelen istihdam güvencesi kavramı önem kazanmaya başlamıştır. Bu durumda

³³⁴ Kapar, Ulusal İstihdam, ss. 76-78.

³³⁵ Dar ve Tzannatos, s. 19.

³³⁶ Kapar, Sosyal Koruma, s. 164.

³³⁷ Erdoğan ve Kutlu, s. 90.

³³⁸ Çelik, ss. 33-34.

³³⁹ Gülay Toksöz, "Ulusal İstihdam Stratejisi Kadınlar ve Gençler İçin Ne Getiriyor?", **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, (Der. Ahmet Makal), TÜRK-İŞ/Ankara Üniversitesi SBF/Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2012, ss. 38-39.

çalışanların iş güvencesinin olması söz konusu bile değildir ve işçiler istihdam edilebilme tehdidi ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

Ayrıca sürdürülebilir ve istihdam yaratmayan büyüme için sorumluluk emekçilerin olacaktır. Emekçiler sürekli olarak niteliklerini artırmalı ve işgücü piyasasının rekabet koşulları karşısında işsiz kaldığı takdirde tek işveren bağlı olmadan başka bir iş bulabilmelidir. Bununla birlikte, devlet sosyal sigorta ve sosyal yardımlar aracılığıyla işsizlerin gelirlerini korumak için gelir güvencesi sağlayacaktır. Özetle, Ulusal İstihdam Stratejisi, istihdam güvencesi sağlamak adına tüm sorumluluğu işgücünün vasıflarında, eğitiminde görmekte ve sosyal yardımlarla bir tür sadaka kültürüne başvurmaktadır. Bu bağlamda, hedeflenen bir “ulusal” strateji olmaktan öte, işveren tarafının ihtiyaçlarına cevap veren ve emeğin kazanılmış haklarını sınırlandırmaya yönelik, sınıfsal bir politika dönüşümüdür³⁴⁰.

³⁴⁰ Erinç Yeldan, “Ulusal İstihdam Stratejisi” Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, (Der. Ahmet Makal), TÜRK-İŞ/Ankara Üniversitesi SBF/Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2012, ss. 7-8.

SONUÇ

Bir ülkenin istihdam hedeflerine ulaşabilmesi için izlemesi gereken yolu ifade eden istihdam politikası, makroekonomi politikaları, işgücü piyasasına ilişkin aktif ve pasif politikalar ile sosyal koruma politikaları gibi farklı politikaları kapsamaktadır. Bu anlamda, istihdam politikası ne bir iş yaratma programına indirgenebilir, ne de sadece sayısal hedeflerle dile getirilebilir. İstihdam politikası, bir yandan ekonomik, sosyal ve siyasal alanların tümünü etkileyecek bir bütün oluştururken, öte yandan da niceliksel hedeflerin yanında, çalışmaya ilişkin temel hakların eylemli olarak yaşama geçirilmesi, özellikle sosyal korumanın gerçekleştirilmesi gibi niteliksel hedefleri de bulunan bir müdahale aracı olarak değerlendirilmektedir.

İstihdam politikası, işgücü istem ve sunumu ile işgücü piyasalarının işleyişini etkileyen çeşitli ilke, kural, usulleri ve kurum içermekle birlikte gerek içerik, gerekse işleyiş mekanizmaları bakımından köklü dönüşümler geçirmiştir. Bunun nedeni kapitalist sistemde belirli aralıklarla ortaya çıkan birikime ilişkin yenilenme gereksinimidir. Birikim krizlerinde kendini gösteren bu gereksinim, her dönemde işgücü piyasasında işgücü ve giderek hanehalkları arasında yoksulluk biçiminde ağır sonuçlar doğurmuşlardır. Üstelik bu olumsuz etkileri ortadan kaldıracabilecek ve her yerde ve her zaman uygulanabilecek bir örnek yöntem de bulunmamaktadır. Ülkelerin bağlam ve gelişim farklılıklarının, kendine özgü düzenlemeleri zorunlu kılması böyle bir sonuç ortaya çıkarmıştır. Zaten UÇÖ'nün 122 sayılı sözleşmesi kapsamında, istihdam politikasının belirlenmesi ve uygulamasında, her üye ülkenin kendi koşullarına göre düzenleme yapılabileceği de hüküm altına alınmıştır.

İstihdam politikası iki yönlü incelenebilir. Buna göre, ilki ekonomik politikası açısından, ikincisi de sosyal politika bakımından değerlendirilmelidir. Kuşkusuz istihdam politikası ile amaçlanan hem nitelik hem de nicelik bakımından uygun işlerin yaratılmasıdır. Bu sayede, bir yandan işçi ve işverenler açısından gelir yaratılabilecek ve ekonomik büyüme sağlanacak; öte yandan da işsizlik ve yoksulluk da azalacak ve giderek ortadan kalkacaktır. Ancak, neoliberal ideolojinin bu varsayımlarının gerçekleştiğini söylemek de olanaklı değildir. Kapitalist sistemde sadece Fordist uzlaşma aşamasında sağlanan bu başarı, bir daha tekrar etmemiştir. 1970

başlarında sistem bunalıma düşmüş; 1980'e gelindiğinde ise, yeni sistem yani post-Fordist esnek uzmanlaşma uygulamaya konulmuştur. Bununla birlikte, 2008 yılındaki küresel mali kriz ile birlikte bu sistemin de artık gereksinimleri karşılamadığı anlaşılmıştır.

Küreselleşme sürecinde, sermaye birikim rejimi ve üretim organizasyonundaki dönüşüm, öncekilerden farklı seyretmiş; esasen birbirini destekleyici mekanizmalar olarak tasarlanan reel ve mali sektör arasındaki bağlantı neredeyse tamamen kopmuştur. Bunun ötesinde, mali sektör kazançlarının reel sektörü ortadan kaldıracak kadar cazip hale gelmesi, emek sahipleri açısından işsizliği ve dolayısıyla yoksulluğu tetiklemektedir. Formel sektörde iş olanaklarını kaybeden işgücünün, enformel sektörün son derece eğreti koşullarında çalışmak zorunda kalacağı da açıktır. Bu anlamda, mali sektör kazançları ile sağlanan ekonomik büyümenin “yapay” bir niteliğinin bulunduğunu; bu piyasalardaki aşırı oynaklığın gelir güvencesine olanak tanımadığı bilinmektedir.

