

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**PASİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARI UYGULANAN
KİŞİLERİN AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARI YOLU
İLE İSTİHDAMA YÖNLENDİRİLMESİ: SEÇİLMİŞ
ÜLKE ÖRNEKLERİ**

Özlem KÜPELİ
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2014

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

**PASİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARI UYGULANAN
KİŞİLERİN AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARI YOLU
İLE İSTİHDAMA YÖNLENDİRİLMESİ: SEÇİLMİŞ
ÜLKE ÖRNEKLERİ**
(Uzmanlık Tezi)

Özlem KÜPELİ
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Başak KARAGÜLLE
İstihdam Uzmanı

Ankara 2014

KABUL SAYFASI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Özlem KÜPELİ'ye ait "Pasif İşgücü Politikaları Uygulanan Kişilerin Aktif İşgücü Politikaları Yolu İle İstihdama Yönlendirilmesi: Seçilmiş Ülke Örnekleri" adlı bu Tez, Yeterlilik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmzası
Başkan :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			

Tez Savunma Tarihi: .../.../2014

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Özlem KÜPELİ tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Özlem KÜPELİ
İstihdam Uzman Y.

...../...../2014

İmza

ÖNSÖZ

Hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerin çözüm aradığı en büyük sorunların başında işsizlik sorunu gelmektedir. İşsizlik ile mücadelede ülkeler tarafından aktif ve pasif işgücü programları uygulanmaktadır. Ülkemizde aktif işgücü programlarından işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim programları iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri, pasif işgücü programlarından işsizlik sigortası, kısa çalışma ödeneği, iş kaybı tazminatı, ücret garanti fonu ödemelerinin uygulayıcısı Türkiye İş Kurumu'dur. "Pasif İşgücü Politikaları Uygulanan Kişilerin Aktif İşgücü Politikaları Yolu İle İstihdama Yönlendirilmesi: Seçilmiş Ülke Örnekleri" adlı bu tez çalışması pasif işgücü programlarından işsizlik sigortası uygulamasının sağladığı gelir desteği ile aktif işgücü programlarının istihdam edilebilirliği artırıcı özelliğini bir arada kullanılması ile işsizlerin daha kolay ve hızlı bir şekilde istihdama yönlendirilmesi için ülke uygulamaları incelenerek İŞKUR'un uygulamalarının geliştirilmesine katkı sağlamak için yapılmıştır.

Çalışmanın Kurum hizmetleri açısından faydalı olması ve konu ile ilgili yapılacak diğer çalışmalara kaynak teşkil etmesi temennisiyle; üç yıllık yetişme döneminde ve tez hazırlık sürecinde desteklerini gördüğümüz yöneticilerimize, çalışmalarımnda benden desteğini esirgemeyen başta Sayın Başkanım Abdullah TAŞALTIN, koordinatör uzmanım Yücel KARAKOYUN ve tez danışmanım Başak KARAGÜLLE'ye, İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcısı arkadaşlarıma, bilgi ve tecrübelerinden faydalandığım Kurum personeline, bu süreçte yardımını esirgemeyen aileme, kardeşim Esra ÖZTÜRK'e, eşim Oğuzhan KÜPELİ'ye ve Şebnem IŞIK'a teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	İ
İÇİNDEKİLER	İİ
TABLO VE GRAFİK LİSTESİ.....	V
KISALTMALAR.....	VI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE İZLENEN BAŞLICA POLİTİKALAR

1.1 İŞSİZLİK SORUNU	3
1.1.1 İşsizliğin Tanımı.....	4
1.1.2 İşsizlik Türleri	6
1.1.2.1 Gizli İşsizlik	6
1.1.2.2 Açık İşsizlik	7
1.1.2.3 Geçici İşsizlik (Arizi\Friksiyonel)	7
1.1.2.4 Konjonktürel İşsizlik.....	7
1.1.2.5 Yapısal İşsizlik.....	8
1.1.2.6 Mevsimsel İşsizlik	8
1.1.3 İşsizliğin Nedenleri.....	9
1.2 İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE İZLENEN BAŞLICA POLİTİKALAR	10
1.2.1 Pasif İşgücü Politikaları	11
1.2.1.1 Pasif İşgücü Politika Türleri	12
1.2.1.1.1 İşsizlik Sigortası	12
1.2.1.1.2 İşsizlik Yardımı	14
1.2.1.1.3 Çalışma Paylaşımı.....	15
1.2.1.1.4 Kıdem Tazminatı.....	15
1.2.2 Aktif İşgücü Politikaları	16
1.2.2.1 Aktif İşgücü Politika Türleri	20
1.2.2.1.1 Mesleki Eğitim Programları.....	20
1.2.2.1.2 Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları	21
1.2.2.1.3 Doğrudan Kamu Sektörü İstihdamı	22
1.2.2.1.4 Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri	23
1.2.2.1.5 Kendi işini kuranlara yardım programları.....	24
1.3 İŞKUR'UN UYGULADIĞI İŞGÜCÜ PROGRAMLARI	24
1.3.1 İŞKUR'un Uyguladığı Pasif İşgücü Programları.....	26
1.3.1.1 İşsizlik Sigortası.....	27
1.3.1.2 Ücret Garanti Fonu Ödeneği	31
1.3.1.3 Kısa Çalışma Ödeneği.....	33
1.3.1.4 İş Kaybı Tazminatı.....	34

1.3.2	Aktif İşgücü Programları	35
1.3.2.1	Mesleki Eğitim Kursları.....	36
1.3.2.2	İşbaşı Eğitim Programı.....	37
1.3.2.3	Girişimcilik Eğitim Programı.....	38
1.3.2.4	Toplum Yararına Program	39
1.3.2.5	İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri.....	40

İKİNCİ BÖLÜM

PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARINDAN YARARLANANLARA UYGULANAN AKTİVASYON STRATEJİLERİ VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

2.1	AKTİVASYON STRATEJİLERİ	46
2.2	AKTİVASYON STRATEJİLERİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ	46
2.3	YARDIMLARIN UYGUNLUK KRİTERLERİ VE AKTİVASYON POLİTİKALARI AÇISINDAN ETKİLERİ	48
2.4	PASİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARINDAN YARARLANANLARIN İSTİHDAMA GEÇİŞ SÜRECİ	50
2.5	AKTİVASYON POLİTİKALARI İLE İŞSİZLİK DÖNEMİNE MÜDAHALE	51
2.6	İŞSİZLİK SİGORTASI AÇISINDAN AKTİVASYON STRATEJİSİ UYGULAYAN BAZI ÜLKELER	54
2.6.1	İsviçre.....	54
2.6.2	İrlanda.....	61
2.6.3	Japonya	65
2.6.4	Avusturya	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PASİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARI UYGULANAN KİŞİLERİN AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARI YOLU İLE İSTİHDAMA YÖNLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

3.1	4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER ⁸⁰	
3.1.1	Kapsama İlişkin Değişiklikler	80
3.1.1.1	Kısmi Süreli İş Sözleşmesine Göre Çalışmakta İken İsteğe Bağlı Sigortalı Olanlar.....	80
3.1.1.2	5510 Sayılı Kanunun Ek 6. maddesi Kapsamında Kısmi Süreli İş Sözleşmesi İle Çalışanlar	81
3.1.2	İşsizlik Sigortası Fonunun İşsizliği Önleme Amacıyla Kullanımında Değişiklik	81
3.1.3	Ödeme Miktarı İle İlgili Değişiklik	81
3.1.4	İstihdamı Arttırmaya Yönelik Değişiklikler	82
3.1.4.1	4447 Sayılı Kanunun 50. Maddesi	82
3.1.4.2	4447 Sayılı Kanunun Geçici 7. Maddesi	82
3.1.4.3	4447 Sayılı Kanunun Geçici 9. Maddesi	82

3.1.4.4	4447 Sayılı Kanunun Geçici 10. Maddesi	83
3.1.5	Diğer Pasif İşgücü Politikaları İle İlgili Değişiklikler	84
3.1.5.1	Kısa Çalışma Ödeneği ile İlgili Değişiklikler	84
3.1.5.2	Ücret Garanti Fonu ile İlgili Değişiklikler	85
3.2	4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ...	85
3.3	ÖNERİLER	87
SONUÇ.....		93
KAYNAKÇA.....		98
ÖZGEÇMİŞ		102

