



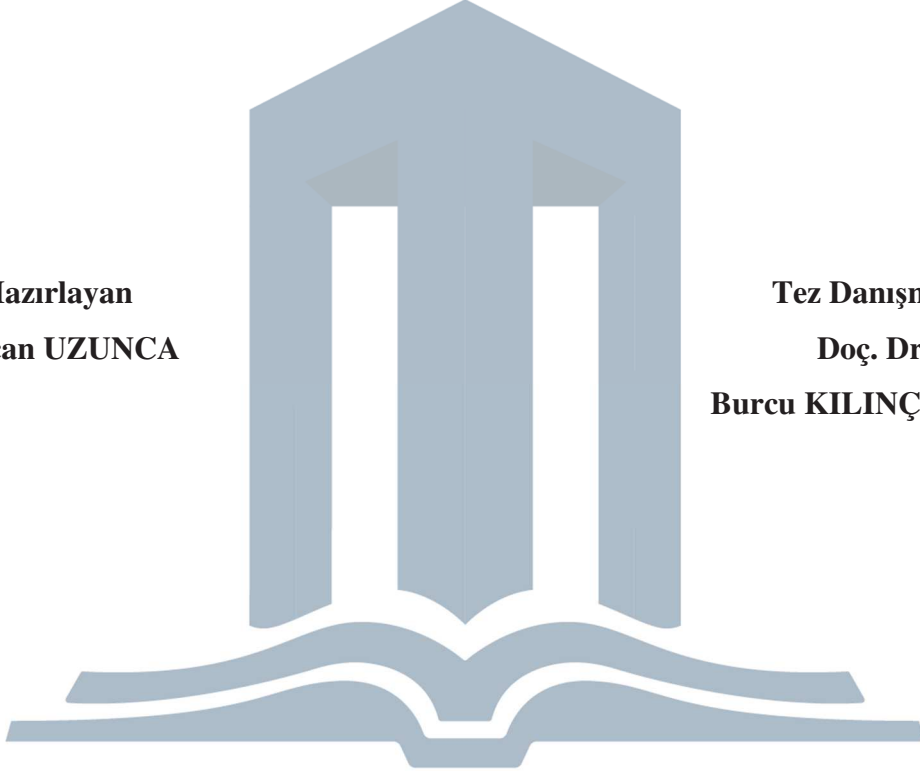
**T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

**PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI KAPSAMINDA UYGULANAN
İŞSİZLİK ÖDENEĞİNİN İŞSİZLİĞE ETKİLERİ:
TÜRKİYE İÇİN ZAMAN SERİSİ ANALİZİ**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Nurcan UZUNCA**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr.
Burcu KILINÇ SAVRUL**



Çanakkale – 2019

TAAHHÜTNAME

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Pasif İşgücü Piyasası Politikası Kapsamında Uygulanan İşsizlik Ödeneğinin İşsizliğe Etkileri: Türkiye İçin Zaman Serisi Analizi**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını, özgünlüğünü ve bir başka mecraya sunulmadığını, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu ve yararlandığım kaynak ve verilerde hiçbir bir çarpıtma yapmadığımı belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

18/06/2019



Nurcan UZUNCA



Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne



Nurcan UZUNCA'ya ait “*Pasif İşgücü Piyasası Politikası Kapsamında Uygulanan İşsizlik Ödeneğinin İşsizliğe Etkileri: Türkiye İçin Zaman Serisi Analizi*” adlı çalışma, jürimiz tarafından İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi olarak oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Üyeler

İmza

Doç. Dr.
Burcu KILINÇ
SAVRUL
(Danışman)

Doç. Dr.
Feyza BALAN

Dr. Öğr. Üyesi
Ahmet Tayfur AKCAN

Tez No : 10282142
Tez Savunma Tarihi : 25.06.2019

ONAY

Prof. Dr. Şerif KORKMAZ
Enstitü Müdürü

09.08.2019

ÖZET

PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI KAPSAMINDA UYGULANAN İŞSİZLİK ÖDENEĞİNİN İŞSİZLİĞE ETKİLERİ: TÜRKİYE İÇİN ZAMAN SERİSİ ANALİZİ

Günümüzde gelişmişlik düzeyi fark etmeksizin çoğu ülkenin mücadele ettiği sosyo-ekonomik sorunların başında işsizlik gelmektedir. Dünyada ve ülkemizde, toplum ile bireyde gerek ekonomik gerekse psikolojik baskılar yaratmakta olan işsizlikle mücadelede hem yeniden istihdama dâhil edebilmek için hem de işsiz kaldığı süreçte gelir desteği sunabilmek için çeşitli politikalar uygulanmaktadır.

Türkiye’de işgücü piyasasının kendine özgü bir yapısı bulunmaktadır. Hızlı nüfus artışı ve iç göçler gibi etmenlerden dolayı işgücü arz fazlası vermektedir. Her ne kadar III. Beş Yıllık Kalkınma Planıyla, işsizlik sorununun hızlı sanayileşme ve kalkınmayla çözülebileceği belirtilse de, hedeflendiği gibi tarım dışı sektörlerde istihdam artırılmamış, ağırlıklı istihdam tarıma dayalı olduğu için işsizlik oranları düşük seyretmiştir. 1980 sonrasında ise kalkınma planları doğrultusunda işsizlikle mücadele kapsamında çalışmalar yürütülse bile, dünya ekonomisinde meydana gelen krizlerin etkisi, ülkemizde yaşanan siyasal sorunlar, kalkınma ve sanayileşmede hedeflerin tutturulamaması nedeniyle işsizlikle mücadelede başarı sağlanamadığı işsizlik oranlarına bakıldığında görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı, ülkemizde işsizlikle mücadele kapsamında uygulanan pasif istihdam politika aracı olan işsizlik sigortasının, işsizlik üzerindeki etkileri analiz etmektedir. Çalışmaya göre; Granger nedensellik analizi sonucunda işsizlik ve işsizlik ödeneği arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi olduğu, ayrıca yapılan eşbütünleşme testlerinde uzun dönem eşbütünleşme de ise işsizlik ödeneğinin %20 oranında işsizlik oranını anlamlı olarak etkilediği ve pozitif yönlü ilişki meydana geldiği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, İşsizlik sigortası ödeneği, İşgücü piyasası politikaları, Zaman serisi analizi.

ABSTRACT

**EFFECTS OF UNEMPLOYMENT BENEFIT IN THE SCOPE OF
PASSIVE LABOR MARKET POLICY ON UNEMPLOYMENT:
TIME SERIES ANALYSIS FOR TURKEY**

Many countries today struggle for overcoming the problem of unemployment regardless of their development levels as one of the detrimental problems in socio-economic life. Several policies have been implemented in Turkey and in the World to integrate unemployed individuals in to labor markets since it creates economic pressure over the economy as well as psychological pressure over the unemployed individual and the society.

Labor markets in Turkey has authentic characteristics. Ever increasing growth rates of population and domestic migration cause labor surplus in the Country. Even though the 3rd Five Year Development Plan targeted overcoming the problem of unemployment through dens industrialization and development, unemployment in non-agricultural industries could not be increased and unemployment rates remained low due to labor density in the agricultural industry. Combating the problem of unemployment continued after the 1980s period but the policies failed to be successful due to the economic crises in the world economy, political conflicts in the country, and mis-targeted objectives in the industrialization and development areas.

The purpose of this study is to analyze the effects of unemployment insurance as one of the passive employment policy tools over the unemployment problem. The study found two way causality relationship between the unemployment and unemployment benefit as a result of Granger causality analysis. Moreover, co-integration tests revealed unemployment benefit effected unemployment at 20% in the long term co-integration results and created positive relationship.

Keywords: Unemployment, Unemployment Insurance Benefit, Labor Market Policies, Time Series Analysis

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmamda bana her konuda yardımcı olan ve desteklerini esirgemeyen değerli hocalarım Doç. Dr. Burcu KILINÇ SAVRUL, Doç. Dr. Cüneyt KILIÇ, Prof. Dr. Bünyamin BACAK ve Doç. Dr. Özgür TOPKAYA ile bu süreçteki tüm desteklerinden dolayı aileme teşekkürlerimi sunarım.

Nurcan UZUNCA

Çanakkale, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	viii
TABLolar	ix
ŞEKİLLER	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI VE İŞSİZLİKLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

1.1. İşgücü Piyasası Kavramı.....	4
1.1.1. İşgücü Piyasasının Özellikleri	5
1.1.2. İşgücü Piyasasının Unsurları.....	6
1.1.3. İşgücü Piyasası Politikası Teorik Alt Yapısı.....	7
1.1.3.1. İdeal İşgücü Piyasası Teorisi (Tam Rekabet Piyasası).....	8
1.1.3.2. Doğal İşgücü Piyasası Teorisi.....	8
1.1.3.3. Himayeci İşgücü Piyasası Teorisi.....	8
1.1.3.4. Güdümlü İşgücü Piyasası Teorisi.....	9
1.1.3.5. Kurumsal İşgücü Piyasası Teorisi.....	9
1.1.4. İşgücü Piyasası Politika Çeşitleri.....	10
1.1.4.1. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları.....	11
1.1.4.1.1. İşsizlik Sigortası.....	12
1.1.4.1.2. İşsizlik Yardımı.....	14
1.1.4.2. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları.....	14
1.1.4.2.1. İstihdam ve Ücret Sübvansiyonları.....	16
1.1.4.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları.....	17
1.1.4.2.3. Mesleki Eğitim Programları.....	18
1.1.4.2.4. Kamunun Danışmanlık ve Eşleştirme Hizmetleri.....	19
1.1.4.2.5. Doğrudan Kamu İstihdamı Programı.....	20

1.2. İşsizlik Kavramı.....	21
1.2.1. İşsizlik Teorik Alt Yapısı.....	26
1.2.1.1. Klasik Teori.....	27
1.2.1.1.1. Mahreçler Yasası.....	28
1.2.1.1.2. Faiz Teorisi.....	28
1.2.1.1.3. Ücret Teorisi.....	29
1.2.1.2. Keynesyen Teori.....	29
1.2.1.3. Ne.o-Klasik Teori.....	31
1.2.1.4. Yapısalcı Teori.....	31
1.2.1.5. Monetarist Teori.....	32
1.2.2. İşsizlik Çeşitleri.....	33
1.2.2.1. Gizli İşsizlik.....	34
1.2.2.2. Açık İşsizlik.....	35
1.2.2.2.1. Mevsimlik İşsizlik.....	36
1.2.2.2.2. Konjonktürel İşsizlik.....	37
1.2.2.2.3. Teknolojik İşsizlik.....	38
1.2.2.2.4. Yapısal İşsizlik.....	39
1.2.2.2.5. Friksiyonel (Geçici) İşsizlik.....	41

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI VE İŞSİZLİK

2.1. İşgücü Piyasası Politikalarının Türkiye'de Gelişimi.....	43
2.1.1. Türkiye'de 1980 Öncesi İşgücü Piyasası Politikaları.....	44
2.1.2. Türkiye'de 1980 Sonrası İşgücü Piyasası Politikaları.....	47
2.1.3. Türkiye'de Pasif İşgücü Politikası Olan İşsizlik Sigortası.....	52
2.2. Türkiye'de İşsizliğin Görünümü.....	58
2.2.1. Türkiye'de 1980 Sonrası İşsizliğe Genel Bakış.....	60
2.2.2. Türkiye'de İşsizliğin Demografik Yapısı.....	62
2.2.2.1. Kır/Kent Faktörüne Göre İşsizlik.....	62
2.2.2.2. Cinsiyet Faktörüne Göre İşsizlik.....	63
2.2.2.3. Eğitim Faktörüne Göre İşsizlik.....	64
2.2.2.4. Yaş Faktörüne Göre İşsizlik.....	66
2.2.2.5. İş Arama Süresi Faktörüne Göre İşsizlik.....	66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
PASİF İSTİHDAM POLİTİKASI KAPSAMINDA UYGULANAN
İŞSİZLİK ÖDENEĞİNİN İŞSİZLİK ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: TÜRKİYE
İÇİN ZAMAN SERİSİ ANALİZİ

3.1. Literatür Taraması.....	68
3.2. Ekonometrik Yöntem.....	70
3.3. Modelin Amacı ve Önemi.....	70
3.4. Verilerin Tanıtımı.....	71
3.5. Geleneksel Birim Kök Testi Sonuçları.....	74
3.6. Kapetanios (2005) Çoklu Yapısal Kırılmalı Birim Kök Testi.....	75
3.7. Maki (2012) Çoklu Yapısal Kırılmalı Eşbütünleşme Analizi.....	78
3.8. Uzun Dönem Eşbütünleşme Katsayılarının Tahmini.....	79
3.9. Kısa Dönem Analizi: Hata Düzeltme Modeli.....	82
3.10. Granger Nedensellik Analizi.....	84
SONUÇ VE ÖNERİLER	86
KAYNAKÇA	91
ÖZGEÇMİŞ.....	97

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADF	: Genişletilmiş Dickey-Fuller Testi
BBYKP	: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
DiE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
FMOLS	: Tam Değiştirilmiş En Küçük Kareler Yöntemi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İİBK	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PP	: Phillips-Perron Testi
SC	: Schwarz Information Criterion
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
TYP	: Toplum Yararına Program
ÜBYKP	: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Programı

TABLOLAR

Tablo No	Tablo Adı	Sayfa
Tablo 2.1.	Türkiye’de İşgücü Yapısının Genel Görünümü (15+ yaş), (Bin Kişi-%).....	51
Tablo 2.2.	İşsizlik Sigortasından Faydalananlar (Kişi-Milyar TL).....	54
Tablo 2.3.	Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Ödeneği Başvuruları (Kişi).....	55
Tablo 2.4.	Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Ödeneği Başvuruları (Kişi).....	56
Tablo 2.5.	Türkiye’de İşsizlik Oranları.....	60
Tablo 2.6.	Kent/Kır Faktörüne Göre İşsizler (%).....	62
Tablo 2.7.	Eğitim Faktörüne Göre İşsizler (15+ Yaş) (Bin Kişi,%).....	65
Tablo 2.8.	Yaş Faktörüne Göre İşsizler (Bin Kişi,%).....	66
Tablo 2.9.	İş Arama Süresi Faktörüne Göre İşsizler (15+ Yaş) (%).....	67
Tablo 3.1.	Analizde Kullanılan Değişkenlerin Tanıtımı.....	17
Tablo 3.2.	Değişkenlere Yönelik Tanımsal İstatistik Bilgiler.....	73
Tablo 3.3.	Değişkenler İçin Durağanlık Test Sonuçları.....	75
Tablo 3.4.	Kapetanios (2005) Birim Kök Testi Sonuçları.....	77
Tablo 3.5.	Maki (2012) Eşbütünleşme Testi Bulguları.....	79
Tablo 3.6.	FMOLS Uzun Dönem Eşbütünleşme Katsayı Tahminleri.....	80
Tablo 3.7.	Kısa Dönem Hata Düzeltme Modeli Katsayı Tahminleri.....	82
Tablo 3.8.	Granger Nedensellik Testi Sonuçları.....	84

GRAFİKLER

Şekil No	Şekil Adı	Sayfa
Grafik 3.1.	ISZ Değişkeni İçin [2008.Q1-2019.Q1] Dönemi Grafiği.....	71
Grafik 3.2.	ISZOD Değişkeni İçin [2008.Q1-2019.Q1] Dönemi Grafiği.....	72
Grafik 3.3.	KKO Değişkeni İçin [2008.Q1-2019.Q1] Dönemi Grafiği.....	72
Grafik 3.4.	ENF Değişkeni İçin [2008.Q1-2019.Q1] Dönemi Grafiği.....	73



GİRİŞ

Tüm toplumlarda gerek ekonomik gerek sosyal refahın sağlanması için çözüme kavuşturulmayı bekleyen en önemli sorunlardan biri işsizliktir. Her ülkenin sosyal ve ekonomik yapısına göre farklı türlerde karşımıza çıkmakta olup, mikro açıdan bireyin ve ailesinin yaşam standartlarının düşmesine, sosyal dışlanma, aile yaşamında çözümler, üretkenliğinin zayıflaması ve toplumsal değerler ile sorumluluk duygusunda gerileme gibi psikolojik sorunlara yol açmakta iken, makro ekonomik olarak baktığımızda ise işsiz kalan bireylerin satın alma gücünün düşmesiyle üretim kaybı, vergi gelirlerinin azalması, gelir eşitsizliği ve yoksulluk artışı gibi etkileri bulunmaktadır.

İşsizlik oranları, gerek ülkemizde gerekse gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve politik yönden önemli bir gösterge olmakla beraber gündemdeki yerini korumaktadır. Bunun sebebi ise işsizlik oranları, bir ülkedeki ekonominin konjonktürel performansını göstermesi, ülkedeki ekonomik etkinliğin göstergesi olması ve oranın bir sıkıntı göstergesi olmasıdır. Ülkemizde, işsizliğin yol açtığı tahbiratları önlemek adına işsiz kalan bireylere gelir desteği sağlamaya yönelik pasif istihdam politikaları ile istihdam yaratmaya yönelik aktif istihdam politikaları yürütülmüştür. Fakat 1960'lı yıllardan sonra gerek kalkınma planları ve hükümet planları olsun gerekse ulusal istihdam stratejileri kapsamında işsizlikle mücadele konusunda bir çok program yürütülse de, hızlı nüfus artışı, sanayileşme ve kalkınma çalışmalarında planların gerçekleştirilememesi, dünyada yaşanan ekonomik krizlerin yansıması, siyasal istikrarsızlıklar gibi nedenlerden dolayı işsizlik sorununun çözümüne yönelik başarı sağlanamadığı gibi bazı dönemlerde kronik hale gelmiştir.

İşsizliğin meydana getirdiği olumsuz sonuçları onarmak amacıyla bireylere gelir gelir güvencesi sunan pasif istihdam politikası aracı olan işsizlik sigortası, diğer ülkelere kıyasla Türkiye'de uygulanmaya geç başlanmıştır. 1999 yılında yasayla yürürlüğe giren işsizlik sigortasının ilk ödemeleri 2002 yılı Mart ayında başlanmıştır. Diğer ülkelere oranla ülkemizde, bu uygulamadan faydalanma şartları daha katıdır. Ülkemizde işsizlik sigortası ödeneğinden faydalanan ve başvurular ikinci bölümde yaş ve eğitim faktörüne göre de verilmektedir.

Bir ülkenin ekonomik yapısı hakkındaki göstergelerden biride istihdam yapısıdır. Türkiye'de uygulanmakta olan işsizlikle mücadele politikaları ve ekonomide büyüme dönemleri yaşanmasına rağmen işsizlik halen büyük bir sorun olarak karşımıza çıkmakta

olduğu için, ülkemizde uygulanan pasif istihdam politikası enstrümanı olan işsizlik sigortasının işsizlik üzerindeki etkileri incelenecektir.

Çalışmamızın birinci bölümünde kavramsal ve teorik çerçevesinde işgücü piyasası politikaları ve işsizlik ele alınmış olup ikinci bölümde Türkiye’de 1980 sonrası uygulanan işgücü piyasası politikaları ve işsizliğin görünümüne yer verilmiştir. Üçüncü bölümde ise çalışmada kurulan ekonometrik analizde, 2008Q1-2019Q1 dönemlerinde işsizlik ödeneği, kapasite kullanım oranı ve enflasyon ile işsizlik oranı üzerindeki etkileri analiz edilmektedir. Analiz sonucunda işsizlik ve işsizlik ödeneği arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi belirlenmiştir. Yani ülkemizde, işsizliğin oluşturduğu olumsuz etkileri hafifletmek adına yürütölmekte olan işsizlik sigortası ödeneğinin işsizlik oranlarına %20 olarak anlamlı etkilemekte olduğu tespit edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKASI VE İŞSİZLİKLE İLGİLİ

TEMEL KAVRAMLAR

Günümüzde gerek globalleşen Dünya'nın gerekse Türkiye'nin mücadele ettiği en önemli sosyo-ekonomik sorunlardan biri de işsizliktir. 18. yüzyılda yaşanan sanayi devriminden itibaren işsizlik, tüm ülkeler için çözüm bekleyen en önemli problem haline gelmiştir. Her ne kadar ekonomik, bilimsel ya da teknolojik alanlarda hızlı gelişmeler yaşansa da istihdam hala ciddi bir sorun olmakta ve bu sorunun çözümü için farklı politikalar uygulanmaktadır.

İşgücü piyasası dar anlamıyla emek arzı ile emek talebinin bulunduğu soyut ortamdır. Emek arzının emek talebine eşit olması durumunda piyasa dengesi meydana gelmiş olur. Emek arzının talepten yüksek olduğu durumlarda ise işsizlik ortaya çıkar.

Bireyin öncelikle kendisi için genelde ise toplumsal yönden sosyal, ekonomik hatta psikolojik gereksinimlerini karşılamak için kendi arzusuyla çalışmak istemesiyle oluşan emek arzı ile sermaye, doğal kaynak, teknoloji gibi üretim faktörlerini bir araya getiren girişimcilerin üretim ayağını tamamlayabilmek için ihtiyacı olan emek talebinin bir araya gelmek için başvurduğu platformu emek piyasası olarak ifade edebiliriz. İşgücü piyasası, tek bir piyasa olarak değil birçok alt piyasadan oluşmaktadır. Bu durum işsizlikle mücadeleye karşı uygulanan çoğu politikanın da temel sorunu halini almakta olup, sorun ise tek bir piyasa olmayışından kaynaklı piyasalar arası bilgi akışı ve mobilitenin sağlanamamasıdır.

İşsizlik, günümüzde gelişmişlik düzeyi fark etmeksizin çoğu ülkenin en önemli problemi halini almıştır. “İşsizlik, toplumların karşısında gerek sosyo-ekonomik bakımdan gerekse toplumsal uzlaşının sağlanmasının önünde engelleyici bir sorun olmaktadır. Bu sorun toplumu ve bireyi sadece ekonomik alanda değil, psikolojik anlamda da bireylerde, ailelerde ve toplumlarda kökten, ciddi ve geniş perspektifte yaygın olumsuz etkileri olan bir süreçtir.” (Kumaş, 2001: 10).

Bu bölümde işgücü piyasası kavramı, işgücü piyasası politikası ile işsizliğe ilişkin kavramlar açıklanacaktır.

1.1. İşgücü Piyasası Kavramı

İşgücü piyasası, işgücü talebi ile arzının aynı platform da bir araya geldiği temelinde üretim faktörlerinden biri olan emeğin bulunduğu piyasadır. İşgücünü tanımlayacak olursak emek arzında bulunan bireylerdir. Daha geniş tanımla ülke nüfusundan çalışma çağında olup çalışma isteğinde bulunmayanlar, çalışmaya engeli olanlar ve kurumsal nüfusu (asker, öğrenci, tutuklu ve ev hanımı) çıkarıp çalışma çağında olmadığı halde çalışma hayatına katılanları eklediğimizde o ülkenin işgücü rakamlarına ulaşılır. Çalışma çağı gerek ülkemizde gerekse çoğu ülkede 15-64 yaş aralığı olarak alınmaktadır.

Üretim açılarından biri olan emeğin ve ülke ekonomisinde bulunan toplam emek arzını oluşturan işgücüyle emek talebini oluşturan girişimcinin bulunduğu sahaya işgücü piyasası denilmektedir. İşgücü arzı, toplumun nüfusunu oluşturan insan faktörüyle, işgücü talebiyse yatırımlarla birlikte yeni iş alanlarının oluşturulması yani bir ülkenin ekonomik yapısıyla alakalıdır. Hükümetlerin hem ekonomik hem de sosyal politikalarının amacı, ülkede çalışma isteği, arzusunda olan bireylere iş alanı oluşturarak emek arz ve emek talebini denge halinde bulundurabilmektedir. İşgücü dinamik bir yapıya sahip olmakla beraber bu hareketlilik neticesinde işgücü arz ve talebi arasında denge oluşturabileceği gibi dengenin bozulması yönünde de seyredebilir (Zaim, 1992: 9-10).

İşgücü piyasasını diğer piyasalardan ayıran en önemli özelliği ise insana dayalı olmasıdır. Diğer piyasalarda mamuller benzerlik göstermektedir. İşgücü piyasasında işgücü arzını oluşturan kişilerin ve işgücü talebini oluşturan girişimcilerin ücret ile diğer unsurlara göre tercih yapma özgürlüğünün olması ve emeğin heterojen olması yani kişilerin nitelikleri, yetenekleri ve motivasyonları gibi faktörlerden dolayı sunulan emekte farklılık göstermesi bu piyasayı diğerlerinden ayıran taraflarıdır.

Bireyler hem belirli bir ücret kazanmak hem de ekonomik faaliyette bulunmak için emeğini işgücü piyasasına arz eder. Her piyasada olduğu gibi işgücü piyasasında da alıcı ve satıcılar bulunmakta olup bunlar işçi ve işverendir. Piyasanın oluşması için en önemli iki unsur olan işçi ve işverenin bulunduğu platforma yani bir ekonomide emeğini sunan işgücü ile toplam emek talebinin bulunduğu ortama emek piyasası denilmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 3-4).

Başka bir tanıma göre emek arzı; işgücü piyasasına sunulan emek miktarı ya da işgücü piyasasında gelir elde etmek amacıyla bireylerin kendi arzularıyla çalışmaya hazır oldukları süre veya miktar diye de ifade edilebilir. Emek talebi ise; işveren veya

girişimcinin mal ya da hizmet üretebilmek için talep ettikleri emek miktarı olarak da tanımlamak mümkündür. Bu tanımlamalara göre işgücü piyasası için, emek arzı ile emek talebinin bir araya gelmesi ile çalışma şartları ve ücretlerin tespit edildiği piyasadır (Tekeli, Özgüler, Özdemir ve Biçerli, 2012: 3).

Emek piyasaları; emek arzında bulunacak işgücünün vasıflarına uygun iş bulabilme, emek talebi olan girişimcilere ise mal veya hizmet üretiminde ihtiyaç duydukları vasıflarda işgücünü bulabilme fırsatı sağlamaktadır. Buradan hareketle emek piyasaları, özgür bir toplumda, iş ve işgücünü buluşturan ortamlar olarak değerlendirilmekte ve modern bir ekonomide bulunan piyasalar arasında en önemli piyasa olarak kabul edilmektedir. Bireyler, emek piyasasında gerçekleştirdikleri faaliyetlere göre kendileriyle ilgili değerlendirmeler yaptıkları gibi, iş dışındaki yaşamlarını da bu piyasalar aracılığıyla kurdukları arkadaşlık ve sosyal çevreye göre şekillendirmektedirler (Işığışok, 2014: 3).

Emek arzı eğer emek talebinden fazla olursa işsizlik meydana gelir. Bunun sonucunda ise kişiler, ekonomik etki olarak ücretlerin düşmesi, ekonomik sıkıntı ve işsizlikten kaynaklı sosyal ve kültürel sorunlarla karşılaşmaktadır.

1.1.1. İşgücü Piyasasının Özellikleri

Emek piyasasını mal ve diğer piyasalardan farklı kılan bazı özellikler vardır. Bunlar (Gündoğan, Biçerli, Lordoğlu ve Özkaplan, 2013: 5-6):

- Sadece emek arzı değil kişisel bir katkı sunulması. Yani emeğin sadece parayla ölçülmediği, bireyin bilgi, istek, deneyim ve kabiliyetini katarak emeği arz ettiği için işverenden veya girişimciden beklentisi sadece ücret değil çalıştığı ortamdaki diğer unsurlara da dikkat eder.
- Emek arzının heterojen olması. İşgücünün arz ettiği emek kişinin motivasyonu, becerisi, niteliğine göre farklılık gösterir.
- İşçi ve işverenin yetersiz bilgiye sahip olması: İşveren piyasada daha verimli, nitelikli işgücü olup olmadığını bilmez. Emek arz eden ise piyasada daha iyi şartlarda ve ücrette iş bulup bulamayacağını bilemez.
- Emek piyasasının tek olmayışı. Birden çok emek piyasası olmakta olup mesleki ya da coğrafi olarak sınıflandırılabilir. Örnek verecek olursak eğer, otomobil tamircisi piyasası, nakliyeciler piyasası, Orta Doğu emek piyasası, İstanbul emek piyasası v.b. gibi.

- Emek piyasasında grup ilişkilerini etkileyen faktörlerin olması. Piyasada karar alıcı birimlerden olan sendikaların davranışlarını belirleyen sosyal, siyasi ve ideolojik etkenlerin piyasa içerisinde sendikal örgütlenme gücü ve işlevleri üzerinde etkili olmaktadır.

- Emeğin pazarlık gücünün az olması. Emek piyasalarında emek arzı talepten yüksek ise işverenin pazarlık gücü her zaman için daha fazladır.

- Emek talebinin türetilmiş bir talep olması. Emek talebi, üretim talebine bağlı olduğu için ekonomilerde genişleme yaşandığı zaman emek talebin de artış görülürken, daralma yaşandığı zamanlarda üretim talebindeki düşüslere paralel olarak emek talebinde de düşüşler görülmektedir.

1.1.2. İşgücü Piyasasının Unsurları

Birde emek piyasasını diğer piyasalardan ayıran bazı unsurları vardır. Bunlar:

- Eşitsizlik: Emek piyasasında, emek ve sermaye ayrı niteliklerde olduğundan dolayı bunun neticesinde eşitsizlik meydana gelmektedir. Emek insan yaşamı içinde yer alan bir etkinlik olduğu için mal gibi piyasaya sürülmek üzere üretilmemiştir. Bireyler fiziksel, zorunlu ya da sosyal yaşam içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçlarını karşılamak için gelir elde etmek amacıyla emek piyasasına emeğini sunmaktadır (Işığışok, 2014: 8). Bir diğer eşitsizlik ise emeği biriktirilemez olmasıdır. Mal piyasasında ürün stoklanabilirken emek piyasasında ise durum böyle değildir. Çünkü emek üretimi, işgücünün fiziki, düşünsel ve piyasa ücretlerinde çalışıp çalışmamayı istemesine bağlı olarak oluştuğu için emek her zaman ve eşit düzeyde arz edilmesi mümkün değildir (Gündoğan vd., 2013: 4). Bir başka eşitsizlik ise emeğin akıcılığına ilişkin engeller olmasıdır. Bireyin daha iyi koşullarda sahip iş bulması veya bulamaması gibi sebeplerden dolayı başka emek piyasasına geçebilir. Mekânsal olarak akıcılık sorunu vardır. İşçinin iş yerine gitmesi, mesai bitimi oradan ayrılıp yaşamını sürdürdüğü mekâna dönmesi akıcılığa engel olmaktadır (Işığışok, 2014: 9).

- Bağımlılık: Emek piyasasında işveren ile işçi arasındaki ilişki çalışma akdine tabidir. Emek yapısı itibariyle mal piyasasındaki ürün gibi takas yapılamaz.

- Güvencesizlik: Piyasa da emek talebinin emek arzına denk olmamasından dolayı emek arzında bulunanların kendine uygun iş bulamaması durumunda güvencesizlik oluşur (Gündoğan vd., 2013: 5).

- Düzenleme: Emek piyasası düzenlemeleri gerek işletmelerde mal veya hizmet üretmek için emeğin çalışmalarını denetim altına almak gerekse emeğin ve işverenin çalışma akdinde bulunan yükümlülüklerine uyması adına gerekmektedir (Gündoğan vd., 2013: 5).

1.1.3. İşgücü Piyasası Politikası Teorik Alt Yapısı

Emek piyasası teorileri ya da modelleri iki farklı grup altında incelenmektedir. Bunlar (Işığışık, 2014: 12);

- Klasik-statik emek piyasaları teorisi; emek arz ve talebinin herhangi bir düzenlemeden yoksun, işçi ile işveren arasındaki ilişkilerin bireysel hizmet sözleşmeleriyle, tamamen bireysel ilişkiler düzeninde yürütüldüğü, işçi sayısının sınırlı, işçi hareketliliğinin (mobilité) çok düşük olduğu emek piyasası teorisidir. Bu teori tarihin ilk devrelerine kadar uzanmaktadır.

- Modern dinamik emek piyasaları teorisi; emek arzının fazla olduğu, emek piyasasının istihdam kurumları ile kontrol edildiği, işgücü hareketliliğinin (yüksek) işçi-işveren arasındaki ilişkilerin toplu ilişkiler düzeninde yürütüldüğü emek piyasası teorisidir. Bu emek piyasası teorisi ise ilk defa Endüstri Devrimi ile ortaya çıkmış ve gelişme göstermiştir.

Ortaya atılan bu yeni emek piyasası teorileri ülkelerin siyasi rejimleri, gelişmişlik durumları ve uyguladıkları ekonomi politikalarına göre farklılık göstermektedir. Bu yeni emek piyasası teorileri (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 5);

- İdeal emek piyasası,
- Doğal emek piyasası,
- Kurumsal emek piyasası,
- Güdümlü emek piyasası,
- Korumacı emek piyasası olmak üzere 5 farklı emek piyasası teorisinden oluşmaktadır.

Bu emek piyasası teorileri ayrı ayrı ayrıntıları ile incelemek konunun anlaşılabilirliğini arttırmak açısından önemlidir.

1.1.3.1. İdeal İşgücü Piyasası Teorisi (Tam Rekabet Piyasası)

İdeal emek piyasası, örgütlenmemiş ve piyasa ücretine etkisi bulunmayan işçi ile işverenlerden meydana gelmekte olup piyasaya sunulan emeğin homojen olduğu gibi işgücü yönünden hareketlilik yüksek düzeydedir. Bu teoride emek arz ve talebi, gerek ülke düzeyinde gerekse yerel piyasalarda denge halinde bulunmakta ve emeğin hareketliliğini engelleyen unsurların olmadığı varsayılmaktadır. Yine bu piyasa da işçi ve işverenler tarafından piyasada yaşananlar konusunda bilgi akıcı olduğu için bilgiye ulaşmak kolaydır (Törüner ve Lordoğlu, 1991: 33).

Rekabetin bulunduğu piyasalarında, mobilite serbest sözleşme özgürlüğü vasıtasıyla ideal işgücü piyasasında uzun dönemde işsizlik olmadığı gibi piyasada tek bir fiyat olduğundan “eşit işe eşit ücret” prensibi geçerlidir. Fakat ideal emek piyasasıyla ilgili şunu da belirtmek gerekir, halen hiçbir ülkede uygulaması olmadığı gibi olması gereken yani ulaşılmaya istenen emek piyasası modelidir. Çünkü temel ilkesi tam istihdam ve tam rekabete ulaşmak olan Klasik İktisat Doktrininde anlam bulan bir piyasa özelliğine sahiptir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 5).

1.1.3.2. Doğal İşgücü Piyasası Teorisi

Doğal emek piyasası teorisi devletin emek ve sermaye ilişkilerine müdahale etmediği, emek piyasalarını düzenleyici hukuki ve ekonomik önlemlerin alınmadığı varsayımına dayanır. Genel özellikleri sendikal örgütlenmelerin görülmemesi ve devletin piyasaya müdahalesi olmadığı için piyasada ücretler pazarlık gücüne göre oluşmasıdır. Bu teoride bireysel ilişkiler ön planda olduğundan ideal emek piyasasındaki gibi eşit işe eşit ücret değil aynı iş için farklı ücretler ödenmektedir. Piyasada emek akıcılığı bulunmadığı gibi piyasa hakkında hem işçi hem de işveren bilgi sahibi değildir (Törüner ve Lordoğlu, 1991: 33).

Doğal emek piyasasına sosyal politika önlemleri gelişmemiş, sosyal devlet anlayışından yoksun liberal iktisat politikalarının uygulandığı ekonomilerde rastlanmaktadır.