1980 sonrasındaki yapısal dönüşüm gelir güvencesizliğini ortaya çıkarmış; uygulanan makroekonomik politikalar refah anlayışında ve sosyal politikalarda bazı değişimlere neden olmuştur. Bu süreçte ekonomik büyüme ve verimlilik ile sosyal refah ve sosyal güvenlik arasındaki çatışmalar şiddetlenmiş, sorunlara çözüm bulmak güçleşmiştir. Günümüzde işsizlik sorunu ile mücadele ederken, piyasa mekanizmasının işleyişine müdahale etmek yerine işsizliğin sonuçlarını hafifletmeye çalışan, bir anlamda “günü kurtaran” politikalar uygulanmaya devam etmektedir. Ancak bu politikaların, sonuçları ağırdır. Yoksullar, geçimini sağlayamama tehlikesi ile karşı karşıya kalırken; gelişmekte olan ve belirli geçiş halindeki ülkelerde dünya nüfusunun yarıya yakını çok ağır bir yoksulluk yaşamakta; gelişmiş ülkelerde bile gelir dağılımındaki eşitsizlik ve yüksek işsizlik oranları, yoksulların sayısını artırmakta ve yoksulluğun giderilmesine engel oluşturmaktadır.

Gelir ile ilgili bir sorun olan ancak, ekonomik bağlamının yanı sıra sosyal, siyasal ve kültürel boyutları ile karmaşık bir niteliğe sahip olan yoksulluk, artık gelir elde edilerek çözülebilecek bir sorun değildir. Bunun nedeni, günümüzde işgücü piyasasında gelir elde edilmesinin yoksulluk sorununu ortadan kaldırmaya yetmemesidir. Bu anlamda, yoksulların sadece işsizlerden oluştuğunu düşünmek hatalı bir yaklaşımdır. Yoksulların bir kısmı işsizken; azımsanmayacak bir

kısmı da istihdam edilmekte ve “çalışan yoksul” olarak adlandırılmaktadır. Günümüzde 800 milyondan fazla insanın günde 1,25 Amerikan Doları’ndan daha az bir gelire geçinmeye çalışması; bu kişilerden birçoğunun da yeterli gıda, temiz içme suyu ve sıhhi koşullara erişiminin bulunmaması, sorunun ağırlığını ortaya koymaktadır. 1990 yılı ile karşılaştırma yapıp yoksulluğun yarı yarıya düştüğünü ileri sürüp olumlu bir çıkarım yapan görüşlerin varlığıyla birlikte, hem ulusal hem de uluslararası anlamda dengesizliklerin artışı, bu sorunun yapısal bir hale geldiğinin göstergesi olarak değerlendirilmelidir. Hanehalkı üyeleri çalışarak yoksulluktan kurtulamadıkları gibi çarpıcı ekonomik büyüme oranları olan ülkelerde de bu sorun çözülmemiştir.

1980 sonrasında hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde istihdam politikaları işsizlikle mücadele edilmesi ve yoksulluğun giderilmesi amacıyla uygulamaya konulmuştur. Bu politikaların uygulandığı dönemin ekonomik koşulları ile bağlantılı olarak belirli bir ölçüde başarı sağlanmıştır. Ancak ekonomik durgunluk dönemlerinde, bu politikaların ne nitelikli işgücü sunumunu artırması ne de istihdam edilebilirliğe olumlu katkı sağlaması olası olmuştur. Nitekim istihdam politikaları işgücü piyasalarının istem yanından çok sunum yanına odaklanmaktadır. Buna göre aktif istihdam politikaları, işsizleri işgücü piyasasının değişen koşullarına uyum sağlamaya ve işgücü piyasasında işletmelerin belirlediği belirli bir kalıba sokmaya çalışmaktadır. İşsizler, işgücü piyasasının değişen koşullarına uyum sağlamayı başaramazlarsa ya da bunu tercih etmezlerse, işletmeler tarafından tembel, marjinal, beceriksiz, anormal ve bağımlı olarak nitelenecek ve sınıflandırılacaklardır. Dolayısıyla aktif istihdam politikaları uygulanırken, işsizlik bireysel bir süreç olarak değerlendirilebilecek; devlet de işsizlere karşı daha az sorumluluk alabilecektir. Örneğin Türkiye’de, aktif istihdam politikaları işsizlere güvenceli, insan onuruna yaraşır bir iş ile çalışma ve yaşam koşulları sunmak yerine, kamu kaynaklarının özel sektöre aktarılması işlevi üstlenmektedir. Bu süreç aktif istihdam politikalarının, işgücü piyasasında esnekliğin artırılmasının bir aracı olduğu söylenebilir.

Ülkemizde uygulanan aktif ve pasif istihdam politikalarının başarımı, bazı veriler üzerinden ortaya koyulabilir. Özellikle işverenler aktif istihdam politikaları ile işgücü maliyetlerinin bir kısmını programa yükleyerek rekabet avantajı sağlamasına

rağmen, son 30 yıllık dönemde işsizlik oranı yüzde 8'den yüzde 14,7'ye çıkmıştır. Dolayısıyla işsizlikte olumlu bir değişim sağlanabildiği söylenemez.

Bunun yanında, nitelikte bir değişim olup olmadığını uygun işler üzerinden değerlendirmek olasıdır. İşveren tarafı, uygun işlerin yaratılmasına tam olarak karşı görünmemekle birlikte, maliyetlerin artışı gerekçesi ile tam olarak destek sağlamamaktadır. Bu anlamda yeterince istihdam artışı sağlanamayan ekonomik daralma dönemlerinde, aktif istihdam politikaları öne çıkmaktadır. Ancak, işgücü isteminde bir artış olmamasına karşın işgücü sunumunu arttıran bu politikalar sonucunda, işçiler arasındaki rekabet çalışma koşullarındaki eğrileşmeyi pekiştirmektedir. Dolayısıyla nicelik bakımından olumlu bir değişimin sağlanamamasının yanı sıra nitelikte de olumlu bir değişim gözlenmemektedir.