TABLO VE GRAFİK LİSTESİ

Tablo 1:	İsviçre’de Uygulanan İşsizlik Sigortası Katkı Sürelerine Göre Ödeme Süreleri.....	57
Tablo 2:	Japonya’da Uygulanan Yaş Gruplarına Göre Ödeme Miktarı	69
Tablo 3:	Japonya’da Uygulanan Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Ödeneği Süresi (İflas, işten çıkarılma vb. nedenler ile işsiz kalanlar).....	69
Tablo 4:	Japonya’da Uygulanan Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Ödeneği Süresi (Gönüllü işten ayrılanlar ve sözleşmesinin yenilenmemesi nedeni ile işten ayrılanlar).....	70
Tablo 5:	Japonya’da Uygulanan Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Ödeneği Süresi (İstihdamı güç olanlar (engelliler vb.).....	70
Tablo 6:	Meslek Gruplarına göre İŞKUR Açık İş Rakamları (2013).....	90
Grafik 1:	2007-2012 Yıllarında Yaratılan İstihdam (Milyon Kişi).....	3

KISALTMALAR

a.g.e. : adı geçen eser

a.g.m. : adı geçen makale

AB : Avrupa Birliği

AİPP : Aktif İşgücü Piyasası Programları

AMS : Avusturya Kamu İstihdam Kurumu

C. : Cilt

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

FÁS : Ulusal İstihdam ve Eğitim Kurumu

İİBF : İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

İK : İş Kanunu

ILO : Uluslararası Çalışma Teşkilatı

IMF : Uluslararası Para Fonu

İİBK : İş ve İşçi Bulma Kurumu

İKT : İş Kaybı Tazminatı

İMD : İş ve Meslek Danışmanlığı

İÖ : İşsizlik Ödeneği

İŞKUR : Türkiye İş Kurumu

KAMU-İŞ : Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası

KÇÖ : Kısa Çalışma Ödeneği

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KSU : Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

LES : İrlanda Yerel İstihdam Ofisleri

NEAP : İrlanda Ulusal Eylem Planına

OECD : EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI,

PESO : Japonya İl İstihdam Hizmetleri Ofisleri

RG. : Resmi Gazete

s. : sayfa

S. : Sayı

TİSK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TÜHİS : Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

TÜRK-İŞ : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

TÜSİAD : Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği

ÜGF : Ücret Garanti Fonu

vb. : ve benzeri

vd. : ve diğerleri

GİRİŞ

Günümüzde işsizlik sorunu hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkeler için çözüm aranan bir konudur. İşsizlik ekonomik kayıpların yanı sıra toplumsal kayıplara da neden olmaktadır. Bu nedenle işsizliğin hem ekonomik hem de toplumsal maliyeti dikkate alınarak soruna çözüm bulunması gerekmektedir. İşsizlik; üretimin temelinde yer alan beşeri sermayenin yeterince değerlendirilememesidir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde çalışma hakkının bir insan hakkı olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca; İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde çalışma hakkının doğal bir sonucu olan işsizliğe karşı korunma hakkı da vurgulanmıştır.

İşsizlik ile mücadelede uygulanan işgücü piyasası programları pasif ve aktif programlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Pasif işgücü piyasası programların amacı bireye gelir desteği sağlayarak işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları en aza indirmektir. Aktif işgücü piyasası programlarının amacı ise; bireylerin istihdam edilebilirliklerini arttırarak işsizlik oranını düşürmektir. Bu çerçevede, pasif ve aktif programlar işsizliğin ortaya çıkardığı farklı sonuçlara çözüm bulmaya çalışmaktadır. Aktif programlar tek başlarına uygulandığı zaman, pasif programların sağladığı gelir güvencesini veya korumayı sağlayamazken, pasif programlarda tek başlarına uygulandıklarında istihdamı arttıramamaktadır. Bu nedenle pasif politikalardan yararlanan kişileri istihdama yönlendirmek amacı ile aktif istihdam politikaları kullanılmaktadır. Pasif ve aktif programlar birbirinin ikamesi olmaktan çok tamamlayıcısı olmaktadır.

Birçok ülkede pasif programlardan yararlanma koşullarının arasında; işsiz aktif işgücü piyasası programlarına katılma şartı bulunmaktadır. Bu nedenle; aktif ve pasif istihdam politikaları birbirinden bağımsız veya birbirlerinin yerine geçen seçenekler değil, aksine doğrudan birbiriyle ilişkili seçeneklerdir. Son yıllarda pasif işgücü piyasası programlarından aktif işgücü piyasası programlarına doğru bir yönelim başlamıştır.

Pasif işgücü politikalarından aktif işgücü politikalarına doğru yönelimin amacı; çalışmaksızın yardım almak yerine, bireylerin istihdam edilebilirliklerinin

arttırılmasıdır. Aktifleşme olarak tanımlanan bu eğilim birçok Avrupa ülkesinde uygulanmaktadır. Ülkelerin aktifleşmeye yönelik bu dönüşümü aynı zamanda OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve AB gibi ulusötesi oluşumlar tarafından da desteklenmektedir. Aktivasyon politikaları kişileri yardım bağımlılığından kurtarmaktadır.

Bu çalışmada pasif işgücü piyasası programlarından İŞKUR'un faaliyet alanına giren ve en geniş kitlelere uygulanan işsizlik sigortası ele alınmıştır. İşsizlik sigortası alan kişilerin aktif işgücü piyasası programları ile istihdama yönlendirilmesi ile ilgili ülke örnekleri incelenerek daha etkin bir sistem geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde işsizlik sorunu ele alınmıştır. Bu kapsamda işsizliğin türleri ve nedenleri üzerinde durulmuştur. Ayrıca; ise işsizlikle mücadelede izlenen başlıca politikalar kapsamında pasif ve aktif işgücü politikaları incelenmiştir. Birinci bölümün son kısmında ise İŞKUR tarafından uygulanan aktif ve pasif programlar hakkında bilgi verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde pasif programlardan aktif programlara yönelim nedenleri üzerinde durulmuştur. Son yıllarda uygulama alanı bulan aktivasyon stratejilerinin özellikleri incelenmiştir. İsviçre, İrlanda, Japonya ve Avusturya'nın aktivasyon stratejileri kapsamında uygulamaları incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde İşsizlik Sigortası Kanununun aktivasyon stratejilerine uygun olup olmadığı incelenmiştir. Ayrıca; yürürlüğe girdiği tarihten itibaren aktivasyon kapsamında yapılan değişiklikler incelenmiştir. Üçüncü bölümün son kısmında ise incelenen ülke örnekleri doğrultusunda bu konuda İŞKUR tarafından alınabilecek önlemlere yönelik önerilerde bulunulmuştur.