1.1.3.3. Himayeci İşgücü Piyasası Teorisi

Himayeci iş piyasası modeli karma ekonomi sisteminde görülmekte olup bir yandan sendikaların toplu pazarlıklarla, diğer yandan da bu konudaki devletin regülasyon (düzenleyici) uygulamaları (işsizlik sigortası kesintisi, vergi indirimi uygulaması, çırakların sosyal güvenlik primlerinin bir kısmının devletçe karşılanması vb. gibi) görülür (Zaim, 1992: 24). Devletin genelde ekonomik hayata, özelde ise işçi-işveren ilişkilerine

müdahalede bulunduğu ve düzenleyici önlemler aldığı bu sistemde işçi ve işverenlerin piyasa hakkında bilgileri sınırlı olduğu için piyasada akıcılık sağlanamamakta olup ücret ve niteliklerde farklılıklar görülmektedir. Diğer emek piyasalarından farklı kılan bir özelliği de ücret ve çalışma koşullarının yasalarla düzenlenmesidir (Törüner ve Lordoğlu, 1991: 34).

1.1.3.4. GÜDÜMLÜ İŞGÜCÜ PİYASASI TEORİSİ

Güdümlü emek piyasası, totaliter ülkelerde ve merkezi planlamalı sosyalist ülkelerde görülmekte olup özel teşebbüsün görülmediği, üretim araçlarının kamuya ait olduğu ve devletin tek işveren olması sebebiyle rekabet piyasasının olmadığı bir piyasadır. Tek işveren devlet olduğu için ücretler ve emek hareketleri ve ücretler devlet tarafından düzenlemekte olup işçi devletin iş kurumunun bulduğu nitelikte ve coğrafi alanda olan işte çalışmak durumunda olup sendikalar olsa dahi sendikalar devletin uygulama alanının dışına çıkamamaktadır. Bu tip emek piyasaların da inisiyatif işçi de değil iş bulma kurumlarında olduğu için istihdam garantisi ve tam istihdam sağlanmaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 10).

1.1.3.5. KURUMSAL İŞGÜCÜ PİYASASI TEORİSİ

Kurumsal iş piyasası teorisi, çoğulcu demokratik parlamenter rejimli ve karma ekonomi düzeniyle yönetilen, devletin ekonomik hayatın işleyişine önemli ölçüde müdahale ettiği, işçi-işveren ilişkilerinde doğabilecek dengesizlikleri önlemek amacıyla hukuki ve ekonomik önlemleri aldığı, işçi ve işveren kuruluşlarının güçlü örgütler olarak yer aldığı piyasa teorisi olup ileri ölçüde sanayileşmiş ülkelerde görülmektedir (Törüner ve Lordoğlu, 1991: 34). Kurumsal iş piyasası, işçi-işveren ilişkilerinde gerek bireysel, gerekse toplu ilişkiler düzeni çerçevesinde, etkin bir baskı grubu işlevli sendikalarla birlikte devletin düzenleyici olarak rol aldığı modeldir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 9). Bu piyasanın özellikleri sayacak olursak; işçi ve işverenler büyük ölçüde örgütlenmiş, işverenler ile devlet sendikaların faaliyetlerini kabullenmiş, bu alandaki düzenlemeler ve iş koşulları asıl olarak toplu görüşme ve toplu iş sözleşmeleri ile sınırları belirlenmiş ve karşılıklı pazarlıklar neticesinde denge durumuna gelmesi sağlanırken, bozulduğu durumlarda ise devlet arabuluculuk görevi yürüterek dengeyi sağlayıcı bir unsur olarak müdahalede bulunur (Zaim, 1992: 23).

1.1.4. İşgücü Piyasası Politika Çeşitleri

İşgücü piyasası, işgücü (satıcı) ve girişimcinin (alıcı) karşı karşıya geldikleri ve alışveriş işleminin düzenlendiği bir platform olarak tanımlanabilir. Başka bir ifadeyle emek arz ve talebinin karşılaştığı, ücretlerin belirlendiği bir yer olarak tanımlanmak mümkündür. İşgücü piyasalarının ekonomik görevi iş arayan işgücüne niteliklerine uygun iş bulma, işverene ise üretim sürecinde kullanmak üzere ihtiyacı olan nitelikte işgücü bulabilme imkanı sunmasıdır (Törüner ve Lordoğlu, 1991: 32).

İşsizlik, gerek toplumlar gerekse bireyler üzerinde sosyo-ekonomik sorunlara yol açan bir vakadır. Çalışanlar ve ailesini gerek alım gücü yönünden gerekse sosyal ilişkileri yönünden olumsuz etkilemektedir. Toplumu ise bireylerin işsiz kalması nedeniyle alım gücünün düşmesi ile tüketimde azalma meydana gelmekte ve üretim ile istihdam da daralmalara neden olmaktadır. Bunun neticesinde hem tüketim düşer hem de işsiz kalan bireylerden alınan gelir vergisi kaybı oluşmaktadır. Bireyde ve toplumda oluşan ekonomik ve sosyal sorunlar göz önüne alınınca hükümetler için çözüm aramak ihtiyacı doğmaktadır. Okun yasasında da belirttiği gibi işsizliğin gayri safi milli hasıla üzerinde negatif etkisi olması ülkelerin ekonomik performansına etki etmektedir. Bu sebeplerden dolayı hükümetler işsizlik sorununa çözüm ararken hem istihdam ile büyüme hızını yükselterek milli geliri arttırmayı hem de işsizliğin neden olduğu toplumsal olayları engellemeyi hedeflemektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 85).

20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar işsizliğin neden olduğu ekonomik ve sosyal sorunlarla mücadele edebilmek için pasif istihdam politikalarından yararlanılmış ancak bu politikaların yetersiz kaldığı düşüncesiyle 1980 yılı sonrasında işsizlikle mücadelede aktif istihdam politikaları da birlikte uygulanmaya başlamıştır (Tokol ve Alper, 2011: 108).

122 numaralı sözleşmede İstihdam Politikası; “Ekonomik refah düzeyin yükseltilmesi, işgücü taleplerinin yeterli düzeyde sağlanması, işsizlik ve istihdamda yaşanan sorunları ortadan kaldırmaya yönelik politikalar üretilmesi ve sonuçta tam istihdamın sağlanarak iş seçme özgürlüğü oluşturmayı hedefleyen uygulamalardır.” (Baydoğan, 2012: 22). İstihdam politikalarının amaçlarını sıralayacak olursak (Savaş, 1998: 91);

- Tam istihdam seviyesinin sağlanması,
- Üretim düzeyinin yükseltilmesi,
- Ücretler genel düzeyinin korunması,

- Bütçe dengesinde istikrarı sağlanması,
- Gelir dağılımında adaletin sağlanması,
- Üretim faktörlerinin etkinliğe kavuşturulması,
- Bölgesel ve sektörel teşvik uygulamalarına işlerlik kazandırılması,
- Çalışma koşullarının iyileştirilmesi.

İşgücü piyasasının dinamik yapısına müdahale etmenin en etkin araçları pasif ve aktif istihdam politikalarıdır. Pasif istihdam politikası, işsizliğin oluşturduğu sosyo-ekonomik sorunlardan kaynaklı olumsuz etkilerin meydana getirdiği kısa vadeli yaralarının sarılmasında bireye maddi anlamda katkı sağlamayı amaçlayan uygulamalardır. Aktif istihdam politikası ise bireyin, işgücü piyasasında daha rahat ve hızlı bir şekilde iş bulmasını hedefleyen, işgücü piyasasının da dengenin kalmasını sağlayarak yeni iş alanları oluşturmayı hedefleyen uzun vadeli programlardır. Bir başka deyişle pasif işgücü politikaları, işsizlikten kaynaklı bireyin yaşadığı olumsuz etkileri azaltmaya yönelik iken aktif işgücü politikaları ise bireylerin işsizlik sorunuyla karşılaşmaması adına işsizliği önlemeye yönelik uygulamalardır. Her iki politikanın amaçları farklı olmakla beraber birbirlerinin alternatifi değildirler.

1.1.4.1. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

Pasif işgücü piyasası politikaları, bireylerde işsizliğin etkisiyle oluşan sosyal sorunların tamiri ve ekonomik yönden kendisi ve ailesinin ihtiyaçlarını karşılayabilmesi amacını taşıyan yardım politikalarıdır.

Başka bir ifadeyle işgücü piyasası dışında kalan bireyin yaşamını idame ettirebilmesi için kısmi süreyle ödenen yardımlar olarak tanımlanmakta olup istihdam sağlamaya yönelik değil işsizliğin getirdiği olumsuz sonuçları tazmin etmeyi amaçlayan programlara pasif işgücü politikaları olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal koruma çerçevesinde, 20. Yüzyılın ilk çeyreğine kadar olan dönemlerde meydana gelen küçük çaplı işsizlik sorunlarında pasif işgücü politikaları ile çözüm sağlanmıştır. Bu politikalar genellikle gelişmekte olan ülkelerden daha çok gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmıştır (Tokol ve Alper, 2014: 149).

Pasif işgücü piyasası politikaları ülkeden ülkeye değişimi göstermekle beraber genel anlamda işsizlik yardımı, işsizlik sigortası ödeneği, kıdem tazminatı, kısa çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu olarak beş grupta toplanmaktadır. Bu çalışmamızda iki temel uygulama olan işsizlik sigortası ödeneği ve işsizlik yardımını inceleyeceğiz.

1.1.4.1.1. İşsizlik Sigortası

Pasif işgücü piyasası politikası olan işsizlik sigortası çoğu ülkede önem arz eden bir uygulama olup, kendi isteği olmadığı halde işgücü piyasası dışına itilen bireylere yeni iş imkanları oluşuncaya kadar ailesi ve kendisinin temel gereksinimlerini sağlamak adına uygulanmakta olan bir sosyal politikadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 86).

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından ise İşsizlik Sigortası “kendi rızası haricinde işine son verilen bireylerin ekonomik olarak asgari düzeyde ve belirli bir süre desteklenmeyi hedefleyen programlar” olarak tanımlanmaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 87).

Genel anlamıyla tanımlayacak olursak, fiilen çalışmakta iken yasalarla belirtilen süre boyunca işsizlik sigorta primi kesintisi yapılan, çalışma arzusu ve niteliğine sahip olduğu halde iş akdi sona eren işçilere yeniden istihdama katılincaya kadar kendi ve geçimini sağlamakla yükümlü olduğu kişilerin ekonomik sıkıntıya düşmesine mani olmak amacı ile süreli ve asgari düzeyde ücret verilmesini kapsayan, sigortacılık faaliyetleri gibi işleyen ve yürütücülüğünü devletin üstlendiği, işveren, işçi ve devletin katkısıyla finanse edilen bir sigorta kolu diyebiliriz (Biçerli, 2007: 484).

İşsizlik sigortası, 1900’lerin ilk yıllarında işçi sendikaları tarafından uygulanan yardım finansmanı sonrasında, gönüllülük esas alınarak yapılmış daha sonra ise zorunlu hale gelmiştir. İlk kez 1911 yılında İngiltere’de zorunlu olarak uygulanmaya başlanmıştır. Ülkeler arasında uygulama farklılıkları bulunmakta olup ülkelerin kültürel özellikleri, ekonomik yapıları ve gelişmişlik seviyeleri gibi etkenlerden kaynaklanmaktadır (Uzun, 2015: 35).

Ülkemizde ise çok geç yasallık kazanmış, 1999 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kabul edilerek işsizlik sigortası primi kesintilerine 2000 yılında başlanmıştır. İşsizlik Sigortası Fonu tarafından ilk ödenek 2002 yılında yapılmıştır.

İşsizlik sigortası uygulamasının iki temel amacı bulunmakla beraber bunların ilki işsiz kalan bireylerin ve bakmakla yükümlü olduğu ailelerinin karşılaştacağı gerek maddi gerekse manevi zararları en alt seviyeye indirerek toplumda oluşacak sosyal dengesizliği önlemek ve bireylerin yeni iş imkânları arasında kendisi için daha iyi olanı bulması adına zaman sağlayabilmektir (Biçerli, 2007: 484).

İşsizlik sigortası uygulaması ile işini kaybeden işgücünün işsiz kaldığı süre zarfında satın alma gücünün korunması ve çalışana kendi başına ya da istihdam ofisi vasıtasıyla iş bulma sürecinde ekonomik destek sağlanması hedeflenmektedir (Varçın, 2004: 15). İşgücünün satın alma gücü düşerse üretimde de düşüşler meydana gelecek ve işsizliğin büyümesine etki edecektir. İşsizlik sigortası uygulamasıyla bunun da önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca bu uygulamanın kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasına da etkisi olmaktadır.

İşsizlik sigortasından faydalanmak için gerekli şartların başında bireyin yasalarda belirtilen sürelerde çalışması ve işsizlik sigortası fonuna belirtilen oranlarda primi ödemesi yapılması gelir. Bir diğer koşul ise işçinin kendi rızası dışında işsiz kalmasıdır. İşsizlik sigortası fonuna prim ödeme ve işsiz kalan işçiye ne kadar süreyle ödenek verileceği ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir (Tekeli vd., 2012: 131).

Ülkemizde ise İşsizlik Sigortası Kanununa göre bireyin işsizlik sigortasından faydalanabilmesi için son 120 gün aralıksız olarak 600 gün prim ödemesi gerekmekte olup işsizlik sigortası ödeneği ise maksimum altı ay ve asgari ücret düzeyinde ödenmektedir (Tekeli vd., 2012: 131). İşsizlik sigortası primleri %2 işveren, %1 işçi ve %1 devlet tarafından olacak şekilde belirlenmiştir. Ülkemizde işsizlik sigortasından faydalanma şartları şöyledir (Uzun, 2015: 36);

- Kendi kusuru ve arzusu haricinde işsiz kalmak,
- Bireyin iş akdi sona ermeden önce son 120 gün aralıksız primi olması,
- İş akdi fesih edilmeden önce son üç sene içinde minimum 600 gün işsizlik sigortası primi yatmış olması,
- En yakın Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) şubesine, iş akdinin sona ermesine takiben 30 gün içerisinde (başvuru bu süreyi geçerse, gecikilen süre kadar, toplam hak sahipliğinden düşülecektir) şahsen ya da elektronik ortamda başvurmak gerekmektedir.

Pasif istihdam politikası aracı olan işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanan bireye aynı zamanda yeni beceriler edineceği aktif istihdam politikası aracı olan mesleki eğitim kursları ve istihdam danışmanlığı hizmetleri verilmektedir. Buradan da anlaşılabacağı gibi işsizlik sigortası programı aktif istihdam politikalarıyla eşgüdüm içerisinde yürütülmektedir (Varçın, 2004: 18).

1.1.4.1.2. İşsizlik Yardımı

İşsizlik yardımı, sosyal yardımların olduğu, yüksek refah seviyesine sahip ülkelerde görülen ve sosyal devlet taraflarından sağlanan asgari geçim yardımudur.

İşsizlik yardımı, devlet tarafından finanse edilen, işsizlik sigortası süresi bittiği halde herhangi bir işe yerleştirememiş kişilere veya kişilerin ihtiyaçlarını belgelendirmeleri koşuluyla her vatandaşa ödenen bir ödeme türüdür. İşsizlik yardımı işsizlik ödemelerinden daha düşük bir ödemeyi kapsar. Bu yardım belirli bir süreyi kapsayabildiği gibi fakirlik ve muhtaçlık durumu devam ettiği sürece de ödenen bir yardım türüdür (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 86).

İşsizlik yardımını, işsizlik sigortasından ayıran temel fark prime bağlı bir yardım olmaması, finansmanın devlet tarafından yapılması ve süreli değil muhtaçlık durumu devam ettiği süre boyunca yardım yapılmasıdır (Biçerli, 2007: 486).

Sosyal yardımlar daha çok yoksulluğu önlemede başvurulan araç olarak kullanılmaktadır. Bu yardımlar devlet tarafından finanse edilen, yeterli gelire sahip olmayan vatandaşlara için karşılıksız yapılan nakdi ve maddi yardımlardan oluşmaktadır (Zaim, 1997: 25-36).

Türkiye’de bu yardımlar gıda, barınma, eğitim, muhtaçlık ve işsizlik yardımları şeklinde yapılmaktadır. Bu yardımların yürütülmesi Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından koordine edilmektedir.

Pasif istihdam politikalarının faydalarının yanında olumsuz etkileri de olabilmektedir. İşsiz bireyin işsizlik sigortası veya işsizlik yardımı ödeneği aldığı sürece bazı çevreler tarafından yeni bir iş arama girişiminde bulunmayacağı düşünülmektedir. Bu gibi durumlarda politikalarla hedeflenen işsizlik seviyesinde azalma olmayacağı gibi bireylerin vasıflarında aşınmalar meydana gelecektir. Bu tarz olumsuz sonuçların önüne geçebilmek için pasif işgücü politika aracı olan gerek işsizlik sigortası gerekse işsizlik yardımı ödemelerinin asgari düzeyin altında tutulması veya belli süreden sonra ücretin düşürülmesi gerekmektedir. Böylelikle bireyler aktif olarak iş aramaya yahut istihdam ofisleri tarafından önerilen uygun işleri kabul etmeye yöneleceği düşünülmektedir (Biçerli, 2007: 486).

1.1.4.2. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

İsveçli iki iktisatçı Gösta Rehn ve Rudolph Meidner 1948 yılında ilk kez aktif işgücü politikalarını “tam istihdam amacını gerçekleştirirken enflasyonu kontrol altında

tutan sosyal demokrat strateji” şeklinde tanımlamışlardır. 1960’larda Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) İsveç’te uygulanan bu politikaları yayınlaması ile birlikte aktif işgücü politikaları ayrı bir politika olarak kabul edilmiştir. OECD’nin 1960’lı yıllardan bu yana desteklediği aktif işgücü politikaları işgücü piyasasının yapısal sorunları ile savaşıması ve özellikle uzun dönemli işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmada önemli bir rol oynaması hükümetleri daha çok aktif işgücü politikası kullanmaya yöneltmiştir (Biçerli, 2007: 488).

1980 öncesine kadar çoğu ülke işsizlik sorunuyla karşılaştığında liberal ekonomi politikaları gereği “ekonomiye müdahale etmeme” ilkesine göre hareket ederek piyasaya müdahalede bulunmamıştır. 1980 sonrası süreçte gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, o güne kadar uygulanan istihdam politikalarına rağmen ekonomik ve sosyal sorunlara neden olan işsizlik oranlarının yükselmesi karşısında ekonomiye müdahale etme gerekliliği görülerek aktif işgücü piyasası politikaları uygulamaya geçilmiştir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 90).

Aktif işgücü politikalarının amacı işsizliği önleme ya da sınırlamadır. Aktif işgücü politikalarının tanımına baktığımızda; devletin, işsizlik sorununu çözmek, işsizlerin sayısını azaltmak amacıyla, devletin iş alanlarının açılmasına ve dolayısıyla emek talebinin artmasına yönelik dolaylı veya dolaysız bir biçimde uyguladığı sosyo-ekonomik politikalar geliştirmesidir. Başka bir ifadeyle doğrudan iş yaratma, eğitim, işgücü piyasalarının iş gücü arz ve talebini uygun şekilde bir araya getirerek dengelemeye yönelik politikalar oluşturmaktır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 90).

Aktif işgücü politikaları, işsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak için iş ve meslek danışmanlıklarının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırmalarının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitimlerinin uygulandığı, iş arama tekniklerinin geliştirildiği programların tamamıdır. (Uşen, 2007: 66).

Aktif işgücü piyasası politikalarının, beşeri kaynakların geliştirilmesi ve ekonomik büyümeyi teşvik ederek işgücünün yapısal değişimlere uyum sağlamasını kolaylaştırmak temel amacıdır. Bu politikaların diğer bir amacı ise, ekonominin duraklama döneminde işgücünü istikrarlı kılmak, genişleme dönemlerinde ise işgücü piyasalarındaki darboğazları gidermektir (Muslu, 2010: 40).

Aktif işgücü piyasası politikaları, yapısal işsizliğe karşı yürütülen programlar olmakla beraber, işgücü piyasasındaki işgücü arzı ve talebinin eşleştirilmesi, işgücüne

talebin bulunduğu fakat işgücünün vasfı gereği veya firmaların içinde bulunduğu şartlar nedeniyle talebin karşılanamadığı durumlarda yürütülen programlardır. (Varçın, 2004: 31).

Bu politikalar, genellikle işsizlikten en fazla etkilenen gruplara ve bölgelere yönelik olup öncelikli hedef kitlesi işgücü piyasasında iş bulma zorluğu yaşayan dezavantajlı grupların (uzun süreli işsizler, genç, kadın, göçmen ve özürlü gibi) piyasaya mobilitelerini sağlamaktır (İşığışık, 2014: 176).

Aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında alınan önlemler, işsizliği önlemeye yönelik ve işsizliği sınırlamaya yönelik önlemler olarak ifade edilmekte olup bu bölümde ülkemizde de uygulanmakta olan işsizliği önlemeye yönelik programları inceleyeceğiz.

1.1.4.2.1. İstihdam ve Ücret Sübvansiyonları

Sübvansiyon (destekleme); devletin kurum ya da kişilere para, hizmet ya da mal biçiminde karşılıksız olmak koşuluyla yaptığı yatırımlardır. Talep yanlı bir politika olan bu sübvansiyonlar işgücü maliyetini azaltarak istihdamın korunması ve artırılmasını amaçlamaktadır. Yapısal ve Konjonktürel işsizlikle mücadelede devlet tarafından başvurulmuş sübvansiyonlar arasındadır (Koray, 1992: 103).

İstihdam arttırmaya yönelik sübvansiyonlar, işsizlikle mücadelede gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere sıklıkla başvurulmuş talep artırıcı işgücü piyasası politika aracıdır. Bu sübvansiyonlar daha çok işgücü piyasasına müdahaleci politika yaklaşımını benimseyen ülkeler tarafından uygulanmaktadır. Bu uygulamada devlet, işsizleri işe almaları karşılığında işverenlere vergi indirimi ya da ücret katkısı sağlayarak destek vermektedir (Biçerli, 2011: 499). Sübvansiyonlar istihdam edilen çalışanlar için işverenlere verilen; vergi indirimleri sosyal sigorta prim desteği, doğrudan ücret desteği, işletmelerin enerji giderlerine kamu desteği gibi uygulamaları kapsamaktadır. Tüm bunların amacı ise işgücü maliyetlerini azaltarak işletmelerin daha çok kişiyi istihdam etmelerine yardımcı olmaktır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 92).

İstihdam sübvansiyonlarının bir diğer amacı ise, ekonominin gerileme ve daralma dönemlerinde, iş bulma zorluğu yaşayan dezavantajlı gruplara istihdam olanağı sağlamak ve mevcutların ise işten çıkarılmalarını önlemektir (Gündoğan ve Biçerli, 2003: 225).

Ayrıca işgücü maliyetini azaltmaya yönelik vergi, sosyal sigorta primi sübvansiyonu gibi uygulamalar aynı zamanda kayıt dışı istihdamın kayıt altına alınmasında etkili olacağı gibi kayıt altına alınan işçinin ödeyeceği gelir vergisiyle hazineye geri dönmesi sağlanacaktır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 93).

Diğer politikalar çoğunlukla çalışanlara ve işsizlere yönelik olmasına karşın ücret ve istihdam sübvansiyonları ise doğrudan işverenlere yönelik bir uygulamadır.

1.1.4.2.2. Kendi İşini Kuranlara Yardım Programları

İşsizlikle mücadelede uygulanan bir diğer aktif istihdam politikası işsizlerin kendi işini kurmaları için sübvansiyon edilmesidir. İşsiz bireylerin istihdama katılmasında kendi işini kuracaklara yönelik programlar önemli bir yere sahiptir.

Bir nevi istihdam sübvansiyonu olarak görülen programı tanımlayacak olursak kendi işini kuran bireylere ödenek, kredi, hibe gibi mali yardımlar konusu ile danışmanlık, eğitim, iş planı geliştirme ve uygulamalar gibi teknik hizmetler konusunda destek sağlanmasıdır. Kamu istihdam ofisleri ile ilgili kuruluşlar tarafından program kapsamında işsizlerin kendi işini kurmaları için teşvik edilmesi, teknik yardım ve düşük faizli kredi sağlanması, belirli bir süre boyunca danışmanlık hizmeti ve girişimcilik eğitimi verilmesi, yeni bir işletme kurabilmek için hukuki ve idari işlemlerde destek verilmesi, özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler açısından önemli bir sorun teşkil eden muhasebe ve vergi prosedürlerinin basitleştirilmesi gibi girişimciliğin teşvik edilmesine yönelik çalışmalar yürütülmektedir (Işığöç, 2014: 183).

İstihdamın artırılmasında Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ) olarak adlandırılan orta ve küçük ölçekli işletmelerin büyük etkisinin olduğunu, diğer bir deyişle KOBİ'lerin yüksek bir istihdam kapasitesi oluşturduğu söylenebilir. Bu kapsamda işsizlerin iş kurma amacıyla desteklenmesi hem kendilerinin işsizlikten kurtulmasına yol açmakta hem de yeni istihdam olanaklarının oluşmasına fırsat sağlamaktadır. Ayrıca var olan küçük işletmelere de danışmanlık ve teşvik hizmetleri verilmekte olup küçük işletmelerde istihdamın sürekliliğini sağlayarak bu işletmelerde istihdamı artırabilmek amaçlanmaktadır (Varçın, 2004: 46).

Kendi işini kuranlara yardım programı uygulamasının amaçları arasında işsizlikle mücadelede işsizliği azaltmak ve ekonomik büyüme sağlamak, işsiz bireylerin istihdama katılmaları, kendi işini kuran bireylerin ileriki dönemlerde başka işsizlere istihdam etmesi, düşük kaliteli ve düşük ücretli istihdamın azalmasına katkısı, işgücü arasında girişimcilik kültürüne teşvik etmek diye sıralayabiliriz (Biçerli, 2007: 495).

Rekabet ve verimlilikte artış sağlamanın yanı sıra, demografik yapıdaki değişimler de özellikle kadınların kendi hesabına çalışma isteklerini teşvik etmiştir. Çünkü kendi

hesabına çalışma kadınlara hem esnek çalışma saatleri sunmakta hem de çocuk bakımı maliyetlerinin düşmesine yardımcı olmaktadır (Tekeli vd., 2012: 135).

1.1.4.2.3. Mesleki Eğitim Programları

Yapısal işsizlikle mücadelede en etkin ve sık kullanılan politika araçlarından biri mesleki eğitim programlarıdır. Değişen ekonomik ve teknolojik koşullardan dolayı nitelikli eleman ihtiyacı çoğalmaktadır. Ayrıca 1980 sonrası teknolojinin daha yoğun kullanılmasıyla niteliksiz işgücüne talep azalmış; vasıfsız işgücü atıl duruma düşmüştür. Gerek ekonomik gerekse teknolojik değişimlerden kaynaklı sebeplerden atıl duruma geçen niteliksiz işçileri istihdama katabilmek için arz yönlü politika ihtiyacı doğmuş, mesleki eğitim programlarına ağırlık verilmesine ihtiyaç duyulmuştur (Işığışık, 2014: 188).

Bir diğer anlamıyla formasyon programı olarak tanımlanan mesleki eğitim kurslarının hedef kitlesi işgücü piyasası dışında kalan vasıfsız işçiler, emek piyasasına girme güçlüğü yaşayan özürlüler, kadınlar, göçmenler ve gençlerin oluşturduğu dezavantajlı gruplar ve işsiz kalma riski bulunan çalışanlardan oluşmaktadır. Bu kurslar ile bireylerin bilgi ve beceri düzeylerini arttırmak, işgücü piyasası dışında kalan dezavantajlı grupları nitelikli eleman olarak yetiştirerek sisteme dahil etmek, mevcut çalışanların verimliliklerini arttırmak, değişen ve gelişen bilgi toplumunda mesleki vasıflar kazandırarak piyasaya entegresinin sağlanması hedeflenmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 92).

Mesleki eğitim programları; iş ve işçi bulma kurumu tarafından düzenlenen mesleki okullarda, işletmelerde seminer ve kurslar, iş başında eğitim şeklinde yapılmaktadır. Bu eğitimler işverenler tarafından düzenlenerek iş yeri içinde düzenlenebileceği gibi kamu kurumları tarafından işyeri dışında da yapılabilir. İşyeri odaklı eğitimin avantajı işgücünün üretim esnasında yaparak öğrenmesi sebebiyle beceri edinme sürecinin hızlanmasıdır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 92)

Programın amaçları maddi imkansızlıklar nedeniyle eğitim hayatını yarım bırakanlara eksik kalan beşeri sermaye yatırımlarını tamamlama ve dezavantajlarını ortadan kaldırmalarını sağlamak, belirli mesleklerde eğitim verilerek spesifik beceri ve uzmanlığa sahip olmalarını sağlamak, eğitim yoluyla bireylerin beceri düzeylerini geliştirmelerini sağlayarak gerek toplam üretimin artmasına katkıda bulunmak gerekse işsizlere yönelik yapılan sosyal harcamaların düşürülmesini sağlamak diye sıralanmaktadır (Biçerli, 2007: 499).

Mesleki eğitim programlarının önemli bir özelliği ise aktif istihdam politika araçları içinde en maliyetli uygulama olmasıdır. Bu programın daha etkin bir şekilde işlemesi için eğitimlerin hangi gruplara yönelik yapılacağı ve emek talebinin yoğun olduğu alanların titizlikle belirlenerek planlanması gerekmektedir (Biçerli, 2007: 499).

Yapısal işsizlikle mücadelede eksik istihdamı azalttığı uzun vadede görülen etkilerinden sayılmaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 92).

1.1.4.2.4. Kamunun Danışmanlık ve Eşleştirme Hizmetleri

Kamunun danışmanlık ve eşleştirme hizmetleri, işsizlikle mücadelede uygulanan bir diğer aktif işgücü politikasıdır. Kamunun danışmanlık ve eşleştirme hizmetleri, işgücü piyasasında emek arzı ile emek talebini karşılaştırmak, iki tarafın beklentilerini değerlendirerek uyumlu olanları eşleştirmek, beceri ve bilgi eksikliği olanlara gerekli mesleki eğitimin sağlanması faaliyetlerini kapsamaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 94). Ayrıca uygulama kapsamında bilgi ve beceri eksikliği bulunan bireylere iş görüşme teknikleri ve iş arama yöntemleri gibi desteklerde sunulmaktadır (Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı, 2010: 39).

Danışmanlık hizmetlerinin aktif istihdam politikaları arasında yönlendirici bir enstrüman olduğu söylenebilir. Diğer politikalarda uygulanan kurs, seminer ve hizmetlerin tercih edilmesinde bireylere verilen danışmanlık hizmeti tüm uygulamalara temel oluşturmaktadır.

Bu uygulamayla işsizlerin bölgesel anlamda pazarlanabilir becerilere sahip olup olmadıklarını, mesleki eğitim kurslarına katıldıklarında iş bulmaları için etkili olup olmayacağını, bilgilendirme hizmetleri çerçevesinde çeşitli mesleklerde gelecek zamanlarda emek talebinin ne olabileceğini gösteren tahminlerde bulunmayı, geçici işsizliğin azaltılmasını hedeflemektedir (Biçerli, 2007: 501). Bilindiği gibi geçici işsizlik işçi ve işverenin emek piyasası hakkındaki bilgi eksikliğinden meydana gelmektedir. Bu politika aracıyla geçici işsizliğin önlenmesi de mümkündür.

İşgücü piyasasına işgücü arz edenler vasıflarını ve özelliklerini, işgücü talep edenler ise açık pozisyonları ve bu pozisyonlar için aradıkları nitelikleri danışmanlık bürolarına bildirmekle yükümlüdürler. Kamu, uygulama kapsamında talep edilen işlere iş gücü seçerken dezavantajlı gruplardan yani engelli, genç, kadın ve uzun süreli işsizlere öncelik tanımaktadır. (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 96).

Kamu danışmanlık ve eşleştirme hizmetleri, en düşük harcama yapılan uygulama olduğu için aktif işgücü politika araçları arasında daha cazip hale gelen bir hizmettir.

1.1.4.2.5. Doğrudan Kamu İstihdamı Programı

Doğrudan kamu istihdamı programları diğer bir ifade ile toplum yararına çalışma programları olarak anılmaktadır. İşsizliğin arttığı, istihdam imkânlarının sınırlı olduğu dönemlerde sosyal refah devleti ilkesini benimseyen ülkelerde kamu tarafından işsizlere geçici istihdam imkanı sunmak ve işsizliği doğal seviyelere çekmek için yeni istihdam alanları oluşturulmaktadır. Kamunun oluşturduğu yeni istihdam alanları, üretim amaçlı değil kar amacı gütmeyen, istihdam artışı sağlamaya yönelik ve hizmet ağırlıklı alanlardır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 95).

Kamu tarafından işsiz bireylere geçici istihdam sağlamak amacıyla uygulanan bu program genellikle kamu alt yapı hizmetleri, kamuya açık mekanların bakımı, çevre düzenlemesi, ağaçlandırma, restorasyon ve yaşlı bakımı gibi topluma faydalı projeler şeklindedir. Doğrudan Kamu İstihdam programları ile istihdama dâhil edilmek istenen kitleyi vasıfsız bireyler, işgücü piyasasında iş bulması zor olan dezavantajlı gruplar, uzun süreli işsizler ve eğitim seviyesi düşük işsizler oluşturmaktadır (Zaim, 1997: 95-97).

Bu tür programların ana özelliği, İşsizlere kamu sektöründe istihdam imkanı sağlamak ve büyük ölçekli işsizlik problemi ile başa çıkmaktır. Bu programlar insani kaygılarla işsizliğin sosyal ve ekonomik olumsuzluklarını azaltarak işsizlerin satın alma güçlerini iyileştirmek, konjonktürel işsizliği azaltmak, istihdam artışını sağlamak ve ekonomide genel durum iyileşse bile dezavantajlı kesimlerin emek piyasalarından kopmalarını engellemeye yöneliktir (Biçerli, 2007: 503).

Doğrudan kamu istihdam programları üç grupta ele alınmaktadır. Konjonktürel işsizliğin azaltılması yönünde uygulanan kamu istihdam programları, zorunlu çalışma programlarıdır ve hedeflenmiş kamu istihdam programlarıdır. Konjonktürün etkisini gidermeye yönelik uygulanan kamu istihdam programları işsizliğin azaltılması için uygulanır ve işsizliğin yoğun yaşandığı dönemlerde tercih edilmektedir. Hedeflenmiş kamu istihdam programları işgücü piyasasında dezavantajlı gruplara yönelik olarak uygulanır. Zorunlu çalışma programları ise işsizleri istihdam edecek sayıda özel sektör iş yerinin olmaması durumunda, programlara katılım şartı getirilerek yapılan kamu istihdamı olarak açıklamak mümkündür (Yentürk, 2009: 45-55).

Ülkemizde de Toplu Yararına Program (TYP) adı altında İŞKUR tarafından yürütülen zorunlu çalışma programı yoğun bir şekilde uygulanmakta olup işgücü piyasasında iş bulması zor olan hedef kitleye yönelik geçici istihdam sağlanarak bu kitlenin işgücü piyasasına adaptasyonu sağlanmaktadır. Kriz dönemlerinde daha çok başvuru bu programların uygulama süresi 6 ay olabildiği gibi ihtiyaç halinde bu süre uzatılmaktadır (Yılmaz, 2016: 18).

Doğrudan kamu istihdamı politikası, emek piyasasında kendilerine uygun bir iş bulamayacak olan bireylerin başka bir ifadeyle sosyo-politik anlamda dezavantajlı olan grupların emek piyasasından kopmasını engellemektir. Bu ifadeden yola çıkarak politikaların temel amaçları işsiz olan ve politikadan yararlanmak isteyenlere “işin gerektirdiği nitelikleri öğrenmesini sağlama, onları çalışmanın gerektirdiği işleyiş ve disipline alıştırmaya ve çalışma deneyimi kazandırma” olarak sıralanmaktadır (Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı, 2010: 31).