Ülkemizde enformel sektöre ilişkin veriler incelendiğinde uygun işlerde artış sağlandığı sonucuna ulaşılamamaktadır. Buna göre, sosyal güvenlik kurumuna kaydı bulunmayan kayıt dışı kişilerin toplam istihdam içindeki payı, günümüzde yüzde 33,49'dur. Son 20 yılda bu oranının yüzde 50'li seviyelerden geriye gelmesi olumlu olmakla birlikte yetersizdir.

Uygulanan istihdam politikaları ile yeni ve uygun işler yaratılamamış; sürekli bir biçimde maliyet baskısı ile faaliyet gösteren sermaye sahiplerinin istek ve gereksinimlerine uygun bir örüntü oluşturulmuştur. Buna göre, hem işgücü hem de üretim organizasyonu en düşük maliyetle en yüksek geliri elde edecek zorlayıcı yapıya uyum sağlayacak biçimde dönüştürülmüştür

Bu bağlamda mali sektör reel sektöre göre yaygınlık kazanmış; üretimden elde edilen gelir payının düşürülmesi sonucunda başta işgücü maliyetleri olmak üzere tüm maliyet kalemleri en düşük seviyelere düşene kadar zorlanmıştır. İşgücü, verimliliğini arttırsa da işgücü maliyetleri ile verimlilik arasındaki bağ kesildiğinden yetersiz ve düzensiz bir gelir elde etmeye mecbur hale getirilmiştir. Ülkemizde uygulanan istihdam politikaları ile bu sorun derinleşmiş ve şiddetlenmiştir.

İstihdam politikası kapsamında sunulan çözüm önerilerinin tamamına yakını aktif istihdam politikaları uygulamaları olan ve daha çok kişinin istihdam edilmesini içeren eylemlerdir. İstihdam politikası ile amaçlanan sadece nicelik olmamalı; mevcut yapının niteliği de iyileştirilmelidir. Üstelik işgücüne çeşitli eğitimler verilmesi ile sağlanması planlanan nitelik artışı ile işletmelerin istihdam edebilirlik

kapasiteleri arasından doğrudan bir bağlantı olduğunu düşünmek gerçekçi değildir. İşsizlik oranlarının giderek yükseldiği ve işsiz kalma süresinin uzun olduğu Türkiye işgücü piyasasında, çalışma ve yaşam koşullarındaki gerileme sebebiyle işgücü sunumu artmakta; ancak yeterince yeni iş yaratılamamaktadır. Böylece çalışma koşulları kötüleşmekte, enformel sektör yaygınlaşmakta ve sonuç olarak işsizliğin bireysel yetersizlikler ve tercihlere bağlı bir süreç olduğu algısının yaratıldığı, yoksulluğun da yapısal hale geldiği bir kısır döngü oluşmaktadır. Bu döngü sayesinde işletmelerin karlılığı artmakla birlikte, her geçen gün sosyal sorunlar büyümektedir.

Sonuç olarak Türkiye’de istihdam politikası, uygun iş yaratılması, çalışmaya ilişkin temel hakların sağlanması, sosyal korumanın genişletilmesi ve uluslararası çalışma standartlarının gözetilmesinin bir aracı olmaktan çok emeğin “uyum değişkeni” haline gelmesinin aracı olmuştur. Post-Fordist dönem içindeki gelişime bakıldığında hem işçi hem de işverenler açısından gelir yaratılıp ekonomik büyüme sağlanması hem de işsizlik ve yoksulluğun azalması gibi sonuçlardan ne kadar uzak olunduğu da görülecektir.

KAYNAKÇA

Abdioğlu, Zehra ve Nilcan Albayrak. “İstihdam Yaratmayan Büyüme: Alt Sektörler Bazında Bir Araştırma”, **Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 13, 2017, ss. 215-228.

Acemoğlu, Daron ve James Robinson. “The Role of Institutions in Growth and Development”, **Review of Economics and Institutions**, Cilt: 1, Sayı: 2, Fall 2010, ss. 1-33.

Akindola, Rufus B. “Towards a Definition of Poverty Poor People’s Perspectives and Implications for Poverty Reduction”, **Journal of Developing Societies**, Cilt: 25, Sayı: 2, 2009, ss. 121-150.

Akkaya, Yüksel ve Rana Gürbüz. “Ekonomik Büyüme ve İşsizlik Üzerine”, **Ekonomik Büyümenin Dinamikleri ve İstihdam: Kaynaklar ve Etkiler**, (Ed. Bilin Neyaptı), Türkiye Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara, 2006.

Aktay, Nizamettin, Kadir Arıcı, Tuncay Senyen/Kaplan. **İş Hukuku**, 2.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

Altan, Ömer Zühtü. “İstihdam Politikaları ve Yoksulluk”, **I.Ulusal Sosyal Politika Kongresi: Yaşam Boyu Sosyal Koruma**, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara, 2004, ss. 116-125.

Andersen, Jørgen Goul ve Jan Bendix Jensen, “Different Routes to Improved Employment in Europe”, (The research for this chapter was conducted for The Danish Democracy and Power Study and for COST A13 ‘Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship’.), 2001.

Arın, Tülay. “Türkiye’de Mali Küreselleşme ve Mali Birikim ile Reel Birikimin Birbirinden Kopması”, **Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, (Der. A.H.Köse – F.Şenses – E.Yeldan), 3.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, ss. 569-609.

Ataman, Berrin Ceylan. “Avrupa Birliği Sosyal Politikasının Temel Prensipleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi”, **Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası**, (Der. Berrin Ceylan Ataman), Siyasal Kitapevi, 2010, ss. 11-20.

Auer, Peter ve Natalia Popova. Labour Market Policy for Restructuring in Turkey: The Need for More Active Policies, International Labour Organization, Employment Paper 2003/51, Geneva, 2003, ss. 1-41.

Aytuğ, Hüseyin Kutay. “Küresel Rekabetin İşletmelerin Üretim ve İstihdam Yapısı Üzerindeki Etkileri”, **Akademik Yaklaşım Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Kış 2011, ss. 45-77.

Baysal, Nafiz. **Dünyada ve Türkiye’de Kıdem Tazminatı Uygulaması, Türkiye’de Kurulması Öngörülen Kıdem Tazminatı Fonunun Finansal Projeksiyonu**, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın Sayı: 2951, Mart 2016.