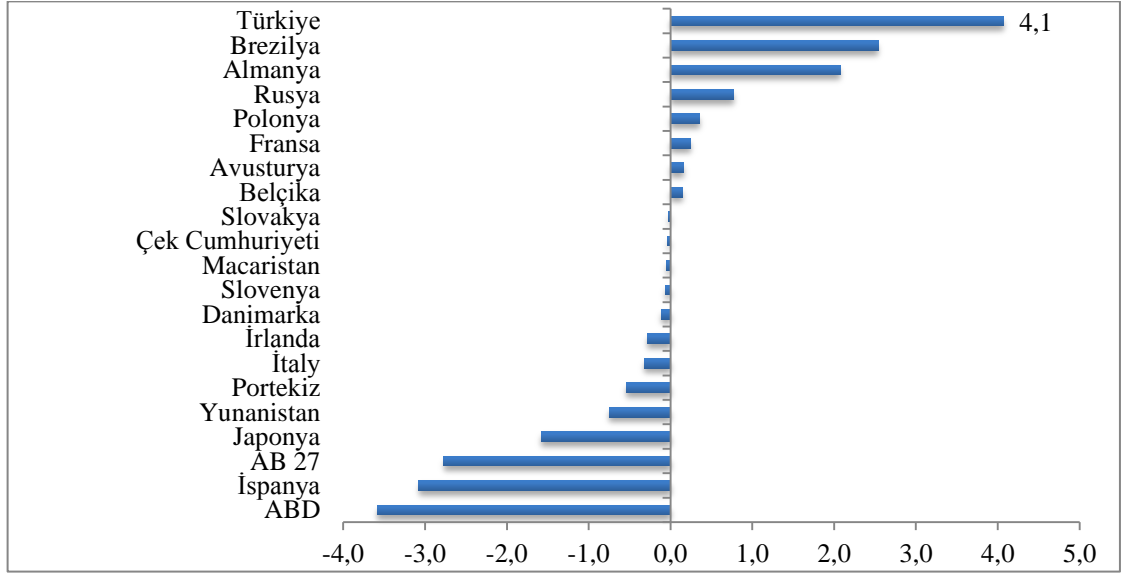
BİRİNCİ BÖLÜM

İŞSİZLİK VE İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE İZLENEN BAŞLICA POLİTİKALAR

1.1 İŞSİZLİK SORUNU

Günümüzde işsizlik hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkeler için önemli bir sorundur. Türkiye'nin de çözüm bulmaya çalıştığı en önemli ekonomik ve sosyal sorunlarının başında gelmektedir. Türkiye ekonomisinde 90'lı yıllarda ve 2000'lerin başında arka arkaya yaşanan krizler ve uygulanan politikalar işsizlik sorununu derinleştirmiştir. 2008 ve 2009 yıllarında dünyada yaşanan küresel krizin etkisiyle 2009 yılında hem işsizlik oranı artmış, hem de ücretler düşmüştür.¹ Üretim ve tüketim seviyesinin birbirini tetikler şekilde düşmesi işsizlik oranlarının artmasına neden olmuştur. Yaşanan küresel krizden çıkış sürecinde Türkiye, güçlü büyüme performansı ve alınan tedbirler sayesinde, istihdam yaratma konusunda dünyada en fazla mesafe alan ülkelerden birisi olmuştur.²

Grafik 1: 2007-2012 Yıllarında Yaratılan İstihdam (Milyon Kişi)



Kaynak: OECD Erişim Tarihi: 01.12.2013

¹ Tansel, Aysıt; “2050'ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış”, TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/2012-11/536, Ankara Kasım 2012, s.60.

² T.C. Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor**, 2012.

Grafik 1’de 2007-2012 yıllarında bazı ülkelerde yaratılan istihdam miktarı gösterilmiştir. OECD verilerine göre Türkiye 2007-2012 yıllarında 4,1 milyon istihdam yaratmıştır.

İşsizlik sorunu neden olduğu ekonomik kayıpların yanı sıra bireylere, ailelere ve dolayısıyla topluma çok yönlü zararlar verdiği için, işsizlik sorununun çözümü ayrı bir önem taşımaktadır. İnsanların işsiz kalmaları bireylerin kişisel gelirlerini ve milli geliri azaltmaktadır. Bugün birçok gelişmiş ülkede, işsizlik sigortası ve kamu sosyal yardımları işsiz insanlara çalıştıkları dönemdeki hayat standartlarına ulaşmalarını sağlayacak miktarda gelir sunabilmektedir. Bu yardımlar insanlar üzerindeki ekonomik baskıları azaltsa da, işsizliğin neden olduğu psikolojik baskılar devam etmektedir. Gelir kaybı ve çalışmamaktan kaynaklanan kimlik ve statü kaybı ise ayrıca bireylerin ruh sağlığı üzerinde olumsuz etki yaratabilmektedir. Tüm bu olumsuz etkileri sebebiyle işsizlik, tüm ekonomik karar vericilerin üzerinde önemle durması ve çözüm üretmesi gereken konuların başında gelmektedir.³

1.1.1 İşsizliğin Tanımı

İşsizlik iktisatçılar tarafından genellikle çalışma istek ve yeteneğinde olduğu halde cari ücret haddinden iş bulamama durumu olarak tanımlanır.

“Bir ülkede çalışabilecek durumda olan ve çalışmak isteyen kişilerin bir bölümünün işinin olmamasına işsizlik, bu durumda olan kişilere de işsiz denir. Bu tanımdan anlaşılması olacağı gibi işsizlik, çalışabilecek durumda olan kişilerden bir bölümünün çalışmamayı tercih etmelerinden ve dolayısıyla da iradi olarak işsiz olmalarından kaynaklanan bir durum değildir. Tam tersine işsizlik, çalışabilecek durumda olan kişilerden bir kısmının çalışmak istedikleri halde iş bulamamalarından ve dolayısıyla da gayri iradi olarak işsiz olmalarından kaynaklanan bir durumdur. Bir başka bir deyişle, işsizlik kavramı hem iradi işsizliği hem gayri iradi işsizliği değil, sadece gayri iradi işsizliği kapsar.”⁴

³ TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı; “Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Araştırma Raporu**, Ekonomik ve Sektörel Analiz Dairesi, 23.05.2011, s.3.

⁴ Ünsal, Erdal M; **Makro İktisat**, Turhan Kitapevi, 5.Baskı, Ankara 2003, s.12.

İşsizlik, toplumun işgücü potansiyelinin ekonomik gelişme ve sosyal ilerleme yönünde tam olarak kullanılmamasıdır.⁵

İşsizliğin Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kabul edilen standart tanımı, “işli olmama”, “halen çalışmaya hazır olma” ve “iş arama” kriterlerinden oluşmaktadır. Referans döneminde bu kriterlere uyan, belirli yaş üzerindeki ekonomik olarak aktif olan nüfusun tümü “işsiz” olarak kabul edilmektedir.⁶

Ülkemizde işsizlikle ilgili verileri toplayan ve bu alanda ILO norm ve standartlarına uygun istatistikler oluşturan bir kurum olan Türkiye İstatistik Kurumu da (TÜİK) işsizliği şu şekilde tanımlamaktadır: “Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiç bir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki tüm kişiler işsiz nüfusa dahildirler. Ayrıca, üç ay içinde başlayabileceği bir iş bulmuş ya da kendi işini kurmuş ancak işe başlamak ya da işbaşı yapmak için çeşitli eksikliklerini tamamlamak amacıyla bekleyenler de işsiz nüfus kapsamına dahildirler.”⁷ Bu tanımdan anlaşılacağı gibi; TÜİK’in işsizlik ölçümünde kullandığı 3 kriter bulunmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir:⁸

İşin olmaması: Bu kriter, referans dönemi içinde istihdam edilmemiş olanları kapsar. Dolayısıyla bu dönem içerisinde, düzensiz de olsa bir işte çalışmış olan kişi, yeni bir iş arasa bile işsiz sayılmaz.

İş aramak: Son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış olmayı gerektirir. İş Kurumuna başvurmak, doğrudan işverenlere iş başvurusu yapmak, bu konuda akraba ve arkadaşlarının yardımına başvurmak ya da kendi işyerini kurmaya yönelik girişimlerde bulunmak bu kanallardan bazılarıdır.

⁵ Kapar, Recep; “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, İstanbul, 2006, s.342.

⁶ http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/youth/2_08_nap_guide_tr.pdf, (10.09.2013).

⁷ <http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/aciklama.zul> (19.04.2014)

⁸ T.C. Anadolu Üniversitesi; Çalışma Ekonomisi II, Anadolu Üniversitesi, Yayın No: 2755, Eskişehir, 2013a, s.132.

İşe başlamaya hazır olmak: İki hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olmayı gerektirir. Bu kritere göre, bu kişiye bir iş teklif edildiğinde işi kabul edeceği öngörülmektedir.

İşsizliğin her zaman aynı sebeplerden dolayı ortaya çıkması ve aynı sonuçları doğurması beklenemez. Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, işgücü piyasalarının yapıları, yapısal ve dönemseller koşullar gibi bazı faktörler yaşanan işsizliğin farklılaşmasına neden olmaktadır. Bu nedenle işsizlik konusunda bir sınıflandırma yapma gereği ortaya çıkmaktadır. İşsizlik sorununun çözümünde uygulanacak olan politikaların, işsizlik türüne göre farklılık göstermesi de bu sınıflandırmayı niçin gerekli hale getiren başka bir nedendir.⁹

1.1.2 İşsizlik Türleri

İşsizlik açık ve gizli işsizlik olmak üzere iki gruba ayrılır.¹⁰

1.1.2.1 Gizli İşsizlik

Herhangi bir üretim alanında işgücünün bir kısmının üretimden çekilmesiyle üretimde önemli bir azalmanın meydana gelmemesidir.¹¹ İşsizlik türleri içinde diğerlerinden oldukça farklı görünen gizli işsizlik, işsizliğin bir türü olmasına rağmen, nitelik itibarıyla “özel” bir durumu açıklamaktadır. Çünkü gizli işsizlikte açık işsizlikten farklı olarak kişinin bir işi vardır. Yani, kişi teknik anlamda “işsiz” değildir. Gizli işsizlik, özellikle az gelişmiş ülkelerin tarım kesiminde, marjinal sektörde ve kamu sektöründe yaygın olarak görülmektedir. İşsizlik sigortası uygulamasının bulunmadığı bu ülkelerde gizli işsizlik, çoğu zaman işsizliği tazmin edici bir işlev üstlenmektedir. Bu, sosyal bakımdan her ne kadar olumlu gibi görülse de ekonomik açıdan olumlu olarak kabul edilemeyecek bir durumdur.¹²

Gizli işsizlik; ülkemizin tüm sektör ve kesimlerinde görülen ve yoğun biçimde yaşanan bir işsizlik türüdür. Kırsal kesimdeki nüfus artışının yarattığı baskı, sınırlı tarım

⁹ T.C. Anadolu Üniversitesi; **Çalışma Ekonomisi II**, Anadolu Üniversitesi, Yayın No: 2755, Eskişehir, 2013a, s.132.