Belirtmeden geçilmemesi gereken bir husus da bu uygulamayla ilgi bazı çekincelerin olmasıdır. Bu çekincelerin ilki uygulamanın, kısa dönemde işsizlik rakamlarının düşmesinde etkisi olsa bile uzun dönemde etkili olmayacağıdır. Diğer çekince ise geçici işlerin çalışma koşulları, iş niteliği ve deneyimi gibi bakımlardan sürekli işlere benzemediği için dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliğinin tam olarak sağlanamayacağı düşüncesidir (“Dar-Tzannatas, 1999; Meager-Evans, 1998”den aktaran Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı, 2010: 31)

Kamu yararına çalışma programları çok iyi örgütlendiğinde ve eşgüdümü sağlandığında kamusal kaynakların verimli kullanılmasında ve işsiz bireylerin bir kısmına istihdam olanağı yaratmada etkili olabilmektedir. Şunu da belirtmek gerekir ki bu programların maliyeti oldukça yüksektir (Varçın, 2004: 52).

1.2. İşsizlik Kavramı

Günümüzde dünya ülkelerinin birçoğunun ekonomik alanda mücadele verdiği sorunların başında enflasyon ve işsizlik gelmekte olup işsizlik, 18. yüzyılda yaşanan sanayi devriminden itibaren tüm ülkelerin başlıca problemi haline gelmiştir. İşsizlik genel olarak bakıldığında ülkelerin başa çıkmaya çalıştığı, bireysel de ise kişiler için önemli bir sorundur. Birey işsiz kaldığı zaman ekonomik yönden geliri düştüğü gibi sosyal ve psikolojik yönden de sıkıntılarla karşılaşmasına sebep olur.

İşsizlik çeşitli şekillerde tanımlanan bir kavramdır. Bir ülkedeki işgücü seviyesi ile istihdam seviyesi arasında ortaya çıkan fark klasik iktisatta işsizlik olarak adlandırılır. Genel tanımıyla ise işsizlik emek arzının emek talebinden fazla olması durumunda meydana gelen bir olgudur. Emek talebinin yetersiz kaldığı durumlar ise mevcut işyerlerinin çalıştırılamaması, ücretlerin düşük olması, işyeri yetersizliği ile işçilerin yetenek ve becerilerinin yaptığı işe uygun olmaması olarak sıralanabilir (Tekeli vd., 2012: 47).

Başka bir ifadeyle, bireyin çalışma istek ve arzusunda olup, işgücü piyasasındaki cari ücretten belirli bir süre iş aramasına rağmen iş bulamaması halinde bu kişiye işsiz, kişinin içinde bulunduğu bu olguya ise işsizlik denilmektedir (Tokol ve Alper, 2014: 125). Tanımdan da anlaşılacağı üzere iş aramayan ve çalışma isteği içinde bulunmayan bireyler işsiz kavramı dışında kalmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'nda işsizlik ile ilgili ana esasları belirlemek amacıyla aşağıdaki belirtilen durumda buluna kişiler için işsiz tanımı yapmıştır. Bunlar (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 16);

- İş akdi sona erdiği için çalışmaya hazır hale gelen veya işi olmadığı için iş arayan kişiler
- Daha önce istihdama katılmayan veya çalışmayı bırakan, belirli bir süre çalışmaya hazır olan ile bağımlı statüde çalışmaksızın emekli olup belirli bir süre çalışmaya hazır kişiler
- Bir işte istihdam edilmeyen fakat çalışmaya elverişli kişiler
- Ücret almaksızın belirsiz ve geçici bir süre çalıştıktan sonra iş akdi sona eren kişiler, işsiz olarak kabul edilmektedir.

Türkiye'de işsizlikle ilgili Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) norm ve standartlarına uygun verileri toplayan ve istatistikler oluşturan Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ise; işsizleri, “referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kar karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan), iş aramak için son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde iş başı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki bireyler” olarak tanımlamaktadır (Tokol ve Alper, 2014: 126). Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi TÜİK bireyi işsiz kategorisine dâhil etmek için dört unsura önem vermektedir. Bunlar

istihdam dışı bulunma durumu, piyasadaki mevcut ücret oranında çalışmaya gereksinim duyması, çalışma istek ve arzusunda olması ile aktif olarak iş aramasıdır.

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en önemli sorunları arasında yer işsizliğin neden bu kadar ciddi bir sorun olduğuna değinmeliyiz.

İşsizliğin olumsuz etkileri sadece ekonomik alanda değil sosyal, siyasal ve toplumsal alanlarda da görülmektedir. İşsizliğin ekonomik alandaki etkilerine genel olarak bakacak olursak mevcut işgücünün tam olarak kullanılmamasından dolayı üretimde düşüşler meydana gelir ve üretim kaybına paralel olarak devletin gelirleri potansiyelin altında gerçekleşir. Transfer harcamalarında artışlar görülür ve sonuç olarak refah kayıpları, gelir eşitsizliği ve yoksulluğun yükselmesine neden olur. Toplumsal etkileri ise aile yaşamında ve toplumsal ilişkilerde kopmalar, toplumsal dışlanma ile toplumsal değerlerde ve sorumluluk duygusunun azalması gibi sosyal ve psikolojik sorunlar meydana gelebilir (TÜSİAD, 2002: 13).

İşsizlik ekonominin geneli açısından, emeğin atıl kalması nedeniyle var olan üretim gücünün değerlendirilememesi anlamına gelmektedir. Amerikalı İktisatçı “Arthur Okun” bu durumu işsizlik ile üretim arasındaki ilişkiden yola çıkarak incelenmiştir. İşsizlik ile üretim arasındaki bu korelasyon “Okun Yasası” olarak kabul edilmiştir (Biçerli, 2007: 422). Bu yasasına göre işsizlik oranındaki %1’lik artış, Gayri Safi Milli Hasıla’nın (GSMH) %2.5 oranında azalmasına sebep olmaktadır. İşsizlik oranının bu şekilde yükselmesi, ekonominin gerilediğini ve ekonomik sıkıntının arttığının bir göstergesidir (Biçerli, 2004: 6).

İşsizliğin gerek ülke ekonomisine gerekse bireylere ve ailelerine olumsuz etkileri görülmektedir. Ülke ekonomisine yansıyan olumsuz etkileri; iktisaden aktif olmayan nüfusun artması, işgücüne katılım oranlarının düşmesi, tüketen nüfusun artmasına paralel olarak istihdamdakilerin bakmakla yükümlü olduğu birey sayısının yükselmesi, işsizlik sigortası var ise toplumun, yok ise bireylerin yatırım kaynaklarının ve tasarruflarının üzerine ağır bir tüketim baskısı yüklenmesi, işsizlikle beraber aktif sigortalı sayısında azalma olacağı için sosyal güvenlik gelirlerinin azalması, gelir dağılımının bozulması, çalışan sayısı ve üretimin düşmesinden dolayı işletmelerin gelirleri de azalacağı için buna bağlı olarak vergi gelirlerinin azalması, sendikaların üye sayıları ve pazarlık gücünün düşmesi, işsizlik sürecinin uzaması halinde bireyin mesleki bilgi ve becerilerinde azalmalar yaşanması ve ekonomide verimlilik kayıpları meydana gelen gelmektedir (Tokol ve Alper, 2014: 127).

Bireye ve ailesine yansıyan olumsuz etkiler ise; gelir kaybının yarattığı yaşam standartlarında düşüş, işsizliğin uzun süreli olması durumunda vasıflarında aşınmalar, fiziksel veya psikolojik rahatsızlıklar, aile içi şiddet ve bunun sebep olduğu boşanmalar, alkol, intihara meyil, alışkanlıklarda zayıflık, yasal olmayan yollara başvurma eğiliminin artmasına bağlı olarak toplumda suç oranının yükselmesidir (Tokol, 2000: 96). Ayrıca bireyin kendine karşı olan saygısı ve özgüvenin de azalma, toplumla olan bağlar da zayıflamakta ve sosyal dışlanma gibi sorunlar yaşama ihtimali olmaktadır. Bu sorunlardan herhangi birini yaşadığı takdirde yeni bir iş bulması ve tekrardan entegre olması zorlaşacaktır. Buradan da anlaşılacağı gibi birey ekonomik, toplumsal, sosyal, ve psikolojik sorunlarla karşı karşıya kalmakta sadece kendisi değil bu sorunlara ailesi de maruz kalmaktadır (Gündoğan ve Biçerli, 2003: 201).

İşsizliğin toplum ve birey üzerindeki etkileri konusunda 1997 yılında Lizbon’da “Sosyal Avrupa” başlıklı toplantıda tanımlama yapan Harward Üniversitesi profesörlerinden iktisatçı ve düşünür “Amarty Sen”, işsizliğin neden olduğu 10 sorun ve olumsuzluğu şöyle sıralamıştır (Gürsel ve Ulusoy, 1999: 11);

- Üretim kaybı sonucunda bütçenin sıkıntı yaşaması,
- Özgürlük kaybı sonucunda toplumsal dışlanma,
- Nitelik kaybı sonucunda entelektüel yeteneklerin zarar görmesi,
- Psikolojik etkilerin olması,
- Ortalama ömrün giderek kısılması,
- Mesleki çıkmaz ve isteksizlik kaybı,
- Aile hayatında çözülmeve toplumsal ilişkilerde kopuş,
- Kadın ve erkek arasında toplumsal ayrışmalar,
- Sorumluluk duygusu ve toplumsal değerlerde gerileme,
- Yenilikler alanlarında blokajlar ve İşin örgütlenmesi, şeklinde tanımlamıştır.

Ekonomistlerin en çok zorlandıkları konuların başında işsizliğin ölçülmesi gelmektedir. Özellikle veri analiz sistemleri ve istatistik kurumlarının yetersizlikleri, işsizlik sigortalarının yeteri kadar gelişmemiş olması, istihdam kurumlarında kayıt sistemlerinin yeterli tutulamaması, kayıt dışı istihdamın önlenememesi, eksik istihdam ve gizli işsizlik gibi unsurlardan dolayı işsizlik verilerine güvenilirlik azaldığı için günümüzde ekonomistler işsizliği ölçmekte zorlanmaktadırlar (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 17).

Her ne kadar işsizliğin bir ülkede ölçülmesi aşamasında veri zorlukları yaşansa da işsiz sayısının tespitinde istatistiklerden yararlanılmaktadır. Dünyada da genel olarak kullanılan istatistikler ise şunlardır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 17);

- İşgücü örnekleme anketleri ile işsiz sayısının tespiti
- Sendika yardım fonu istatistikleri ile işsiz sayısının tespiti
- Zorunlu işsizlik sigortası istatistikleri ile işsiz sayısının tespiti
- Özel ya da resmi istihdam büroları istatistikleri ile işsiz sayısının tespiti

Bu istatistikler arasından reel işsiz sayısının tespitinde en gerçekçi sonucu zorunlu işsizlik sigortası istatistikleri vermektedir. Zorunlu işsizlik sigortası bulunmama ülkelerde işsizlik ölçümleri gerçeği yansıtmaktan genellikle uzaktır. İşsiz sayısının tespitinde kullanılan bir diğer yöntem işgücü örnekle anketi ile sendika yardım fonu istatistikleri ise dolaylı olarak yararlanılan istatistiklerdir. İşsiz sayısının tespitinde doğrudan bir anlam ifade eden istihdam büroları verileri ise, zorunlu işsizlik sigortasının olmadığı ülkelerde tahmin yapabilmek için sıklıkla başvuru verileridir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 17). Bir ülkedeki işsizliğin ölçümünde bu istatistiklere başvurulsa da uluslararası istatistikler için en uygunu hane halkı anketleridir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2003: 65). Hane halkı anketleri istihdam ve işsizliği birlikte ölçülmesi konusunda tek veri kaynağıdır.

Türkiye’de işsizlik ölçümleri 1988 yılından sonra hane halkı işgücü anketleri ile “Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)” normlarına uygun bir şekilde yapılmıştır. İşsizlik ölçümleri yani hane halkı işgücü anketleri, 2000 yılına kadar Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) tarafından yılda iki kez, sonrasında ise Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yılda dört kez yapılmaktadır (Biçerli, 2007: 466).

İşsizlik oranı, bir ülkedeki işsiz sayısının toplam işgücüne oranı olarak ifade edilebilir (Tekeli vd., 2012: 48). Bu oran;

İşsizlik oranı (%)=(İşsizler/işgücü)X100 formülasyonu ile hesaplanmaktadır.

İşsizlik oranı, ekonomik göstergeler için önemli bir veri olmakla beraber bu hesaplama yönteminde bazı eksiklikler taşıdığı düşünülmektedir (Biçerli, 2007: 425). Bu eksikliklere değinecek olursak;

- Ev hanımları ve evde çalışanlar ekonomik üretime katılarak katma değer yaratmalarına rağmen istatistik dışında kalmaktadırlar,

- Güçlenmiş işçiler ve yüksek ücretli sektörlerden ayrılarak rezervasyon ücretleri yüksek olduğu için piyasada iş bulamayıp işgücüne dâhil olmadıkları için işsiz olmalarına karşın bu verilerde yer almazlar,

- Kayıt dışı çalışanlar ile part-time çalışanlar da istatistiklere yansımayan bir diğer gruptur. Part-time çalışanlar, işsizlik oranını gereğinden fazla düşürdüğü için Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından eksik istihdam edilenler olarak ele almaktadır. Kayıt dışı ekonomi de (yer altı ekonomisi) çalışanlar da çoğu zaman istatistiklerde yer almamasından dolayı işsizlik oranlarının gerçeği yansıtmadığı düşünülmektedir.

İşsizlik oranları, gerek ülkemizde gerekse gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve politik yönden önemli bir gösterge olmakla beraber gündemdeki yerini korumaktadır. Bunun sebebi ise işsizlik oranları, bir ülkedeki ekonominin konjonktürel performansını göstermesi, ülkedeki ekonomik etkinliğin göstergesi olması ve oranın bir sıkıntı göstergesi olmasıdır. Buradan anlaşılacağı gibi işsizlik, birey ve ailesi için ekonomik ve sosyal yönden ülkeler içinse toplumsal ve ekonomik yönden önemli bir sorun değeri taşımaktadır.

1.2.1. İşsizlik Teorik Alt Yapısı

Yaşadığımız çağda dünya ülkelerinin birçoğunun ekonomik alanda mücadele verdiği sorunların başında işsizlik gelmektedir. Uzun yıllardır iktisatçılar tarafından işsizliğin ortaya çıkma nedenleri ve çözüm yolları tartışılmaktadır. 18. yüzyılda yaşanan sanayi devriminden itibaren tüm ülkelerin başlıca problemi haline gelen işsizlik olgusu hakkında iktisatçılar farklı görüş ve çözüm önerileri ile yaklaşmış, ancak gerek sosyo-ekonomik koşullar gerekse teknolojik gelişmelerle hızla değişen ekonomilerde, ileri sürülen teoriler belli bir dönem sonra geçerliliklerini kaybetmişlerdir.

Klasik iktisadın temsilcisi olarak görülen “Neo-klasik Yaklaşım” 1929 yılına kadar işsizlikle mücadelede aktif şekilde uygulanmakta iken 1929 Dünya Buhranı ile yaşanan ekonomik bunalımda geçerliliğini yitirmiş, yeni yaklaşımların meydana çıkmasına sebep olmuştur (Işığışok, 2014: 71). Başka bir ifadeyle ekonomide yaşanan bunalım dönemlerinde çözümünü yitiren her teorik düşünce bir başka yeni yaklaşımın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Klasik düşüncenin temsilcileri aynı olan iktisatçılar aynı zamanda ekonomi biliminin de kurucuları sayılırlar (Tekeli vd., 2012: 21). Klasik iktisatçıların savundukları düşünceye yapılan eleştiriler ve bunlara karşın yapılan açıklamalar sonrasında ki süreçte Neo-klasik yaklaşım, Keynesyen yaklaşım, Monetarist yaklaşım, Yapısalcı okul gibi

düşünce akımlarının doğmasına neden olmuştur. Bu bölümde iktisatçıların, işsizlik olgusu ve çözümüne yönelik görüşlerini teorik yaklaşımlar olarak inceleyeceğiz.

1.2.1.1. Klasik Teori

Fiyat mekanizmasını Klasik iktisatçılar; işgücü de dâhil olmak üzere tüm piyasalarda, görünmeyen bir elin yarımıyla dengeyi otomatik sağlayacağı görüşünü savunmuşlardır (Tekeli vd., 2012: 23). Yine Klasik İktisatçıların İşsizlik konusundaki yaklaşımları ise, genel denge hakkındaki görüşlerinin doğal bir uzantısı niteliğindedir ve piyasa mekanizmasına yapılacak her türlü müdahalenin (sendikaların, kartel ve monopollerin, devletin) ücret ile fiyatlardaki esnekliği azaltarak, piyasada işsizliğe neden olduğunu ileri sürmektedirler. Bu görüşü savunanlar, piyasaya dış müdahale olmasan, piyasada dengenin kendiliğinden oluşacağını ileri sürmüşlerdir (Lordoğlu ve Özkaplan, 2003: 404).

Klasik okul, işsizlik ve istihdam konularından daha çok mikro ekonomi teorisi üzerinde durmuşlar, var olan kaynakların kullanımı ve tahsisi ile üretimde bulunan mal ve hizmetlerin dağılım sorunları gibi konularla ilgilenmişlerdir (Seyidoğlu, 1992: 549).

Klasik okulun işsizlik ile ilgili genel dengeye dayanan düşünceleri, J. B. Say'ın "Mahreçler yasası"na yani "her arz kendi talebini yaratır" ilkesine dayanmaktadır. Bu yasa ile her mal pazarda alıcı bulacağı üzere talep yetersizliğinden kaynaklı işsizlik oluşmayacaktır. Klasik iktisatçılar işsizliğin, üretimdeki kısa dönemli dalgalanmalar sonucunda ortaya çıkan bir olgu olduğunu, dalgalanmaların mal ve emek piyasasında fiyat ve ücret dengesi bozulduğu takdirde ortaya çıkacağını, bu sebepler dışında meydana gelen mevcut işsizliğin, isteğe bağlı (iradi) ya da friksiyonel işsizlik olacağı görüşünü savunmuşlardır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 20).

Piyasaya devlet ve sendika gibi kurumların müdahalesi söz konusu değildir. Klasik teoriye göre, piyasaya devlet ya da sendikaların müdahalesi söz konusu olmamakla beraber müdahalede bulunması halinde piyasanın doğal dengesini kaybetmekte ve bunun neticesinde işsizlik ortaya çıkmaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 19).

Klasik teoriye göre fiyatlar sabit varsayılmakta olup ekonomide ücretlerin maliyetler tarafından değil de ekonomide dolaşan para miktarı tarafından belirlenmesi bu teorinin nedenidir. Klasik teoride işsizlikle mücadele konusunda yapılacak politika önermeleri, hükümet ve sendika müdahalelerinin azaltılarak emek piyasasının rekabet düzeyi artırılmış olacaktır. Genişletici bir hükümet politikasıyla para arzı ile nominal

ücretler artıracak, fakat bu durum enflasyona sebep olacağı için reel ücretlerde bir değişiklik olmayacak ve klasik ekonomide işsizlik doğurmayacaktır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 21).

Klasik iktisat teorisi tam istihdam varsayımı “üç temel kuram” üzerine kurulmuştur. Bu kuramlar; Mahreçler Yasası, Faiz Teorisi ve Ücret Teorisi’dir.

1.2.1.1.1. Mahreçler Yasası

Literatürde “Say Yasası” olarak da bilinen kuram, Fransız iktisatçı Jean Baptiste Say tarafından geliştirilmiştir. Bu yasa “her arz kendi talebini yaratır” önermesine dayanmaktadır. Bu yasaya göre, iradi işsizliğin talep yetersizliğinden ortaya çıkmasının mümkün olmadığı ve ekonomideki faaliyet düzeyinin tam istihdam düzeyine ulaşmaması için bir sebep olmadığı görüşü savunulmaktadır. Çünkü her arz (üretim) kendi talebini yani alıcıyı yaratır. Toplam talepte oluşan yetersizlik sebebiyle işsizliğin meydana gelmesi olası değildir (Lordoğlu ve Törüner, 1991: 200).

Piyasadaki bir ürün kendi ederine eşit satın alma gücünde bir talebe sebep olacak ve piyasada arz ve talep eşitliği sağlanmasına neden olacaktır. Yani her meta kendi mahrecini yine kendisi yaratmış olmaktadır. Para ise sadece bir mübadele aracı olarak görülmekte ve satın alma gücü metalar tarafından temsil edilmektedir (Pekin, 2007: 116).

Mahreçler yasasına göre, ekonomik faaliyet hacminin tam istihdam seviyesine çıkması için arz edenlerin üretim düzeyinin yükseltmesi gerekmektedir. İlgili varsayıma gelirlerin çok kısa bir sürede ve tamamının harcanması sonucunda tasarruf elde edilememektedir. Ancak tasarruf gerçekleştiğinde yetersiz talep meydana gelebileceğinden etkinlik kapasitesi tam istihdam düzeyinin altına düşerek işsizliğe sebep olacaktır (Tekeli vd., 2012: 24).

1.2.1.1.2. Faiz Teorisi

“Tüketimden kaçınmanın bir karşılığı” olarak klasik iktisatçılar tarafından tanımlanan faiz, “tasarrufun” karşılığı olarak da tanımlanır. Tasarruf edilen tutarın faize göre esnek olduğunu ve tasarruf amacının faiz sonucu gelir edinmek olduğunu Klasikçiler kabullenmişlerdir. Buna göre faiz, “tasarrufun arz fiyatı” olarak belirlenmiştir (Aren, 2005: 17). Tasarruflar faiz mekanizması yoluyla yatırım harcamaları olarak piyasaya dönmektedir. Planlanan tasarrufların belirli aralıkta gerçekleştirilmesi, söz konusu aralık içinde tasarrufların “planlananmış yatırımlar” haline geleceği öne sürülmüştür. Bu

bağlamda yapılan tasarrufların yapılacak yatırımlarla aynı oranda olacağı öngörülmüştür (Uluatam, 1998: 282). Faiz haddinin yapılan tasarrufların yatırım haline gelmesinde payı büyüktür. Yatırım talebiyle tasarrufun arzusunu dengelemek Klasik sistemde faizin diğer bir rolüdür. Yatırım, yatırımın gerçekleştirilebileceği kaynaklara olan istemi ile ilgili iken, arz tarafı tasarruf ile belirtilmektedir. Faiz dehem yatırım hem arzın eşit olduğu noktayı gösteren fiyat seviyesini göstermektedir. Gelir edinenlerce elde edilen tasarrufların istenenden daha fazla elde edilemeyeceğini savunan Klasik iktisatçılar, tasarruf fazlası meydana geldiğinde faiz oranının düşeceğini, faiz oranının düşmesi sonucunda maliyetlerin azalacağını ve karların da bu bağlamda artacağını ifade etmektedirler. Buna göre şirketler üretim kapasitelerini genişleterek daha çok tasarruf etmek isteyecek hale geleceklerdir. Böylelikle emek ve sermayenin optimum kullanımı gerçekleştirilerek işsizlik azalacaktır (Özgüven, 1997: 400-401).

1.2.1.1.3. Ücret Teorisi

Ücret teorisinde işgücü piyasaları mal piyasaları gibi düşünülmüştür. Emek arz ve talebinin kesişimi ile ücret miktarı ve istihdam düzeyi belirlenmiştir. Bu ücret düzeyinde isteyen herkesin iş bulabileceği kabul edilmiştir.

Emek arz ve talebinin kesiştiği yer Klasik iktisatçılara göre ücret miktarı ve istihdam düzeyini gösterir. Buna göre emek arzı ve emek talebinin kesiştiği noktada ekonomi tam istihdamdadır. Emek arzını işgücünün marjinal zahmeti ve işgücü ile elde edilen gelirin marjinal faydası belirler. Buna göre emek arzı ücretin fonksiyonu olması ile birlikte bu ücret nominal değil reel ücrettir. Ekonomik düzen içerisindeki bazı bireylerin düşük bir ücretle istihdam edilmek istemedikleri için iradi işsizlik ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda klasik teoriye göre işsizler, talep olduğu halde düşük bir ücretle çalışmak istemedikleri için işsiz kalmaktadırlar (Tekeli vd., 2012: 25).

Klasik ücret teorisine göre, bir ülkede iradi işsizlik görülüyorsa ekonomik düzenden kaynaklı değil sosyal sigorta mevzuatı, işçi örgütleri ve devlet müdahalesidir. Çünkü her türlü müdahale, ücret hadlerini yükselterek iş hacminin genişlemesine neden olur ve neticesinde oluşan işsizliğin ortadan kalkmasına engel olmaktadır (Tekeli vd., 2012: 25).

1.2.1.2. Keynesyen Teori

Klasik iktisatçıların savunduğu otomatik denge, 1929 Dünya Buhranı'ndan sonra geçerliliğini yitirdiği çeşitli iktisatçılarınca anlaşılmış ve İngiliz İktisatçı John Maynard

Keynes'in işsizlik teorisi çalışması kabul görmüştür. Keynes, klasik iktisatçıların ileri sürdüğü dengeyi kabul etmekte fakat her arz kendi talebini yaratır görüşüne karşın arzı, talebi uyandıran güç olduğu görüşünü savunmaktadır. Keynes, Klasik İktisat'ın mikro ekonomi politikalarının yetersiz kaldığını ileri sürmüş ve bunun yerine makro ekonomik politikaların uygulanmasını savunmuştur (Koray, 2008: 232).

Keynes'in yaklaşımı, piyasanın ekonomide otomatik dengeyi her zaman sağlayamayacağı yani üretim seviyelerini arttırma ve işsizlik oranlarını azaltma konusunda her zaman başarılı olamayacağını ileri sürmüştür (Tekeli vd., 2012: 27). Keynes'e göre piyasadaki talep yetersizliği ve ücret katılığı işsizliğe neden olmaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 21).

Keynesyen yaklaşımın işsizlik konusundaki analizleri klasik okuldan ayıran bazı temel farklara değinecek olursak (Lordoğlu ve Törüner, 1991: 201);

- Klasik iktisatçılar, mal ve emek piyasasında ücret esnekliği tam olduğu takdirde işsizliğin mevcut olmayacağını savunmaktayken Keynesyen ise ücretlerin esnek ve tam olması durumunda bile işsizlik ortaya çıkacağını savunmaktadır. Çünkü emek talep ve arz arasında yakın bir ilişki vardır ve mal piyasasında yaşanacak dengesizlik emek piyasasını etkileyecektir.

- Klasik okul nominal ücretlerin aşağıya ve yukarıya kayabilmesi Keynes'e göre mümkün olmadığı hatta nominal ücretlerin katı olduğunu ileri sürmektedir. Para aldatmacası da denilen bu olguya göre fiyatlardan bağımsız çalışanlar için yüksek ücret tercih edilecek, dolayısı ile fiyatlarda ücretlerin azalması kabul edilemeyecektir.

- Klasik yaklaşıma göre işsizliğin azaltılması, ancak müdahalenin bulunmadığı bir ortamda dengenin kendiliğinden gerçekleşeceği iken Keynesyen yaklaşımda ise işsizliğin azaltılması için kamu harcamaları ve yatırımların kullanılması gibi dışarıdan müdahaleler gerekmektedir.

Keynesyen iktisadın emek arz ve talebi, ücretler genel düzeyi ve tam istihdama ulaşılamama konusunda klasik okuldan ayrıldığı bazı noktalar bulunmaktadır. Bunlar; likidite tuzağının mevcudiyeti, faiz haddinin nominal ücretlerin veri oluşu olarak açıklanmaktadır (Tekeli vd., 2012: 29).

1.2.1.3. Neo-Klasik Teori

Klasik teoriye yapılan eleştirilere karşın aralarında bazı marjinalistlerin de bulunduğu geniş bir iktisatçı grubu Neo-Klasik teoriyi geliştirmiştir. Bu yaklaşıma göre, işsizlik diye bir sorun olmadığı piyasanın işsizliğe izin vermeyeceği savunulmaktadır. Buradan anlaşılabacağı gibi temel düşünceleri klasik okulla aynı olsa da sorunun çözümü kısmında görüşleri ve geliştirdikleri teoriler ayrılmaktadır (Tekeli vd., 2012: 29). Neo-Klasik yaklaşımda piyasanın dengeye gelmesi kendiliğinden değil reel ücretlerin tam esnekliğinden kaynaklandığı savunulmuştur.

Bu kurama göre işgücü piyasası hakkındaki temel varsayımlar; piyasada akışkanlık ve mobilite hiçbir maliyeti olmadan meydana gelmekte, mal ve emek piyasasında ücret ve fiyatların tam esnekliğin bulunması, toplam talep seviyesinin sabit alınması ve işgücünün bir diğerrinin yerine ikame edebilmesidir (Lordoğlu ve Törüner, 1991:202).

Neo-Klasik teoride, işgücü arzı ile işgücü talebi kavuştuğu çizgide ücret balans düzeyi gerçekleşmekte ve o seviyede işsizlik mümkün değildir. Emek piyasasında işgücü arzı fazla olduğu durumlarda, ücret düşüş hareketine geçecek ve var olan işsizliğin ortadan kalkması sağlanacaktır. Piyasada ücretler düştükçe emek talebi artarak, denge düzeyine indiğinde emek arz fazlası da yok olacaktır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 24).

Neo-Klasik teorinin işsizlikle ilgili bir diğer açıklaması da iş arama süreci içinde yer bulur. Bu çerçevede Neo-Klasik teorinin piyasa hakkında tam bilgiye sahip olmaması nedeniyle iş ve işçi eşleştirme sürecinde gecikmeler yaşanır ve iş aramanın süresi uzadığı için işsizlik artar (Ceylan Ataman, 2014: 197).

1.2.1.4. Yapısalıcı Teori

1929 Dünya Buhranı sonrası Keynesyen yaklaşım işsizlik sorununu efektif talep yetersizliği olarak ifade etmiş fakat bu yaklaşım gelişmiş ülkelerde işsizliğin ortadan kaldırılmasında etkili olamamıştır. Çünkü bu ülkelerde, sermaye birikim hızının yavaş olması, iyi işlemeyen ekonomik faaliyetler, iç tasarrufların azalma eğilimi göstermesi, nüfus artışı, verim düşüklüğü ve hızlı kentleşme gibi yapısal etkenlerden kaynaklı işsizlik meydana gelmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 24).

Yapısalıcı yaklaşımda işsizliğin azaltılması için geliştirilen teoride, öncelikli aşama keynesin para ve maliye politikalarıyla işsizlik azalan bir grafik çizmiş fakat bunun sonucunda işsizliğin düşüş seyriyle enflasyon yükselişe doğru ivme kazanmıştır.

Ekonomide meydana gelen bu işsizlik ve durgunlukla birlikte enflasyon yaşanması yani stagflasyon durumu, Philips eğrisi olarak şekillendirilmiş ve Philips'in analizi, politika yapıcıların işsizlik ve enflasyon arasında dengeli bir seçim yapmaları gerektiğini öne sürer. Enflasyon ve işsizlik oranlarının düşüşe geçmesiyle Philips eğrisinde eğim görülmektedir. Bunun temelinde emek verimliliği ve mobilitenin yükselişe geçmesi olarak açıklanmaktadır. Yapısalcılar tarafından geliştirilen teoride bir diğer aşama da işgücü formasyonunu geliştirmeye, faktör hareketliliğini artırmaya ve bölgesel farklılıkları gidermeye yöneliktir. Yapısalcı politikalar işgücünün kalifikasyonunu artıracak, istihdam olanaklarını geliştirecek ve işsizliği azaltıcı etki gösterecektir (Törüner ve Lordoğlu, 1991: 203).

Diğer taraftan bölgesel kalkınmayla birlikte istihdam imkanlarının artması da işsizliğin düşüren bir enstrüman olarak görülmektedir. Lakin işgücünün niteliğini yükseltme ve akışkanlığın artışı uygulanmasıyla devlete fazladan külfet (gelir ve vergilerde azalma, eğitime ayrılan zamanda üretim düşüklüğü) getirilmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 25).

Yapısalcı iktisatçıların işsizliğin çözümü konusundaki görüşlerini R. Solow ve A. Okun gibi iktisatçılarda savunmaktadır.

1.2.1.5. Monetarist Teori

Monetarist yaklaşım, klasik okulun emek piyasasında reel ücretlerin belirlenmesi konusunda eleştiride bulunmuşlar, Philips'in ve Lipsey'in analizlerinde nominal ücretleri baz almak yerine reel ücretlerdeki beklenen değişme oranının alınması gerektiğini savunmuşlardır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 26).

Monetarist iktisatçılar istikrar unsuru olarak "Doğal Oran Hipotezi"ni öne sürmektedirler. Bir nevi tam istihdam olarak ta yorumlanan doğal oran (doğal ücret ve işsizlik oranı) emek ve sermaye gibi üretim elemanlarının değişimi, üretimde teknolojik değişim ile yatırım gibi reel faktörler tarafından belirlenmektedir (Tekeli vd., 2012: 30). Başka bir ifadeyle ekonomide istihdam düzeyi tam iken enflasyonu hızlandırmayan işsizliğe doğal işsizlik oranı denir.

Monetarist görüşü benimseyenler serbest piyasa ekonomisinin tek başına seyrinde kararlı bir paradigma olduğu görüşünü müdafaa etmekle beraber klasik görüşe göre ülke ekonomisinde istihdamın daima tam seviyesinde bulunamayacağını ileri sürmektedirler. İşgücünün daha iyi ücret ve çalışma koşullarında gelir getirici iş sahibi olma ya da

verilen işsizlik yardımlarından faydalanmaları neticesinde belli süre işsiz kalabileceklerini, böylece ülke ekonomisinde “doğal işsizlik” meydana gelebileceğini ileri sürmektedirler (Bekiroğlu, 2010: 35).

Doğal işsizlik oranında, enflasyon istikrarlı seyir izlerken, emek ve mal piyasalarının dengede bulunduğu nokta eksik istihdamdır. Doğal oranın başlıca göstergeleri oranın hiçbir zaman sıfır olmaması ve enflasyonun istikrarlı olmasıdır. Doğal işsizlik oranı sıfır olmamasını açıklayacak olursak gelişmiş ülkelerde bile istihdam kapasitesi üst seviyelerde olsa bile bireyler friksiyonel ya da başka sebeplerden dolayı işsiz olabilir. Ayrıca doğal oran, enflasyon süreciyle bağlantılıdır (Tekeli vd., 2012: 30).

Monetarist düşünceyi özetleyecek olursak; işsizlik oranı, uzun dönemde toplam talebe bağlıdır. Kısa dönemde ise Philips eğrisinin temsil ettiği işsizlik ve genel ücret ilişkisi geçerli, uzun vadede yeniden “doğal işsizlik” seviyesine geri dönüş olacaktır. Monetarist görüşe sahip olanlar işsizliği, piyasasının esnekliğini sağlayan mikro ekonomik politikalarla azaltmanın en uygun politika olacağını savunmaktadırlar. Bu politikalara örnek verecek olursak sendika faaliyetlerinin azaltılması, işsizlik sigortası gibi ödemelerinin kaldırılması verilebilir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 29).

1.2.2. İşsizlik Çeşitleri

İşsizlik, bireylerin yaşamında olumsuz etkileri olan sosyal bir olgu olup sebepleri bazen benzer olabileceği gibi kimi zamanda farklı olabilir. Bu nedenle benzer sonuçlar beklenmemelidir. İşsizlik net olarak sınıflandırılmazsa da yapısı itibarıyla niteliklerine göre farklı türleri bulunmaktadır (Işığışık, 2014: 83).

İşsizliğe neden olan durumlar yaş, cinsiyet, eğitim durumu, etnik köken, coğrafi dağılım, ülkelerin kalkınma ve ekonomik refah düzeyleri, ülke veya dünya konjonktüründeki değişiklikler gibi sıralanabilir ve bu unsurlara göre sınıflandırmak mümkündür. Bunu bir örnekle açıklayacak olursak açık işsizlik daha çok gelişmiş ülkelerde görülürken, gelişmekte olan ülkelerin istihdam yapısında ise gizli işsizlik, mevsimlik işsizlik gibi değişik işsizlik tiplerinin ön plana çıktığını görülmektedir. Buradan anlaşılabileceği gibi işsizliğin sebepleri bireylere olduğu kadar ekonomiye de bağlıdır (Tekeli vd., 2012: 49).