Bellù, Lorenzo Giovanni ve Paolo Liberati. “Impacts of Policies on Poverty The Definition of Poverty”, **EASYPol**, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Modül: 004, 2005.

Bertranou, Fabio ve Roxana Maurizio. The Role of Labour Market and Social Protection in Reducing Inequality and Eradicating Poverty in Latin America, **MPRA Paper**, No: 39843, Munich Personal RePEc Archive, 2011.

Betcherman, Gordon. “An Overview of Labor Markets World-Wide: Key Trends and Major Policy Issues”, Social Protection and Labor Policy and Technical Notes, Social Protection Discussion Paper Series, Sayı: 0205, The World Bank, Washington, April 2002, ss. 1-64.

Bıçerli, Mustafa Kemal. “Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?”, **Çimento İşveren Dergisi**, Kasım 2005, ss. 4-15.

Bıçerli, Mustafa Kemal. **Çalışma Ekonomisi**, 8.Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014.

Bıçerli, Mustafa Kemal. **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Sayı: 1563, Eskişehir, 2004.

Botchway, Samuel A. “Poverty: A Review and Analysis of Its Theoretical Conceptions and Measurements”, **International Journal of Humanities and Social Science**, Cilt: 3, Sayı: 16, 2013, ss. 85-96.

Brock, Karen. “It’s Not Only Wealth That Matters – it’s Peace of Mind Too: A Review of Participatory Work on Poverty and Illbeing.”, Institute of Development Studies, Brighton, UK, July 1999, ss. 1-74.

Canagarajah, Sudharshan ve S.V. Sethuraman. “Social Protection and the Informal Sector in Developing Countries: Challenges and Opportunities”, Social Protection Discussion Paper, Sayı: 0130, The World Bank, December 2001, ss. 1-104.

Cesur, Ekrem Ersin. “Sermaye Hareketlerinin Türkiye’de İşgücü Piyasasına Etkisi”, **Karatahta İş Yazıları Dergisi**, Sayı: 6, 2016, ss. 117-156.

Cesur, Ekrem Ersin. **Çocukların Çalıştırılmasının Ekonomik Büyümeye Etkisi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006.

Cesur, Ekrem Ersin. **Küresel Sermaye Hareketlerinin Türkiye'deki Gelir Dağılımına Etkisi**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları - 6, Ankara, 2016.

CEU. "Women and Poverty – Draft Council Conclusions", Permanent Representatives Committee (Part 1), Council of the European Union, Brussels, 2 December 2016.

Çalışma Hayatına İlişkin Üçlü Danışma Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

Çelik, Aziz. "Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik", **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, (Der. Ahmet Makal), TÜRK-İŞ/Ankara Üniversitesi SBF/Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2012, ss. 13-35.

ÇSGB. **Ulusal İstihdam Stratejisi (2014–2023)- Eylem Planları (2014–2016)**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) Çalışma Genel Müdürlüğü, Ankara, Kasım 2014.

Dallimore, Anthea. "Banking on the Poor: Savings, Poverty and Access to Financial Services in Rural South Africa", The London School of Economics and Political Science, London, March 2013.

Dar, Amit ve Zafiris Tzannatos. "**Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations**", Social Protection Department Working Paper, The World Bank, Washington, January 1999.

Davis, E. Philip ve Miguel Sanchez-Martinez. “A review of the Economic Theories of Poverty”, **National Institute of Economic and Social Research**, Sayı: 435, 20 August 2014, ss. 1-65.

Dawood, Mamoon. “Integrating the Concepts of Global Freedom; Economics versus Society”, **Munich Personal RePEc Archive**, MPRA Paper No. 75489, 2016, ss. 1-8.

Deaton, Angus. “Measuring Poverty”, Research Program in Development Studies, Princeton University, July 2004.

Demir, Fevzi ve Zeki Erdut, “Batı Ülkelerinde İşsizlik Sigortasının Hukuki Çerçevesi ve Uygulaması”, **Münir Ekonomi 60.Yaş Günü Armağanı**, TTK Basımevi, Ankara, 1993, ss.

Demir, Fevzi. **İş Hukuku ve Uygulaması**, 5.Baskı, Birleşik Matbaacılık, İzmir, Ocak 2009.

Dowling, Monica. “Social Exclusion, Inequality and SocialWork”, **Social Policy & Administration**, Cilt: 33, Sayı: 3, September1999, ss. 245-261.

Ecevit, Mehmet ve Yıldız Ecevit, “Kırsal Yoksullukla Mücadele: Tarımda Mülksüzleşme ve Aile Emeğinin Metalaşması”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, (Ed. Yasemin Özdek), TODAİE, Ankara, 2002, ss. 271-289.

Ehounoux, N.Z, M-V.Zunzunegui, L.Séguin, B.Nikiema ve L.Gauvin. “Duration of Lack of Money for Basic Needs and Growth Delay in the Quebec Longitudinal Study of Child Development Birth Cohort”, **Journal of Epidemiology and Community Health**, Cilt: 63, Sayı: 1, January 2009.

Eralp, Anıl. “Türkiye’de Sermaye Birikiminin İşsizlik Oranı Üzerindeki Etkisi”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 2, 2018, ss. 289-316.

Erdoğdu, Seyhan ve Denizcan Kutlu, “Çalışan Yoksulluğu: Türkiye İçin Sosyal Politikalar Bağlamında Bir Değerlendirme”, **Zor Zamanlarda Emek Türkiye’de Çalışma Yaşamının Güncel Sorunları**, (Der. Ahmet Makal-Aziz Çelik), İmge Kitabevi, Ankara, 2017, ss. 65-112.

Erdut, Tijen. “İş Süresinin Yeniden Düzenlenmesi”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı: 5, Cilt: 6, Eylül 1992, ss. 13-24.

Erdut, Tijen. “İşgücü Piyasasında Enformelleşme ve Kadın İşgücü”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı: 2005/3, 2005, ss. 11-49.

Erdut, Tijen. “Yaşam Boyu Sosyal Koruma İçin İş ve Gelir Güvencesi”, **Yaşam Boyu Sosyal Koruma, I. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu – Friedrich Ebert Vakfı, 22-24 Ocak 2004, Ankara, ss. 131-155.