¹⁰ T.C. Anadolu Üniversitesi, **2013a**, s.136.

¹¹ Biçerli, M. Kemal; **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayınları, 6. Baskı, İstanbul 2011, s.438.

¹² T.C. Anadolu Üniversitesi, **2013a**, s.136.

alanlarında gereğinden fazla işgücünün istihdam edilmesine neden olurken, kırsal kesimden işsizlik ve yoksulluk nedeniyle kente göç edenler gizli işsizliğin yaşanmasına neden olmaktadır.¹³

1.1.2.2 Açık İşsizlik

Açık işsizlik kavramı, çalışma gücü ve arzusu olduğu halde, cari ücret seviyesinde iş arayıp da bulamayanların toplamının oluşturduğu işsiz kitleyi ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, bir kişinin para kazanmak veya geçimini sağlamak üzere yapacağı bir işinin olmaması durumudur.¹⁴ Açık işsizlik kendi içinde dört gruba ayrılır.

1.1.2.3 Geçici İşsizlik (Arizi\Friksiyonel)

İş bulmanın zaman almasından veya işgücü piyasasının iş arayanları uygun boş işlere anında yerleştirecek biçimde işlememesinden kaynaklanan bu tür işsizliğe geçici/arizi işsizlik denir. Geçici işsizliğin nedeni ya yeni bir işe geçiş süreci ya da piyasadaki açık işler konusundaki bilgi eksikliğidir. Bir ülkedeki işgücü piyasalarının iyi düzenlenip düzenlenmemiş olması ya da işsizlik sigortası ödeneklerinin düzeyi geçici işsizliğin süresini ve oranını belirleyen unsurlar arasında sayılabilir.¹⁵ Bir ekonomide, boş işlerle iş arayanlar arasındaki enformasyon ağı ne kadar gelişmiş olursa iş bulmak o kadar az zaman alır ve dolayısıyla geçici işsizlik oranı da o oranda düşük olur. Bu enformasyon ağının oluşturulmasında ve işçi ile işvereni yani işgücü arz ve talebini karşı karşıya getirilmesinde; özel istihdam bürolarına ve özellikle de Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) çok büyük görevler düşmektedir.¹⁶

1.1.2.4 Konjonktürel İşsizlik

Piyasa ekonomilerinde ekonomik etkinlikler zaman içinde dalgalanır. Bu dalgalanmanın duraklama ve bunalım dönemlerinde piyasada yeterince açık iş olmaması nedeniyle meydana gelen konjonktürel işsizlik talep yetersizliği işsizliği

¹³ T.C. Anadolu Üniversitesi, 2013a, s.142

¹⁴ Uyar Bozdağhoğlu, E. Yasemin; "Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları", **Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 20, 2008, s.47.

¹⁵ T.C. Anadolu Üniversitesi, 2013a, s.132.

¹⁶ Karabulut, Alpaslan; "Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği", **Türkiye İş Kurumu**, Uzmanlık Tezi, Ankara 2007, s.12.

olarak da bilinir.¹⁷

1.1.2.5 Yapısal İşsizlik

İşgücü piyasalarında açık işler için aranan nitelikler ile iş arayanların niteliklerinin uyuşmaması sonucu oluşan işsizliktir. İşsizlik türleri içerisinde en ciddi problem olan türdür. Yapısal işsizlik; mesleki ve coğrafi dengesizlikler, teknolojik gelişmeler, okul eğitiminin yetersiz olması gibi nedenlerden kaynaklanır. Uzun süreli bir işsizliktir ve eğitim düzeyi ile yapısal işsizlik arasında ters yönlü bir ilişki vardır.¹⁸

1.1.2.6 Mevsimsel İşsizlik

Turizm, inşaat ve tarım gibi sektörlerde, üretim düzeyi ve buna bağlı olarak da işsizlik oranı mevsimsel olarak dalgalanır. Bu tip sektörlerde, üretimin mevsimsel olarak arttığı dönemlerde çalışan kişilerin önemli bir kısmı, izleyen dönemde işlerini kaybederler ve üretim düzeyi bir sonraki dönemde artana kadar işsiz kalırlar. Bu tip işsizliğe “mevsimsel işsizlik” denir.¹⁹ Mevsimlik işsizlik bir yönüyle konjonktürel işsizliğe de benzemektedir. Konjonktürel işsizlikde işgücü talebindeki dalgalanmalar sonucu ortaya çıkan bir işsizlik türüdür. Mevsimlik işsizliğin konjonktürel işsizlikten farkı ise bu dalgalanmaların beklenen ve sistematik dalgalanmalar olmasıdır. Bu tür işsizlik, tarım, turizm ve inşaat sektörlerinde daha etkili olmaktadır.²⁰

Ülkemizin demografik, ekonomik ve istihdam yapısı işsizliğin farklı türlerinin aynı anda var olmasına neden olmaktadır. Türkiye'nin bir tarım ülkesi olma niteliğini hâlâ sürdürmesi, tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payının büyüklüğü, tarımda çalışanların önemli bir kısmının küçük bir toprak parçası üzerinde, son derece düşük bir gelire çalışması ve ülkemizde tarımsal üretimin hâlâ mevsim koşullarına bağlı olarak yapılması nedeniyle özellikle kış aylarında mevsimlik işsizlik etkili olmaktadır.

¹⁷ Biçerli; **2011**, s. 453.

¹⁸ Biçerli; **2011**, s. 453.

¹⁹ Ünsal, **2003**, s. 54.

²⁰ T.C. Anadolu Üniversitesi, **2013a**, s.142

1.1.3 İşsizliğin Nedenleri

Gelişmiş ülkelerde genellikle talep eksikliğinden doğan işsizlik, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha çok yeterli işyeri ve kapasite olmamasından kaynaklanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu daha çok tarım ağırlıklı ekonomiden sanayi ve hizmet ağırlıklı ekonomiye geçişin yarattığı değişimlerin bir ürünü olarak çıkar. Nüfus artışı ve tarımdan işgücü göçü, tarım dışında yüksek miktarda istihdam yaratılmasını gerektirir. İstihdam ise istihdam kapasitesinin düzenli ve yeterli ölçüde artmasına, yani yatırımlara bağlıdır.²¹

Genç bir nüfus yapısına sahip olan ülkemizde işsizliğin en belirgin özelliği yapısal nitelik taşımasıdır. Türkiye’de sermaye ve donanım yetersizliği, ekonomik yapıdan kaynaklanan özellikler, ülkemizin hala tarım ülkesi olma özelliğini büyük ölçüde koruması, istihdam politikalarının yetersizliği gibi faktörler, işsizliğin ortaya çıkmasında etkili olmaktadır.²²

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik yapının tarıma bağlı olmaktan çıkıp sanayi ve hizmet sektörüne doğru gelişmesi ve kentlere göçün artmasıyla bu değişime bağlı olarak işsizlik ortaya çıkmaktadır.