1.2.2.1. Gizli İşsizlik

Bireyin fiilen çalışıyor olmasına rağmen üretime hiçbir katkısı olmaması durumuna gizli işsizlik denir. Başka bir ifadeyle teknolojik bir değişim olmadığı halde, üretim kapasitesine kıyasla fazla miktarda işçi istihdam edilmesi durumu olarak tanımlanabilir (Zaim, 1992: 137).

En geniş tanımıyla ise kişinin bir işte çalıştığı halde kendi istemi ya da elinde olmayan nedenlerden dolayı düşük verimle çalışması veya üretime katkısının olmaması olarak tanımlanabilir.

Gizli işsizlik kavramı ilk kez sanayi sektöründe ele alınmış olup J. Robinson tarafından; ekonomik faaliyetlerin uzun süreli aşağı yönlü olması yani çöküş dönemlerinde işsiz olan kimi bireylerin mesleklerine kıyasla verimi düşük işlerde çalışması olarak tanımlamıştır (Tokol ve Alper, 2014: 136).

Gizli işsizliğin var olduğu durumlarda işgücü arzında bulunan olmamasına karşın yapılmakta olan verim düşüklüğü görülmekte ve buna bağlı olarak marjinal verimlilik sıfır hatta kimi zaman negatif bile olabilmektedir. Bazen işletmede bulunan bazı işçilerin işine son verildiğinde ise üretim artışı bile gözlemlenebilmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 39). Gizli işsizliğin miktarı, toplam çıktı miktarında bir değişim olmadığı halde, bir işletmeyi veya ekonomik sektörü terk eden işçilerin toplam sayısını ifade etmektedir. Kısaca, toplam çıktı veya ürünün ve miktarının aynı kalması, teknik deyim ile işgücünün marjinal verimliliğinin sıfır olması halini ifade etmektedir (Lordoğlu ve Törüner, 1991: 212).

Gizli işsizliğin genel özellikleri gelir düşüklüğü, becerilerin tam olarak kullanılmayışı ve düşük verimliliklerdir (Biçerli, 2007: 431). Gizli işsizliğin sebepleri arasında, gelişmekte olan ülkelerde nüfusun hızla artmasına karşın, sermaye birikiminin yetersiz olması ve dolayısıyla istihdam alanının sınırlı olması bulunmaktadır. Nüfusun artmasına rağmen iş bulma olanaklarının sınırlı olmakta, tarım ve tarım dışındaki küçük aile işletmelerinde gereğinden fazla kişinin birikmesine sebep olmaktadır. Gizli işsizlik olgusuna, gelişmekte olan ülkelere daha çok tarım sektöründe gelişmiş ülkelere ise sanayi ve hizmet sektöründe rastlamak mümkündür (Tokol ve Alper, 2014: 136).

Gizli işsizlik, gelişmiş ülkelere toplam talebin geçici ya da sürekli yetersizliğine bağlı iken az gelişmiş ekonomilerde ise talep yetersizliğine değil, ekonominin yapısal özelliklerine bağlıdır. Ekonominin yapısına bağlı nedenleri açıklayacak olursak gelişmiş kesimde sermaye birikim hızının geleneksel kesimdeki gizli işsizlik kitlesini istihdama

yeterli bulunmaması, geleneksel kesimde sermaye birikim için yeterli arzu ve imkanların bulunmaması diye ifade etmek mümkündür (Tekeli vd., 2012: 53).

Bu tür işsizliğe tarım sektöründe de rastlanmakta olup nedenleri arasında tarımsal alet ve ekipman kullanımının yaygınlaşması, tarımsal ürün kompozisyonunun değişmesi gibi unsurlar sayılabilir (Biçerli, 2007: 431). Gizli işsizlik ile özel sektörden daha çok kamu sektöründe karşılaşılmakta popülist bir yaklaşımla, sırf istihdam yaratmak amacıyla kamu kesiminde aşırı istihdam yoluna gidilebilmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 40).

1.2.2.2. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, aktif olarak iş arayan bireylerin yani cari ücret haddini ve çalışma koşullarını kabul ettiği halde iş bulamayanların bulunması durumunu ifade edilmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 33). Açık işsizlik olgusu, ülkelerin gelişmişlik durumları ve sosyo-ekonomik yapısına bağlı nedenlerden dolayı ortaya çıkabileceği gibi bireylerden de kaynaklanabilir.

Açık işsizlik durumu dört ana kriter ile tespit edilebilir. Bu kriterler durum; istihdama katkısı olmaması, gereksinim; bireyin ücret karşılığında çalışma ihtiyacı olması, davranış; bireylerin çalışmaya hazır ve çalışma arzusu içinde olması, eylem; aktif olarak iş araması olarak ifade edilmektedir (Lordoğlu vd., 1999: 275).

İşsizlik, gelişmişlik durumlarına göre ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Topla talebin yetersiz olmasından kaynaklı işsizlik daha çok gelişmiş ülkelerde görülmekte iken ekonominin yapısına dayalı işsizliğe ise az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde rastlanmaktadır. Ekonomisi tarıma dayalı olan az gelişmiş ülkelerde ise endüstri ve hizmet sektörüne geçişler de yeterli istihdamın oluşturulamaması ile işsizlik meydana gelir (Aydın, 2013: 13).

Açık işsizlik nedenlerinden dolayı farklı türler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde ekonomide meydana gelen işsizliğin nedenleri ve hangi tür işsizliğe yol açtığını açıklayacağız (Aydın, 2013:12).

Mevsimlik İşsizlik: Sezonun sona ermesi

Konjonktürel İşsizlik: Konjonktürel dalgalanmalar

Teknolojik İşsizlik: Teknik değişimler

Yapısal İşsizlik: Ekonomik yapıdaki değişimler

Friksiyonel (geçici) İşsizlik: emek piyasasına yeni girme, iş değiştirme

1.2.2.2.1. Mevsimlik İşsizlik

Hava şartları ve mevsim değişimine bağlı olarak üretimde aksaklıklar meydana gelmekte ve bu değişimin sonucunda bazı mal ve hizmetlerin talebinde meydana gelen düşüşlerden kaynaklı işsizliğe mevsimlik işsizlik denilmektedir (Zaim, 1997: 179).

Mevsimlik işsizlik her zaman iklim koşulları sonucu meydana gelmez. Hava ve iklim koşulları, bölgesel faktörler, dönemsel ekonomik faaliyetler gibi farklı sebeplerle karşımıza çıkmaktadır. Hava ve iklim koşullarına bağlı olarak çoğunlukla tarım, inşaat ve turizm sektörleri ile bazı sanayi kollarında görülmektedir. Tarım sektöründe ürünlerin niteliği ve mal talebindeki değişiklikler olarak, inşaat sektöründe çalışmayı engelleyici hava koşulları olarak, turizm sektöründe ise iklim şartlarından dolayı hizmet verilememesi olarak açıklanabilir. Bölgesel faktörler ise faaliyetin yapılacağı lokasyon da ulaşım, bölgenin su dengesi ve teçhizat kapasitesi, teknolojik gelişmelerden bölgenin faydalanması olasılığına bağlıdır. Dönemsel ekonomik faaliyetler bayram, yılbaşı ve mevsim gibi dönemlerde bazı ürünlerde (mayo, dondurma, kömür, buz, klima gibi) talebe bağlı olarak üretimin düşmesi sonucu mevsimlik işsizlik meydana gelmektedir (Tekeli vd., 2012: 61).

Bazı sektörlerde iklim şartları nedeniyle üretimde süreklilik sağlanamaz, buna bağlı olarak işgücü talebi periyodik olarak değişebilir. Belirli mevsimlerde veya dönemlerde üretimde meydana gelen dalgalanmalardan dolayı talebe bağlı olarak istihdam hacminde görülen düşüş ve artışlar mevsimlik işsizliği ortaya çıkarır (Gündoğan ve Biçerli, 2003: 209).

Mevsimlik işsizliği diğer türlerden özellikle konjonktürel işsizlikten ayıran fark işgücü talebindeki dalgalanmaların dönemsel olarak tekrarı olmasıdır. Bazı sektörlerde üretime bağlı olarak işgücü talebinin artması sonucu istihdam artışı görülürken bazı dönemlerde ise talebin azalması sonucu istihdamda düşüşlere bağlı olarak işsizlik yükselir (Biçerli, 2005: 453). Bu durumu açıklayacak olursak iklim koşullarına bağlı olarak doğal nedenlerden dolayı turizm, tarım ve inşaat gibi sezonluk sektörlerde çalışan işgücü periyodik olarak istihdam dışı kalmaktadır. Bir başka ifadeyle mevsimlik işsizlikte, iklim koşullarına göre emek talebindeki dalgalanmalarda sistematik seyir görülmektedir (Zaim, 1997: 179).

Mevsimlik işsizlik, oluşumuna göre arz yönlü ve talep yönlü olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Arz yönlü mevsimlik işsizlik, hava koşulları ve buna bağlı değişimler sonucunda üretimde meydana gelen aksaklıklardır. Daha çok ekonomisi tarıma dayalı az gelişmiş ülkelerde görülmektedir. Talep yönlü mevsimlik işsizlik ise hava koşulları ve iklim değişiklikleri sonucunda bazı ürünlere olan talebin düşmesiyle ortaya çıkar. Bu tür işsizlik ise bayram, yılbaşı gibi özel günlerde üretim talebindeki değişikliklerden kaynaklı dönemsel şekilde gelişmiş ülkelerde gözlemlenmektedir (Işığışok, 2011: 71).

Mevsimsel işsizliğin yoğun olarak yaşandığı sektörler ise; turizm, inşaat, tarım ve tekstil sektörleridir.

1.2.2.2.2. Konjonktürel İşsizlik

Konjonktür, bir ülkenin ekonomik durumunu etkileyen, birbiriyle etkileşerek oluşan tüm öğeleridir.

Konjonktürel işsizlik ekonomide meydana gelen dalgalanmalardan sonra oluşan bir durumdur. Dalgalanma dönemlerinde, öncelikle ekonomik faaliyetlerde canlanma yaşanır, devamında ekonomik faaliyetler en üst düzeye çıkar, sonraki aşamada durgunluk ve kriz yaşanmakta ve krizin devamında ekonomik faaliyetlerde daralma meydana gelir ve bu çöküntü ekonomik faaliyetler en alt düzeye ininceye kadar devam eder. Ekonomik faaliyetlerde yaşanan dalgalanma sonucu bazen işgücü kolaylıkla istihdama katılırken bazen de işsiz kalabilir. Oluşan bu durum konjonktürel işsizlik olarak adlandırılır (Tekeli vd., 2012: 59).

Ekonomide toplam talebin düşük olması ve ücret rijitliği neticesinde meydana gelen işsizliğe konjonktürel işsizlik denilmektedir (Biçerli, 2007: 446-449). Gelişmiş sanayi toplumlarında aşırı üretime bağlı olarak uzun aralıklı periyotlarda meydana gelen ekonomik durgunluk sonucu ortaya çıkar (Zaim, 1997: 189).

Konjonktürel işsizlik ekonomik dalgalanma ve durgunluk dönemlerinde toplam talepteki daralmaya bağlı olarak ortaya çıkan kapitalist sistemin özelliklerinden ortaya çıkan ve yoğun üretim kaynaklı bir işsizlik türüdür. Bu tür işsizlik dönemsel olarak ortaya çıkan krizler sonucu beliren gayri iradi bir işsizliktir. İktisadi daralma dönemlerinde artmakta, gelişme dönemlerinde ise toplam talebe bağlı olarak ortadan kalkmaktadır (Ersel, 1999: 20-21).

İşgücü talebinin ekonominin üretim hacminden düşük kaldığı durumlarda konjonktürel işsizlik ortaya çıkmakta olup daha çok dayanıklı mal üreten sanayi kollarında (çimento ve demir sanayi gibi) etkisini gösterirken dayanıksız mal üreten sanayi kollarında ise etkisini yitirdiği görülmektedir. Üretilen malın dayanıklılığı ve tüketim süresi ile istihdam süreleri arasında ters orantı görülmektedir. Yani ürünün tüketim süresi uzadıkça işgücünün istihdam süresi aynı oranda azalır (Gündoğan vd., 2013: 162). Bu işsizlik türünün meydana gelmesindeki sebepler piyasalardaki şeffaflığın yok olması ve fazla üretim olarak sıralanabilir.

Konjonktürel işsizliğin görüldüğü dönemlerde ekonomide duraklama ve gerileme ile birlikte yaşanan iki temel sorun vardır. Bunlar efektif talep yetersizliği ve ürün fazlalığından dolayı üretim ve yatırımlarda görülen düşüştür. Talebin yetersiz kalması ile işsizlik başlamakta olup üretimdeki daralmalara ve yatırımların azalmasında etkili olur. Üretim düştükçe istihdamda daralmalara yol açar (Lordoğlu ve Özkaplan, 2003: 397). Başka bir ifadeyle üretim fazlalığı ve talep yetersizliğine bağlı olarak ekonomide daralma yaşanması ile üretim ve yatırımlarda düşüşlere neden olur ve bunun sonucunda işsizlik ortaya çıkar.

Diğer işsizlik türlerine göre konjonktürel işsizlikte ekonomik dalgalanmalar daha çok görülmektedir. Friksiyonel (geçici) işsizlikten daha uzun süreli olan konjonktürel işsizlik bir çok sektörü etkilediği ve en fazla etkilenen gruplar ise genç ve yaşlı işgücü olarak gözlemlenmektedir (Biçerli, 2007: 455).

1.2.2.2.3. Teknolojik İşsizlik

Teknolojik gelişmelere bağlı olarak otomasyonun yaygınlaşmasıyla iş gücüne bağlı üretimden makine gücüne dayalı üretime geçişle üretim hacminde değişiklik olmamasına rağmen işsizlik sorunuyla karşı karşıya kalınmaktadır. Otomasyona dayalı üretime geçilmesiyle emeğe olan gereksinimin azalmakta, bunun neticesinde işgücünün istihdam dışı kalmasıyla teknolojik işsizlik meydana gelmektedir (Başterzi, 1996: 16).

Bazı iktisatçılara göre yapısal işsizlik değerlendirilen teknolojik işsizlik; üretim sürecinde emek yerine otomasyona geçilmesi başka bir ifadeyle makine ikame edilmesi veya üretimi arttırıcı yeni teknolojik yöntem ve verimli tekniklerin kullanılmasından dolayı meydana gelen işsizlik türüdür (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 36).

Teknolojik işsizlikten kaynaklı niteliksiz işgücüne olan talepte azalma yaşanmakta bunun neticesinde bazı mesleklerin kaybolmasına, teknolojik değişimlerle birlikte yeni meslek dallarına ortaya çıkmaktadır. Teknolojik değişimler sonucu oluşan yeni meslek dalları için nitelikli işgücüne ihtiyaç duyulmaktadır. Teknolojik işsizlik ile eğitim arasında ters orantı görülmektedir. Teknolojik değişim sonucu istihdam dışı kalan işgücünün eğitim seviyesi yüksek olduğu zaman kısa sürede iş bulma ve tercih imkanı varken lise mezunu işgücünün iş bulma süreci daha uzun sürelidir. Diğer bir ifadeyle emek piyasası vasıflı işgücü için global bir hal alırken vasıfsız işgücü için daha yerel dar açılı bir özellik taşır (Biçerli, 2007: 445).

Teknolojik işsizlik, emek tasarrufu sağlayan gelişmeler ile üretimde daha verimli tekniklerinin, üretim sürecine geçirilmesiyle daha az emek ile daha çok üretimi olanaklı hale getirmektedir (Işığışok, 2014: 89).

1.2.2.2.4. Yapısal İşsizlik

Emek arzı, sermaye ve diğer üretim faktörlerinin genel yapısı arasındaki uyumsuzluklar, ekonomik büyüme, teknolojik gelişmeler, coğrafi etkenler, hükümetlerin benimsediği sektörel ve bölgesel politikalar, mesleki nitelik ve endüstri gibi etkenlerden dolayı emek talebinde oluşan uyumsuzluklar yapısal işsizliğe yol açmaktadır (Zaim, 1992: 188-19).

Başka bir ifadeyle bir ülkedeki sosyo-kültürel değişiklikler, ekonomide meydana gelen yapısal değişimler, teknolojik gelişmelerden kaynaklı ihtiyaç ve taleplerde farklılıklar oluşmakta ve bu farklılıklardan dolayı kimi mamullere talep azalmakta veya hiç talep olmaması gibi sebeplerde yapısal işsizlik olarak tanımlanmaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 33).

Bazı sektörlerde işgücü fazlalığından kaynaklı daralmalar ya da işgücü talep fazlalığından kaynaklı genişlemeler meydana gelmekte bu durumda işgücü piyasasında dengesizlik yaratmaktadır. İşsizliği sebep olan bu daralmalar bazen politik bazen de ekonomik olmayan sebepler ve işgücü arzında yaşanan ani artışlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Üretim araçlarından biri olan işgücü arzı oransal olarak fazla ve buna karşılık sermaye oranı düşük ise üretim faktörlerinin miktarı arasındaki oransızlık yapısal işsizliğin oluşmasına neden olacaktır (Tekeli vd., 2012: 56).

İşgücü piyasasının tek bir piyasa değil de çok sayıda alt iş piyasasından oluşmakta olup işçiler ile açık işler çoğunlukla bu alt piyasalarda buluşur. Bu piyasalar arasında geçişler genellikle uzun dönemde gerçekleşmektedir. Ancak piyasalar arası mobilite zor olmakla beraber maliyetli bir durumdur. Emek piyasalarında gerek bir çok alt iş piyasası olmasından kaynaklı işçi ve işverenin bir araya gelememeleri gerekse açık işlerin gerektirdiği beceriler ile iş arayanları kalifikasyonunun uyuşmaması ile oluşan işsizliğe yapısal işsizlik denilir. Üretimdeki teknolojik gelişmelerin bazı meslekleri ortadan kalkmasına neden olmakta bu da yapısal işsizliğin artmasına etki etmektedir (Biçerli, 2007: 441).

Yapısal işsizliğin gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerde daha çok görülmesi ülke ekonomilerinin yapısı ile taşıdığı şartlar dolayısıyla üretim araçlarından biri olan emeğin verimli kullanılamamasından kaynaklanmaktadır. Ekonomik dengelerin sağlanamaması ya da başka bir ifadeyle üretim ve para politikası uygulamalarının hem kısa hem de uzun vadeli planların uygulamaya geçirilmeyerek kendi akışına terk edilmesi de yapısal işsizliğe neden olmaktadır (Karaman, 2001: 15).

Bir ülkedeki doğal kaynakların tükenmesi ve uluslararası rekabetin şiddeti, teknolojiye bağlı ürün veya üretim metodunun geliştirilmesi nedeniyle oluşan yapısal işsizlik, ülke genelinde tüm sektörlerde ya da sadece belirli sektör veya bölgelerde görülebilmektedir (Törüner ve Lordoğlu, 1991: 210). Diğer işsizlik türlerine göre önlenmesi zor ve devamlı bir karakter taşıyan işsizlik türüdür.

Yapısal işsizliğin ortaya çıkmasının nedenlerinden biri de coğrafi uyumsuzluk olup işgücünün farklı bölgelerdeki işler hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması, yer değiştirmenin maliyetli olmasından dolayı işsizlik ve iş arama maliyetlerini arttırması, yaşadıkları çevreden ayrılmanın psikolojik ve sosyolojik olarak olumsuz etkileri nedeniyle insanlar bulundukları bölgeleri yeni iş bulmak için terk etmek istemez ve bunun sonucunda emek mobilitesi sağlanamaz. Belirtilmesi gereken bir diğer husus ise bu işsizlik türü ile eğitim seviyesiters orantı segilemekte olup eğitim düzeyi yüksek ve kalifikasyona sahip işgücüne göre piyasalar sınırsız bir hale gelirken, vasıfsız işgücüne göre ise piyasalar daralmaktadır (Biçerli, 2007: 443-445).

1.2.2.2.5. Friksiyonel (Geçici) İşsizlik

Friksiyonel (geçici) işsizlik, işgücü piyasasına yeni girenler ile kendi isteğiyle daha iyi koşullarda çalışmak için yeni bir iş arama sürecinde bulunan ve yeniden istihdama katılincaya kadar işgücünün işsiz kalması durumu olarak ifade edilmektedir. Bu işsizlik türü, bir ekonomide işgücü arz ve talebinin dengede bulunduğu durumda bile işgücünün kısa süreli mobilitesinden dolayı meydana gelmektedir (Zaim, 1992: 149).

İşgücü piyasası, sürekli giriş ve çıkışların yaşandığı dinamik bir yapıya sahiptir. Piyasada geçici işsizliğe neden olan bu sirkülasyon sadece işçiden kaynaklı değil bazen de işverenden dolayı oluşmaktadır. İş piyasasına işçiden kaynaklı giriş çıkışların nedenlerini; iş piyasasına yeni girmek, daha iyi ücret ve çalışma koşullarına sahip olmak için mevcut işinden ayrılmak, işsiz kaldığı için yeni iş aramak, uzun süre ara verdikten sonra iş piyasasına yeniden girmek diye sıralayabiliriz. İş piyasasında işverenden kaynaklı giriş ve çıkışların nedenleri ise; işgücünün emekli olması, işi bırakması, daha kalifiye işgücü aradığı için mevcut işçilerin çıkarılması, işyerinin büyümeye gitmesi ve yeni alanlarda iş yapmak üzere işçi almak olarak sayabiliriz (Biçerli, 2007: 432).

Friksiyonel işsizlik, çoğu ekonomide hatta istihdam şartları yeterli seviyelerde bulunan ekonomilerde de görülmektedir (Törüner ve Lordoğlu, 1991: 208). Friksiyonel işsizlik oranı iş piyasalarının ve ekonominin yapısına göre değişim sergilemektedir.

Friksiyonel işsizliğin meydana gelmesinin bir diğer nedeni ise iş piyasasındaki bilgi akışı sorunu ve örgütlenmede yaşanan yetersizlikten dolayı iş ile iş arayanların bir araya gelememesinden kaynaklanmaktadır (Işığışık, 2014: 98).

Friksiyonel işsizliğin diğer işsizlik türlerine farkı bölgeler ve endüstriler arasında bir çok bireyi ve demografik grubu etkilemesi, oranın sifıra indirilememesi, ekonomiye maliyet yüklemek yerine fayda sağlaması, geçici ve kısa süreli olması olarak ifade edilmektedir (Biçerli, 2000: 421-422). Geçici işsizliğin etkilediği endüstriler veya demografik gruplara bakacak olursak işgücünün yoğun olduğu inşaat, şeker ve turizm gibi iş kollarında daha çok gençler ve kadınların maruz kaldığı söylenebilir (Biçerli, 2007: 440).

Friksiyonel işsizlik, sağlıklı bir ekonomide bulunması gereken bir olgudur. İşgücü kendi vasıflarına göre daha iyi bir iş bulması durumunda üretime de katkı sağlayacaktır. Piyasadaki bu mobiliteden kaynaklı gerek iş gücünün kazancı ile gerekse üretime sunduğu katkı ile ekonomiye de fayda sağlayacaktır (Biçerli, 2007: 441). Buradan da anlaşılacağı

gibi geçici işsizliğin azalması ya da sıfır olması durumunda emek piyasasında mobilite de sıfıra düşecektir. Bu da emeğin iş kolları arasındaki dağılımında dengesizliklere yol açacağı için ekonomilerde sıfırlanmaması tercih edilmektedir (Gündoğan ve Biçerli, 2003: 206).



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI

POLİTİKALARI VE İŞSİZLİK

İşsizlik, günümüzde çoğu ülkenin olduğu kadar Türkiye’nin de mücadele ettiği sosyal ve ekonomik sorunların başında gelmektedir. İşgücü piyasasında istihdam sorunu, sanayileşme düzeyinin yetersiz kalması, tarım ağırlıklı istihdamın devam etmesi, nüfus artış hızıyla istihdam oranının paralel gelişme göstermemesi, genç nüfusun istihdama katılması için yeterli düzeyde yatırım ve istihdam olanaklarının gerçekleştirilememesi gibi olumsuz koşullardan oluşur.

İşgücü piyasasının temelini, iktisadi ve sosyal yapıya bağlı olan işgücü talebi ile nüfus özelliklerine bağlı olan işgücü arzı oluşturmaktadır. İşgücü piyasası bu yapısı ile bağlantılı olarak diğer mal ve hizmet piyasalarından farklılıklar arz etmektedir. Her şeyden önce bu piyasalarda arz ve talep uyumsuzluğundan doğan işsizlik, hem bireysel hem de toplumsal bir sorun oluşturmaktadır. Bu sorunla karşı karşıya kalan ülkeler, işsizlikle mücadele çerçevesinde istihdam politikaları geliştirmekte ve diğer makro ekonomik politikalarla bunu takviye etmektedir.

2.1. İşgücü Piyasası Politikalarının Türkiye’de Gelişimi

Türkiye’de işsizlik sorununa, hükümetler tarafından kalkınmaya bağlı bir problem olduğu ve kalkınmada ivme yakalandığı takdirde bu sorununda çözüme kavuşacağı yani işsizliğin önlenebileceği yönünde yaklaşılmıştır. Ancak ülkede kalkınmaya bağlı ekonomik büyüme gerçekleştiği takdirde işsizliğin önlenebileceği öngörüsüyle bu konuda dolaylı politikalar uygulamaya konularak işsizlik sorunun ekonomik boyutuna çözüm aranmış, sosyal boyutu düşünülmeyerek mevcut sorunun daha da büyümesine engel olunamamıştır (Gündoğan vd., 2013: 175).

Büyük buhran olarak nitelendirilen 1929 yılında meydana gelen ekonomik kriz, Türkiye’de olmak üzere tüm ülkeleri etkisi altına almıştır. Krizin Türkiye’ye yansımaları tarım sektöründe çöküşler yaşanmış ve ihracat gelirlerindeki azalmayla dış ticarete olumsuz etkilere sebep olmuştur. Bunun neticesinde işsizlik oranlarında artışlar ve ekonomide resesyon dönemi yaşanmıştır (Bekiroğlu, 2010: 174-175).

Türkiye, Cumhuriyet'ten sonra sanayileşme sürecine girmiş, teknolojik gelişmelerle birlikte ekonomik büyüme sağlamak adına hızlı bir şekilde kalkınma çalışmaları yürütülerek gereküretim gerekse istihdam yönündeniktisadi alanda yapısal bir değişim geçirmiştir (Koray, 2000: 227). Bu değişimle birlikte hem küreselleşme açısından hemde ekonomik ve sosyal açıdan iç dinamiklerin etkisiyle 1980'den sonra toplumsal bir dönüşüm yaşanmıştır. Geçirilen dönüşümle beraber iç ve dış göçlerin etkisiyle hızlı kentleşme ile nüfus yapısı, çalışma şartları ve kadın hakları sendikal alanda gelişmeler, eğitim düzeyinin yükselmesi, teknolojik ve yapısal nedenlere bağlı işsizlik ve istihdamda yaşanan değişimler gibi bir çok değişikende önemli değişim süreçlerine girilmiştir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 41).

Türkiye işgücü piyasası işgücü arzı yüksek bir piyasadır. Bunun nedeni ise hızlı nüfus artışına bağlı olarak piyasaya genç ve vasıfsız işgücünün girişi, tarım sektöründe ücretsiz aile işçisinden kaynaklı işgücünün fazla olması ve bunun neticesinde tarım dışı istihdam seviyesinin düşük olması diye sıralayabiliriz (Işığışık, 2011: 134). Ayrıca piyasa görülen işgücü arz fazlalığına karşın istihdamı arttırıcı uygulamaların yetersiz kalması ülkemizde işsizlik sorununun boyutlarını ifade etmektedir.

Ülkemizde emek arzı ile talebini bir araya getirmek amacıyla bir diğer ifadeyle iş ile işçiyi ortak payda da buluşturmak, bilgi akışı sağlamak adına İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur. İlk İş Kanunu'muz olarak geçen 1936 tarih ve 3008 Sayılı İş Kanunu'nun; iş ile işçiyi bir araya getirme hizmetinin sadece kamu tarafından yürütülmesi ve özel istihdam bürolarının kaldırılması ve istihdam hizmetlerini verebilmek üzere 1946 yılında 4837 Sayılı Kanunla İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) ismiyle kurulmuş, daha sonra adı Türkiye İş Kurumu olarak değiştirilmiştir (www.iskur.gov.tr).

Türkiye'de işsizlikle mücadele kapsamında tedbirlerin alınması “planlı dönem”le başlamıştır. Bu bölümde ülkemizde uygulamaya konulan işgücü piyasası politikaları, makroekonomik gelişme hedefleriyle dönüşümün gerçekleştiği 1980 öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönemde ele alınacaktır (Gündoğan vd., 2013: 175).

2.1.1. Türkiye’de 1980 Öncesi İşgücü Piyasası Politikaları

1950'den sonraki süreçte iç göç, nüfusun hızlı artışı ve kentleşmeden dolayı işsizlik, çözüm bekleyen önemli bir sorun haline almıştır. Bunun üzerine 1960'lı yıllarda planlı döneme geçilmiş bu planlarda işsizlik sorununa dikkat çekilmiştir. 1973 yılında yaşanan Dünya Petrol Bunalımı Türkiye'ye de yansımış ve ekonomide durgunluk

yaşanması neticesinde iç ve dış borçlar artmış, 1960'tan sonra başlayan yurt dışına göç furiasının sona ermesi hatta geri dönüşlerin başlamasıyla işsizlik daha da büyük bir soruna dönüşmüştür (Tokol ve Alper, 2014: 142-143).

Türkiye 1960 sonrası dönemde, gerek ekonomik gerekse siyasal yönden büyük bir dönüşüm geçirmiş, işgücü piyasalarına yansması ile çalışma koşulları açısından da değişimlerin yaşandığı bir dönem olmuştur (Bekiroğlu, 2010: 178).

1960 ile 1980 arası dönemde Türkiye ekonomisi ithal ikameci bir politika izlenmiş, bu dönemde kendine yeten, sermaye ve teknolojik gelişim odaklı, üretimde ise temel ve ara mallarda yoğunluk olduğu sanayileşme süreci yaşanmıştır. Sanayileşme çalışmaları, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yoğun kamu yatırımları ile özel yatırımların korunması amacıyla yapılan teşviklerle yürütülmüştür (Gündoğan vd., 2013: 175).

Türkiye'de 1960 yılından itibaren, ekonomik ve siyasal dönüşümlerden dolayı işgücü piyasaları bakımından önemli bir dönem olmuştur. Yaşanan dönüşüm aşamasında ekonomik ve sosyo-kültürel kalkınmaya hız kazandırabilmek amacıyla uygulanan politikaların uyumunun kamu müdahalesiyle sağlanması adına planlı döneme geçiş fikri benimsenmiş olup ilk program "I. Beş Yıllık Kalkınma Planı" 1963 yılında yürürlüğe girmiştir (www.kalkinma.gov.tr).

Ülkemizde ekonomik anlamda yapılan ilk planlama olan I. Beş Yıllık Kalkınma Planıyla (1963-1967) işsizlikle mücadele konusunda; işgücünün mesleki kalifikasyonunu arttırmak için çalışmalar yapılması, işsizlik sorununun çözümlenmesi, bireyleri yetenekleri ve nitelikleri doğrultusunda iş imkanlarına yönlendirerek sosyal mobilitayı sağlamak, alt piyasalardaki dağınık işgücünden kaynaklı işsizliğin önüne geçebilmek için çalışanları piyasalar arası dağılımda denge gözetilerek yönlendirilmesi gibi hedefler belirlenmiştir. Hızlı nüfus artışına bağlı olarak işgücü arzı da çoğalmakta dolayısıyla işsizlik sorunu büyümekteydi. Köyden kente göçlerle istihdam sorunu yaşanacağı ve bunun çözümü olarak göçleri yavaşlatarak tarımsal nüfusu köylerde tutacak tarım dışı sektörlerde iş alanları oluşturmak için hazırlanacak projelerin geliştirilmesi ve desteklenerek işsizliğin önlenebileceği düşünülmüştür. Ayrıca işgücü arzında bulunan fazlalığın ise işgücü arzı eksikliği yaşayan Batı Avrupa ülkelerine yönlendirmek ve nüfus planlaması konusunda çalışmalara ağırlık verilmesi gerektiği alınacak önlemler arasında yer almıştır (Bekiroğlu, 2010: 180).

Bu plan dönemi sonunda hedeflendiği gibi tarım sektöründe bulunan istihdam fazlalığı düşürülemedi. Bunun nedeni ise kırsalda tarım dışı iş alanları oluşturulması öngörülmüş fakat yapısal olarak destekler sağlanamadığı için işsizlik oranlarında planlanan düşüş gerçekleşmemiştir. Bu dönemde yine tarım da istihdam fazlalığı devam etmiş, hizmetlerde ise istihdam canlandırılmadığı için yetersiz seviyelerde gerçekleşmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile öngörülen uygulamalar hayata geçirilemediği için hedefler tutturulamamıştır.

II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) ile yine ilk planda olduğu gibi tarım sektöründeki gizli işsizler ve istihdam fazlası kesimin, işgücü ağırlıklı projelere destek verilerek yeni oluşturulacak iş sahalarında istihdam edilmesi ve işsizliği kontrol altına alabilmek için yurt dışına işgücü ihracının gerekliliği belirtilmiştir. Ayrıca tarım politikalarında teknolojik gelişmelerden dolayı atıl duruma geçen işgücünü değerlendirebilmek adına üretimde işgücü gerektiren ürün çeşitlerine destek sağlanması da hedefler arasındadır (Bekiroğlu, 2010: 184-186).

II. Planda kalkınmada ivme yaşandığı takdirde istihdam seviyesininde yükseleceği, ayrıca işsizlik rakamlarının yüksek olduğu bölgeler ve sektörlerde teşviklere öncelik tanınması gerekliliği belirtilmiştir. Tüm bu öngörülere rağmen dönem sonunda işsizlik oranları %4,8'den %6,3'lere vararak işsizlik büyük bir sorun haline gelmiştir (Biçerli, 2004: 273).

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) döneminde yaşanan Dünya Petrol Bunalımı Türkiye'yi de etkisi altına almış, ülke ekonomisinde görülen durgunluğa bağlı iç ve dış borçlar artmıştır. İşsizlikle mücadele konusunda hızlı sanayileşmeye bağlı kalkınma çalışmaları üzerinde durulmuş bunun içinde sermaye ağırlıklı teknolojilerin kullanımı, kısa vadeli çözüm olarak ise inşaat ve hizmet sektörleri gibi emek ağırlıklı teknolojilerin kullanımı hedeflenmiştir. İstihdam sorununun hızlı kalkınmayla çözülebileceği, emek yoğun teknolojilere değil sermaye yoğun teknolojilere yönelmenin gerekli olduğu vurgulanmaktadır (Tekeli vd., 2012: 146). Ayrıca yine bu planla, piyasada bulunan işgücüne hızlı ve etkin bir şekilde iş imkanları hakkında bilgilendirme hizmeti sunmak ve işgücü arzında buluna bireylerle ilgili beceri ve nitelikleri hakkında sağlıklı verilerin edinilip derlenmesi için bir sistem oluşturulmasına karar verilmiştir (DPT ÜBYKP, 1972: 664).