Erdut, Tijen. **Yeni Teknolojilerin İş İlişkileri Üzerindeki Etkisi**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, İzmir, 1998.

Erdut, Tijen. **Çalışma Yaşamının Kalitesi**, DİSK Yayınları, Ankara, 2006, s. 90.

Erdut, Zeki. “Avrupa Birliği’nde İş Süresinin Düzenlenmesi ve Türkiye”, **Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Mayıs – Ağustos, 2002, ss.1-18.

Erdut, Zeki. “Enformel İstihdamın Ekonomik, Soysal ve Siyasal Etkileri”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı: 2007/1, 2007, ss. 53-82.

Erdut, Zeki. “İstihdam Politikaları Açısından İşkur: İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Örgütlenmesi”, **Cumhuriyet’in 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri**, III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, İstanbul, 14-16 Ekim, 1998, ss. 149-171.

Erdut, Zeki. “Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı: 2004/2, 2004, ss. 11-37.

Erdut, Zeki. **Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002.

Erol, Sevgi Işık. “Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin ve Türkiye Örnekleri”, **Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 24 Sayı: 6 / Cilt: 25 Sayı: 1-2, Mayıs - Ağustos - Kasım 2013, ss. 15-43.

Estevão, Marcello M. “Do Active Labor Market Policies Increase Employment?”, IMF Working Paper, Sayı: 03/234, December 2003, ss. 1-30.

Eyrenci, Öner. “Türkiye’de Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesi”, **Çalışma Hayatında Esneklik**, Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı, Çeşme Altın Yunus 27-31 Ekim 1993, İzmir, ss. 159-190.

Fosu, Augustin Kwasi. “Inequality, Income, and Poverty: Comparative Global Evidence”, **Social Science Quarterly**, Cilt: 91, Sayı: 5, December 2010, ss. 1432-1446.

Fusco, Alessio, Anne-Catherine Guio, Eric Marlier, “Income Poverty and Material Deprivation in European Countries”, **CEPS / INSTEAD**, Working Paper Sayı: 2011-04, January 2011, ss. 1-56.

Germir, Hatice Nur. **Türkiye’de İstihdam Politikalarının Etkinliği**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.

Ghose, Ajit, Nonaan Majid, Christoph Ernst. **Küresel İstihdam Sorunu**, çev. Gökhan Aykaç, Selçuk Kayan, Efil Yayınevi, Ankara, 2010.

Gonzalez, Carmen G. “World Poverty and Food Insecurity”, **Penn State Journal of Law & International Affairs**, Cilt: 3, Sayı:2, 2015, ss. 56-83.

Görücü, İbrahim, Nihat Aybıyık, Muzaffer Koç, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Uygulaması ve Sonuçları (2000-2010)”, **e-Journal of New World Sciences Academy**, Cilt: 7, Sayı: 2, Article Number: 3C0094, 2012, ss. 128-160.

Grahal, John. Financial Change and European Society, Doctorate Thesis, Middlesex University, London, 2014.

Grant, Ursula. “Health and Poverty Linkages: Perspectives of the Chronically Poor”, Background Paper for the Chronic Poverty Report 2008-09, Chronic Poverty Research Centre, February 2005.

Gülcan, Erhan. “Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yeni Sosyal Riskler ve Sosyal Koruma”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 51, Ağustos 2017, ss. 964-984.

Güven, Anıl Mevlüt. “Ülkemizde Neo-Liberal Politikalar Sonucu Sendikasılaşdırma ve Çözüm Önerileri”, **12. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi**, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) Yayını, Ankara, Ocak 2011, ss. 388-410.

Güzel, Ali. “4447 Sayılı Kanun ve İşsizlik Sigortası”, **Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları, Ankara, 2000, ss. 817-844.

Harris, Elliott. “Financing Social Protection Floors: Considerations of Fiscal Space”, **International Social Security Review**, Cilt: 66, Sayı: 3-4, 2013, ss. 111-143.

Harris, Richard G. “Social Policy and Productivity Growth: What are the Linkages?,” **The Review of Economic Performance and Social Progress 2002: Towards a Social Understanding of Productivity**, (Ed. Andrew Sharpe, France St-Hilaire, Keith Banting), Centre for the Study of Living Standards and The Institute for Research on Public Policy. Ottawa, Cilt: 2, Fall 2002, ss. 279-306.

Harvey, David. “Globaliation and the “Spatial Fix””, **Geographische Revue: Zeitschrift für Literatur und Diskussion**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2001, ss. 23-30.

Haughton, Jonathan ve Shahidur R. Khandker, **Handbook on Poverty and Inequality**, The World Bank, Washington, 2009.

Heintz, James ve Francie Lund. Welfare Regimes and Social Policy A Review of the Role of Labour and Employment, Research Paper, Sayı: 2012–4, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 2012.

Heintz, James. Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications, Employment Policy Unit Employment Strategy Department, International Labour Office, Geneva, 2006.

Hoş, Zeynep. “Yasal Dayanakları Bağlamında Ücret Garanti Fonu”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 6, Sayı: 71, Haziran 2018, ss. 350-364.

ILO. “Chapter 3: Policies to Promote Full and Productive Employment and Decent Work for All”, **Employment Policies for Social Justice and a Fair Globalization, Recurrent Item Report on Employment 2010, Sixth Item on the Agenda, Report VI**, International Labour Conference, 99th Session, International Labour Office, Geneva, 2010, ss. 43-78.

ILO. “Employment Policies for Sustainable Recovery and Development”, Recurrent discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report VI, International Labour Conference, 103rd Session 2014, Geneva, 2014.

ILO. “Gender, Poverty and Employment: An ILO Approach”, **ILO International Training Centre, Module on Gender, Poverty and Employment**, Globalisation and Livelihood Options of People Living in Poverty / International Labour Organisation, 2008.

ILO. “Poverty and Employment: The ILO Approach”, **ILO International Training Centre, Module on Gender, Poverty and Employment**, Globalisation and Livelihood Options of People Living in Poverty / International Labour Organisation, 2008.

ILO. “Productive Employment for Poverty Reduction and Development”, **Governing Body**, Committee on Employment and Social Policy, International Labour Office, 289th Session, Geneva, March 2004.