İşletmelerde kullanılan ileri teknolojiyle, daha az nitelikli işgücü ile çalışabilen üretim süreçlerinin ortaya çıkması, işgücü arz ve talebini belirleyen en önemli faktör haline gelmiştir. Üretim teknolojisinde meydana gelen bu değişim doğal olarak emeğin daha az talep edilmesine neden olmaktadır. Teknoloji geliştikçe üretim yapmak için daha az insan gücüne gerek duyulmaktadır. Bu yapısal değişim işgücünde aranan nitelikleri değiştirmiştir. Bu değişime ayak uyduramayan niteliksiz işgücü işsiz kalmakta, ya da daha düşük ücretle düzgün olmayan işlerde çalışmak zorunda kalmaktadır.²³

²¹ TÜSİAD; “Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik”, **TÜSİAD**, Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381 TÜSİAD-T/2012-11/536, İstanbul 2004, s.16.

²² T.C. Anadolu Üniversitesi, **2013a**, s.141.

²³ Güney, Alptekin; “İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri”, **Kamu-İş**, Cilt 10, Sayı 4, 2009, s. 150.

1.2 İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE İZLENEN BAŞLICA POLİTİKALAR

Günümüzde tüm toplumların en büyük sorunlarından birisi işsizlik problemidir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin Başlangıç kısmınının 23. maddesinde, “Herkesin çalışma, işini özgürce seçme, adil ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır” denilmek suretiyle “çalışma hakkı”nın bir “insan hakkı” olduğu ifade edilmiştir. Çalışma hakkının doğal bir sonucu olan “işsizliğe karşı korunma hakkı” da yine aynı maddede vurgulanmıştır.²⁴

İşsizlik; üretimin temelinde yer alan en önemli kaynağın israf edilmesi, bir toplumun en değerli varlığı olan insan gücünün yeteri ve gereğince değerlendirilememesi ile eş anlam taşımaktadır. Toplumda işsiz olanlar, milli gelire katkıda bulunmamalarına rağmen, milli gelirin bölüşümünden pay almaktadırlar. Diğer bir ifadeyle, işsizler istihdam olunan nüfus üzerinde bir yükür.

Bir başka yönden işsizlik, sosyal güvenlik sistemini sarsmakta, işgücünün kendi arasında rekabetine yol açarak, çalışma koşullarının ağırlaşmasına neden olmaktadır. Bu olumsuzluklar, sorunun salt bireysel ve toplumsal yönlerini değil, aynı zamanda işsizlikle mücadele politikalarının da önemini vurgulamaktadır.²⁵

İşsizlik yarattığı gelir kaybı nedeniyle ekonomik anlamda olumsuzluk yaratırken; bireyin aile içerisinde kendisini işe yaramaz hissetmesine neden olduğundan sosyal yönden de olumsuzluk yaratmaktadır. Bu nedenle işsizlik hem ekonomik hem de sosyal maliyeti dikkate alınarak çözülmesi gereken bir sorundur.

OECD işsizlikle mücadelede izlenen istihdam politikalarını 7 grupta toplamıştır. Bu kategorilerden 1-5 arasında kalanlar “aktif”, 6. ve 7. kategoriler ise pasif politikalar olarak sınıflandırılmıştır. Bu gruplar aşağıda listelenmiştir.²⁶

1. Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri,
2. Mesleki eğitim,

²⁴ Uşen, Şelale; “AB Ülkeleri ve Türkiye de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 2, 2007, s. 65.

²⁵ Uyar Bozdağlıoğlu, **a.g.m.**, s. 59.

²⁶ Sohlman, Asa, David Turnham, “What Can Developing Countries Learn From OECD Labour Market Programmes and Policies?”, **OECD Development Center Technical Paper No:93**, 1994, s.23.

3. Gençlere yönelik politikalar,
4. Sübvansiyon edilmiş istihdam (özel sektöre yönelik ücret ve istihdam sübvansiyonu, Kendi işini kuranlara yardım ve doğrudan kamu sektöründe istihdam),
5. Engellilere yönelik politikalar,
6. İşsizlik sigortası,
7. Erken emeklilik

İşsizlere sadece gelir desteği yapılmasına yönelik politikalar pasif politikalar olarak kabul edilirken; işgücü piyasalarındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren, mesleki becerileri geliştiren ve işgücü piyasalarının etkinliğini arttıran politikalar aktif istihdam politikaları olarak değerlendirilmektedir.²⁷

Gelişmiş ülkelerin bazıları işsizlik sorununu mücadele edilecek bir sorun olarak görmekte ve bu soruna köklü çözümler getirmeye, sorunu hafifletmeye yönelik aktif önlemler almaya çalışmaktadırlar. Birçok gelişmiş ülke ise; istihdamı arttırmaya yönelik politikalar yerine işsizliğin açtığı yaraları onarmayı, geçici bir süre için de olsa işsizlere gelir güvencesi sağlamayı amaçlayan pasif politikaları tercih etmektedir.²⁸

1.2.1 Pasif İşgücü Politikaları

Pasif işgücü politikalarının temel amacı istihdamı artırarak işsizlik oranlarını azaltmak yerine işsizleri maddi açıdan destekleyerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları en aza indirmektir.²⁹ Bu politikalar işini kaybeden ya da iş bulamayan bireylerin satın alma gücünü koruyabilmesi için gelir desteği sağlamayı amaçlayan politiklardır.³⁰ Özellikle Akdeniz ülkelerinde pasif politikaların temel gerekçesi asgari gelir garantisi olduğu halde, pasif politikaların çoğunluğunun arkasındaki mantık, bireyleri gelir kaybına karşı sigortalamaktır. Pasif politikaların

²⁷ Biçerli, M. Kemal; “Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt 19, Sayı 6, Kasım 2005, s. 4.

²⁸ T.C. Anadolu Üniversitesi, **2013a**, s.155.

²⁹ Biçerli; **2011**, s. 492.

³⁰ Varçın, Recep; **İstihdam ve işgücü piyasası politikaları**, Siyasal Kitabevi, Ankara, Ocak, 2004, sf 10

diğer bir gerekçesi kısa çalışma uygulamaları ile işlerin korunmasıdır.³¹

Pasif istihdam politikaları daha çok gelişmiş ülkelerde uygulanan, işsizlik nedeniyle ortaya çıkan satın alma gücünün düşmesini önleyerek işsizliğin neden olabileceği toplam talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizliği önlemeye yönelik politikalarından oluşmaktadır.³² Kriz dönemlerinde pasif politikalar otomatik stabilizatör görevi üstlenmektedir.³³ Pasif politikalar, gelişmiş ülkelerde gelişmekte olan ülkelere göre daha yoğun uygulanmaktadır.

20. yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde pasif istihdam politikalarının işsizliği önleyici tedbirler içermediği ve bütçe üzerine büyük yükler getirdiği görülmüş ve işsizliği önleyici ve sınırlayıcı çeşitli aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmiştir. Fakat günümüzdeki pasif istihdam politikaları ile aktif istihdam politikalarının birlikte uygulanmasıyla işsizliğin olumsuz sonuçlarının önüne geçilebileceği ve istihdam sorununa başarılı çözümler getirilebileceği savunulmaktadır.³⁴

Pasif işgücü politikaları işsizlik tuzağına neden olabilmektedir. Gelir yardımı alan kişilerin çalışmak istedikleri ücret düzeyi işverenlerin vermeyi kabul ettikleri ücret düzeyinin üzerindedir. Bu risk düşük vasıflı işler için daha yüksektir.³⁵

Pasif politika türleri çeşitlidir ve her bir politikanın ülkelerdeki uygulamaları farklılık göstermektedir. Pasif politikalar; genel olarak işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, çalışma paylaşımı ve kıdem tazminatı olarak gruplandırılabilir.

1.2.1.1 Pasif İşgücü Politika Türleri

1.2.1.1.1 İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası; kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama

³¹ Van Der Ende vd; “Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures”, Final report, **European Comission**, 29.03.2012, s. 229.

³² Güney; **a.g.m.**, s. 154.

³³ Van Der Ende; **a.g.m.** s. 230.

³⁴ Karaduman, Özce; **Avrupa Birliği'nde Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2006, s. 131.

³⁵ Van Der Ende; **a.g.m.** s. 232.

ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğu olan sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta koludur.³⁶

Prof. J.H. RICHARDSON'A göre işsizlik sigortası; “kısa bir süre için işini kaybeden kimselere gelir garantisi sağlamak ve böylece onları yeni bir iş buluncaya veya eski işine geri dönünceye kadar gelir desteğine sahip kılmaktır.”³⁷ Bir diğer tanıma göre, “isteği dışında işsiz kalmış işçinin bir ölçüde güvenliğini sağlamak ve durgunluk dönemlerinde ekonomiye yeni satın alma gücü kazandırmak ve terfi oranı sistemi ile işçiye prim ödeyerek istihdama istikrar kazandırmak amacıyla kurulmuş bir kuruluştur.”³⁸

İşsizlik sigortası, mevcut işsizlere istihdam sağlamak için değil, çalışanlara işini kaybetmeleri halinde gelir desteği sağlanması ile ilgilenmektedir. İşsizlik sigortasının asıl amacı, sigortalının belli bir süre gelir kayıplarını kısmen de olsa gidererek zor durumlarla karşılaşmalarını önlemektir. İşsizlik ödeneğini hak edişin bir takım ön koşullarının yanı sıra, bireyleri çalışmamaya teşvik ederek işsizliği artırmamak için işsizlik ödeneğinin miktarının ve ödeneğin alınacağı sürenin de bazı sınırları bulunmaktadır. Ödeneğin miktarına konulan sınırlarla işsiz kalan sigortalıya minimum düzeyde bir yaşam standardı verilmesi amaçlanmaktadır. Ödeneğin belirli bir süre ödenmesiyle sigortalıya bu süre içinde yeni iş bulmak için fırsat verilmiş olmakta, yeni bir iş bulmak ve bulduğu işte çalışmaktan kaçınmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır.³⁹ İşsizlik sigortası uygulamada aktif politikalarla birlikte yürütülerek işsizlere aynı zamanda yeni beceriler kazandıracak eğitim programları ve istihdam danışmanlığı hizmetleri de verilmektedir.

İşsizlik sigortasının finansmanı genellikle işçi, işveren ve devlet tarafından ödenen primlerle sağlanır.⁴⁰

İşsizlik sigortasının kapsamı, idaresi, finansmanı, yararlanma koşulları, süresi ve

³⁶ Andaç, Faruk; **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS, 2. Baskı, Ankara 30.04.2010, s57.

³⁷ Richardson, J. Henry; İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik 183; Aktaran Andaç, **2010** s.56.

³⁸ Carter, M.Allan-Marshall F.Ray; Labor Economics, USA Revised Edition 1972, s.459; Aktaran Andaç, **2010** s.56.

³⁹ Uğur, Suat; “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, Çanakkale 2011, s.100.

⁴⁰ Biçerli; **2011**, s. 493.

miktarı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bununla beraber sistemin genel kabul görmüş ve çoğu ülkede benzerlik gösteren ortak özellikleri vardır. İşsizlik sigortası genel olarak kamu kurumlar tarafından yürütülen bir sistemdir ve zorunludur. Danimarka, Finlandiya ve İsveç gibi az sayıda ülkede sendikalar tarafından yürütülen ve katılımın isteğe bağlı olduğu uygulamalar vardır. Kapsam bazı ülkelerde çok geniş tutularak vatandaşlık veya yerleşiklik koşuluna bağlı olarak tüm çalışanları içerirken (özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri), birçok ülkede sektör, meslek veya istihdam türüne göre çeşitli kısıtlamalara tabidir. Genel olarak kendi hesabına çalışanlar hariç tüm çalışanlar sistemin kapsamı içindeyken bazı ülkelerde belirli sektörlerde (örneğin tarımda) çalışanlarla belirli istihdam türlerinde (örneğin geçici işlerde veya ev hizmetlerinde) çalışanlar ve iş güvencesinin tam olduğu kamu çalışanları sistemin dışında kalabilmektedir.⁴¹

1.2.1.1.2 İşsizlik Yardımı

Prime dayalı olmayan, bütünüyle devlet tarafından finanse edilen programlardır. İşsizlik yardımını işsizlik sigortasından ayıran temel fark, işsiz kalan kişinin prim ödemiş olma zorunluluğunun olmamasıdır. Dolayısıyla işsizlik yardımının finansmanı tamamen kamu tarafından karşılanır. İşsizlere minimum bir hayat standardı sunmayı hedefleyen bu uygulama, işsizlik sigortasında olduğu gibi işsiz kalmayı bazı kişiler açısından cazip hale getirebilir. Bu nedenle pasif işgücü piyasası programlarının başarılı olabilmesi için gerek işsizlik sigortası gerekse de işsizlik yardımı ödemelerinin çalışma durumunda elde edilebilecek normal gelirden önemli ölçüde düşük tutulması gerekmektedir. Bu ödemelerin bireyleri aktif olarak iş aramaya teşvik etmek amacıyla belirli bir süreden sonra azaltılması, işsizlerin istihdam kurumları tarafından önerilen uygun işi kabul etmemeleri durumunda ödemelerin dondurulması uygulamanın başarı şansını arttıracaktır. Ayrıca, işsizlere söz konusu ödemeler yapılırken bu kişilerin aynı zamanda eğitime tabi tutulmaları yeniden iş bulma ihtimallerini arttıracak ve bu yolla da işsizlikle aktif olarak mücadele edilmiş olacaktır.⁴²

⁴¹ www.sosyalsiyaset.net/documents/V.Komite_Raporu.doc (05.08.2013)

⁴² Biçerli; 2011, s. 494.

1.2.1.1.3 Çalışma Paylaşımı

İşgücü arzı azaltılarak işsizliğin düşürülmesinin hedeflendiği politikadır. Amaç; işçilerin piyasadan çıkışını hızlandırarak işsizler için yeni işler açılması esasına dayanmaktadır. Çalışma paylaşımı politikası uygulamada iki şekilde yürütülmektedir. Politikanın birinci türü erken emekliliktir. Yaşlı çalışanlar ve işsizler zamanından önce emekli edilerek genç işsizlerin istihdam edilmesi sağlanarak; işsiz sayısı azaltılmaya çalışılmaktadır. Erken emeklilik yoluyla ilk anda genç işsizlere istihdam imkânı yaratılsa da, erken emekli olan ama bilgi ve beceri olarak olgunluk düzeyinde olan emeklilerin pek çoğu kısa sürede yeniden çalışmaya başlamakta ve genç işsizliğin tekrar artmasına neden olmaktadır.⁴³ Erken emekliliğin amacı yaşlı işçiler ile genç işsizler ile ikame etmektir. Akdeniz ülkelerinde emekli olan çalışanlar ile işsizlerin yer değiştirmesi ya da genç işsizlere yeniden yapılanma ile iş sağlama esasına dayanarak uygulanmaktadır.⁴⁴

İkinci türünde ise, çalışma süreleri kısaltılarak mevcut işlerin daha fazla işçi ile yapılması sağlanarak, bu şekilde işsizler için yeni işlerin açılmasına çalışılmaktadır.⁴⁵

1.2.1.1.4 Kıdem Tazminatı

Çalışanların işyerinde iş güvencesinin sağlanmasını, yani işverenlerin işçileri işten kolayca çıkarmamalarını temin etmeye çalışan bir sistemdir. Kıdem tazminatı genelde işsizlik sigortasına alternatif olarak uygulanmaktadır. İşsizlik sigortasının olduğu çoğu ülkede kıdem tazminatı uygulanmaktadır.⁴⁶

⁴³ Taş, Seyhan, Gülferah, Bozkaya; “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikaları”, **KSU İİBF Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, 2012, s. 167.

⁴⁴ Van Der Ende; **a.g.m.** s. 229.

⁴⁵ Biçerli, M. Kemal; “Çalışma Paylaşımı İşsizlikle Mücadelede Etkili Bir Politika mıdır?” **Ege Akademik Bakış Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1-2, Ocak-Temmuz 2004, s.59.

⁴⁶ Diriöz Çapar, Sinem; “İstihdamın Arttırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü”, **Kalkınma Bakanlığı**, Uzmanlık Tezi, Ankara Mart 2012, s. 117.