Üçüncü planda hedeflenen program sonunda işsizlik oranlarında istenilen başarı elde edilememiş, hatta dönem başında %13,3 olan işsizlik 1977 yılında %13,5 olarak karşımıza çıkmaktadır.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) ile istihdam artırıcı çalışmalar olarak sanayileşmede hız kazanılması ve yüksek kapasiteye çıkılması gerekliliği belirtilmiştir. Planda kentlerdeki işgücü arz fazlalığını azaltılması için istihdama dahil ederek verimli hale getirilmesi için altyapı, imar ve bayındırlık konularında hızlı bir şekilde çalışmalara başlanması ve yatırımların işgücü arz fazlasının yoğun olduğu bölgelere doğru özendirilmesi, ayrıca bölgeler ve sektörler arasında yaşanan dengesizliğinde ortadan kaldırılması öngörülmüştür (DPT DBYKP, 1979: 658-664).

1980'e kadar yürürlüğe konulan kalkınma planlarında işsizlik sorunu, ekonomide bulunan yapısal aksaklıkların neticesi olarak görülmüş, ayrıca ele alınması gereken bir sorun olarak kabul edilmediği için çözümüne yönelik detaylı politikalarla değil kalkınma ve sanayileşmede ivmeye ulaşıldığı takdirde kendiliğinden çözüme ulaşacağı savunulmuştur. Plan hedefleri doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamalara rağmen bu dönemde yaşanan gerek ekonomik gerek siyasi krizlerden dolayı işsizlik rakamlarındaki artışlara dayanarak işsizlikle mücadelede başarı elde edilemediğini söylemek mümkündür. Bu süreçte gelişen hem siyasi hemde sosyo-ekonomik bunalımlarında etkisiyle uygulanmakta olan ithal ikameci sanayileşme modelinin yerine sonraki bölümde inceleyeceğimiz 24 Ocak 1980 kararlarıyla ihracata dönük sanayileşme politikasına geçilmiştir (Biçerli, 2004: 276).

2.1.2. Türkiye'de 1980 Sonrası İşgücü Piyasası Politikaları

İşgücü piyasaları ve ekonomide yapılan çalışmaların kalkınma planları ile yürütüldüğü 1980'li yıllar Türkiye ekonomisinin dışa açılım konusunda hız kazandığı dönemler olarak tanımlanmaktadır. Bu bölümde ilk olarak 1980 sonrası Türkiye ekonomisinin işgücü piyasası politikalarına değinilecek, devamında ise pasif işgücü politikası olan işsizlik sigortasının ülkemizdeki durumu incelenecektir.

Bu dönemin başlangıcı olarak aldığımız, 24 Ocak 1980 kararlarının alınmasında etkisi yönünden ülke ekonomisindeki yaşananlara kısa olarak değinecek olursak; 1980 yılı öncesi son döneminde dünya ekonomisinin yaşadığı olumsuzluklar Türkiye ekonomisine de yansımış olup dar boğaza girilmesine sebep olmuştur. Yaşanan bu olumsuz durumdan kurtulmak, ekonomiyi canlandırma adına 24 Ocak kararları olarak nitelendirilen ülke

ekonomisinin dışa açılımını hedefleyen makro ekonomik politikalar hayata geçirilmiştir (Gediz ve Yalçinkaya, 2000: 161-183).

24 Ocak kararlarıyla ekonomide yaşanan değişimleri işgücü piyasalarını da etkilemiş, “sosyal keynesyenist” politikalar geçerliliğini yitirerek “arz yanlı” politikalara geçiş yapılmıştır. Arz yönlü politikalar, işgücü piyasaları konusundaki düzenlemelerin ve sendikaların etkinliğinin azaltılması gerektiği yönündedir (Biçerli, 2007: 514).

1980’den sonraki süreçte yaşanan hızlı değişimlerin bazı olumsuz sonuçları olmuştur. Hızlı bir iç göçe bağlı çarpık kentleşme, kent ve kırsal arasında eğitimde eşitliğin sağlanamaması, eğitim çağındaki çocukların ucuz işçi olarak görülmesi, kayıt dışı istihdamdan kaynaklı çarpık kentleşmenin getirdiği sosyal sorunlar ile kırsalda ücretsiz aile işçisi olarak ekonomiye katkısı olan kadınların iç göçlerle birlikte kentte istihdam dışı kalmasından dolayı sosyal yönden olumsuz durumlar ortaya çıkmasına neden olmuştur. İç göçlerden kaynaklı kentlerde oluşan işgücü arz fazlasını istihdama katılmasını sağlamak için hedeflenen hızlı sanayileşme ve kalkınma çalışmalarında arzulanan ivme gerçekleşmemiştir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 42)

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989) istihdamı arttırmak için makro ekonomik önlemler yer almıştır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 100). Planla hedeflenen öncelikle genç işsizliğiyle mücadele etmek için teşviklere yer verilmesi, dışa açık ekonomi politikalarının uygulanması, işgücü ağırlıklı teknolojilere öncelik verilmesi, yaygın eğitime işlevsellik kazandırılması, vasıfsız işgücüne kalifikasyon kazandırmak amacıyla hizmet için eğitim teşviklerinde bulunmak ve işgücü arzı fazlasını yurt dışında talep olan ülkelere yönlendirilerek işsizliğin azaltılması öngörülmüştür (DPT BBYKP, 1985: 128).

VI. Beş yıllık Kalkınma Planında (1990-1994) istihdamı arttırmak amacıyla girişimciliğin ve yatırımların teşviklerle desteklenmesi, hem piyasaya yeni girecek işgücü için hemde mevcut işgücüne vasıf kazandırılması veya düzeylerinin artırılması hedeflenmiş olup ayrıca işgücü piyasasını etkileyen olumsuz etmenleri ve aksaklıkların giderilmesi ile işgücünün mobilitesine esneklik kazandırılması için İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılarak güçlendirilmesine karar verilmiştir (Biçerli, 2004: 277).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında istihdamı arttırmak ve işsizlik sorununun çözümü konusunda önceki planların tekrarı niteliğini taşımaktadır (Tekeli vd., 2012: 147). Bu planda öncekilerden farklı olarak gerek işgücü piyasasına yeni katılacaklar gerekse

yapılacak özelleştirmeler neticesinde işsizler grubuna geçiş yapacak çalışanları, eğitim yoluyla niteliklerinin geliştirilerek işgücü piyasasına hazırlamak amacıyla “İstihdam ve Eğitim Projesi” uygulanmaya başlanılmıştır. Projenin temel hedefleri; işsiz bireylerine eğitim yoluyla meslek edinmelerini sağlamak, işgücü piyasasında dezavantajlı konumda olan kadınların için istihdam artırıcı çalışmalar, mevcut çalışanların hizmet içi eğitime tabi tutulması, hem mesleki konular hakkında hemde işgücü piyasası hakkında işçi ve işverenlerin ihtiyacını karşılamak adına bilgi sisteminin iyileştirilmesi olarak belirlenmiştir (Biçerli, 2017: 515). 1994 yılında uygulanmaya başlayan İstihdam ve Eğitim Projesi, altıncı planda istihdam politikalarının hangi araçlarla uygulanacağı ve özel sektörün nasıl özendirileceği konusunda hiçbir şey sunulmadığı için verimli bir tempoda yürütülememiştir.

Altıncı plan döneminde, hızlı nüfus artışı iç göçler ve eğitim gibi unsurlardan dolayı işgücü arzındaki etkisi azalmıştır. İşsizlikte, yapısal birikmiş sorunların ekonomik daralma ve krize yol açmasından dolayı dönemin sonunda %8,7 olması öngörülen işsizlik oranı 1994 yılında %10,5’e yükselmiştir (Biçerli, 2007: 515).

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000), istihdam politikaları açısından farklı bir proje öngörülmüştür. Özelleştirmeler neticesinde işsiz kalan çalışanlara eğitim programı, kendi işini kurmak isteyenlerin teşvik yoluyla desteklenmesi, işgücü arzında bulunan bireylerin niteliklerinin eğitim programlarıyla artırılması, işsizlik sorununun yüksek olduğu bölgelerde toplum yararına işlerde istihdam sağlanması gibi bir takım aktif istihdam politikalarının uygulanması adına “Güneydoğu Onarım Projesi” planlanmıştır. Bu plan döneminde işgücü piyasaları açısından önemli düzenlemeler tasarlanmış olup; bunlardan ilki “25.09.1999 tarih ve 4447 Sayılı Yasa” ile kendi arzusu dışında işten çıkarılan çalışanların faydalanması amacıyla Pasif İşgücü Piyasası Politikası olan İşsizlik Sigortası kurularak uygulama kapsamında ilk prim tahsilatları 1 Haziran 2000 yılında yapılmıştır. Bir başka düzenleme ise 2000 yılında hazırlanan “617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile İş ve İşçi Bulma Kurumu Türkiye İş Kurumu’na (İŞKUR)” dönüştürülmüş ve kurumun örgüt yapısı ile görev kapsamı işgücü piyasalarındaki değişikliklere göre yapılandırılması öngörülmüştür (Tekeli vd., 2012: 147).

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) döneminde iş piyasalarıyla ilgili önemli bir gelişme ise “Özel İstihdam Büroları”nın kurulmasıdır. Planda işsizlikle mücadelenin dengeli bir ekonomik büyüme sağlandığı takdirde çözüme kavuşacağı ifade

edilmiş olup işgücünün kalifikasyonunun artırılması, işgücü piyasalarının dinamiğinin yükseltilmesi, istihdamı artırmak için tarım dışı sektörlerde iş alanları oluşturulması, istihdam yaratma konusunda küçük işletmelerin desteklenmesi gibi bir dizi önlemler alınması hedeflenmiştir (Biçerli, 2004: 281).

Sekizinci planla, Avrupa İstihdam Stratejisiyle entegre bir şekilde “Ulusal İstihdam Stratejisi”nin hazırlanması öngörülmesi istihdam politikaları açısından önemli bir yaklaşımdır (Tekeli vd., 2012: 148).

IX. Beş Yıllık Kalkınma Plan (2007-2013) ile işgücü arzı fazlalığı ve piyasada işgücü arzı ve işgücü talebinin nitelik yönünden uyuşmaması işsizlik sorununun büyümesine sebep olduğu ifade edilmiş işsizliğin azaltılması için aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmesi, işgücü piyasasında bulunan taleple paralel yönde mesleki eğitimler düzenlenmesi, işgücünün niteliklerini artırıcı programların desteklenmesi, dezavantajlı grupların aktif politikalar ve eğitimler vasıtasıyla işgücü piyasasına entegre edilmesi, işgücü piyasalarında işverenlerin yükümlülükleri hususunda esneklik sağlanarak istihdamı artırıcı uygulamaların geliştirilmesi öngörülmektedir (Tekeli vd., 2012: 148).

Dokuzuncu Plan, hızlı ve çok yönlü bir değişimden geçildiği, belirsizliğin yoğun ve rekabetin hızlandığı bir döneme denk gelmektedir (Murat, 2007: 112). Bu plan ile işgücü piyasasını daha etkin hale getirilmesine yönelik hedef kitlesi, işsizler, işgücü piyasasına giriş yapamayan kadınlar, kayıt dışı istihdama dahil olanlar ve işverenler olmak üzere programlar hazırlanarak rekabetçi bir ekonomik yapı yaratılmaya çalışılmıştır (Tokol ve Alper, 2014: 144).

X. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2014-2018) aktif işgücü piyasası politikalarının önemine vurgu yapılmış ve bu döneme ilişkin olarak başlıca politika önlemleri şöyle sıralanmıştır (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2013: 121); sektörel ve bölgesel işgücü hareketliliği göz önünde bulundurularak öncelikle dezavantajlı gruplar olmak üzere tüm kesimlere yönelik istihdam fırsatlarının niteliğinin yükseltilmesi, mesleki danışmanlık gibi hizmetlerin verilmesi, nitelsiz işgücüne vasıf kazandırmaya yönelik mesleki eğitimler düzenlenerek seviyelerinin artırılması olarak belirlenmiştir.

Ülkemizde yaşanan siyasal istikrarsızlıkların, hükümetlerin sık değişiminden kaynaklı hazırlanan plan ve politikalar devamlılık kazanamamıştır. Bu yaşananların neticesinde planlı dönemden itibaren bugüne kadar yapılan hukuki ve kurumsal

düzenlemelere rağmen; işsizlikle mücadelede öngörülen hedeflere ulaşamadığı söylenebilir (Murat, 2007: 114).

Tablo 2.1. Türkiye’de İşgücü Yapısının Genel Görünümü (15+ yaş), (Bin Kişi- %)

Yıllar	Kurumsal Olmayan (Aktif Nüfus)	İşgücü	İşgücüne Dahil Olma- Yanlar	İstihdam	İşsiz	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)
2000	46.211	23.078	23.133	21.581	1.497	49,9	46,7	6,5	9,3
2001	47.158	23.491	23.667	21.524	1.967	49,8	45,6	8,4	12,4
2002	48.041	23.818	24.223	21.354	2.464	49,6	44,4	10,3	14,5
2003	48.912	23.640	25.272	21.147	2.493	48,3	43,2	10,5	13,8
2004	47.544	22.016	25.527	19.632	2.385	46,3	41,3	10,8	14,2
2005	48.359	22.455	25.905	20.067	2.388	46,4	41,5	10,6	13,5
2006	49.174	22.751	26.423	20.423	2.328	46,3	41,5	10,2	12,7
2007	49.994	23.114	26.879	20.738	2.376	46,2	41,5	10,3	12,6
2008	50.772	23.805	26.967	21.194	2.611	46,9	41,7	11,0	13,6
2009	51.686	24.748	26.938	21.277	3.471	47,9	41,2	14,0	17,4
2010	52.541	25.641	26.901	22.594	3.046	48,8	43,0	11,9	14,8
2011	53.593	26.725	26.867	24.110	2.615	48,2	43,2	10,2	12,4
2012	54.724	27.339	27.385	24.821	2.518	50,0	45,4	9,2	11,5
2013	55.608	28.271	27.337	25.524	2.747	50,8	45,9	9,7	12,0
2014	56.986	28.786	28.200	25.933	2.853	50,5	45,5	9,9	12,0
2015	57.854	29.678	28.176	26.621	3.057	51,3	46,0	10,3	12,4
2016	58.720	30.535	28.185	27.205	3.330	52,0	46,3	10,9	13,0
2017	59.894	31.643	28.251	28.189	3.454	52,8	47,1	10,9	13,0
2018	60.654	32.274	28.380	28.738	3.537	53,2	47,4	11,0	12,9

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İşgücü İstatistikleri (Erişim: 01.03.2019)

2000’li yıllarda kurumsal olmayan aktif nüfus 46 milyondan 60 milyona çıkarken yani 14 milyonluk artan aktif nüfustan sadece yedi milyon kişi istihdama dahil edilmiştir. Bu yüzden işsizlik oranları yıllar itibariyle artış göstermiştir. Türkiye’nin bu yıllarda büyüme oranlarının artışı göz önüne alınırsa bu büyümenin istihdam yaratmayan bir büyüme olduğunu söyleyebiliriz. Burada kriz yılları incelendiğinde özellikle 2001 ve 2008 krizleri sonrası işsizlik oranlarında ciddi bir artış olduğu görülmektedir. 2015 yılından itibaren ülkemizin dış ticaretinin %60’ını gerçekleştirdiği Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde yaşanan finansal krizin etkisi işgücü piyasalarına yansısıyla işsizlik oranları artmaya başlamıştır.

2.1.3. Türkiye’de Pasif İşgücü Politikası Olan İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, işsizlik olgusunun bireyler ve ailesinin üzerinde oluşturduğu olumsuz etkilerini azaltmak, gelir kaybından kaynaklı yokşulaşmanın etkilerini hafifletmek, ayrıca toplam talebi yükseltmeyi amaçlayan politika enstümanıdır. Uygulama kapsamında işsiz kalan bireylere yapılan işsizlik ödeneğinin, bireyin vasıf ve becerilerine göre yeni bir iş bulabilmesi için zaman kazandırma yönünden de olumlu katkısı bulunmaktadır (Tekeli vd., 2012: 158).

Türkiye’de, işsizlik sigortasıyla ilgili ilk girişimler, 1959 yılında ILO uzmanı olan P. Booth’un tarafından hazırlanmış, 1999 yılına kadar somut bir sonuç alınamamıştır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 111). Bu uygulama ülkemizde, çoğu ülkeye kıyasla geç başlamış olup, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) dönemi içinde; 25.08.1999 tarihli 4447 Sayılı Kanun ile yürürlüğe girerek, 01.06.2000 tarihinde prim tahsilatları, Mart 2002 tarihinde ise uygulama kapsamında almaya hak kazananlara işsizlik ödeneği ödemeleri dağıtılmaya başlanmıştır (Işığışık, 2014: 208).

İşsizlik sigortası, çalışma arzusu ve yeterliliği bulunmasına rağmen, kendi isteği dışında işsiz kalan sigortalının ve bakmakla yükümlü olduğu ailesinin gerek sosyal gerekse ekonomik açıdan sıkıntı yaşamalarını engellemek ve gelir kaybını telafi etmek amacıyla yürütülen zorunlu bir sigortadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 111). İşsizlik sigortası primleri Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından toplanması, başvuru ve ödeme dağıtımı gibi diğer işlemlerin yürütülmesinden ise İŞKUR sorumludur.

İşsizlik sigortası uygulamasına başvuruda bulunabilecek statüler; sigortaya tabi çalışanlar, işçi statüsünde çalışanlar, kısmi süreli iş sözleşmesiyle çalışanlar, tarım, orman, park ve bahçe işlerinde ücretli çalışanlar, ev hizmetlerinde sürekli veya ücretli çalışanlar faydalanabilmektedir. 657 sayılı kanuna tabi sürekli, sözleşmeli ve geçici personel statüsündeki memurlar ve isteğe bağlı sigortalılar bu kapsam dışındadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 112). Bu fondan yararlanabilmek için; sigortalının kendi rızası haricinde iş akdinin sona erdirilmesi, iş akdi sona ermeden önce son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödenmesi ve iş akdi sona ermeden önce kesintisiz 120 gün primi bulunması şartlarını sağlaması gerekmektedir. İşsizlik sigortası ile ilgili yasada, faydalanan bireylere gelir yardımı dışında hastalık ve analık sigortası primleri, yeni işler bulunması ve onlara niteliklerini artırıcı yeni meslekler kazandırmak

amacıyla faaliyetler de sunulmaktadır. Mesleki eğitim ve danışmanlık gibi yardım hizmetleri İŞKUR tarafından yürütülmektedir (Koray, 2008: 420-421).

İşsizlik sigortası ödeneği Mart 2002 ile Temmuz 2008 arası, sigortalının son dört aylık prime esas kazancı baz alınarak günlük net kazancın %50'si olarak, Temmuz 2008'den sonra ise sigortalının son dört aylık prime esas kazancı baz alınarak günlük brüt kazancın %40'ı olarak hesaplanmaktadır. Aylık ödenek miktarı, mevcut asgari ücretin brüt tutarının %80'ini geçemeyecektir. Ödenekten faydalanma süreleri; iş akdi fesih edilmeden önceki son 120 gün kesintisiz prim ödemesi bulunanlardan son 3 yıl içinde; sigortalı olarak 600 gün çalışma ve işsizlik sigortası primi bulunan işsizlere 180 gün, 900 gün çalışma ve işsizlik sigortası primi bulunan işsizlere 240 gün, 1080 gün çalışma ve işsizlik sigortası primi bulunan işsizlere 300 gün süre ile ödenmektedir (Işığık, 2014: 211).

İşsizlik sigortasının finansmanı; üçlü finansman esasına göre, 1999 yılında yürürlüğe giren yasayla %2 işçiden, %3 işverenden, %2 devlet katkısı olarak belirlenmiş, 2004 yılında yasada yapılan değişiklik sonrası 2005 yılı başından itibaren bu oranlar %1 işçiden, %2 işverenden ve %1 devlet katkısı olarak düzenlenmiştir. İşsizlik ödeneğinin kurum tarafından sonlandırıldığı durumlar; işsizlik ödeneğinden faydalanan işsiz birey kurum tarafından yeni bir işe yerleştirilmesi durumu ile ödenek alan bireye kurum tarafından, vasıflarıyla uyuşan ve faaliyette bulunduğu son işteki ücret ve çalışma şartlarına benzerlik gösteren ve ikamet ettiği bölge civarında bulunan bir iş önerilmesi üzerine kabul etmemesi ya da kurum tarafından kişiye önerilen mesleki eğitimi geçerli bir neden göstermeden reddetmesi durumunda da işsizlik ödeneği sona erer (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 113-114).

Tablo 2.2. İşsizlik Sigortasından Faydalananlar

Yıllar	İşsiz Kişi Sayısı (Bin)	Başvuran Kişi Sayısı	Ödenekten Faydalanan Kişi Sayısı	Ödenen Miktar (Milyar TL)
2002	2.464	---	83.603	46.814.448
2003	2.493	143.155	118.437	125.978.204
2004	2.385	169.409	127.528	199.889.834
2005	2.388	198.323	144.435	270.072.230
2006	2.328	172.795	152.257	316.988.578
2007	2.376	246.113	221.801	351.906.552
2008	2.611	381.669	331.953	517.054.113
2009	3.471	546.112	464.906	1.114.274.972
2010	3.046	426.995	326.003	807.411.810
2011	2.615	441.238	319.647	791.051.111
2012	2.518	609.245	365.719	966.184.883
2013	2.747	732.409	422.334	1.272.485.652
2014	2.853	900.910	501.636	1.657.723.367
2015	3.057	1.086.293	589.888	2.192.786.661
2016	3.330	1.520.282	799.847	3.682.650.659
2017	3.454	---	---	4.169.246.201
2018	3.537	---	---	4.848.135.689

Kaynak: Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Genel Kurul Raporları (Erişim: 20.04.2019), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İşgücü İstatistikleri (Erişim: 01.03.2019)

İşsizlik sigortası, işsiz kalan bireyin ve bakmakla yükümlü olduğu ailesinin gerek sosyal gerekse ekonomik açıdan zor duruma düşmelerini engellemek ve gelir kaybını telafi etmek, başka bir ifadeyle yoksullaşmasını önlemek amacıyla uygulanan sosyal politikadır. Ancak tablo 2.2’ye baktığımızda 2003 yılında işsizlerin bireylerin %4,7’si işsizlik ödeneğinden faydalanmaktadır. 2008 yılında yaşanan Finansal Krizin etkisiyle, 2.611.000 olan açık işsiz sayısı %33 artışla 2009 yılında 3.471.000 kişiye çıkmıştır. İşsizlik ödeneğinden faydalanan kişi sayısı ise 2008 yılında 331.953 kişi iken %40 artışla 2009 yılında 464.906 kişiye ulaştığı görülmektedir.

Tablo 2.2’de görüldüğü üzere işsizlik ödeneği almaya hak kazanan kişi sayısı belli seviyelerde artmakta iken 2016 yılına gelindiğinde ivme kazanmıştır. Yani bir önceki yıla göre %35’lik bir artış meydana gelmiştir. Burada ifade edilmesi gereken bir diğer nokta ise İşsizlik sigortası ödeneğinin başlangıcı olan 2002 yılında işsizlik ödeneği almaya hak kazananlar açık işsizlerin %3,4’ünü oluşturmakta iken bu oran 2015 yılında %19,31’e, 2016 yılında ise %24,04’e ulaşmıştır. Oranlardaki artış farkı, işsiz kalan bireylerin ve ailesinin gerek sosyal gerekse ekonomik yönden mağduriyetlerini gidermeyi hedefleyen program yürürlüğe girdiği ilk yıllarda hedef kitlesinin %3,4’üne yani cüzi bir kısmına yardımda bulunabildiği, 2016 yılına gelindiğinde ise %24,04 gibi bir rakamla daha çok

kişiyeye ulaşarak uygulamanın etkinliğini artırması olarak ya da ilk yıllarda iş akdine son verilenler daha kısa sürede iş bulma imkânlarından dolayı işsizlik ödeneğine başvurmaya gerek duymamış ama 2015'te yaşanan krizin etkisinin derinleşmesiyle birlikte iş bulma olanakları azaldığı için başvuran sayısı yükselmesinden kaynaklanmaktadır. Yaşanan bu durum bir nevi kronik işsizlik sorununun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Tablo 2.2'e baktığımızda Türkiye'de işsizlik sigortasından işsizlik ödeneği alanların miktarı, açık işsizlik verileri ile 2007 yılına kadar olan süre karşılaştırıldığında oldukça düşük kaldığı göz önünde bulundurulduğu takdirde uygulamanın fona kaynak sağlanması ve gelişimi yönünden başarılı olmasına rağmen, amacına çok iyi hizmet etmediğini göstermektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 111-116).

Tablo 2.3. Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Ödeneği Başvuruları (Kişi Sayısı)

Yıllar	15-24		25-44		45-64		65 yaş ve üstü	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
2009	21.864	32.254	101.622	338.617	10.013	41.471	36	235
2010	18.298	23.647	85.599	254.701	8.746	35.802	27	175
2011	19.072	24.709	96.755	250.711	10.370	39.416	34	171
2012	23.680	36.787	128.900	348.243	15.283	55.534	143	675
2013	27.328	44.563	156.119	412.677	20.515	70.802	59	346
2014	30.461	52.075	191.899	500.969	28.299	96.638	82	487
2015	36.599	63.323	237.818	583.077	41.202	123.363	149	762
2016	53.503	96.934	327.974	790.952	64.326	185.167	243	1.183
2017	47.859	87.404	286.245	674.768	62.837	166.508	250	1.096

Kaynak: Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Genel Kurul Raporları (Erişim: 20.04.2019)

Tablo 2.3'te işsizlik ödeneğine başvuran bireyler yaş gruplarına göre değerlendirildiğinde; işsizlik riskiyle en çok karşı karşıya kalan 25-44 yaş grubu olduğu görülmektedir. Ayrıca bu yaş grubundaki başvuranlar (erkek) Tablo 2.2'de verilen 2009 yılı açık işsizliğin %9,7'sini oluşturmaktadır. Yine tabloya baktığımızda 45-64 grubunun ise başvurularının 25-44 yaş grubuna göre çokdaha düşük olduğu görülmekte olup bu yaş grubunun tecrübe sahibi olmasından kaynaklı piyasada daha rahat iş bulabilmeleridir. 15-24 yaş grubuna bakıldığında ise bu kesimin deneyimsiz olmasından kaynaklanan işsizlik söz konusudur.

Ayrıca Tablo 2.2, 2.3 ve 2.4'e bakıldığında işsizlik ödeneği başvurularında 2015 yılına göre kıyasla 2016 yılında % 50'ye yakın ciddi bir artış görülmektedir. Gerek işsizliğin gerekse işsizlik ödeneği başvurularının artışının sebeplerine bakacak olursak; 2015 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) yürüttüğü para politikası

uygulamasından kaynaklı faiz oranlarını artırmasıyla birlikte daralma meydana gelmiş, gelişmekte olan ülkelere ve AB’de daralma yaşanmış ve kriz derinleşmiştir. İhracatımızın ortalama %60 civarı AB Ülkelerine olduğu için bu kriz ülkemize de yansımıştır. 2015 sonrası petrol fiyatlarındaki artış üretim maliyetlerini artırmakta olup Türkiye’nin rekabet edebilirliğini olumsuz yönde etkilediği için istihdama yansımaları olmuştur. Tüm bu gelişmeler doğrultusunda hem işsizlik oranlarında hem de işsizlik ödeneği başvurularında artış gözlemlenmektedir.

Tablo 2.4. Eğitim Durumuna Göre İşsizlik Ödeneği Başvuruları (Kişi Sayısı)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Okuma Yazma Bilmeyenler	Erkek	2.861	3.176	5.118	2.333	3.303	4.808	7.122	12.163	8.222
	Kadın	1.618	1.724	3.104	1.536	2.058	2.679	4.036	6.264	3.943
	Toplam	4.479	4.900	8.222	3.869	5.361	7.487	11.158	18.427	12.165
Okur-yazar olanlar	Erkek	4.939	3.633	3.822	3.655	4.543	6.551	6.795	9.763	10.022
	Kadın	1.755	1.529	1.602	1.489	1.772	2.145	2.445	3.721	4.389
	Toplam	6.694	5.162	5.424	5.144	6.315	8.696	9.240	13.484	14.411
İlköğretim	Erkek	254.841	185.857	179.366	246.625	289.334	365.550	438.884	608.946	525.284
	Kadın	51.737	40.333	45.367	60.699	75.317	97.479	130.214	191.259	167.671
	Toplam	306.578	226.190	224.733	307.324	364.651	463.029	569.098	800.205	692.955
Ortaöğretim (lise ve dengi)	Erkek	112.369	88.697	89.683	130.951	157.262	183.383	207.286	279.096	247.904
	Kadın	48.080	41.502	44.845	57.825	67.684	79.137	92.461	123.074	111.745
	Toplam	160.449	130.199	134.528	188.776	224.946	262.520	299.747	402.170	359.649
Önlisans	Erkek	14.221	12.296	14.302	23.445	29.931	35.337	41.305	58.969	53.993
	Kadın	12.692	12.144	13.579	20.043	24.584	29.183	35.190	49.940	47.325
	Toplam	26.913	24.440	27.881	43.488	54.515	64.520	76.495	108.909	101.318
Lisans	Erkek	22.291	19.781	21.698	32.451	42.259	52.256	65.951	99.134	79.388
	Kadın	16.631	14.724	16.721	24.949	30.939	38.072	48.834	67.849	58.318
	Toplam	38.922	34.505	38.419	57.400	73.198	90.328	114.785	166.983	137.706
Yüksek Lisans	Erkek	1.000	831	961	1.275	1.598	2.172	3.044	5.284	4.700
	Kadın	987	701	966	1.311	1.588	1.977	2.489	3.574	3.652
	Toplam	1.987	1.532	1.927	2.586	3.186	4.149	5.533	8.858	8.352
Doktora	Erkek	55	46	57	76	61	109	136	739	253
	Kadın	35	21	47	57	51	69	93	346	148
	Toplam	90	67	104	133	112	178	229	1.085	401

Kaynak: Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Genel Kurul Raporları (Erişim: 20.04.2019)

İşsizlik ödeneğinden faydalanma şartlarını hatırlayacak olursak, iş akdinin kendi rızası dışında sonlandırılması, yasada belirtilen sürelerde işsizlik sigortası primi ödemesi bulunması gerekmektedir. Tablo 2.4’te verilen işsizlik ödeneğine başvuru rakamlarına bakıldığında en çok işten çıkarılan grup ilköğretim ve ortaöğretim mezunları, yani niteliği düşük işlerde çalışan vasıfsız işgücü olduğu görülmektedir. 2009 yılında işsizlik ödeneğine başvuran lisans mezunları, ortaöğretim mezunlarının %24,2’si civarında iken 2017 yılına gelindiğinde bu oran %38,3’lere yükselmiştir. Bu karşılaştırmaya göre eğitilmiş yani mesleki eğitimi olan bireyler, mesleki beceri ve vasfı olmayan ortaöğretim mezunlarına

göre 2009 yılında daha az başvuruda bulunurken başka bir ifadeyle iş akdi sona erdirilirken 2017 yılında bu oranın %14,1 gibi artış sergilemiş, eğitim düzeyi yüksek olan lisans mezunlarının yetkinliği olmasına rağmen iş akdi sona erdirildiği görülmektedir. Bu durumu açıklamak gerekirse eğitim ve nitelik dışında, enflasyon oranlarındaki artışlar, büyüme oranlarında azalma ve kapasite kullanım oranlarının düşmesi gibi faktörlerinde etkili olacağı düşünülmektedir.

İşsizlik ödeneğine başvuranları cinsiyet yönünden değerlendirmek gerekirse ön lisans eğitime kadar başvuru yapan kadın sayısı erkeğe göre düşük seviyelerde, ön lisans ve üzeri başvurularda ise birbirine yakın seyretmektedir. Bu durum öncelikle, vasıfsız yani eğitim seviyesi düşük kadınların işgücü piyasasına girmede güçlük yaşaması ile bir diğer neden ise kalifikasyona sahip olmalarından dolayı eğitim seviyesi yüksek kadınların iş akdi sonlandırılması gibi durumlarla karşılaşma ihtimalleri daha düşük olması diye açıklamak mümkündür.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortası yaygın şekilde uygulanmakta olup genel olarak devlet tarafından kurulan ve zorunlu katılımın öngörüldüğü sigortacılık tekniğidir.

Çoğu ülkede işsizlik sigortası uygulamalarında benzerlikler görülse de, her ülkenin özgün şartları, refah düzeyleri, işgücü piyasası dinamiklerine göre farklılıklar bulunmaktadır. Liberal refah rejimle yönetilen Avustralya ve Yeni Zelanda'da işsizlik sigortası uygulaması bulunmamaktadır. Sosyal demokrat refah rejiminde yer alan İsveç, Finlandiya ve Danimarka'da işsizlik sigortası uygulaması zorunlu olmayıp, İrlanda, İsrail, Hollanda, Polonya, Portekiz, Türkiye, Kanada, Amerika, İngiltere ve Yunanistan gibi ülkelerde ise zorunlu bir uygulamadır.

İşsizlik sigortasından yararlanma kriterleri genellikle 24 ayda 12 ay gibi bir istihdam ve işsizlik sigortası fonu iştirak süresini bulunmaktadır. İrlanda, İsrail, Hollanda, Polonya, Portekiz ve Türkiye gibi ülkeler daha katı kriterlere sahip iken Kanada ve Amerika gibi ülkelerde ise kriterler daha kolaydır. Yararlanma şartları kolay olan ülkelerde ödenek oranlarının düşük olduğu görülmektedir. Ödenek oranlarının düşük olduğu ülkeleri sayacak olursak son elde edilen ücretin Kanada'da %55'i, Amerika'da %53'ü, İngiltere %10, Yunanistan %27 ve İrlanda %32 oranındadır. Almanya'da ise işsizlik ödeneği miktarı birey çocuksuz ise işsiz kalmadan önceki son 1 yılda aldığı ortalama ücretin %60'ı, çocuğu var ise %67 oranındadır.

Bazı ülkelerde ödenek miktarları, yararlanma süresi uzadıkça azalmaktadır. Düşük ödenek miktarı veya yararlanma süresi uzadıkça ödeneğin azaltılması ile işsizlik süresinin bir an önce sonlandırılması ve işsizlik sigortasının istihdamı olumsuz yönde etkilemesinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Bu duruma örnek olarak İtalya'da %60 ile başlayıp 6 ay sonra %50'ye, Polonya'da ortalama ücretin %30'u ile başlayıp 3 ay sonra %23'e, İspanya'da %70 ile başlayıp 6 ay sonra %60'a, İsveç ise %80 ile başlayıp %70'e düştüğü görülmektedir. Bu durumun tersi olarak bazı ülkelerde işsizlik ödeneğinden faydalanma süresi uzadıkça ödenek miktarı yükselmektedir. Bu ülkelere örnek verecek olursak Japonya'da %50 ile başlayıp süre uzadıkça %80'lere, Fransa %57'den %75'lere, İsrail %32 iken %80'e çıktığı görülmektedir.

İşsizlik ödeneğinin kesilmesi ile ilgili kriterler çoğu ülkede benzerlik göstermektedir. Almanya'da işi veya iş görüşmesi yapmayı reddetmek, mesleki eğitime katılmayı reddetmek, Çalışma Dairesinin çağrısına icabet etmemektir. İtalya'da işsizlik durumunun sona ermesi, maluliyet hakkının elde edilmesi, emeklilik şartlarını sağlamak, kendi hesabına çalışmaya başlamak, mesleki eğitime haklı bir sebep olmaksızın katılmamak ve aktif iş arama faaliyetlerinde bulunmamaktır. İspanya'da emeklilik şartlarını sağlamak, sosyal iş birliği çalışmalarına ve eğitime katılmamak, uygun bir iş teklifini reddetmek, ödenek alırken Refah Cezaları ve Yaptırımlar Yasasında belirtilen cezalardan birine çarptırılmak ve mesleki faaliyette bulunmaktır. Portekiz'de ise ücretli bir eğitim kursuna katılmak, yurtdışına çıkmak, gözaltında tutulmak veya özgürlüğünden yoksun bırakılmasıdır. Son olarak Yunanistan'da ise 67 yaşını doldurmak, işsizlik durumunun sona ermesi, niteliklerine uyan bir işin reddedilmesi, işsiz kişiye verilen mesleki eğitimler boyunca kişi işsiz sayılmamakta ve ödenek askıya alınmaktadır.