ILO. “The ILO DW for SDGs Notes Series”, **SDG NOTE National Employment Policies**, Employment Policy Department - Department For Multilateral Cooperation, 2015.

ILO. “What is National Employment Policy?”, **National Employment Policies: A Guide for Workers’ Organisations**, International Labour Office, Geneva, 2015, ss. 1-27.

ILO. Decent Work and the Informal Economy, Sixth item on the Agenda, Report VI, International Labour Conference, 90th Session, 2002.

ILO. Employment Policy Implementation Mechanisms in the European Union, Employment Research Brief, International Labour Office, Geneva, 2017.

ILO. FACTS ON Decent Work, International Labour Office, Geneva, July 2006.

ILO. Guide on Employment Policy and International Labour Standards, International Labour Standards Department, Employment Policy Department, International Labour Office, Geneva, 2013.

ILO. World Employment and Social Outlook: Trends 2017, International Labour Office – Geneva, 2017.

ILO. World Employment Social Outlook, Trends For Women 2018, International Labour Office, Geneva, 2018.

ILO. World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World, Seventh Item On The Agenda, Geneva, November 2000.

ILO. “Key Indicators of the Labour Market, Ninth Edition”, International Labour Office, Geneva, 2016.

ILO. Decent Work and the Informal Economy, Sixth item on the Agenda, Report VI, International Labour Conference, 90th Session, 2002.

ILO. The End to Poverty Initiative: The ILO and the 2030 Agenda, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, 2016.

ILO. World Employment and Social Outlook 2016: Transforming Jobs to End Poverty, International Labour Office, Geneva, 2016.

Islam, Rizwanul. **The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis, Recovery and Reconstruction Department**, International Labour Office, Geneva, January 2004.

Işık, Volkan ve Okan Güray Bülbül. “Dünyada İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları”, **İŞKUR İstihdamda 3İ Dergisi**, Sayı: 6, Temmuz-Ağustos-Eylül 2012, ss. 62-66.

İŞKUR. 2017 Yılı Faaliyet Raporu, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları, 2017.

İŞKUR. 2017 Yılı Faaliyet Raporu, Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, , Ankara, Şubat 2018.

İŞKUR. **Dünden Bugüne 1946-2011**, Türkiye İş Kurumu, Ankara, 2011.

İŞKUR. İşsizlikle Mücadelede Aktif İşgücü Hizmetleri, Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Türkiye İş Kurumu.

İŞKUR. İşsizlikle Mücadelede Aktif İşgücü Hizmetleri, Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Türkiye İş Kurumu.

İŞKUR. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, Aralık 2018.

Janicka, Krystyna ve Jerzyna Słomczyńska. “Deprivation of Basic Needs and Social Inequality”, **International Journal of Sociology**, Cilt: 32, Sayı: 3, Fall 2002, ss. 7-24.

Kamruzzaman, Palash. “A Critical Note on Poverty Eradication Target of Sustainable Development Goals”, **European Journal of Sustainable Development**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2016, ss. 87-110.

Kapar, Recep. “AKP İktidarında Sosyal Sigortalar”, **Himmet, Fıtrat, Piyasa**, (Der. Meryem Koray – Aziz Çelik), İletişim Yayınları, İstanbul, 2015, ss. 195-227.

Kapar, Recep. “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, **Prof. Dr. Toker Dereli’ye Armağan**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C.55, S. 1, 2006, ss. 341-371.

Kapar, Recep. “Çalışan Yoksullar”, **Sendikal Notlar**, Sayı: 29, Kasım 2005, ss.52-75.

Kapar, Recep. “Gelir Güvencesizliği Karşısında Koruma ve İşgücü Piyasasında Bölünme”, **Sosyal Araştırmalar Vakfı İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketinde Arayışlar, Deneyimler Sempozyumu**, 16 - 17 Ekim 2004, İstanbul, ss. 1-16.

Kapar, Recep. “Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağında İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisi”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, (Der. Ahmet Makal), TÜRK-İŞ/Ankara Üniversitesi SBF/Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2012, ss. 64-87.

Kapar, Recep. “Uygun İş Açığı: İnsana Yaraşmayan İşler”, **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, Ocak-Şubat-Mart 2007, ss.2-10.

Kapar, Recep. “Uygun İş Bağlamında Çalışan Yoksullar”, **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, Sayı. 29, Ocak Şubat Mart 2007, ss. 185-204.

Kapar, Recep. **Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik-Metal İş Yayınları, İstanbul, 2005, ss. 112-113.

Karadeniz, Oğuz. “Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik”, **Çalışma ve Toplum**, 2011/2, ss. 83-127.

Karagöl, Erdal Tanas ve Nergis Dama. **Geçmişten Günümüze Sosyal Yardımlar**, SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Sayı: 139, Kasım 2015.

Keser, Hakan. **İş Hukuku ve Uygulaması**, 3.Baskı, Albi Yayınları, İzmir, 2014.

Kesici, Mehmet Rauf ve Ahmet Selamoğlu. “Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm”, **“İş,Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, Haziran 2005, ss.25-51.

Kesici, Mehmet Rauf. **Emek Piyasaları**, Dipnot Yayınları, Ankara, 2013.

Koray, Meryem ve Hülya Alev. “Yoksulluk ve Yoksunluk Konusunda Bütünlükçü Bir İnsan Hakları Yaklaşımının Gerekliliği”, **Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları**, (Ed. Yasemin Özdek), TODAİE, Ankara, 2002, ss. 441-466.

Koray, Meryem. **Sosyal Politika**, 4.Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2012.

Kumari, Lalita. “Poverty Eradication In India: A Study of National Policies, Plans and Programs”, **International Refereed Research Journal**, Cilt: IV, Sayı: 2, April 2013, ss. 68-80.

Kumaş, Handan ve Oğuz Karadeniz, “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Ödeneği’nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olma Nedenleri: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Sosyoekonomi**, Sayı: 25(33), 2017, ss. 195-220.

Kuru, R. Demet. “Ulusal ve Uluslararası Çerçevde Ücretin Korunması: “Ücret Garanti Fonu””, **Karatahta/İş Yazıları Dergisi**, Sayı : 11 / Ağustos 2018, ss. 115-130.