1.2.2 Aktif İşgücü Politikaları

Aktif işgücü piyasası politikaları kavramının ilk kullanımı İkinci Dünya Savaşının hemen sonrasına rastlamaktadır. İsveç'te tam istihdama ulaşmak ve enflasyonu kontrol altına almak için, sosyal demokrat nitelikler taşıyan bir politikanın oluşturulması sırasında ilk kez iki İsveç'li iktisatçı Gösta Rehn ve Rudolph Meidner aktif işgücü piyasası politikaları kavramını kullanmıştır. 1960 yılından sonra, İsveç'te uygulanan işgücü piyasası politikalarına ilişkin OECD tarafından yapılan çalışmalarda, aktif politikalar işgücü piyasası politikaları içinde ayrı bir tür olarak kabul edilmiştir.⁴⁷ Aktif işgücü piyasası politikaları bireylerin işle ilgili becerilerini, işgücü piyasasının yapısını geliştirerek istihdamı kolaylaştırmaktadır.⁴⁸

Aktif işgücü piyasası programları yararlanıcıların kazaçlı iş bulma beklentilerini veya kapasitelerini artırma amacıyla yapılan tüm sosyal harcamaları içerir. Kamu istihdam hizmetleri harcamaları, işgücü piyasası eğitimleri, gençler için düzenlenen özel programlar, işsizlerin istihdama dönmelerini teşvik eden çalışmalar, engelliler ve diğer özel politika gerektiren gruplar için düzenlenen programlar aktif işgücü programlarını oluşturur.⁴⁹

Geniş anlamda ise, aktif işgücü piyasası politikalarını şu şekilde tanımlamak mümkündür; “İşsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırmasının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitimlerinin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünüdür.”⁵⁰

Aktif politikalar ve pasif politikalar farklı amaçlarla ulaşmak için uygulanmaktadır. Pasif politikalar; işsizlere gelir destekleri ile koruma sağlamayı amaçlarken; aktif politikalar, işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, pasif ve aktif politikalar işsizliğin ortaya çıkardığı farklı

⁴⁷JANOSKI Thomas, “Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries”, International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996 s.697-723; Aktaran Kapar, **a.g.m.** s. 343.

⁴⁸ OECD Job Strategy, “Facts, Analysis, Strategies”, **OECD Job Strategy** 1994, 36.

⁴⁹ <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=28> (19.04.2014)

⁵⁰ Uşen; **a.g.m.** s. 66.

sonuçlara çözüm bulmaya çalışmaktadır. Aktif politikalar tek başlarına uygulandıklarında zaman, pasif politikaların sağladığı gelir güvencesini veya korumayı sağlamak gibi bir işlev üstlenmemektedir.⁵¹

İşgücü piyasalarında bütün işçilerin istihdam edilebilirlikleri aynı değildir. Bazı işçiler kolayca iş bulabilirlerken, bazılarının iş bulabilmeleri; işgücü piyasası koşulları, işverenlerin ön yargılı tutumları, kurumsal müdahaleler ve bilgi eksikliği gibi sebeplerden dolayı kolay değildir. Uzun süredir işsiz olanlar bu gruba örnek gösterilebilir. İşsizlik sürelerinin uzaması hem işçilerin bilgi ve becerilerini köreltmekte, hem de işgücü piyasaları ile bağlantılarını zayıflatmaktadır. Ayrıca işverenlerin bu kişileri verimlilik ve motivasyon açılarından “yetersiz” olarak değerlendirmeleri de kolayca iş bulabilmelerini engellemektedir. Uzun süredir işsiz olanlar gibi eski hükümlüler, eğitimsiz işçiler ve tekrar tekrar işsizliğe düşerek sadece kısa süreli çalışma imkânı bulabilen gençler de dezavantajlı gruplar arasında sayılabilir. Aktif istihdam politikalarının amaçlarından birisi de bu grupların istihdam imkânlarını artırarak sosyal eşitliğe katkıda bulunmaktır. Politikaların bir başka amacı da ekonomik konjonktürün duraklama dönemlerinde istihdamı istikrarlı kıлып genişleme dönemlerinde ise işgücü piyasaları ile ilgili darboğazları gidermektir. Ayrıca aktif istihdam politikaları ile işgücünün farklı alt piyasalar arasında yeniden dağılımını sağlamak ve bireylerin iş deneyimlerini geliştirerek istihdam edilebilirlikleri hususundaki belirsizlikleri ortadan kaldırmak da amaçlanmaktadır.⁵²

Aktif programlardan beklenen olumlu istihdam etkilerinin ortaya çıkması çoğunlukla ekonomik döngüye bağlıdır. Ekonomik büyüme dönemlerinde uygulanan programlar işsizlerin istihdam edilme oranlarını önemli ölçüde arttırmaktadır.⁵³

Programların sonuçları üzerinde etkili bir başka etmen katılımcıların cinsiyetidir. Programlara katılan kadınlar erkek katılımcılara göre daha yüksek istihdam edilme oranına sahiptir.⁵⁴

⁵¹ Kapar; **a.g.m.** s.344.

⁵² Biçerli; **2005**, s. 5.

⁵³ Kapar; **a.g.m.** s.352.

⁵⁴ Kapar; **a.g.m.** s.352.

Aktif işgücü politikaları eğitim yolu ile mesleki hareketliliği sağlama, işsizlerin cesareti kırılmadan önce mali teşvikler ile yeniden işgücü piyasasına girişlerini kolaylaştırma ya da düzenli işlere uyum sorunu yaşayan kişileri toplumsal açıdan yararlı işler yönlendirme yoluyla işgücünü güçlendirerek işgücü piyasasındaki verimsizlik ile mücadele etmeye çalışmaktadır.⁵⁵

Aktif istihdam politikaları; işsizlik sürelerini kısaltarak bireylerin daha çabuk iş bulmalarını, programlara katılanların verimliliğini arttırarak daha etkili iş aramalarını sağlamaktadır.⁵⁶

Aktif istihdam politikalarının bir başka olumlu etkisi de işsizlik sigortası ile ilgilidir. İşsizlik sigortası uygulamasında karşılaşılan en önemli sorun, uygulamadan yararlananların bir kısmının kötü niyetli olup işsizlik sigortası fonunu suiistimal etmeleridir. Bu kişilerin tespit edilmesi özellikle işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde çok zordur. İşsizlik sigortasından yararlananların aktif istihdam programlarına katılmaları zorunlu hale getirildiğinde gerçekte çalışmak istemeyenlerin tespiti daha kolay hale gelebilmektedir.⁵⁷

İşverenlerin ayrımcı tutumu da işsizliğin nedenlerindedir. İşverenler; uzun süreli işsizi çalışma disiplinini, becerilerini kaybettiği, işgücü piyasasında deneyimi olmayan genç işsizleri deneyimsiz oldukları gerekçesiyle tercih etmemektedirler. Aktif işgücü politikaları genç işsizlerin iş deneyimini ikame ederek ya da uzun süreli işsizlerin becerilerinin kaybetmemelerini sağlayarak piyasadaki ayrımcılığı engelleyebilir.⁵⁸

Programlar sadece katılımcılara değil diğer bireylere de dışsallık etkisi sağlayabilmektedir. Çocukların örnek olarak aldıkları ebeveynlerinin ve yetişkin akrabalarının çalışmayarak işsizlik yardımı almaları onların ileride bir işte çalışmaları için gerekli olabilecek sorumluluğu alamamalarına neden olabilmektedir. Aktif istihdam politikaları bireyleri işgücü piyasasında tutarak oluşması muhtemel bir “pasiflik

⁵⁵ Van Der Ende; **a.g.m.** s. 230.

⁵⁶ Biçerli; **2011**, s.497.

⁵⁷ Biçerli; **2011**, s.497.

⁵⁸ Biçerli; **2011**, s.497.

kültürü”nü ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca bu programların etkisi ile istihdamın artması durumunda vergi tabanı da genişlemekte, gerek aktif politikaların gerekse işsizlik sigortası gibi pasif politikaların toplam maliyeti azalabilmektedir. Son olarak, kendi işini kuranlara yardım programları gibi bazı aktif istihdam programlarının sadece katılımcılara değil aynı zamanda katılmayanlara da iş imkânı sağlayabildiğini belirtmek gerekir.⁵⁹

Aktif istihdam politikalarının sosyal açıdan dört tür olumsuz etkisinden söz etmek mümkündür.