2.2. Türkiye'de İşsizliğin Genel Görünümü

Sanayi Devrimiyle birlikte çoğu ülkenin toplum yapısı değişimlere uğramış, hızlı nüfus artışı, iş sahalarının belirli lokasyon da yoğunlaşması sebebiyle iç göçler meydana gelmesiyle işgücü arzı fazlası ya da diğer adıyla işsizlik ortaya çıkmıştır. Sanayi toplumuna geçişle birlikte yaşanan değişimler sonrası, sanayileşme ve kalkınma ile birlikte işsizlik sorunun çözüme kavuşacağı düşünülmüş, sebep olarak istihdamın tarım sektöründe yoğun olduğu ve kırsalda tarımsal alanda istihdama dahil olan ücretsiz aile işçilerinin kente göçerek hizmetler ve sanayi sektörüne geçmesiyle işsizlik oranlarının düşeceği öngörülmüştür (Tekeli vd., 2012: 107).

Türkiye’de kalkınma ve endüstrileşme hareketlerinin neticesinde kentlerde sanayi sektöründe istihdama dahil olmak için kırsaldan kente göçlere bağlı işsizlik sorunu meydana gelmiş ve kentlerde kırsala göre daha yüksek görülmektedir. İşsizlikle en çok karşılaşan kentlerde istihdama katılmada zorluklar yaşayan kadın işgücü, kırsalda ise erkek işgücü olarak karşımıza çıkmakta olup genel olarak bakıldığında en fazla genç işgücünün etkilendiği görülmektedir (Tekeli vd., 2012: 108).

İşsizlik sorunu ülkemizde halen önemini korumakta olup, uzun yıllardır hükümetler tarafından sorununun çözümüne yönelik bir takım politikalar uygulamaya geçirilmesine rağmen işsizlikle mücadelede önemli sonuçlar elde edilememiştir. Hatta 2000’li yıllardan sonra yaşanan ekonomik krizlerle sorun giderek derinleşmiş, hem açık işsizlik hem de eksik istihdam komplike bir problem durumuna gelmiştir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 65).

1950 yılından sonra başlayan iç göçler ile hızlı nüfus artışı sonucunda işsizlik ciddi bir soruna dönüşmüştür. 1970’li yıllarda ise dünya petrol bunalımı ortaya çıkmış ve ülkemizde de etkileri, ekonomide durgunluk olarak baş göstermiş, bunun neticesinde iç ve dış borçlar hızla artmıştır. Ayrıca işgücü arz fazlasının yurt dışına ihracı durma aşamasına gelmesi, hatta yurt dışında çalışan işgücünün geri dönüşlerinin başlamasıyla işsizlik sorunu giderek ağırlaşmıştır (Ekin, 2001: 149-151).

Türkiye’de işsizliğin üç boyutunu gözlemlenmekte olup; bunlardan ilki mevsimlik özelliği olması ve bunun neticesinde istihdamı ağırlıklı kadın işgücüne dayanan ve ücretsiz aile işçisinin yoğun olduğu yapıya sahip olan tarım sektörünün etkisiyle işgücü arzı fazlalığı yaratmaktadır. İkinci olarak istihdamda bulunan gerek mevsimlik işler gerek geçici işler gerekse belirli süreli işlerde çalışan işgücünün kayıt dışı olarak çalıştırılmasından dolayı kayıt dışı istihdamın görülmektedir. Son olarak ise iç göçler sonucu kırsaldan gelen işgücünün, formel iş imkânlarının kentlerde sınırlı olması nedeniyle kayıt dışı istihdama yönelmesinden dolayı kayıt dışı istihdam rakamları yükselmektedir (Ekin, 2001: 158-160).

Ülkemizde yaşanan işsizliğin boyutundan kaynaklı, verimli olmayan ve gelir yaratmayan işgücü arz fazlası oluşmakta ve bu durum yapay istihdam sorunu olarak ifade edilmektedir (Ekin, 2000: 4-7).

2.2.1. Türkiye’de 1980 Sonrası İşsizliğe Genel Bakış

Türkiye’de görülen işsizliğin 1980 yılı sonrasına genel bir bakış yapmak gerekirse şöyle sıralanabilir;

- İşsizlik oranları yüksek olmakla beraber süreklilik arz etmekte, kronik bir hal almakta,
- Kırsala göre kıyaslandığına kentlerde yaşanan işsizlik sorunu tablo 2.6’da görüldüğü üzere daha yüksek seyretmekte,
- Tablo 2.6’ya göz attığımızda kentlerde kadın işgücü, kırsalda ise erkek işgücü işsizlik sorunuyla daha fazla karşı karşıya kalmakta,
- İşsizlikten en çok mağdur olan, tablo 2.8’de görüldüğü üzere 2001 yılına kadar 15-24 yaş grubunu kapsayan genç nüfus, 2001 yılından sonra ise 25-44 yaş grubu olmakta,
- Eğitim düzeyine göre değerlendirecek olursak genelde işsizlik sorunu daha ziyade lise altı eğitimlilerde görülmekte olup tablo 2.7’de bakıldığında yükseköğretim mezunlarında 2001 yılına kadar düşük seyreden işsizlik oranı 2002 yılından sonra ivme kazandığı izlenmekte,
- Yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle tablo 2.9’da verilen, 1 yıl veya daha fazla süredir iş arayanların oluşturduğu sürekli işsizlere ya da başka bir ifadeyle uzun dönemli işsizliğe baktığımız zaman 2001 ile 2011 yılları arasında sürekli artış izlenmektedir.

Tablo 2.5. Türkiye’de İşsizlik Oranları (%)

Yıllar	Türkiye	Yıllar	Türkiye	Yıllar	Türkiye
1988	8,4	1998	6,9	2008	11,0
1989	8,6	1999	7,7	2009	14,0
1990	8,0	2000	6,5	2010	11,9
1991	8,2	2001	8,4	2011	9,8
1992	8,5	2002	10,3	2012	9,2
1993	8,9	2003	10,5	2013	9,7
1994	8,6	2004	10,8	2014	9,9
1995	7,6	2005	10,6	2015	10,3
1996	6,6	2006	10,2	2016	10,9
1997	6,8	2007	10,3	2017	10,9
				2018	11,0

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İşgücü İstatistikleri (Erişim: 01.03.2019)

1990’lı yıllarda özelleştirme uygulamaları, işletme ölçeklerinin küçülmesi, siyasi ve iktisadi alanda istikrarın yakalanamaması, enflasyonun hızlı artışı gibi faktörler ile yaşanan ekonomik krizler üretimi olumsuz yönde etkilediği için mevcut işsizlik sorununu daha da şiddetlendirmiştir. 2001 Ekonomik Krizi ve 2008 Finansal Krizi ile birlikte ülkemizde var

olan işsizlere yenilerini katmıştır (Ekin, 2001:149-151). Bu ekonomik yapıda da kaçınılmaz bir sorun olan işsizliğin ülkemizde kronik bir hal alması önlenemez hale gelmiştir.

2001 yılından itibaren işsizlik oranlarındaki yükseliş devamlılık arz etmektedir. Bu durumu oluşturan sebepleri sıralamak gerekirse, yaşanan ekonomik krizlere bağlı olarak ekonomik büyüme durağan hale gelmesi hatta küçülmeye geçmesi, emeklilikle ilgili yapılan düzenlemeler ve tarım sektöründe gelişen yapay istihdamda çözümler başlaması olarak ifade edilmektedir (Biçerli, 2007: 471).

2003 yılından bu yana sağlanan istikrarlı büyüme karşılık işsizlik oranları uzun süre %10'lar düzeyinde seyretmiş, 2006 itibariyle ufak bir düşüşle %10,2'ye inmiştir. Türkiye'de özellikle kriz yıllarından sonra örneğin 2001 krizi sonrası işsizlik oranlarında ciddi bir artış kaydedilmiş, sonra %10'lar düzeyinde kalmıştır. 2008 krizi ile birlikte işsizlik oranlarında ciddi bir sıçrama olmuş %11'den %14'e çıkmıştır. Ancak alınan yapısal tedbirler sayesinde özellikle üretim, istihdam konusunda ilgili kurumların uyguladığı teşvik politikaları sayesinde işsizlik oranları tekrar düşüşe geçmesi sağlanmış, fakat 2015 yılında Avrupa Birliği ülkelerinde baş gösteren ekonomik kriz, ihracatımızın büyük bir kısmını AB ülkelerine yaptığımızdan dolayı ülke ekonomimizi olumsuz yansımaları yaşanması üzerine işsizlik oranlarının tekrar artışa geçtiği izlenmektedir.

Türkiye'de istihdam ve işsizlik; sosyo-ekonomik, siyasi ve kültürel gibi faktörler göz önünde bulundurulduğunda gelişmiş ülkelerin karşılaştığı işsizlik ve istihdam problemlerine göre kendine has özelliklere ve yapıya sahiptir. Bu konuda önemle belirtilmesi gereken bir nokta ise, Türkiye'de işsizlik sigortasının, batılı ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça geç yürürlüğe girmiş olması ve sadece sigortalı işçileri kapsamasıdır (Ekin, 2001: 9).

Ülkemizde işsizlik oranlarının düşük olmasının en önemli sebeplerinden biri tarımsal işgücünün genel istihdamdaki payının yüksek olmasıdır. Bunun açıklaması ise kırsalda ücretsiz aile işçisi olan kadın işgücünün istihdama dahil edilmesidir. Ayrıca ülkemizde kamunun hala ihtiyacından fazlasını istihdam ederek gizli işsizlik yahut aşırı istihdam sorununun oluşmasında katkısı yadsınamaz olup işsizlik oranlarının düşük olmasının sebepleri arasında sayılabilir. Son olarak ülkemizde kayıt dışı ekonominin büyüklüğü de işsizlik oranlarının düşük çıkmasına neden olmaktadır (Biçerli, 2007: 470).

Türkiye’de işsizlikle ilgili sorunlardan biri de gizli işsizliktir. Bu işsizlik türü daha çok kamu kuruluşlarında, siyasi veya diğer nedenlere bağlı ihtiyacından fazla çalışan istihdam edilmesi durumu olarak karşımıza çıkmaktadır (Tokol ve Alper, 2014: 146-147).

2.2.2. Türkiye’de İşsizliğin Demografik Yapısı

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren 1980 yılına kadar ülkemizde işgücünün çoğunluğu tarım sektöründe istihdam edilmesi, sanayi kuruluşları sayısı ile bu kuruluşlarda istihdam edilen işgücü miktarının kısıtlı olmasından dolayı işsizlik oranları düşük seyretmiştir (Özdemir v.d., 2006: 107). Buna istinaden bu bölümde Türkiye’de 1980 yılından itibaren işsizliğin gelişimi, işsizliği doğuran nedenler ve işsizliğin özellikleri açıklanarak, bu dönemdeki işsizlik sorunu eğitim, yaş, cinsiyet ve iş arama sürelerine incelenecektir.

2.2.2.1. Kır/Kent Faktörüne Göre İşsizlik

Kalkınma ve sanayileşme çalışmalarıyla birlikte kentleşme de hız kazanmaktadır. Kır ve kent ayrımı nüfusun dinamik özelliklerine dayanmaktadır. Kentlerde kadın işsizliği erkeklere göre daha yüksek iken kırdaki daha düşüktür. Ayrıca Türkiye’de kırsalda görülen işsizlik çoğu zaman kentlere göre daha düşük olmuştur. Bunun nedeni kentlerde istihdama katılmakta zorluk yaşayan kadınların kırsalda ücretsiz aile işçisi olarak işgücü piyasasında bulunmasıdır. Ancak bu durumu kırsaldaki tarım dışı işsizlik oranları açısından inceleyecek olursak kırsal alan işsizliğinin kentlerden daha yüksek olduğu görülmektedir (Tekeli vd., 2012: 109).

Kırsalda kadınların ücretsiz aile işçisi olarak istihdam ediliyor olması işsizlik oranlarını düşürmekte olup genel işsizlik oranlarını da etkilemektedir. Bu yüzden işsizlikle mücadelede sektörel hedefler belirlenirken, kırsalda tarım dışına yönelik ve kentlere yönelik politikalar hazırlanarak uygulandığı takdirde resmi istatistiklere yansımalar daha gerçekçi olacaktır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 61-63).

Tablo 2.6. Kent/Kır Faktörüne Göre İşsizler (%)

Yıllar	Türkiye (%)			Kent (%)			Kır (%)		
	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam
1995	7,3	7,8	7,6	18,3	9	10,8	2,4	6,3	4,8
1996	5,9	6,9	6,6	15,4	8,7	9,9	1,9	4,7	3,7
1997	7,7	6,5	6,8	17,5	8,2	10	2,7	4,4	3,8
1998	6,8	6,9	6,9	16,5	9,1	10,5	1,9	4	3,3
1999	7,6	7,7	7,7	17,4	9,9	11,4	2,3	4,8	3,8
2000	6,3	6,6	6,5	13	7,8	8,8	2	4,9	3,9

2001	7,5	8,7	8,4	16,6	10,3	11,6	1,7	6,5	4,7
2002	9,4	10,7	10,3	18,7	13	14,2	3	7,3	5,7
2003	10,1	10,7	10,5	18,3	12,6	13,8	4,2	7,9	6,5
2004	11	10,8	10,8	17,9	12,5	13,6	3	6,8	5,5
2005	11,2	10,5	10,6	17	11,6	12,8	3,6	7,7	6,3
2006	11,1	9,9	10,2	16,4	11	12,2	3,9	7,4	6,2
2007	11	10	10,3	16,1	10,8	12	3,8	8,3	6,8
2008	11,6	10,7	11	16,6	11,6	12,8	4,3	8,7	7,2
2009	14,3	13,9	14	20,4	15,3	16,6	5,3	10,7	8,9
2010	13	11,4	11,9	18,7	12,6	14,2	4,6	8,7	7,3
2011	11,3	9,2	9,8	16,5	10,2	11,9	3,6	7	5,8
2012	10,8	8,5	9,2	15,5	9,4	11,1	3,5	6,5	5,5
2013	11,9	8,7	9,7	16,4	9,5	11,5	4,5	7	6,1

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İşgücü İstatistikleri (Erişim: 01.03.2019)

2000 yılından itibaren işsizlik oranlarının önemli ölçüde yükselmesi, ekonomik büyümeyle tarımsal büyüme paralel yükseliş sergilememiş tarımsal büyüme oranları ekonomik büyümenin gerisinde kalmasıyla alakalıdır. Kentsel alanlarda eğitim düzeyi yüksek kadın işgücünün işsizlik oranı yüksek olması, eğitim seviyesine göre iş bulamaması, işgücü piyasalarında yeterli istihdam imkânlarına sahip olmamalarıdır (Biçerli, 2007: 471-472).

Türkiye'deki işsizliğin cinsiyete göre dağılımına bakıldığında genel olarak kadınların erkeklere göre daha yüksek işsizlik oranları olduğu görülmektedir. Kent kır ayırımına göre bakıldığında ise kentlerde kadınların işsizlik oranının giderek yükselişe geçtiği görülmektedir. Bunu temel nedeni kırdan kente yaşanan yoğun göçler ve kentlerde formel sektörün işgücü arzını karşılayamamasıdır. Kırsal kesimde ise kadın açısından işsizlik oranının daha düşük olmasının sebebi kırsalda ücretsiz aile işçisi konumundaki kadınların istihdama katılması olarak yorumlanmaktadır. Başka bir ifadeyle kırsalda kadınlar işsiz grubuna dâhil edilmemektedir.

2.2.2.2. Cinsiyet Faktörüne Göre İşsizlik

Kadın ve erkek açısından işsizlik oranları ülkemizde benzerlik göstermekte, ancak tablo 2.6'da görüldüğü gibi kır ve kent ayırımında farklılaşmaktadır. Kentlerde kadın işsizliği daha yüksekken kırsalda ise erkek işsizliği daha yüksektir. Kırsalda kadın işsizliğinin düşük olmasının sebeplerin başında ücretsiz aile işçiliği olduğunu, kentlerde ise kadınların yetersiz nitelik yönünden işgücü piyasasına girmekte zorluk yaşamadıklarını söylemek mümkündür (Tekeli vd., 2012: 113). İşsizlik oranları Türkiye geneli olarak bakıldığında, işgücü piyasasında kadınlar ve erkeklerin işsizlik oranı başa baş olarak gözlemlense bile,

işgücüne katılım oranlarına dikkate alındığında bu durum kadınların aleyhine düşüktür (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 56).

2.2.2.3. Eğitim Faktörüne Göre İşsizlik

Eğitim, istihdam ve işsizlik arasındaki ilişkinin temelini işgücü piyasaları etkilemekte, piyasaları ise ülkelerin ekonomik gücü ve hacmine göre belirlenir. Örnek verecek olursak bir ülkede yükseköğretim mezunları iş bulamıyorsa o ülkenin teknoloji ağırlıklı bir yapıya sahip olmadığı dolayısıyla işgücü piyasasının eğitilmiş kişileri istihdam edebilecek düzeye erişemediği anlaşılır (Tekeli vd., 2012: 112).

Türkiye’de en düşük işsizlik oranı tablo 2.7’de görüldüğü üzere okuma yazma bilmeyenler arasındadır. Bunun nedeni ise işgücü piyasalarında çoğunlukla düşük ücretli, iş güvencesi ve sosyal güvencenin olmadığı işlerde istihdam edilmeleridir. İşsizlik oranlarının en çok yüksek olduğu ise lise ve mesleki eğitim almış kişilerden oluşmakta, bu kesimi yüksek okul ve fakülte eğitimi almış kişiler takip etmektedir.

Meslek ve teknik liseler, işgücü piyasasına ara nitelikte işgücü yetiştirme niteliğini kaybetmiş, toplumda tercih edilmeyen eğitim kurumuna dönüşmesidir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 60). Lise mezunlarında ise işsizlik oranının yüksek olması, lise eğitiminin bireylere piyasada iş bulmalarını kolaylaştıracak bir formasyon verememesidir (Biçerli, 2007: 474).

Eğitim ve işsizlik arasında pozitif korelasyon bulunmakta olup yükseköğretim mezunlarını buna örnektir. Eğitim seviyesi yüksek bireylerin işsizlik sürelerinin uzamasının nedenleri; ekonominin istihdam oluşturma potansiyelinin zayıf olması, ülkemizde de yaşandığı gibi ekonomik büyümelere karşın istihdamdaki büyümenin yetersiz kalmasıyla da görüldüğü gibi ekonominin istihdam yaratma potansiyelinin yetersiz olduğu, emek yoğun teknolojiler yerine sermaye yoğun üretim yapılarının hakim olduğu ve yakın geçmişte yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle işverenler dışarıdan işçilere yeni kontratlar yapmak yerine emek talebini içerden karşılama yoluna gitmeleridir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 60-61).

Yüksek eğitilmiş işsiz rakamlarının yükselmesi, bir ülkede nitelik seviyesini verimli hale getirilemediği ve toplumsal kaynakların kullanımında yetersiz kalındığının göstergesidir. Ülkemizde yaşanan işsizlik sadece işsiz bireyleri için değil toplum içinde eğitim maliyetleri açısından külfet oluşturmaktadır (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 59).

Tablo 2.7. Eğitim Faktörüne Göre İşsizler (15 + yaş) (Bin Kişi, %)

Yıllar	Okuma Yazma Bilmeyenler		Okuryazar Fakat Okul Bitirmeyen		İlkokul		İlköğretim, Orta okul ve Dengi Meslek Okul		Genel Lise		Lise Dengi Meslek Okul		Yükseköğretim	
	Bin	%	Bin	%	Bin	%	Bin	%	Bin	%	Bin	%	Bin	%
1995	61	3,6	46	2,7	794	46,7	236	13,9	350	20,6	125	7,4	90	5,3
1996	46	3,1	31	2,1	654	43,5	188	12,5	353	23,5	129	8,6	103	6,9
1997	33	2,1	25	1,6	620	39,9	224	14,4	373	24,0	164	10,6	115	7,4
1998	43	2,7	35	2,2	626	39,0	212	13,2	401	25,0	140	8,7	151	9,4
1999	45	2,5	34	1,9	791	43,2	241	13,2	409	22,3	157	8,6	155	8,5
2000	68	4,5	42	2,8	628	42,0	191	12,8	273	18,2	151	10,1	144	9,6
2001	60	3,1	46	2,3	891	45,3	256	13,0	336	17,1	214	10,9	164	8,3
2002	79	3,2	44	1,8	1091	44,3	329	13,4	374	15,2	280	11,4	267	10,8
2003	113	4,5	64	2,6	1113	44,6	331	13,3	339	13,6	243	9,7	290	11,6
2004	57	2,4	58	2,4	909	38,1	355	14,9	410	17,2	288	12,1	308	12,9
2005	58	2,4	93	3,9	892	37,4	396	16,6	378	15,8	294	12,3	277	11,6
2006	54	2,3	93	4,0	845	36,3	399	17,1	377	16,2	275	11,8	285	12,2
2007	55	2,3	110	4,6	803	33,8	424	17,8	380	16,0	294	12,4	311	13,1
2008	64	2,5	134	5,1	871	33,4	501	19,2	387	14,8	292	11,2	362	13,9
2009	87	2,5	179	5,2	1143	32,9	712	20,5	498	14,3	393	11,3	459	13,2
2010	69	2,3	155	5,1	959	31,5	653	21,4	433	14,2	332	10,9	445	14,6
2011	56	2,1	143	5,5	751	28,7	562	21,5	351	13,4	285	10,9	467	17,9
2012	46	1,8	129	5,1	663	26,3	570	22,6	334	13,3	273	10,8	503	20,0
2013	57	2,1	133	4,8	709	25,8	640	23,3	355	12,9	296	10,8	557	20,3
2014	73	2,6	128	4,5	735	25,8	653	22,9	355	12,4	303	10,6	606	21,2
2015	59	1,9	124	4,1	781	25,5	722	23,6	373	12,2	307	10,0	692	22,6
2016	60	1,8	127	3,8	794	23,8	737	22,1	415	12,5	369	11,1	828	24,9
2017	63	1,8	124	3,6	761	22,0	750	21,7	425	12,3	401	11,6	930	26,9
2018	60	1,7	129	3,6	789	22,3	775	21,9	433	12,2	399	11,3	951	26,9

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İşgücü İstatistikleri (Erişim: 01.03.2019)

Türkiye’de işsizliğin eğitim durumuna göre dağılımına bakıldığında, okuma yazma bilmeyenler ve ilköğretim mezunlarının yıllar itibariyle değişime uğradığı görülmektedir. Bununla birlikte bu kişilerin işgücü piyasasındaki nitelik düzeyi düşük işleri kabul etmesinden kaynaklanmaktadır. Eğitim durumu yükseldikçe işsiz kalanların sayısı yıllar geçtikçe artmaktadır. Örneğin yükseköğretim mezunlarını işsizlik rakamları 1995’ten bu yana sayısal olarak on katı artmıştır. Bunun sebebi piyasadaki iş gücü talepleri ile eğitim düzeyi yüksek olan bireylerle niteliklerinin uyuşmaması söylenebilir. Bir diğer sebep ise eğitim düzeyi yükseldikçe bireylerin daha yüksek nitelikli işlere olan taleplerinin artmasından kaynaklanmaktadır. Yani özetleyecek olursak tabloda da görüldüğü üzere işgücü arz ve talebinin niteliksel olarak dengeli oluşturmada olduğu görülmektedir.

2.2.2.4. Yaş Faktörüne Göre İşsizlik

Genç işsizlik gerek Türkiye’de gerekse dünyanın birçok ülkesinde önemli bir problemdir. En düşük işsizlik oranı ise 65 yaş üstü olup nedeni ise genellikle emekli olup tekrar çalışma hayatına dönmüş kişilerden oluşmaktadır (Tekeli vd., 2012: 113).

Tablo 2.8. Yaş Faktörüne Göre İşsizler (Bin Kişi, %)

Yıllar	15—24		25—44		45—64		65 yaş ve üstü	
	Bin	%	Bin	%	Bin	%	Bin	%
1995	932	46,7	628	36,9	134	7,9	8	0,5
1996	820	41,1	569	37,9	112	7,5	5	0,3
1997	851	42,6	587	37,8	112	7,2	5	0,3
1998	827	41,4	639	39,8	138	8,6	6	0,4
1999	889	44,5	790	43,2	147	8,0	5	0,3
2000	705	35,3	656	43,8	134	9,0	3	0,2
2001	863	43,1	915	46,5	185	9,4	6	0,3
2002	980	49,0	1221	49,6	260	10,6	5	0,2
2003	976	48,7	1246	50,0	266	10,7	5	0,2
2004	920	45,9	1208	50,6	250	10,5	7	0,3
2005	882	44,0	1220	51,1	281	11,8	5	0,2
2006	832	41,5	1203	51,7	288	12,4	5	0,2
2007	872	43,4	1206	50,8	294	12,4	4	0,2
2008	898	44,7	1366	52,3	341	13,1	6	0,2
2009	1126	56,0	1871	53,9	466	13,4	8	0,2
2010	962	47,9	1624	53,3	451	14,8	9	0,3
2011	832	41,4	1376	52,6	399	15,3	8	0,3
2012	775	38,5	1341	53,3	396	15,7	6	0,2
2013	856	42,5	1459	53,1	425	15,5	7	0,3

*TÜİK 2014 yılından itibaren istatistiklerde yaş grupları değiştiği için 2014’e kadar alındı.

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İşgücü İstatistikleri (Erişim: 01.03.2019)

Tablo 2.8’e baktığımızda, ülkemizde genç işsizliği (15-24 yaş grubu) diğer yaş gruplarına oranla oldukça yüksektir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 57).

2.2.2.5. İş Arama Süresi Faktörüne Göre İşsizlik

Uzun süreli işsizliğin, hem toplumda hem de bireyler üzerinde sosyal ve psikolojik yönden olumsuz etkileri bulunmaktadır. Uzun süreli yani 1,2 ve 3 yıldan fazla süredir işsiz bireyler arasında kadınların oranı daha yüksek olması, kadınların dezavantajlı konumunu destekler niteliktedir (Biçerli, 2007: 479).

Tablo 2.9. İş Arama Süresi Faktörüne Göre İşsizler (15 + yaş) (%)

Yıllar	1--2 ay	3--5 ay	6--8 ay	9--11 ay	1--2 yıl arası	2--3 yıl arası	3 yıl ve üzeri	İş bulmuş başlamak için bekleyenler
1995	244	412	308	93	296	157	152	39
1996	235	246	238	93	301	194	154	46
1997	265	292	232	85	312	154	158	57
1998	291	310	241	79	357	142	127	62
1999	460	428	304	77	289	117	93	64
2000	530	392	164	50	192	73	45	51
2001	647	595	209	65	262	92	54	43
2002	707	583	280	100	429	174	94	97
2003	780	659	289	83	324	156	104	97
2004	490	515	312	106	456	256	206	43
2005	511	520	289	90	429	262	241	46
2006	562	533	272	82	414	216	192	57
2007	657	577	274	99	401	170	139	61
2008	775	688	308	98	410	167	118	48
2009	957	928	502	175	538	199	135	37
2010	906	724	375	142	533	208	124	35
2011	862	611	316	108	427	168	92	31
2012	826	646	291	99	401	147	72	36
2013	904	709	327	99	452	138	76	42
2014	1195	694	285	89	408	126	55	1
2015	1265	709	327	111	462	131	52	0
2016	1380	792	353	118	492	124	70	1
2017	1382	792	390	134	534	150	72	0
2018	1463	780	359	143	546	158	87	1

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İşgücü İstatistikleri (Erişim: 01.03.2019)

İş arayanların iş bulmak için bekledikleri zaman uzadıkça işsizlikten kaynaklı psikolojik etkiler artmakta, işsizlik kalıcı bir hale dönüşerek birçok işçinin iş bulma ümidini yitirmesine ve işgücü piyasası dışına itilmelerine de neden olmaktadır. 1-2 yıl arası işsizlerin oranları 2001 yılından itibaren hızla yükselmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 63-64).

Ülkemizde iş arayanların iş bulmak için bekledikleri sürelerle göre işsizlerin oranları incelendiğinde, 2000 yılından sonra sürekli artış olduğu görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PASİF İSTİHDAM POLİTİKASI KAPSAMINDA UYGULANAN İŞSİZLİK ÖDENEĞİNİN İŞSİZLİK ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: TÜRKİYE İÇİN ZAMAN SERİSİ ANALİZİ

3.1. Literatür Taraması

İşsizliğin, siyasal, toplumsal ve ekonomik yönden bir çok olumsuz etkileri bulunmaktadır. Ülkemizde uzun yıllardır işsizlik alanında farklı politikalar uygulanarak mücadele edilmesine ve ekonomide büyüme dönemleri yaşanmasına rağmen, işsizlik sorunu halen önemini korumaktadır.

Bu çalışmada, ülkemizde işsizlikle mücadele kapsamında yürütülmekte olan aktif ve pasif istihdam politikalarının, gündemdeki yerini korumaya devam eden işsizliğe etkileri incelenmesi hedeflenmiştir. İncelemede ekonometrik analizler kullanılacağı için Aktif İstihdam Politikaları ile ilgili yeteri kadar veri bulunmamasından dolayı Pasif İstihdam Politikası aracı olan İşsizlik ödeneği incelenmeye değer bulunmuştur. Uygulamanın başladığı 1999 yılından itibaren aradan geçen yıllarda söz konusu işsizlik sigortası ödeneğinin işsizlik üzerindeki etkileri üzerinde analizi konusunda literatürde yeterli çalışma bulunamamıştır.

Pasif İstihdam Piyasası Politikalarının işsizlik oranı üzerindeki etkisine ilişkin ampirik literatür; Moffitt (1985), Meyer (1990), Katz ve Meyer (1990) ve Card ve Levine'nin (2000) kılavuz niteliğindeki çalışmaları bulunmaktadır. Meyer (1990) çalışmasında, işsizlik ödeneğinin işsiz kalanın süreyi uzattığını ve rezervasyon ücretinin işsizlik ödeneğinin son aylarında azalmasından kaynaklı, ödeneğin bitme süresine doğru ödenekten faydalananların iş bulma ihtimallerinin hızlı bir şekilde arttığı bulunmuştur. Card ve Lvine de (2000) çalışmasında Probit ve Tobit modelleri kurarak, Moffitt (1985), Katz ve Meyer (1990) ise çalışmalarda Kaplan-Meier tahmincisi kullanılarak risk tahminleri yapılmış, neticesinde işsizlik sigortası ödeneği faydalanma süresindeki artışın işsizlik süresini artırdığı tespit edilmiş ancak işsizlik ödeneği ödemelerinin işsizlik oranları üzerindeki etkisi ölçülememiştir. Maki ve Spindler (1975) çalışmasında, iki aşamalı küçük kareler yöntemini kullanarak işsizlik ödeneğindeki artışın işsizlik oranını önemli ölçüde artırdığını ortaya koymuştur. Topel (1983) çalışmasında, ampirik bulgulara dayanarak,

işsizlik sigortası ödeneklerinde %10'luk bir artışın, işsizlik oranında %8.8'lik bir artışa neden olabileceğini ortaya koymuştur.

Juradja ve Tannery (2003) işsizlik ödeneği ödemeleri ile işsizlik oranı arasında anlamlı bir ilişki tespitinde bulunamamış, Fredriksson ve Söderström (2008) Valetta ve Kuang (2010), Aaronson, Mazumder ve Schechth (2010), Rothstein (2011), Nakajima (2012), Absar, Bui ve Young (2013), Hagedorn, Karahan Manovskii ve Mitman (2013), Figura ve Barnichon (2014), Marinescu (2014) çalışmalarında işsizlik ödeneği ödemelerinin işsizlik oranı üzerinde artırıcı etkisi olduğu bulgusuna ulaşmıştır.

İşsizlik ödeneğinin, cömert olduğu sistemlerde, işsiz bireyleri tembelliğe sevk ederek iradi (gönüllü) işsizliğe yol açabileceği çoğu çalışmaya etken olmuştur. Söz konusu çalışmalarda işsizlik ödeneğinin iş arama çabası ve işsizlik üzerindeki etkileri incelenmiş, çoğunlukla işsizlik ödeneğinin iş arama yoğunluğunu azalttığını ifade etmişlerdir. Holen (1977), en küçük kareler yöntemini kullanarak işsizlik sigortası ödeneğinin işsiz kalan süre üzerindeki etkisini incelemiş ve ödenek miktarındaki artışın işsiz kalan süreyi artırdığını ifade etmiştir. Moffitt ve Nicholson (1982), çalışmada maksimum olabilirlik yöntemini kullanarak, bağlama oranındaki yüzde 10'luk bir artışın işsiz kalan süreyi 0,4 hafta artırdığını bulmuştur. Shavell ve Weiss (1979), Topel (1983), Meyer (1990) çalışmalarında, işsizlik ödeneklerinin artırılmasının çalışma ve iş arama çabalarını azaltarak, işsizlik üzerinde olumsuz etkiler yaratacağı yönündedir. Card ve Levine (1998) çalışmada, işsizlik ödeneğindeki artışın ödenekten yararlanma süresini artırdığını ortaya koymuştur.

Devletin son yıllarda uyguladığı aktif-pasif istihdam politikalarına rağmen özellikle son yıllarda ülkemizde ciddi oranda işsizlik artışı yaşanmaktadır. Yaşanan işsizlik artışının her ne kadar içsel ve dışsal çeşitli sebepleri olsa da pasif istihdam politikalarının bu sebeplere yönelik olumlu-olumsuz etkisi konusunda yeterli çalışma bulunmamaktadır.

Ülkemizde işsizlik ödeneğinin işsizlik üzerindeki etkilerinin incelendiği çalışma oldukça az bulunmaktadır. Parasız ve Bildirici (2002) Modern Emek Ekonomisi adlı kitabında, işsizliğin artış sebeplerinden birinin işsizlik sigortası olduğu, yapılan çalışmalarda eksik istihdam süresiyle işsizlik sigortası arasındaki ilişki üzerine yoğunlaştığını, hatta kimi iktisatçılara göre işsizlik sigortasının, kimi işverenleri geçici işten çıkarmalara ve bireyleri düzensiz çalışma hayatına teşvik ettiğini belirtmektedir. Sürücü (2014), Almanya ve Türkiye'de yürütülmekte olan Pasif İstihdam Politikalarının işsizlik üzerindeki etkilerini irdelemiş ve geniş bir kitleyi kapsamaması amacıyla devlet

politikası haline getirilmesi önerisinde bulunmuştur. Durusoy Öztepe ve Akbaş (2016) Balkan ülkeleri ve Türkiye’de yürütülmekte olan Pasif İstihdam Politikası olan işsizlik sigortasının işsizlik üzerindeki etkilerini incelemiş ve işsizlik sigortasının esnekleştirilmesi ve güvencesizleşme konularında süre açısından iyileştirilmesini önermiştir. Türkiye literatürünün de önemli sayılabilecek bir çalışma, Yüksel Bayraktar ve Yaşar Yaşarlar’ın eseri olan “*Pasif iş gücü piyasası politikalarının işsizliğe etkileri: küresel kriz sonrası Türkiye Dönemi*” çalışmasıdır. Çalışmada, Bayraktar ve Yaşarlar (2017) yaptıkları araştırmada pasif işsizlik sigortası uygulamalarının işsizlik üzerindeki etkileri incelenmişlerdir. Çalışmada ekonometrik model kurulmuş, yapılan eşbütünleşme analizlerinde; toplam pasif istihdam piyasası politikaları ödemeleri işsizlik oranını kısa dönemde artırdığı, uzun dönemde ise anlamlı bir etkisi bulunmadığına, ayrıca Pasif İstihdam Piyasası Politikaları program bazında ise uzun dönemde işsizlik sigortası fonu ödemelerinin işsizlik oranını artırdığı bulgusuna ulaşmışlardır. Çalışma sonucunda pasif istihdam politikalarına devam edilmesi, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının hafifletilmemesi, işsizlik sigortası fonundan yapılan harcamaların pasif istihdam politikalarından daha çok aktif istihdam politikalarına kaydırılması önerilmiştir.