Larsen, Jørgen Elm. “The Active Society and Activation Policy”, Paper Presented at the Conference of the Graduate School for Integration, Production and Welfare: 28-31 October 2001, Denmark, January 2001, ss. 79-108.

Lecerf, Marie. **Poverty in the European Union: The crisis and its Aftermath**, European Parliamentary Research Service, European Union, Brussels, March 2016.

Leiva, Fernando Ignacio. “Neoliberal and Neostructuralist Perspectives on Labour Flexibility, Poverty and Inequality: A Critical Appraisal”, **New Political Economy**, Cilt: 11, Sayı: 3, 2006, ss. 337-359.

Mahiroğulları, Adnan ve Adem Korkmaz. **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları**, Genişletilmiş 3. Baskı, Ekim Yayınevi, Bursa, 2013.

Maksimov, Vladislav, Stephanie Lu Wang, Yadong Luo. “Reducing Poverty in the Least Developed Countries: The Role of Small and Medium Enterprises”, **Journal of World Business**, Cilt: 52, Sayı: 2, February 2017, ss. 244-257.

Maloma, I. “The Socioeconomic Determinants of Household Poverty Status in a Low-Income Settlement in South Africa”, **International Journal of Social Sciences and Humanity Studies**, Cilt: 8, Sayı: 2, 2016, ss. 122-131.

Marshall, Adriana. **Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts**, A Comparative Study in the Framework of the Global Employment Agenda, Employment Analysis Unit, Employment Strategy Department, Employment Strategy Papers, March 2004.

Mowafi, M. ve M.Khawaja. "Poverty", **Journal of Epidemiology and Community Health**, Cilt: 59, Sayı: 4, April 2005, ss. 260-264.

Muqtada, Muhammed. Macroeconomic Stability, Growth and Employment; Issues and Considerations Beyond the Washington Consensus, Employment Paper Sayı: 48, International Labour Office, Geneva, 2003.

Murphy, Laura. "Rapid Assessment of Poverty Impacts (RAPI), Elaboration of a Rapid Survey Method of Assessing the Poverty Reduction Impacts of Pilot Employment - Intensive Projects", Employment Intensive Infrastructure Programmes: Socio-Economic Technical Paper (SETP Sayı: 2), International Labour Office, Geneva, 1998.

Nesporova, Alena. Why Unemployment Remains so High in Central and Eastern Europe, Employment Paper Sayı: 43, International Labour Office, Geneva, 2002.

O'Boyle, Edward J. "Toward an Improved Definition of Poverty", **Review of Social Economy**, Cilt: 57, Sayı: 3, September 1999, ss. 281-301.

OECD, WHO. "DAC Guidelines and Reference Series: Poverty and Health", Organisation for Economic Co-operation and Development, World Health Organization, 2003.

Ongan, Nilgün Tunçcan. "Esneklik Yaklaşımının İstihdam Hacmi Açısından Değerlendirilmesi", **Çalışma ve Toplum**, Sayı: 3, 2004, ss. 123-142.

Osmani, Siddiqur Rahman. Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty, A report prepared for the Task Force on the Joint ILO-UNDP Programme on Employment and Poverty, UNDP New York, ILO Geneva, May 2002.

Öke, M. Kemal ve Senem Kurt, “Yeni Süreç ve Sendikaların Temsil Sorunu”, **İktisat Üzerine Yazılar I, Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar**, (Der. A. H. Köse – F. Şenses – E. Yeldan), 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, ss. 399-451.

Öksüz, Nazan. **Mesleki Eğitim Kurslarının Kadınların İstihdam Edilebilirliğine Katkısı ve İŞKUR’un Üstlenebileceği Roller**, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.

Özcan, Kıvılcım Metin. “Türkiye’de Yoksulluğun Ölçülmesi: 2001”, **Ekonomik Yaklaşım**, 2003.

Özşuca, Şerife Türcan. **Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.

Paci, Pierella ve Pieter Serneels, **Employment and Shared Growth Rethinking the Role of Labor Mobility for Development**, The World Bank, 2007.

Peterson, Wallace C. **Gelir İstihdam ve Ekonomik Büyüme**, (çev. Talat Güllap), Atatürk Üniversitesi Yayınları, Erzurum, 1994.

Pignatti, Clemente ve Eva Van Belle. Better Together: Active and Passive Labour Market Policies in Developed and Developing Economies, Working Paper, No: 37, International Labour Office, Geneva, 2018.

Poulton, Colin ve Stefanie Busse. “Unit One: Poverty Reduction, Development, and the Millennium Development Goals”, **Understanding Poverty**, SOAS University of London, International Programmes, Centre for Development, Environment and Policy (CeDEP).

R. Konle-Seidl ve W. Eichhorst, “Does Activation Work?”, **Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US**, (Edi. Werner Eichhorst, Otto Kaufmann, Regina Konle-Seidl), Germany, 2008, ss. 415-443.

Radwan, Samir. “Good Jobs, Bad Jobs, and Economic Performance: A View from the Middle East and North Africa Region”, **Employment and Shared Growth Rethinking the Role of Labor Mobility for Development**, (Ed. Pierella Paci - Pieter Serneels), The World Bank, 2007, Chapter 3, ss.37-52.

Rie, Tim Van ve Ive Marx. “The European Union at Work: The European Employment Strategy from Crisis to Crisis”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt: 50, Sayı: 2, 2012, ss. 335-356.

Sapançalı, Faruk. “Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Yoksulluk”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, 2001, ss. 115-140.

Sapançalı, Faruk. **Sosyal Dışlanma**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2005.

Sapançalı, Faruk. **Toplumsal Açından Yaşam Kalitesi**, Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, ,İzmir, 2009.

Saraç, Coşkun. “İşsizlik Sigortası Edim Koşulları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, 2012, ss. 1-26.

Sayın, Ali Kemal. **Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları**, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayın Sayı: 324, Ankara, 2002.

Selim, Rasheda. Employment-poverty linkages and Pro-poor growth: A synthesis paper based on country studies of Bangladesh, Bolivia and Ethiopia, Economic and

Labour Market Analysis Department, International Labour Office, Geneva, July 2006.

Sen, Amartya. “Capability and Well-Being”, **The Quality of Life**, (Ed. Martha Nussbaum and Amartya Sen), Oxford University Press, 1993.