3.2. Ekonometrik Yöntem

2008.Q1-2019.Q1 dönemi için işsizlik ödeneği, kapasite kullanım oranı ve enflasyon değişkenleri ile işsizlik oranı değişkeni arasındaki ilişkiyi tespit edebilmek için ilk aşamada klasik durağanlık testleri olan Dickey-Fuller test ve Philips-Perron test uygulanmıştır. Veri periyodunda finansal kriz dönemleri yer aldığı için yapısal kırılmaları göz önüne alan testlere de yer verilmiştir. Yapısal kırılmalı durağanlık testlerinden Kapetanios (2005) çoklu yapısal kırılmalı birim kök testi uygulanmıştır. İkinci aşamada eşbütünleşme ilişkisi Maki (2012) çoklu yapısal kırılmalı eşbütünleşme testi ile uzun dönem katsayı analizleri ise Tam Değiştirilmiş En Küçük Kareler Yöntemi (Fully Modified Ordinary Least Square: FMOLS) ile gerçekleştirilmiştir. Son olarak ise, Granger Nedensellik Analizi uygulanmıştır.

3.3. Modelin Amacı ve Önemi

Çalışmanın uygulamasının temel amacı Türkiye’de pasif istihdam politikası kapsamında uygulanan işsizlik sigortası uygulamasının işsizlik üzerindeki etkisini analiz etmektir. Analiz 2008.Q1-2019.Q1 dönemini kapsamaktadır. Uygulamanın 2008 yılından

başlamasının temel nedeni küresel finansal kriz döneminden günümüze kadar işsizlik sigortası uygulamasının işsizlik üzerindeki etkilerini ortaya çıkarmaktır.

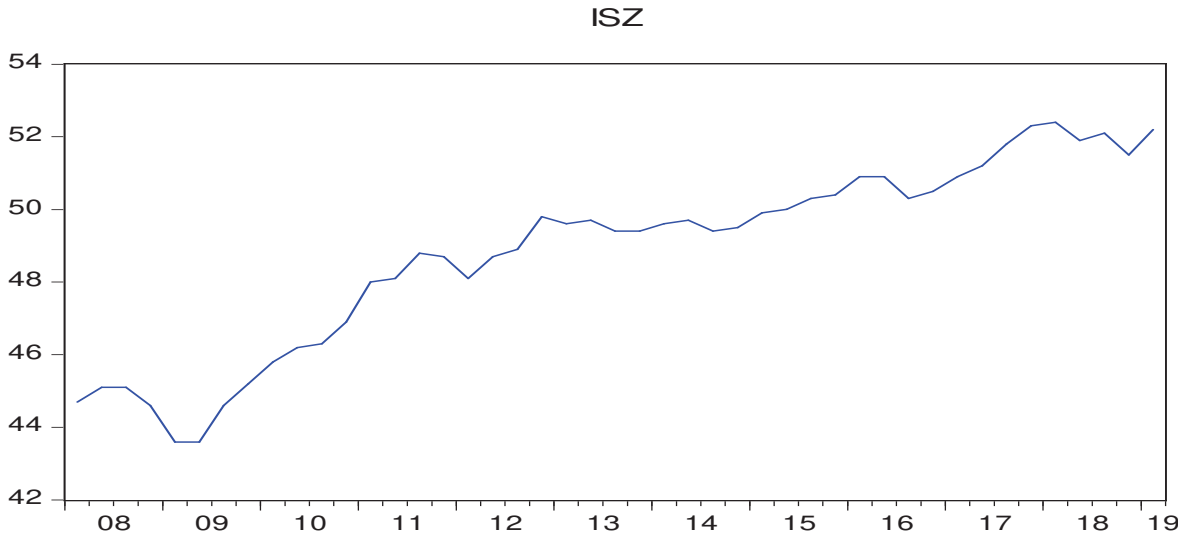
3.4. Verilerin Tanıtımı

Çalışmada, işsizlik ödeneği, kapasite kullanım oranı ve enflasyon değişkenleri ile işsizlik oranı değişkeni arasındaki uzun ve kısa dönemli ilişkileri ele alınacaktır. Veriler www.oecd.org, www.iskur.gov.tr ve www.tcmb.gov.tr veri bankalarından oluşturulmuştur. Analiz periyodu tüm verilerin ortak noktada başladığı dönem olarak [2008.Q1-2019.Q1] olarak çeyrek dönemlik ele alınmıştır. Analizler Gauss kodları ve Eviews 10.0 sürümü yardımıyla elde edilmiştir. Modelde yer alan değişkenler Tablo 3.1’de verilmiştir.

Tablo 3.1: Analizde Kullanılan Değişkenlerin Tanıtımı

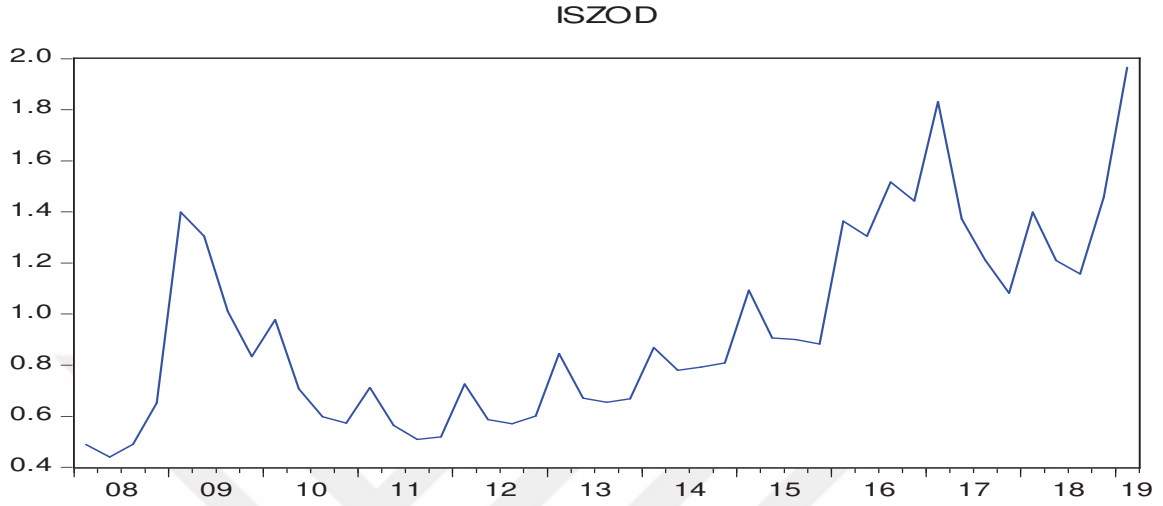
Değişken	Gösterimi	Tanımı
İşsizlik Oranı (%)	ISZ	Bağımlı değişken
İşsizlik Ödeneği/GSYİH (%)	ISZOD	Bağımsız değişken
Kapasite kullanım Oranı (%)	KKO	Kontrol değişkeni
Enflasyon (%)	ENF	Kontrol Değişkeni

Değişkenlerin zaman içindeki seyrine yönelik grafikler aşağıdadır:



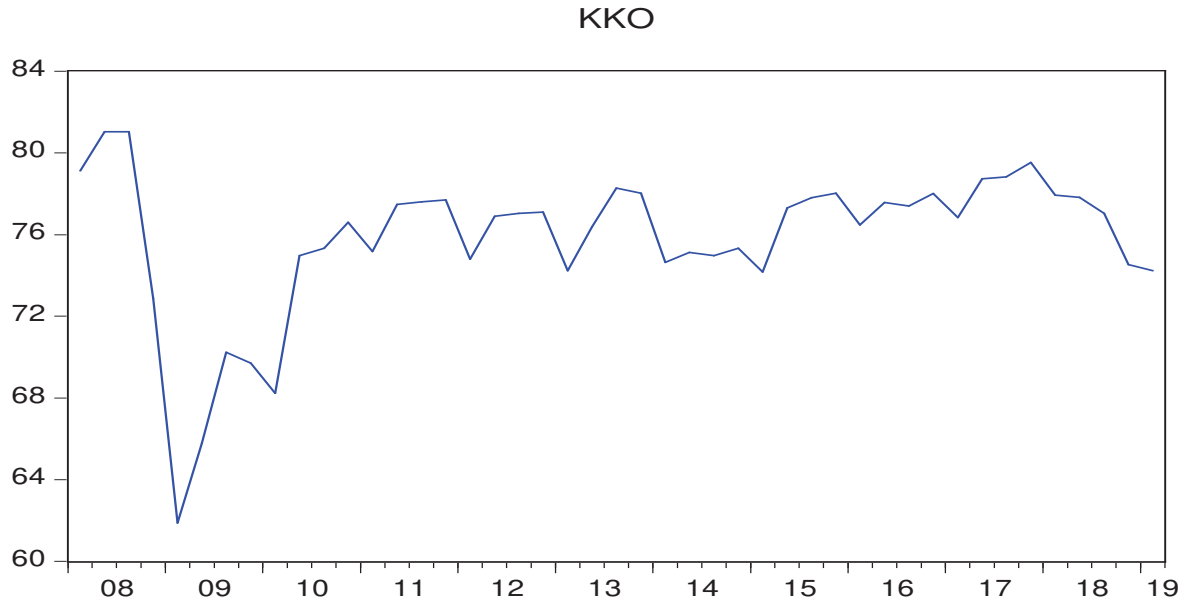
Grafik 3.1: ISZ değişkeni için [2008.Q1-2019.Q1] dönemi grafiği

İşsizlik oranı değişkeni küresel finansal kriz döneminin etkilerinin çarpıcı yaşandığı 2009.Q1 ile ayrıca döviz hareketlerinin yaşandığı 2012.Q1, 2013.Q4, 2014.Q4, 2016.Q3 ve 2018.Q3 dönemlerinde inişler göstermiş, genel seyri içinde artış ve azalış eğilimleri sergilemiştir.



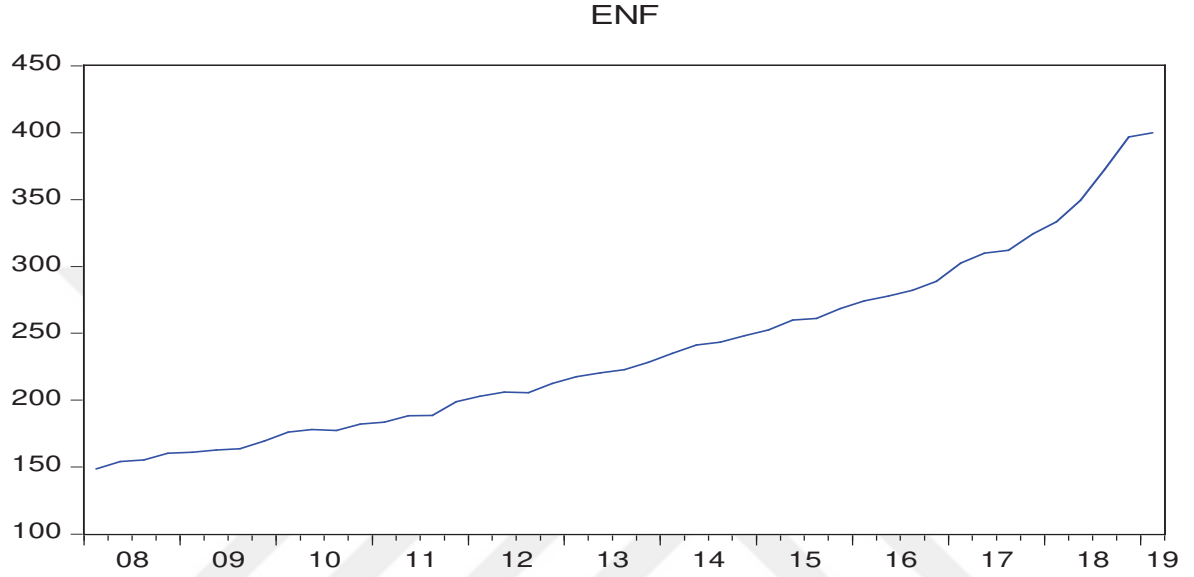
Grafik 3.2: ISZOD değişkeni için [2008.Q1-2019.Q1] dönemi grafiği

İşsizlik Ödeneği/GSYİH oranı değişkeni küresel finansal kriz döneminin etkilerinin çarpıcı yaşandığı 2008.Q3, 2009.Q4 ve 2010.Q3 ile ayrıca dönemsel ve ekonomik hareketliliklerin yaşandığı 2011.Q1, 2012.Q1, 2013.Q4, 2014.Q4, 2016.Q3 ve 2018.Q3 dönemlerinde inişler göstermiş, genel seyri içinde artış ve azalış eğilimleri ile istikrarsız bir yapı sergilemiştir.



Grafik 3.3: KKO değişkeni için [2008.Q1-2019.Q1] dönemi grafiği

Kapasite kullanım oranı değişkeni küresel finansal kriz döneminin etkilerinin çarpıcı yaşandığı 2009.Q1 ve 2010.Q2 ile ayrıca dönemsel ve ekonomik hareketliliklerin yaşandığı 2011.Q1, 2012.Q1, 2013.Q4, 2014.Q4, 2016.Q3 ve 2018.Q3 dönemlerinde inişler göstermiş, genel seyri içinde artış ve azalış eğilimleri ile istikrarsız bir yapı sergilemiştir.



Grafik 3.4: ENF değişkeni için [2008.Q1-2019.Q1] dönemi grafiği

Enflasyon oranı değişkeni ele alınan periyod boyunca dalgalanmalı, ama sürekli artış eğilimi taşıyan bir yapı göstermiştir.

Tablo 3.2: Değişkenlere Yönelik Tanımsal İstatistik Bilgiler

İstatistikler	ISZ	ISZOD	KKO	ENF
Ortalama	48.81333	0.943431	75.77111	237.7929
Medyan	49.50000	0.845677	76.90000	222.8500
Maksimum	52.40000	1.966026	81.03000	399.8600
Minimum	43.60000	0.440627	61.87000	148.6800
Std. Sapma	2.542333	0.379794	3.692643	67.64105
Korelasyon matrisi				
		FISZOD	FKKO	FENF
	FISZOD	1.000000	-0.734669	0.068374
	FKKO	-0.734669	1.000000	-0.129003
	FENF	0.068374	-0.129003	1.000000

Tablo 3.2’de değişkenlere yönelik bazı istatistik bilgileri sunulmuştur. Korelasyon matrisinde, birinci mertebe fark için değişkenlerin durağan oldukları ve bu mertebede analizlerin yapılacağı nedeniyle “F” gösterimi ile birinci farkların korelasyon katsayıları sunulmuştur.

Yeni dönem literatürde değişkenlerin mevsimsellikten arındırılması için farklı mevsimsel filtreler logaritma alma işlemine göre daha etkili görülmektedir. Eviews 10.0 sürümü içinde oldukça güçlü filtreler mevcuttur. En çok kullanılanlar arasında Hodrick ve Prescott (1997) tarafından önerilen filtre, yönseme parçasının zaman içinde yavaşça değişmesine izin vermektedir. Bu filtre yeni dönem literatürde bazı eleştiriler aldığı için çalışmada yer verilmemiştir. Toplam ve çarpan şekilleri olan Census X-12 mevsimsel yöntemleri, ABD Sayım Bürosu’nun, yayınladığı verilerdeki mevsimselliği yok etmek için kullandığı yöntemlerdir (Alper ve Aruoba, 2001: 35). Bu çalışmada “U. S. Department of Commerce ve U. S. Census Bureau” tarafından geliştirilen standart Census X-12 prosedürü Eviews yazılımı aracılığıyla serilere uygulanmıştır.

Genel olarak trend, mevsimsel hareketler, konjonktürel hareketler ve rastsal hareketlerin bileşiminden oluşan zaman serileri, frekansına göre söz konusu bileşenlerin tümünü ya da bir bölümünü bünyesinde bulundurabilmektedir. Serilerin sahip oldukları bu bileşenler serilerin durağanlık özelliklerini etkilemektedir. Seriler üzerinde uygulamalı çalışmalar yapmadan önce mutlaka serinin hangi bileşenin etkisi altında olduğu tespit edilmeli ve gerekli düzeltmelerden sonra analiz aşamasına geçilmelidir. Zaman serileri kullanımı ile yapılan ekonometrik çalışmalarda serilerin durağan olup olmadıklarının belirlenmesi oldukça önemlidir. Durağanlık etkin ve tutarlı tahminler için gerekli bir koşuldur.

3.5. Geleneksel Birim Kök Testi Sonuçları

İktisadi zaman serilerinin durağanlığı için geleneksel testler Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) (1981) ve Phillips-Perron (PP) (1988) testleri olmaktadır. Serilerin durağanlık sınaması; sabit terimin bulunduğu “sabitli” model, sabit terim ve trendin her ikisinin de bulunmadığı “sabitli” model ile hem sabit hem de trendin bulunduğu “trendli ve sabitli” model çerçevesinde incelenmiştir. Bu incelemede serilerin düzey değerlerinde durağan olmadığı görülmüştür. Bu nedenle tüm serilerin birinci farkları alınmıştır. Seriler, birinci farkın alınmasıyla durağan hale gelmiştir.

Tablo 3.3 : Değişkenler için Durağanlık Test Sonuçları

Değişkenler	ADF Test		PP test	
	Düzey	Birinci mertebe fark	Düzey	Birinci mertebe fark
	Trend+sabit	Sabit	Trend+sabit	Sabit
ISZ	0.154	0.000*	0.165	0.005*
ISZOD	0.178	0.007*	0.192	0.000*
KKO	0.205	0.000*	0.216	0.000*
ENF	0.158	0.003*	0.171	0.000*
*MacKinnon (1996) tablosuna göre durağan değişken <i>Değişkenler için durağanlık analizleri yapılırken seriler mevsimsel etkilerden arındırılmış, model seçiminde trend ve sabit bileşenleri anlamlı olduğu sürece modele katılmıştır. Gecikme uzunluğu seçiminde otokorelasyonun kalktığı minimum gecikme uzunluğu seçilmiştir.</i>				

Modeldeki değişkenlerinin birinci farklarında birim kök içermemesi değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişkinin incelenmesine olanak sağlamıştır. Değişkenlerin ADF ve PP durağanlık test sonuçlarına göre ele alınan tüm değişkenler birinci farkta $I(1)$ durağan çıkmıştır.

3.6. Kapetanios (2005) Çoklu Yapısal Kırılmalı Birim Kök Testi

Bir zaman serisi, analiz dönemi içinde, farklı dönemlerde, değişik deterministik trendler etrafında durağan olabilir. Bu değişiklikler; sabit terimde ve/veya eğimde meydana gelen yapısal farklılaşmalardan (kırılmalardan) kaynaklanabilir. Bu kırılmalara; savaş, barış, doğal afetler, terör olayları, politika değişiklikleri ve ekonomik krizler neden olabilir. Bu yapısal kırılmaları dikkate almadan yapılan birim kök analizleri, hatalı sonuçlar verebilir ve testin gücünü azaltır (Perron, 1989). Bununla birlikte, Perron (1989), yapısal kırılmaların varlığı durumunda, standart Augmented Dickey Fuller (ADF) testlerinin, birim kök hipotezini reddedememe, yani durağan olan serileri durağan değil biçiminde değerlendirme eğiliminde olduğunu ifade etmiştir.

Birim kök sınamasında muhtemel yapısal kırılmaların dikkate alınmaması, hatalı sonuçlara ulaşılmasına neden olmaktadır. Yapısal kırılmaları da göz önünde bulundurarak yapılan birim kök testleri Perron (1989) ile başlamış, Zivot ve Andrews (1992), Lumsdaine ve Papeli (1997), Perron (1997) ve Lee ve Strazicich (2003) ile sürmüştür. Bu testler genel

olarak seride bir ya da iki yapısal kırılmaya izin verirken Kapetanios (2005) yönteminde çoklu yapısal kırılmaya kadar izin verilmekte ve yapısal kırılma tarihleri içsel olarak belirlenmektedir. Bu testte kullanılan model aşağıdaki gibidir (Kapetanios, 2005: 124):

$$y_t = a_0 + a_1 t + \beta y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \gamma_i \Delta y_{t-i} + \sum_{i=1}^m \varphi_i DU_{i,t} + \sum_{i=1}^m N_i DT_{i,t} + \epsilon_t \quad (3.1.)$$

$$DU_{i,t} = \begin{cases} 1 & t > T_{b,i} \\ 0 & t \leq T_{b,i} \end{cases} \quad ve \quad DT_{i,t} = \begin{cases} t - T_{b,i} & t > T_{b,i} \\ 0 & t \leq T_{b,i} \end{cases} \quad (3.2)$$

Burada DU ; sabit terimde, DT ise trendde oluşan yapısal kırılmayı gösteren kukla değişkendir. Testin boş hipotezi; *"Yapısal kırılmalar altında seri durağan değildir"* şeklindedir.

Bu testte; her bir dönem, muhtemel bir yapısal kırılma tarihi olarak değerlendirilmekte, hata terimlerinin kareleri toplamı minimum olan modeldeki kukla değişkeninin belirttiği tarih ilk kırılma tarihi olarak alınmaktadır. Modele eklenen ilk kırılma tarihiyle birlikte ikinci yapısal kırılma tarihi araştırılır. Bu aşama m kırılma tarihine kadar devam etmekte ve minimum T - istatistiğini veren modelin yapısal kırılma sayısı ve tarihi rapor edilmektedir (Capistrán ve Ramos-Francia, 2009).

Tablo 3.4: Kapetanios (2005) Birim Kök Testi Sonuçları

<i>Değişkenler</i>	<i>τ- istatistiği</i>	<i>Kritik Değerler</i>			<i>Yapısal Kırılma Tarihi</i>
		<i>%1</i>	<i>%5</i>	<i>%10</i>	
ISZ	-3.087	-5.261	-4.775	-4.354	2009Q1, 2012Q1,2014Q4,2016Q3, 2018.Q3
ISZOD	-3.742	-5.387	-4.852	-4.445	2009Q2, 2012Q1,2014Q4,2016Q3, 2018.Q3
KKO	-4.125	-5.541	-5.116	-4.972	2009Q1, 2012Q1,2013Q1,2016Q3, 2018.Q2
ENF	-3.901	-5.655	-4.886	-4.527	2008Q3,2009Q3,2014Q1,2017Q4, 2018.Q1
Δ ISZ	-14.732*	-6.542	-6.118	-5.803	-
Δ ISZOD	-15.044*	-6.376	-6.099	-5.936	-
Δ KKO	-12.842*	-6.742	-6.137	-5.284	
Δ ENF	-13.841*	-6.336	-6.289	-5.502	

* %5 anlamlılık düzeyinde serilerin durağanlıklarını ve Δ gösterimi birinci mertebe farkı belirtmektedir.

Test istatistikleri Gauss programı için yazılmış kodlarla elde edilmiştir. Kritik değerler, bootstrap yardımıyla 1000 yineleme ile elde edilmiştir. Test yöntemi olarak, yapısal kırılma sayısını veri setine göre belirleyen, sabitte ve trendde yapısal kırılmaya izin veren model seçilmiştir. Serilerdeki gerçek yapısal kırılma noktalarını tespit edebilmek için sadece serilerin düzey değerlerinde belirlenen yapısal kırılma tarihleri rapor edilmiştir.

Tablo 3.4'deki sonuçlar incelendiğinde; serilerin düzeyde durağan olmayıp, birinci farkı alındığında durağan hale geldikleri, yani oldukları görülmektedir. Test yöntemi tarafından tespit edilen yapısal kırılma tarihlerine bakıldığında; 2008 küresel ekonomik krizi etkisi, son olarak 2012, 2014, 2016 ve 2017'deki döviz dalgalanmalarının etkilerini görmek mümkündür.

3.7. Maki (2012) Çoklu Yapısal Kırılmalı Eşbütünleşme Analizi

Eşbütünleşme denkleminde yapısal kırılmaların varlığını göz önünde bulundurmaksızın yapılan eşbütünleşme testleri, sapmalı sonuçlar verebilmektedir. Eşbütünleşme denkleminde yapısal kırılmaların varlığını göz önünde bulunduran ilk çalışmalar Gregory ve Hansen (1996) ile başlamış, Hatemi-J (2008) ve benzeri çalışmalarla devam etmiştir.

Maki (2012), bir yapısal kırılmalı Gregory ve Hansen (1996) ve iki yapısal kırılmalı Hatemi-J (2008) eşbütünleşme testlerini eleştirerek yapısal kırılmanın içsel olarak belirlendiği ve beş yapısal kırılmaya izin veren bir yöntem geliştirmiştir. Modelin boş hipotezi; seriler arasında eşbütünleşmenin olmadığı yönündedir. Maki (2012), yapısal kırılmalar altında seriler arasındaki eşbütünleşme ilişkisini dört farklı modelle ele almıştır. Testin çalışma algoritmasında; her bir dönem muhtemel bir kırılma noktası olarak alınmakta, t istatistikleri hesaplanmakta ve t 'nin minimum olduğu noktalar, kırılma noktası olarak kabul edilmektedir. Bu yöntemde analize alınacak bütün serilerin $I(1)$ olması gerekmektedir. Maki (2012), yapısal kırılmaların varlığı durumunda seriler arasında eşbütünleşme ilişkisi olup olmadığını test edebilmek için, dört farklı model geliştirmiştir. Bu modeller (Göçer vd., 2013: 10-11);

Model 0: Sabit terimde kırılmaya izin verilen trendsiz model,

Model 1: Sabit terimde ve eğimde kırılmaya izin verilen trendsiz model,

Model 2: Sabit terimde ve eğimde kırılmaya izin verilen trendli model,

Model 3: Sabit terimde, eğimde ve trendde kırılmaya izin verilen modeldir.

$$Model\ 0: y_t = \mu + \sum_{i=1}^k \mu_i K_{i,t} + \beta x_t + u_t$$

$$Model\ 1: y_t = \mu + \sum_{i=1}^k \mu_i K_{i,t} + \beta x_t + \sum_{i=1}^k \beta_i x_i K_{i,t} + u_t$$

$$Model\ 2: y_t = \mu + \sum_{i=1}^k \mu_i K_{i,t} + \gamma x + \beta x_t + \sum_{i=1}^k \beta_i x_i K_{i,t} + u_t$$

$$Model\ 3: y_t = \mu + \sum_{i=1}^k \mu_i K_{i,t} + \gamma t + \sum_{i=1}^k \gamma_i t K_{i,t} + \beta x_t + \sum_{i=1}^k \beta_i x_i K_{i,t} + u_t (3.3.)$$

Testin boş hipotezi; “Yapısal kırılmalar altında seriler arasında eşbütünleşme ilişkisi yoktur” şeklindedir. Bu hipotezi test etmek için gerekli olan kritik değerler, Monte Carlo simülasyonu ile hesaplanmış ve Maki’de (2012) verilmiştir.

Tablo 3.5: Maki (2012) Eşbütünleşme Testi Bulguları

FISZ=f(FISZO, D, FKKO, FENF)	Test İstatistiği	%1	%5	%10	Kırılma Tarihi
Model 0	-9.631*	-5.913	-5.673	-5.437	2009Q1, 2012Q2,2014Q4,2016Q3, 2018.Q3
Model 1	-8.874*	-6.590	-5.482	-5.508	2009Q2, 2012Q2,2014Q4,2016Q1, 2018.Q3
Model 2	-9.205*	-6.725	-5.863	-5.321	2009Q1, 2012Q1,2013Q1,2016Q3, 2018.Q2
Model 3	-8.771*	-6.856	-6.399	-5.487	2008Q3,2009Q3,2014Q1,2017Q2, 2018.Q1

Not: (F) gösterimi birinci mertebe farkı belirtmektedir.

Tablo 3.3’teki sonuçlar incelendiğinde, test istatistiği değerleri tablo değerlerini geçtiği için seriler arasında eşbütünleşme ilişkisinin var olduğu ve H_1 hipotezinin kabul edildiği görülmektedir. Yani bu seriler, uzun dönemde birlikte hareket etmektedir. Diğer aşamada, seriler arasındaki uzun dönem eşbütünleşme katsayılarının tahminine geçilmiştir.

3.8. Uzun Dönem Eşbütünleşme Katsayılarının Tahmini

Bu çalışmada uzun dönem eşbütünleşme katsayıları FMOLS (Full Modified OLS) yöntemiyle incelenmiştir. Phillips ve Hansen (1990) göre, FMOLS yöntemi; değişkenlere ait denklemlerin hata terimleri arasındaki eş-anlı ilişkileri dikkate aldığından, ikinci derece sapmaları da gidermektedir.

FMOLS tahmincisi, standart tahmincilerde meydana gelen diagnostik sorunları gidermektedir. Bu yöntem içsellik ve otokorelasyon sorununu dikkate alarak OLS’nin geliştirilmesiyle elde edilmiştir. Ayrıca, OLS tahmincisinin eşbütünleşik denklemlerin optimal değerlerini hesaplamada ortaya çıkan yetersizliğini gidermek için FMOLS’de asimptotik sapmalı ve dışsallık varsayımı kullanılmıştır (Chen ve Huang, 2013). FMOLS tahmin sonuçları Tablo 3.5’ de verilmiştir.

Tablo 3.6: FMOLS Uzun Dönem Eş Bütünleşme Katsayı Tahminleri

Bağımlı Değişken: FISZ	Kat sayı	St hata	t-İstatistiği	Olasılık Değeri (p)
FISZOD	0.2065	0.0479	4.3112	0.000*
FKKO	-0.1274	0.0335	-3.8029	0.001*
FENF	0.1063	0.0272	3.9081	0.000*
Sabit	0.2743	0.0845	3.2461	0.000*
$R^2=0.603$, $DW=2.08$, $J-B=0.164$, Harvey Test (p)= 0.274				

Not:* %5 anlam düzeyinde istatistiksel olarak anlamlılığı, JB; Jarque-Bera normallik testi olasılık değerini ifade etmektedir. Tahminlerdeki otokorelasyon ve değişen varyans sorunları, Newey-West yöntemi ile giderilmeye çalışılmıştır.

Tablo 3.6 sonuçlara göre; ele alınan bağımsız değişkenler bağımlı değişken ISZ'yi istatistik anlamlı olarak etkilemektedir. ISZOD değişkeni ve ISZ arasında istatistik anlamlı pozitif yönlü ilişki vardır. ISZOD değişkeni 1 br. arttığında, ISZ değişkeni 0.20 br. artış göstermektedir. KKO değişkeni 1 br. arttığında, ISZ değişkeni 0.12 br. azalacaktır, negatif yönlü ilişki söz konusudur. ENF değişkeni 1 br. arttığında, ISZ değişkeni 0.10 br. artacaktır, pozitif yönlü ilişki bulunmaktadır.

Modelde de belirtildiği gibi uzun dönemde işsizlik ödeneği ödemelerinin işsizlik oranı üzerindeki etkilerine bakıldığında anlamlı ilişki bulunmuş olup işsizlik oranlarının artmasında kısıtlı da olsa (%20) işsiz bireylerin faydalandığı işsizlik sigortası ödeneğinin sebep olduğu görülmektedir. İşsizlik ödeneği almakta olan bireyler iş bulsa bile ödeneğin kesilmemesi için sigortasız çalışmak istemeleri yani kayıt dışı istihdama sebep olmaktadır. Bu da işsizlik ödeneğinden yararlanma süresi on aya kadar çıkabildiğinden (uzun dönemde) işsizlik oranlarının düşmesine değil tam tersi artmasına neden olan faktörlerden biri olduğu düşünülmektedir.

Ayrıca bireyler, işsizlik ödeneğinden faydalandığı süre içerisinde yeni bir iş bulmak için çok fazla çaba harcamamaktadırlar. Bulsalar bile kabul etme eğilimleri düşük olmaktadır. Bu durum yani ödenek aldığı müddetçe iş arama konusunda agresif olmayıp pasif konumda bulunmasına sebep olmakta ve işsizlik oranlarına pozitif etki yapmaktadır. Pozitif etki dışında bireylerde vasıf erezyonuna neden olmakta ve daha sonra iş bulma sürecinde zorluk yaşayarak yeniden mesleki eğitime katılmalarına gereksinim duyulduğu için kaynak israfına da yol açmaktadır. Yaşanan vasıf erezyonu kişilerin piyasayla uyumlu hale gelmesini azalttığından dolayı iş bulma sürecini uzatmakta olduğu

için uzun dönemde işsizlik oranlarını arttırıcı faktörler arasında olabileceği düşünülmektedir.

İşsizlik ödeneği alan birey, uzun dönemde bazı yeteneklerini kaybedecek bu yetenek kaybı daha yüksek ücretle iş bulma ihtimalini azaltarak iş arama yoğunluğunu düşürecek, daha az iş teklifiyle karşılaşmasına neden olacaktır. Uzun dönemde işsizlik ödeneği alan işsiz birey bazı yeteneklerini kaybedecek çalışmaya başlasa bile bu işler önceki vasıf düzeyinin altında kalacak olması eksik istihdamı gündeme getirmekte yani işsizlik ödeneğinin eksik istihdama yol açtığı diyebileceğiz.

Bir başka durum ise işsizlik ödeneği şartları oluştuğunda bu durum geçici işten çıkarmalara ve düzensiz çalışma hayatı yani kayıt dışılığı teşvik edeceğinden buna yatkın bireyler bu süreci suistimal etme durumları bulunacağından işsizlik ödeneği buna yatkın kişileri işlerini terk etmeye özendirici olabilecektir. Örneğin şartlar oluştuğunda; işveren ve işçi anlaşıp işsizlik ödeneğini bir finansman kaynağı olarak kullanabilme ihtimalleri ortaya çıkarabilir (Parasız ve Bildirici, 2002: 300-302).

Modelin uzun dönem sonuçları incelendiğinde üretimin temel belirleyici değişkeni olan kapasite kullanım oranı ile işsizlik arasında ters (negatif) yönlü bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye ekonomisinde üretim artışının temel belirleyicisi olan istihdamın uzun dönemde kapasite kullanım oranlarını artırarak işsizliği azalttığını göstermektedir. Uzun dönemde kapasite kullanım oranlarında 1 (bir) birimlik artış işsizlik oranlarını üzerinde 0,12 birimlik azalışa neden olmaktadır.

Modelin son bağımsız değişkeni olan ve bir ülkedeki fiyatlar genel seviyesindeki sürekli ve düzenli artışı gösteren enflasyon ile işsizlik arasında pozitif yönlü bir ilişki söz konusudur. Bu ilişki iktisat literatüründe önemli bir yere sahip olan Philips Eğrisinin tersi bir durumu açıklamaktadır. Philips Eğrisine göre bir ekonomide enflasyon oranlarının bir noktaya kadar artışı işsizlik oranlarını doğal işsizlik oranına kadar düşürmekte doğal işsizlik oranına geldiğinde ise bu sabit kalmaktadır. Bu durum daha çok talep enflasyonun yaşandığı durumlarda geçerli olmaktadır. Türkiye ekonomisinde üretim dışı bağımlı olduğundan ve döviz kurunun zaman içinde artması üretim maliyetlerini arttırdığından enflasyon oranlarını artırmakta ancak üretim maliyetlerindeki artış aynı zamanda işsizliği arttırdığından arz enflasyonu ile işsizlik arasında pozitif yönlü bir ilişkinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenden dolayı modelin sonuçlarına göre uzun dönemde enflasyon oranında meydana gelen 1 (bir) birimlik artış işsizliğin 0,10 birim artması ile sonuçlanmaktadır.

3.9. Kısa Dönem Analizi: Hata Düzeltme Modeli

Eşbütünleşik seriler arasında kısa dönemde meydana gelen nedensellik ilişkisinin belirlenmesinde hata düzeltme teriminden yararlanılarak bilgi elde edilmektedir. Kısaca, bağımsız değişkende meydana gelen dengesizliğin bir sonraki dönemde ne kadarının düzeltileceğini gösteren hata düzeltme modelidir. Kısa dönem analizinde, farkı alınmış serilerin gecikmelileri ve uzun dönem analizinden elde edilen hata terimi serisinin bir dönem gecikmeli değeri (ErrorCorrectionTerm: ECT_{t-1}) kullanılmaktadır.

Tablo 3.7: Kısa Dönem Hata Düzeltme Modeli Katsayı Tahminleri

Bağımlı değişken:	Katsayı	t-İstatistiği	Olasılık Değeri(p)
ΔISZ			
$\Delta ISZOD$	0.1742	5.8421	0.000*
ΔKKO	-0.1098	-4.3756	0.001*
ΔENF	0.0942	5.2237	0.000*
ECT_{t-1}	-0.3514	-4.8832	0.016*
Sabit	0.3721	5.0746	0.000*
$R^2=0.517$, $DW=2.09$, $J-B=0.327$, Harvey test(p)=0.295			

Not: * %5 anlam düzeyinde istatistiksel olarak anlamlılığı, JB;Jarque-Bera normallik testi olasılık değerini ifade etmektedir. Tahminlerdeki otokorelasyon ve değişen varyans sorunları, Newey-West yöntemi ile giderilmeye çalışılmıştır.

Tablo 3.7’de hata düzeltme teriminin katsayısı negatif ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Yani; modellerin, hata düzeltme mekanizması çalışmaktadır. Bu durumda uzun dönemde beraber seyreden seriler arasında kısa dönemde meydana gelen sapmaların %35.1’i ortadan kalkmakta ve seriler tekrar uzun dönem denge değerine yakınsamaktadır. Yani; kısa dönemde ortaya çıkan sapmalar (her yıl %35.1’lik kısmı giderilerek) ortadan kalkmakta ve değişkenler tekrar uzun dönemde denge değerine yaklaşmaktadır. Ele alınan bağımsız değişkenler kısa dönem ilişki modelinde de istatistik anlamlı ve önemli çıkmıştır. Uzun dönem katsayılarından daha düşük etki değerleri elde edilmiştir. Bu durumda, bağımsız değişkenlerdeki artış kısa dönemde daha düşük, uzun dönemde daha yüksek etkiler yaratmaktadır.

Modelde de belirtildiği gibi kısa dönemde işsizlik ödeneği ödemelerinin işsizlik oranı üzerindeki etkilerine bakıldığında anlamlı ilişki bulunmuş olup işsizlik oranlarının artmasında kısıtlı da olsa (%17) işsiz bireylerin faydalandığı işsizlik sigortası ödeneğinin

sebebi olduğu görülmektedir. İşsizlik ödeneğinden faydalanan bireylerin kendilerini gelir garantisi altında hissettiklerinden dolayı kısa vadede iş bulma imkanına kavuşmalar bile formel bir iş fırsatını değerlendirmek yerine informal (kayıt dışı) sektörde iş imkanlarından faydalanarak ek gelir sağlama ve haksız kazanç sağlama eğiliminde olabilmektedirler. Bu durumda kısa dönem de işsizlik ödeneğinden faydalananların işsizlik oranının artmasına sebep olmaktadır.

Kendini gelir garantisi altında hisseden bireyin iş arama güdüsü zayıflaması ile kişileri tembelliğe sevk edeceği ileri sürülmektedir. Bu kişiler kısa dönemde iş bulsalar bile ödenek aldıklarından dolayı işe yerleştirilme noktasında çok istekli olmadıklarından işsizler ordusuna dahil olma ihtimalleri yüksektir. Başka bir hususta çalışma konusunda tembellik oluşan bireyler ödenekten yararlanma süreleri bitiminde işe yerleşseler dahi tekrar ödenek faydalanma şartlarını oluşturdukları durumlarda verimsiz çalışarak yeniden işsizlik ödeneğinden faydalanmak için aynı eğilime sahip olacaklardır.

Kısa dönemde işsizlik ödeneği şartlarına sahip olan bireyler sadece bu ödenekten yararlanmayıp şartlar haizse aynı zamanda kıdem tazminatı ve ihbar tazminatı alabilecek olmalarından dolayı işveren açısından kısa dönemde bu yatırım imkânlarının kısılmasına ve işverenin ödeme imkânlarının azalmasına yol açmaktadır. İşveren bu duruma mahal vermemek adına yani kıdem tazminatı ve benzeri ödemeleri yapmamak için işçi mobilitasını artırarak kendi maliyetlerini düşürürken, bireylerin işsizlik ödeneğine dahil olmalarına sebep olmaktadır. Aslında işveren bu durumla maliyet tasarrufu yapmaya çalışırken artırdığı işçi mobilitesiyle vasıfsız işçilerle üretimi olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir. Sonuç olarak yukarıda belirtilen nedenlerle kısa dönemde işsizlik ödeneğinin işsizliğin artışında pozitif etki yarattığı düşünülmektedir. Bazı yazarlarda Bayraktar (2017); “İşsizlik ödeneği ödemelerinin kısa dönemde işsizlik oranını arttırdığı bulgusuna ulaşmıştır.

Modelde uzun dönemde kapasite kullanım oranı ile işsizlik arasındaki ilişkinin kısa dönemde de geçerli olduğu görülmektedir. Kısa dönemde de kapasite kullanım oranı üretim artışına bağlı olarak artmakta üretim artışı da istihdam artışı ile sağlandığından işsizlik oranları düşmektedir. Uzun dönemde iki değişken arasındaki ilişkinin gücü daha yüksek iken kısa dönemde azda olsa iki değişken arasındaki ilişkinin yönü zayıflamaktadır.

Enflasyon ile işsizlik arasındaki ilişkinin yönü kısa dönemde de uzun dönemde olduğu gibi pozitif yönlüdür. Fiyatlar genel seviyesindeki artış maliyetlerin artmasına bağlı olarak işsizlik oranları da artırmaktadır. Kapasite kullanım oranında olduğu gibi enflasyon

oranında da uzun dönemdeki iki değişken arasındaki ilişkinin gücü kısa dönemde azda olsa azalış göstermektedir.

3.10. Granger Nedensellik Analizi

Değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisini belirlemek için Granger Nedensellik Testi kullanılmıştır. Uygun gecikme uzunluğu SC kriteriyle (Schwarz Information Criterion) belirlenmiştir. Kriteria göre uygun gecikme uzunluğu 2 olarak belirlenmiştir. “*Granger nedeni olma*”nın anlamı, her bir denkleme ilişkin bağımsız değişkenlerin gecikmeli değerlerinin bağımlı değişkenin nedeni olduğudur. Sıfır hipotezi “X değişkeni Y değişkeninin Granger nedeni değildir” biçimindedir.

Tablo 3.8: Granger Nedensellik Testi Sonuçları

Boş Hipotez	N	F-ist	p
FISZ değişkeni FISZOD’un Granger nedeni değildir	42	4.05898	0.0255*
FISZOD değişkeni FISZ’nin Granger nedeni değildir	42	5.48310	0.0073*
FISZ değişkeni FKKO’un Granger nedeni değildir	42	1.02309	0.1562
FKKO değişkeni FISZ’nin Granger nedeni değildir	42	3.90557	0.0289*
FENF değişkeni FISZ’un Granger nedeni değildir	42	8.29212	0.0064*
FISZ değişkeni FENF’nin Granger nedeni değildir	42	2.19266	0.1877

*Nedensellik ilişkisi var

Granger nedensellik analizi sonucunda; ISZ değişkeni ISZOD değişkeninin Granger nedeni çıkmıştır, aynı zamanda ISZOD değişkeni ISZ değişkeninin Granger nedeni çıkmıştır. Böylece çift yönlü bir nedensellik ilişkisi belirlenmiştir ($ISZ \leftrightarrow ISZOD$).

ISZ değişkeni KKO değişkeninin Granger nedeni değildir, buna karşılık KKO değişkeni ISZ değişkeninin Granger nedeni değildir. Böylece tek yönlü bir nedensellik ilişkisi belirlenmiştir ($KKO \rightarrow ISZ$).

ISZ değişkeni ENF değişkeninin Granger nedeni değildir, buna karşılık ENF değişkeni ISZ değişkeninin Granger nedenidir. Böylece tek yönlü bir nedensellik ilişkisi belirlenmiştir ($ENF \rightarrow ISZ$).



SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizde uzun yıllardır işsizlik alanında farklı politikalar uygulanarak mücadele edilmesine ve ekonomide büyüme dönemleri yaşanmasına rağmen, işsizlik sorunu halen önemini korumaktadır. Özellikle işgücü piyasasında sanayileşme düzeyinin yetersiz kalması, tarım ağırlıklı istihdamın devam etmesi, nüfus artış hızıyla istihdam oranının paralel gelişme göstermemesi, genç nüfusun istihdama katılması için yeterli düzeyde yatırım ve istihdam olanaklarının gerçekleştirilememesi gibi olumsuz koşulların oluşması neticesinde sorunun daha da büyümesine engel olunamamıştır.

Bu çalışmayla, ülkemizde işsizlikle mücadele kapsamında yürütülmekte olan aktif ve pasif istihdam politikalarının gündemdeki yerini koruyan işsizliğe etkileri incelenmiştir. Mevcut inceleme kapsamında ekonometrik analizler kullanılmış ve “Aktif İstihdam Politikaları” uygulamaları ile ilgili ekonometrik model çalışması için yeteri düzeyde veri bulunamamasından dolayı “Pasif İstihdam Politikası” aracı olan İşsizlik ödeneğinin işsizlik üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Yapılmış olan bu analizler sonucunda ulaşılan bulgular ile literatür arasında benzerlik bulunmaktadır.

Araştırma kapsamında kullanılan ampirik zaman serisi analizi, 2008.Q1-2019.Q1 dönemlerini kapsamaktadır. 2008.Q1-2019.Q1 dönemi için bağımsız olarak işsizlik ödeneği, kontrol olarak kapasite kullanım oranı ve enflasyon değişkenleri ile bağımlı olarak ise işsizlik oranı değişkeni arasındaki ilişkiyi tespit edebilmek adına -ilk aşamada- “Dickey-Fuller” ve “Philips-Perron” klasik durağanlık testleri uygulanmıştır. Bunun yanı sıra çalışmada veri periyodunda finansal kriz dönemleri yer aldığı için yapısal kırılmaları göz önüne alan testlere de yer verilmiştir. Yapısal kırılmalı durağanlık testlerinden “Kapetanios” (2005) çoklu yapısal kırılmalı birim kök testi uygulama sonuçları incelendiğinde; serilerin düzeyde durağan olmayıp, birinci farkı alındığında durağan hale geldikleri görülmektedir. Test yöntemi tarafından tespit edilen yapısal kırılma tarihlerine bakıldığında ise; 2008 küresel ekonomik krizinin, son olarak 2012, 2014, 2016 ve 2017’deki döviz dalgalanmalarının etkilerini görmek mümkündür.

Çalışmanın ikinci aşamasında eşbütünleşme ilişkisi “Maki” (2012) çoklu yapısal kırılmalı eşbütünleşme uygulanmıştır. Bu uygulama sonucunda elde edilen veriler incelenmiş ve serilerin, uzun dönemde birlikte hareket ettikleri sonucuna ulaşılmıştır.

Üçüncü aşamada ise, seriler arasındaki uzun dönem eşbütünleşme katsayı analizleri “Tam Değiştirilmiş En Küçük Kareler Yöntemi” (Fully Modified Ordinary Least Square:

FMOLS) ile gerçekleştirilmiştir. Bu analizler neticesinde; uzun dönemde işsizlik ödeneği, kapasite kullanım oranı ve enflasyon bağımsız değişkenlerinin, bağımlı değişken işsizlik oranını istatistik anlamlı olarak etkilediği, ayrıca işsizlik ödeneği değişkeni ve işsizlik arasında istatistik anlamlı pozitif yönlü ilişki olduğu sonunca ulaşılmıştır. Bunun yanı sıra işsizlik ödeneği değişkeni 1 br. Arttığında işsizlik oranı değişkeni 0.20 br. artış gösterdiği tespit edilmiştir. Ayrıca, ele alınan bağımsız değişkenler kısa dönem ilişki modelinde de istatistik anlamlı ve önemli çıkmış ve uzun dönem katsayılarından daha düşük etki değerleri elde edilmiştir. Dolayısıyla, bağımsız değişkenlerdeki artış kısa dönemde daha düşük, uzun dönemde ise daha yüksek etkiler yarattığı sonucu elde edilmiştir.

Son olarak ise, “Granger Nedensellik Analizi” uygulanmış ve işsizlik değişkeni ile işsizlik ödeneği değişkeni birbirinin Granger nedeni çıkmıştır. Bir diğer ifadeyle sonuçlar neticesinde çift yönlü bir nedensellik ilişkisi belirlenmiştir.

Bu çalışma kapsamındaki başlangıç analiz dönemi olan 2008 yılında Amerika’da yaşanan ve tüm dünyayı olduğu gibi ülkemizi de etkisi altına alarak ekonomik yönden buhrana neden olan küresel kriz sonrası ve 2015 yılında ABD’nin yürüttüğü para politikası uygulamasından kaynaklı faiz oranlarının artmasıyla birlikte “daralma” meydana gelmiştir. Yaşanmış olan bu daralmanın sonuçlarının gelişmekte olan ülkelere ve AB’ye de yansımalarıyla birlikte kriz derinleşmiştir. Ayrıca 2015 yılındaki petrol fiyatlarındaki artışın üretim maliyetlerini artırması ve ülkemizin rekabet edebilirliğini olumsuz olarak etkilemesiyle işsizliğe yansımaları olmuştur. Bunun yanı sıra ülkemizde görülen işsizliğe etki eden diğer etkenler ise; 2015 yılından sonra yaşanan siyasi istikrarsızlık, 4-5 seçim yaşanması, sosyal politika harcamalarının had safhaya ulaşması, yaşanan darbe girişiminden sonra dış yatırımcılarda tedirginlik oluşması, Ortadoğu krizi ve Suriye krizi ile oluşan sorunlar gösterilebilmektedir. Bu durumların yarattığı sonuçlar, ihracatımızı ve dolayısıyla üretimimizi etkilemiş ve işsizlik sorununun derinleşmesine neden olmuştur.

“Granger Nedensellik Analizi” sonucunda da görüldüğü gibi işsizlik ödeneği ve işsizlik oranları birbirini çift yönlü etkilemektedir. İşsizlik ödeneği alan birey, ödenek aldığı için kendisini gelir güvencesinde görerek iş arama çabasına girmemekte, iş bulsa bile kabul etme eğilimleri düşük olmakta ve işsizliğe pozitif etki yapmaktadır. Ayrıca değinilmesi gereken önemli bir diğer nokta da işsizlik ödeneği alınan süreçte ödeneğin kesilmemesi için iş arama süreci yavaşlatılmakta ya da bazı durumlarda informal olarak sigortasız çalışmak istemeleri kayıt dışı istihdama neden olmaktadır. Bu durumların da işsizliği etkileyen önemli faktörlerden biri olduğu düşünülmektedir.

Bireyler, işsizlik ödeneğini gelir güvencesi olarak görmesinden dolayı daha iyi bir iş bulma ümidiyle acele etmemekte ve ödenekten faydalandığı süre içerisinde pasif konumda olması vasıf erozyonuna neden olmaktadır. Sonrasında iş bulma sürecinde zorluk yaşanacağından dolayı kişilerin yeniden mesleki eğitime katılmalarının ise, kaynak israfına yol açacaktır. Ayrıca oluşan vasıf erozyonu kişilerin piyasayla uyumlu hale gelmesini azalttığından dolayı iş bulma sürecini uzatmakta olduğu için uzun dönemde işsizlik oranlarını arttırıcı faktörler arasında olabileceği görülmektedir.

Bir başka durum ise, işsizlik ödeneği şartları oluştuğunda bu durumun geçici işten çıkarmaları ve düzensiz çalışma hayatını-kayıt dışılığı- teşvik edeceğinden buna yatkın bireylerin süreci suistimal etme durumları bulunmaktadır. Dolayısıyla işsizlik ödeneği buna yatkın kişileri işlerini terk etmeye özendirici olabilmektedir. Örneğin şartlar oluştuğunda; işveren ve işçi anlaşıp işsizlik ödeneğini bir finansman kaynağı olarak kullanabilme ihtimalleri ortaya çıkabilmektedir.

İşsizlik ödeneği alan birey, uzun dönemde bazı yeteneklerini kaybetmekte ve bu yetenek kaybı daha yüksek ücretle iş bulma ihtimalini azaltarak iş arama yoğunluğunu düşürmektedir. Kişi çalışmaya başlasa bile yeni iş hayatında, önceki vasıf düzeyinin altında kalacak olması eksik istihdamı gündeme getirmektedir. Dolayısıyla bu durum ile işsizlik ödeneği eksik istihdama yol açabilir.

Çalışmadan elde edilen sonuçlar dikkate alındığında işsizlik ödeneğinin işsizlik üzerindeki arttırıcı etkilerini azaltmaya ilişkin öneriler şu şekilde sıralanabilir:

- İşsizlik ödeneğinde yararlanma şartları artırıldığı takdirde gerçek ihtiyaç sahiplerine ödenmesi sağlanan yardım miktarı artırılabilir.
- İşsizlik ödeneğinden faydalanma süreleri göz önüne alındığında bireylerin iş arama güdülerinin zayıflayacağını düşünülürse, işsizlik ödeneği bağlandığından itibaren 3. aydan sonra kademeli olarak azaltılarak kişiler bir an önce iş aramaya sevk edilmiş olacak ve böylelikle hızlı bir şekilde piyasaya entegrasyonları sağlanarak bireylerin vasıf erozyonu da engellenebileceği düşünülmektedir. İşsiz kalan birey işsizlik ödeneği azalacağı için kısa süre içinde iş arama çabalarına başlayabilir ve yeteneklerinde kayıp olmadan tekrar piyasaya girdiğinde son çalıştığı vasıflarda iş bulma ihtimali daha yüksek olabilir. Bu şekilde eksik istihdam oranlarının da düşürülmesine katkı sağlanabilir.
- İşsizlik sigortası koşullarından olan işveren tarafından fesih edilme şartı işçiler ve işveren üzerinde olumsuz motivasyon ve gerginliğe yol açabilir. Buna bağlı olarak yapılan işlerde kalite ve verimin düşmesi gibi hatalara yol açması hatta ve hatta iş

kazasıyla sonuçlanabilecek vakalarla karşılaşılabilir. Böyle durumları engellemek için bireyler işten ayrılmadan veya iş akdi fesih edilmeden önce İŞKUR'a başvurarak mesleki eğitim programlarından yararlanması sağlanabilir. Bu şekilde bireyler işten ayrılmadan başka bir işe yönlendirilebilir ve işsizlik ödeneğinden faydalanma oranları azaldığı gibi işsizlik oralarının da yükselmesi engellenebilir.

- İşsizlik ödeneğinden faydalanma sürelerini bölgelerin ya da kentlerin sanayileşme seviyelerine veya başka bir ifadeyle işgücü piyasalarının yoğunluğuna göre düzenlenmesi yararlı olabilir. İstanbul gibi iş olanağının fazla olduğu kentlerde bireylerin iş bulma ihtimallerinin daha yüksek olduğunu düşünülürse işsizlik ödeneği süresinin daha kısa olması ve Mardin ya da Diyarbakır gibi iş sahasının kısıtlı olduğu bölgelerde ise bireyin iş bulma ihtimali daha düşük olmasından dolayı, işsiz birey ve ailelerinin mağduriyetlerini engelleyebilmek adına, işsizlik ödeneği süresinin daha uzun olması fayda sağlayabilir. Bunun neticesinde işsiz bireylerin yaşadıkları bölgelere göre dengeler sağlanacağı gibi sanayileşmenin yüksek olduğu bölgelerde işsiz bireyler ödenek süresinin kısa olmasından kaynaklı piyasaya kısa sürede entegre olabilir.

- Ülkemizde coğrafi olarak dört mevsimin yaşandığı göz önüne alındığında işsizlik ödeneği miktarı farklı bölgelerde yaşayan kişiler için yeterli olmayabilir. Örneğin Antalya gibi Akdeniz iklimi yaşanan bölgede ısınma giderleri düşüktür ve seracılıktan dolayı meyve, sebze ulaşımı daha kolaydır. Ancak, Karasal iklimin yaşandığı Bitlis ve Hakkâri gibi kentlerde ise ısınma giderleri daha yüksek olup gider cetvelinin bölgelerin yapısına göre hazırlanması ve işsizlik ödeneği miktarının da buna göre düzenlenmesi ile işsizlik sigortasının temel amacı olan “işsiz kalan bireyler ve ailelerine ekonomik destek” daha verimli şekilde kullanılabilir.

- Granger Nedensellik Analizi sonucunda da görüldüğü gibi işsizlik ödeneği ve işsizlik oranları birbirini çift yönlü etkilediği düşünüldüğünde işsizliğin azalmasıyla birlikte işsizlik ödeneği de azaltabilir. Bu sebeple günümüzde tüm ülkelerin olduğu gibi ülkemizde de sosyal ve ekonomik yönden en önemli sorunlardan biri olan işsizlikle mücadele için, İŞKUR ofisi veya iş ve meslek danışmanlığı ofislerinin kentlerde muhtarlık ya da sağlık ocağı gibi her mahallede kurulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Kentlerde merkezi bir İŞKUR ofisine işsiz bireyin ulaşımı ve hizmetten yararlanması daha zayıf iken mahalle bazında lokale yayıldığında daha çok sayıda kişiye ulaşarak işsizliğin önlenmesi konusunda fayda sağlayabilir. Muhtarların mahalleye kayıtlı ihtiyaç sahibi vatandaşların ekonomik ve sosyal yardımları konusunda bilgi edinerek gerekli mercilere

yönlendirmesi ve sağlık ocakları tarafından kişilerin sağlık durumlarının izlenerek tüm vatandaşların istediği zaman ulaşp danışma hizmeti alması gibi bir uygulama daha verimli olabilir. Bireylerin işsiz olma durumlarının sosyal, ekonomik ve psikolojik etkileri hayatlarının her alanına tesir ettiğini düşünürsek işgücünün piyasaya dâhil olması her anlamda faydalı olabilir. İŞKUR ofislerinin muhtarlık yahut sağlık ocağı gibi lokal olması durumunda; işsiz bireylere iş arama desteği, işinden ayrılmayı düşünenler için önceden iş bulması konusunda destek olma gibi hizmetler verilebileceği gibi ulaşılabilirliğin daha yüksek ve hizmet konusunda daha etkili olacağı düşünülmektedir. Bu şekilde iş ve meslek danışmanları kendi bölgesindeki işsiz bireyler hakkında daha fazla bilgiye sahip olabilir ve kişileri eğitim ve yetenek düzeylerine göre mesleki eğitim kurslarına yönlendirme ve mücavir alandaki işlere yönlendirmeye de zaman tasarrufu sağlayabilir. Ayrıca, bölgesindeki işsiz bireylerle sık aralıklarla ve takvimsiz görüşme talepleri hatta ve hatta yerinde gözlem ziyaretleri ile kayıt dışı istihdamında önlenebileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Aaronson, Daniel; Mazumder Bhash; Schechter Shani (2010). What is Behind the Rise in Lognterm Unemployment?, *Federal Reserve Bank of Chicago: Economic Perspectives*, 2Q, 25-51.
- Absar, Rehana; Bui Tonia; Young Kathy (2013). The Effect of Extending Unemployment Insurence Benefits on Sate Unemployment Rates. *The Public purpose*, 11, 27-47.
- Alper, Emre C.; Aruoba, Borağan S. (2001). Makroekonomik Verilerin Mevsimsellikten Arındırılması: Türkiye'deki Uygulamalı Araştırmacılara Dikkat Notu, Erişim http://econweb.umd.edu/~aruoba/research/paper4/ISE_Turkish.pdf, Erişim tarihi: 15.01.2019
- Aren, Sadun (2005). *İstihdam, Para ve İktisadi Politika*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Ataman Ceylan, Berrin (2014). *Çalışma Ekonomisi Teori ve Politikalar*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Aydın, Murat (2013). *Türkiye'de Vergileme ve İşsizlik*, İstanbul: Ekin Basım Yayın.
- Başterzi, Süleyman (1996). *İşsizlik Sigortası*, Ankara:Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:509.
- Baydoğan, Handan (2012). *Dezavantajlı Gruplara Yönelik aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği*, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sivas.
- Bayraktar, Yüksel; Yaşarlar, Yaşar (2017). Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının İşsizliğe Etkileri: Küresel Kriz Sonrası Türkiye Deneyimi. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 18(2), 1-17.
- Bekiroğlu, Cemil (2010). *Türkiye'de İşsizlik Sorununun Çözümlemesinde Uygulanan Ekonomi Politikalarının Analizi*, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Biçerli, Mustafa Kemal (2004). *İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*, Eskişehir: T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Biçerli, M. Kemal (2000). *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Biçerli, M. Kemal (2007). *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

- Biçerli, M.Kemal (2011). *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul: Beta Yayınları, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı.
- Capistràn, Carlos; Ramos-Francia, Manuel (2009). Inflation Dynamics in Latin America. *Banco de México Working Papers*, No:2006-11.
- Card, David; Levine, Phillip B. (1998). Extended Benefits and the Duration of UI Spells: Evidence from the New Jersey Extended Benefits Program. *National Bureau of Economic Research Papers*, No. 6714, August 1998.
- Card, David; Levine, Phillip B. (2000). Extended Benefits and the Duration of UI Spells: Evidence from the New Jersey Extended Benefit Program. *Journal of Public Economics*, 78(1-2), 107-138.
- Chen, Jo-Hui; Huang, Yu-Fang (2013). The Study of Relationship between Carbon Dioxide (CO2) Emission and Economic Growth. *Journal of International and Global Economic Studies*, 6(2), 45-61.
- Durusoy Öztepe, Nagihan; Akbaş, Sezgin (2016). Türkiye ve Balkan Ülkelerinde İşsizlik Sorunu ve İşsizlik Sigortası Uygulamaları. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi: Uluslararası Yönetim, Ekonomi ve Politika Kongresi (ICOMEPE)*, 717-731.
- Ersel, Birsen (1999). *Türkiye’de İşsizlik ve İşsizlik Sigortası*, İstanbul: Dilek Ofset Matbaacılık
- Ekin, Nusret (2000). *Türkiye’de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları
- Ekin, Nusret (2001). *Türkiye’de İşgücü Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2001-30.
- Figura, Andrew; Barnichon Regis (2014). The Effect of Unemployment Benefits on Unemployment and Labor Force Participation: Evidence From 35 Years of Benefits Extensions. *Finance and Economics Discussion Series*, (65) Washington: Federal Reserve Board.
- Fredriksson, Peter; Söderström Martin (2008). Do Unemployment Benefits Increase Unemployment? New Evidence on an Old Question. *IZA Discussion Paper*, (3570)
- Gediz, Burcu; Yalçınkaya, Hakan (2000). Türkiye’de İstihdam-İşsizlik ve Çözüm Önerileri: Esneklik Yaklaşımı, *Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İİBF-Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Sayı:6, 2000, s.161-183.

- Göçer, İsmet; Mercan, Mehmet; Peker, Osman (2013). Kredi Hacmi Artışının Cari Açığa Etkisi: Çoklu Yapısal Kırılmalı Eşbütünleşme Analizi. *Ekonometri ve İstatistik*, 18: 1-17.
- Gündoğan, Naci; Biçerli, M. Kemal; Lordoğlu, Kuvvet; Özkaplan, Nurcan (2013). *Çalışma Ekonomisi*, Ankara: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Gündoğan, N.; Biçerli, M.K. (2003). *Çalışma Ekonomisi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:1461.
- Gürsel, Seyfettin; Ulusoy, Veysel (1999). *Türkiye’de İşsizlik ve İstihdam*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hagedorn, Marcus; Karahan Fatih; Manovskii Iouri; Mitman Kurt (2013). Unemployment Benefits and Unemployment in the Great Recession: The Role of Macro Effects. *NBER Working Paper*, 1-41.
- Holen, Arlene (1977). Effects of Unemployment Insurance Entitlement on Duration and Job Search Outcome. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 30, No. 4, 1977, pp.445-450.
- Işığçok, Özlem (2014). *İstihdam ve İşsizlik*, Bursa: Dora Yayıncılık.
- Juradja, Stephan; Tannery Frederick (2003). Unemployment Durations and Extended Unemployment Benefits in Local Labour Markets. *Industrial and Labor Relations Review*, 56(2), 324-348.
- Kapetanios, George (2005). Unit-Root Testing Against The Alternative Hypothesis of up to m Structural Breaks. *Journal of Rime Series Analysis*, 26(1), 123-133.
- Karaman, Orhan (2001). *İşsizlik Sigortası*, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Katz, Lawrence F.; Meyer, Bruce D. (1990). The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. *Journal of Public Economics*, 41(1), 45-72.
- Koray, Meryem (1992). “Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, No: 4, Aralık, s. 77-96.
- Koray, Meryem (2000). *Sosyal Politika*, Bursa: Ezgi Kitabevi
- Koray, Meryem (2008). *Sosyal Politika*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Korkmaz, Adem; Mahiroğulları, Adnan (2007). *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları Türkiye ve AB Ülkeleri*, Ankara: Ekin Yayınevi.

- Kumaş, Handan (2001). İşsizliğin Psiko-Sosyal Boyutu ve Çalışma Yaşamına İlişkin Değerler Üzerine Etkileri, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C3,S.S.4, İzmir: Ekim-Kasım-Aralık 2001.
- Lordoğlu, Kuvvet; Özkaplan, Nurcan; Törüner, Mete (1999). *Çalışma İktisadı*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Lordoğlu, Kuvvet; Özkaplan, Nurcan (2003). *Çalışma İktisadı*, İstanbul: Der Yayınları
- Mahiroğulları, Adnan; Korkmaz, Adem (2013). *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları Türkiye ve AB Ülkeleri*, Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım, Genişletilmiş 3. Baskı.
- Maki, Dennis; Spindler, Zane A. (1975). The Effect of Unemployment Compensation on the Rate of Unemployment in Great Britain. *Oxford Economic Papers New Series*, Vol.27, No.3, 1975, pp. 440-454.
- Marinescu, Ioana (2014). The General Equilibrium Impacts of Unemployment Insurance: Evidence From A Large Online job Board. Chicago: University of Chicago, Unpublished, Erişim http://www.marinescu.eu/Marinescu_UI_2014.pdf, Erişim Tarihi: 15.01.2019
- Meyer, Bruce D. (1990). Unemployment Insurance and Unemployment Spells. *Econometrica*, 58(4), 757-782.
- Moffitt, Robert (1985). Unemployment Insurance and the Distributon of Unemployment Spells. *Journal of Econometrics*, 28(1), 85-101.
- Moffitt, Robert; Nicholson Walter (1982). The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplement Benefits. *The Rewiew of Economics and Statistics*, Vol. 64, No. 1, 1982, pp. 1-11.
- Murat, Sedat (2007). *Dünden Bugüne İstanbul'un İşgücü ve İstihdam Yapısı*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:2007-73.
- Muslu, Mücahit (2010). *İktisat Politikası Çerçevesinde İstihdam Politikalarının Yeri ve Önemi 2001 Sonrası Türkiye Örneği*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Nakajima, Makoto (2012). Quantitative Analysis of Unemployment Benefit Extensions. *Journal of Monetary Economics*, 59(7), 686-702.
- Özgüven, Ali (1997). *İktisat Bilimine Giriş*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

- Özdemir, Süleyman; Ersöz, Halis Yunus; Sarıoğlu, İbrahim (2006). *İşsizlik Sorununun Çözümünde Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Desteklenmesi*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2006-45.
- Parasız, İlker; Bildirici, Melike (2002). *Modern Emek Ekonomisi*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Pekin, Tefvik (2007). *Makro Ekonomi*, İzmir: Zeus Kitabevi.
- Rothstein, Jesse (2011). Unemployment Insurance job in the Great Recession. *Brookings Papers on Economic Activity*, 143-212.
- Savaş, Vural Fuat (1998). *Politik İktisat*, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Seyidoğlu, Halil (1992). *Ekonomik Terimler Sözlüğü*, İstanbul: Güzem Yayınları, s.549.
- Shavell, Steven; Weiss, Laurence (1979). The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits Over Time. *Journal Of Political Economy*, 87(6), 1347-1359.
- Sürücü, Mustafa (2014). *İşsizlik, İşsizlikle Mücadelede Pasif İstihdam Politikaları: Almanya ve Türkiye Örnekleri*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Tekeli, Seda; Canbey Özgüler, Verda; Özdemir, M. Çağlar; Biçerli, M. Kemal (2012). *İstihdam ve İşsizlik*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Tokol, Aysen (2000). *Sosyal Politika*, Bursa: Vipaş Yayınevi.
- Tokol, Aysen; Alper, Yusuf (2014). *Sosyal Politika*, Bursa: Dora Yayınları.
- Topel, Robert (1984). Experience Rating of Unemployment Insurance and the Incidence of Unemployment. *Journal of Law and Economics*, Vol.27, No.1, 1984, pp.61-90.
- Törüner, Mete; Lordoğlu, Kuvvet (1991). *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (2002). *Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik*, Yayın No: T/2002/12-354, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, Aralık, 2002.
- Uluatam, Ali (1998). *Makro İktisat*, Ankara: Savaş Yayınları.
- Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı (2010). Sanayi Bakanlığı
- Uşen, Şelale (2007). AB Ülkeleri ve Türkiye de Aktif Emek Piyasası Politikaları. *Çalışma ve Toplum*, Sayı 2, 2007.
- Valetta, Robert; Kuang Katherine (2010). Extended Unemployment and UI Benefits, *FRBSF Economic Letter*, (12), Erişim <http://www.frbsf.org/economic-research/publications/>, Erişim Tarihi: 15.01.2019
- Varçın, Recep (2004). *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Yentürk, Nurhan (2009). *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: Remzi Kitabevi.

Yılmaz, Abdullah Tamer (2016). *Türkiye İş Kurumu Tarafından Dezavantajlı Gruplara Yönelik Uygulanan Mesleki Eğitim Kurslarının Etkilerinin İncelenmesi ve Faaliyetlerin Çeşitlendirilmesine Yönelik Öneriler*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.

Zaim, Sabahattin (1992). *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Zaim, Sabahattin (1997). *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

İnternet Kaynakları

DPT, ÜBYKP. Devlet Planlama Teşkilatı Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1972, 664, <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13738/plan3.pdf>, Erişim Tarihi: 15.02.2019

DPT, DBYKP. Devlet Planlama Teşkilatı Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979, 658-664, <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13739/plan4.pdf>, Erişim Tarihi: 15.02.2019

DPT, BBYKP. Devlet Planlama Teşkilatı Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985, s.128, <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13740/plan5.pdf>, Erişim Tarihi: 15.02.2019

DPT, <http://www3.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebContentGosterim.aspx?Enc=51C9D1B02086EAFBF2AFC1F8C2259011> Erişim Tarihi: 15.02.2019

İŞKUR, <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/tarihce/>, Erişim Tarihi: 17.11.2019

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı : UZUNCA Nurcan
Uyruğu : T.C.
Doğum Tarihi ve Yeri : 20.02.1978, Çanakkale
Telefon : 0533-382 43 00
Faks : ---
E-mail : nuzunca@comu.edu.tr

Eğitim

<i>Derece</i>	<i>Eğitim Birimi</i>	<i>Mezuniyet Tarihi</i>
Yüksek lisans	ÇOMÜ, SBE, İktisat ABD	
Lisans	Anadolu Üniv. İşletme	2015
Lise	Çanakkale Lisesi	1995

İş Deneyimi

<i>Yıl</i>	<i>Yer</i>	<i>Görev</i>
2009- ...	ÇOMÜ	Şef

Yabancı Dil

İngilizce (Başlangıç)

Yayınlar