Sen, Amartya. **Özgürlükle Kalkınma**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2004.

Sen, Amartya. **Well-Being, Capability and Public Policy**, 1994.

Sengenberger, Werner. Decent Work: The International Labour Organization Agenda, Dialogue and Cooperation 2/2001, **Friedrich-Ebert-Stiftung Department for Development Policy - Dialogue on Globalization**, Berlin, 2003.

Sözer, Ali Nazım. **Türk Sosyal Sigortalar Hukuku**, 2.Baskı, Beta Basım, İstanbul, Aralık 2015.

Spicker, Paul. “Definitions of Poverty: Twelve Clusters of Meaning”, **Poverty: An International Glossary**, (Ed. Paul Spicker, Sonia Alvarez Leguizamon and David Gordon), Second Edition, Zed Books, 2007, ss. 229-243.

Stéphane Carcillo ve David Grubb. “From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies”, OECD Social Employment and Migration Working Papers, 2006.

Stiglitz, Joseph E. “Inequality and Economic Growth”, **The Political Quarterly**, Cilt: 86, Sayı: S1, December 2015, ss. 134-155.

Stockhammer, Engelbert. “Financialization, Income Distribution and the Crisis”, **Investigación Económica**, Cilt: LXXI, Sayı: 279, 2012, ss. 39-70.

Süzek, Sarper. “İşçi Ücretlerinin Ödenmemesinin Hukuki Sonuçları”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2007, ss. 207-221.

Süzek, Sarper. **İş Hukuku(Genel Esaslar-Bireysel İş Hukuku)**, 9. Baskı, Beta Basım, İstanbul, 2013.

Şakar, Müjdat. **İş Hukuku Uygulaması**, 6.Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2005.

Şenses, Fikret. **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, 7.Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.

TAEM, **Aktif İşgücü Hizmetleri**, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayınları-10, Ankara, 2017.

Tariq, Maham, Asma Idrees, Muzammil Abid ve Tanzila Samin. “Rationale Effects of Poverty In Pakistan”, **International Journal of Research in Business Management**, Cilt: 2, Sayı: 6, Jun 2014, ss. 1-12.

Taş, H. Yunus. “Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Sosyo-Ekonomik Açından Karşılaştırılması”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, Cilt: 5, Yıl: 5, Sayı: 11, 2016/1, ss. 27-55.

Temiz, Hasan Ejder. “Dünyada Kronik Yoksulluk ve Önleme Stratejileri”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı: 2008/2, ss. 61-100.

Temiz, Hasan Ejder. “Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı: 2004/2, ss. 55-80.

Temiz, Hasan Ejder. **Küreselleşmenin Sosyal Boyutları ve Türkiye Açısından Etkileri**, Genel-İş Matbaası, Ankara, 2004.

Toksöz, Gülay. “Ulusal İstihdam Stratejisi Kadınlar ve Gençler İçin Ne Getiriyor?”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, (Der. Ahmet Makal), TÜRK-İŞ/Ankara Üniversitesi SBF/Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2012, ss. 36-49.

Townsend, Peter. “What is Poverty A Historical Perspective”, **Poverty In Focus**, UNDP, December 2006.

Tunalı, İnsan. Background Study on Labour Market and Employment in Turkey, Prepared for the European Training Foundation, Final Report/June 27, 2003.

Tunalı, İnsan. **İstihdam Durum Raporu: Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması**, Türkiye İş Kurumu, 2003.

Tunçomağ, Kenan ve Tankut Centel. **İş Hukukunun Esasları**, 6.Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2013.

Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği’ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, II. Aşama Haziran 2015 - Haziran 2019.

Türkiye İş Kurumu 2018 Yılı Faaliyet Raporu Türkiye İş Kurumu Strateji Geliştirme Dairesi Bakanlığı Şubat 2019-Ankara.

UNDP. “Perspectives on Well-being, Progress and Vulnerability in Trinidad and Tobago”, United Nations Development Programme, October 2015.

UNDP. “What is Poverty? Concepts and Measures”, **Poverty In Focus**, International Poverty Centre, December, 2006.

UNDP. Human Development Report 2016, Human Development for Everyone, New York, 2016.

Uşen, Şelale. “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum**, 2007/2, ss. 65-95.

Uyanık, Yücel. “Neoliberal Küreselleşme Sürecinde İşgücü Piyasaları”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 3, 2008, ss. 209-224.

Valletta, Rob ve Katherine Kuang. “Why Is Unemployment Duration So Long?”, **FRBSF Economic Letter**, January 2012, ss. 1-5.

Vandenberg, Paul. Poverty Reduction Through Small Enterprises Emerging Consensus, Unresolved Issues and ILO Activities, International Labour Office, Geneva, 2006.

Varçın, Recep. **İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları**, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2004.

Wagle, Udaya. **Multidimensional Poverty Measurement: Concepts And Applications**, Springer Science + Business Media, Llc 2008.

Wang, Xiaolin, HexiaFen, Qingjie Xia and Sabina Alkire. On the Relationship Between Income Poverty and Multidimensional Poverty in China, Oxford Poverty & Human Development Initiative Working Paper 101, University of Oxford, February 2016.

WB. Chapter 2: The Definitions Of Poverty, World Bank, <https://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124115187705/ch2.pdf> (Erişim Tarihi: 24.05.2019)

Winkelmann, Rainer. “Unemployment, Social Capital, and Subjective Well-Being”, **IZA**, Discussion Paper Sayı: 2346, September 2006, ss. 1-24.

Yeldan, Erinç. “Ulusal İstihdam Stratejisi” Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, (Der. Ahmet Makal), TÜRK-İŞ/Ankara Üniversitesi SBF/Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2012, ss. 7-12.

Yüceol, Hüseyin Mualla. “Küreselleşme, Yoksulluk ve Emek Piyasası Politikaları”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 2, 2005, ss.493-512.

Zeitlin, Jonathan. A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy, Perspectives on Employment and Social Policy Coordination in the European Union, Informal Meeting of the Ministers of Employment and Social Affairs, Portuguese Presidency of the European Union, 5,6 and 7 July, Guimarães, 2007, ss.129-144.

UN, **Report on the World Social Situation 2010**, United Nations, New York, 2009.