İkame etkisi: İstihdam halindeki işçinin aktif istihdam programların katılan işçi ile ikame edilmesidir. Bu etki, politikalarının etkinliğini ortadan kaldırır. İkame etkisinin yoğun olduğu işgücü piyasalarında aktif politikalar istihdamın artmasına değil, işsizliğin kompozisyonunun değişmesine neden olacaktır.⁶⁰

İşten çıkarılma etkisi: İşverenin işçisini sübvansiyonla edilebilir ya da yeni teknolojilere uygun nitelik kazandırılan işçileri işe alabilmek için işten çıkarmasıdır.⁶¹ Biçerli’ye göre aktif istihdam politikaları ile hedeflenen kitlelerin istihdamının sübvansiyon ile ucuz hale getirilmesi, hedeflenen gruptaki işsizleri istihdam eden işverenlerin rakiplerine göre daha düşük ücretle işçi çalıştırmalarına neden olmakta, bu durumda rekabet avantajı sağlamaktadır. Bunun sonucunda söz konusu firmaların piyasa payları olması gerekenden daha fazla artmakta ve rekabetçi yapının bozulmasına yol açmaktadır. Diğer firmalar ise kaçınılmaz olarak küçülmekte ve işçi çıkarma yoluna gitmektedirler.⁶²

Etkinlik kaybı etkisi: Aktif işgücü politikaları oluşturulurken hedef grupların yanlış belirlenmesi durumunda ortaya çıkan etkidir. Piyasanın kendi işleyişi içerisinde zaten istihdam edilebilecek grupların kapsanması halinde kaynaklar gereksiz yere israf edilecektir.⁶³

⁵⁹ Biçerli, “2005”, s. 6.

⁶⁰ Uşen; **a.g.m.**, s. 67.

⁶¹ Uşen; **a.g.m.**, s. 67.

⁶² Biçerli, “2005”, s. 7.

⁶³ Uşen; **a.g.m.**, s. 67.

Kilitlenme etkisi: Aktif işgücü programlarına katılan bireylerin iş arama faaliyeti için daha az zamana sahip olmalarına ve “hareketliliklerinin” (mobilitelerinin) azalmasına neden olan etkidir. Bu etkiye göre aktif istihdam programları uygulanmadığında bölgeyi terk edebilecek durumda olan işçiler programlara katıldıkları için işsizliğin fazla olduğu bölgelerde kalabilmektedirler. Bu durum işsizlik sürelerinin uzamasına ve buna bağlı olarak gelir kaybına neden olabilmektedir. Ancak aktif istihdam programlarına tamamlayan katılımcıların diğer sektörlerde istihdam edilebilirlikleri artacağından, bölgeler arası işgücü hareketliliği artabilmektedir.⁶⁴

Damgalanma etkisi: Bazı durumlarda işçinin ücret ve istihdam sübvansiyonları ile desteklenmesi, bireyin destek olmadan iş bulamayacak vasıfsız işgücü olarak değerlendirilmesine neden olur. Bu duruma damgalanma etkisi denir. Programa katılanların istihdam fırsatlarını geliştirme yerine kötüleşmesine neden olur.⁶⁵

1.2.2.1 Aktif İşgücü Politika Türleri

1.2.2.1.1 Mesleki Eğitim Programları

Mesleki eğitim programları uzun zamandır işsiz olanların, işsiz kalma riski olan çalışanlar ile yeterince kalifiye olmayan çalışanların mesleki bilgi ve beceri düzeylerini yükselterek istihdam edilebilirliklerini arttırmak amacıyla düzenlenir. Küreselleşme sonrasında üretim süreçlerinde teknolojinin yoğun olarak kullanılması, eğitilmiş işgücüne gereksinimi arttırmaktadır. Bu nedenle, mesleki eğitim işgücünü yetiştirmek adına çok önemlidir.⁶⁶ Mesleki eğitim; işsizliğin azalmasına yardımcı olmakla birlikte; bireylerin niteliklerini yükselterek işgücü piyasası içerisinde hareketli olmalarını da sağlamaktadır.⁶⁷

Açık işler için aranan nitelikler ile iş arayanların niteliklerinin uyuşmaması sonucu oluşan yapısal işsizlik ile mücadelenin temel araçlarından biri bireylerin niteliklerini arttıran mesleki eğitim programlarıdır. Bu programlar işsiz bireylerin ve işsiz kalma riski altında bulunan çalışanların beceri düzeyini yükseltmede ve yeni

⁶⁴ Biçerli; “2005”, s. 6.

⁶⁵ Biçerli; “2005”, s. 10.

⁶⁶ Kapar; **a.g.m.**, s. 351.

⁶⁷ Biçerli, M Kemal; **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:1563, Eskişehir 2004, s.141.

beceriler kazandırmada yardımcı olmakta ve istihdam edilebilirliklerini arttırmaktadır.⁶⁸

Kamu ve özel sektör tarafından açılan beceri kazandırma ve geliştirme kursları özellikle teknolojik değişime ayak uyduramadığı için işsiz kalanların istihdam imkanı olan sektörlerle geçmelerine yardımcı olabilmektedir.⁶⁹

Mesleki eğitim programının başarılı olabilmesi için; katılımcıların ihtiyaçlarına uygun ve onları gelişen piyasa koşullarına hazırlayabilir nitelikte olması gerekir. Mesleki eğitim programları, hedef grupları bakımından, uzun süreli işsizler, toplu olarak işten çıkarılanlar, genç işsizler ve engelliler olmak üzere dezavantajlı grupları kapsamaktadır.⁷⁰

1.2.2.1.2 Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

İşverenleri yeni işçi almaya veya desteklenmediğinde işletmeden kaynaklanan nedenlerle işten çıkarılma ihtimali olan çalışanları korumaya teşvik eden sübvansiyonlardır. Bu programlar genellikle gençleri ve uzun süreli işsizleri hedeflemektedir. Devlet işverenlere, sübvansiyon programı ile desteklenen gruptaki işsizleri işe almaları karşılığında vergi indirimi veya ücret katkısı sağlamaktadır.⁷¹

Özelleştirme politikaları ya da diğer ekonomik gerekçelerle işyerlerini kapatmayı ya da çalıştırdığı işgücünün beceri ve yeteneklerinin yeni teknolojilere uygun olmadığı düşüncesiyle işten çıkarma yapmayı düşünen işverenlere uygulanacak ücret ve istihdam sübvansiyonları işsizliğin artışının engellenmesinde önemli bir politika aracıdır. Yapılan destek, işyerlerini de bazı yükümlülükler altına sokmaktadır. Bu yükümlülükler kapsamında devlet, ücretlerini desteklediği çalışanların destek sonrası belirli bir süre işyerinde çalışmalarını ya da işyerlerine destek sona erdiğinde yeni çalışanlar almalarını zorunlu tutabilmektedir.⁷² Bu programlar genelde iyi hedeflendiklerinde başarılı sonuçlar vermektedir. Ancak; bazı durumlarda sübvansiyon programları ikame, etkinlik kaybı, işten çıkarılma ve damgalanma etkileri nedeniyle

⁶⁸ Uşen; **a.g.m.**, s. 71.

⁶⁹ Biçerli; **2011**, s. 506.

⁷⁰ Kapar; **a.g.m.**, s. 351.

⁷¹ Biçerli; **2011**, s. 500.

⁷² Varçın, **a.g.e.** s. 40.

katılımcılarının istihdam fırsatlarını geliştirmek yerine daha da kötüleştirmektedir.⁷³

1.2.2.1.3 Doğrudan Kamu Sektörü İstihdamı

Geçmiş oldukça eskiye dayanan kamu sektöründe istihdam programları, ekonomik gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun çok sayıda ülkede uygulanmaktadır. Kamu sektöründe istihdam programları “kamu çalışma programı”, “istihdam yoğun programlar”, “doğrudan istihdam programları” veya “iş yaratma programları” olarak da adlandırılmaktadır. Doğrudan kamu istihdam programları, işsizlerin kamuda yaratılan işlerde geçici süre ile istihdam edilmesine dayanır. Yaratılan işler genellikle altyapı, çevre koruma ve iyileştirme, kamuya açık mekânların bakım ve onarımı, sağlık ve refah hizmetleri, belediye hizmetleri gibi alanlardadır. Programların amacı; işsizlere çalışma deneyimi kazandırma, onları çalışmanın gerektirdiği işleyiş ve disipline alıştırmak işsizlikten düzenli istihdama geçişi kolaylaştırmaktır.⁷⁴

Engelliler, yoksullar, uzun süreli işsizler ve işgücü piyasasına yeni katılan gençler, programların hedef grubunu oluşturmaktadır. Katılımcılara çalışma karşılığında ücret ödenir ya da gıda yardımı yapılır. Program kapsamındaki düşük düzeyde bir sosyal koruma ve ücret öngörülür. Böylelikle, programa yalnızca yoksulların veya yardıma en çok gereksinimi olan işsizlerin katılması amaçlanmaktadır.⁷⁵

Geniş anlamda, doğrudan kamu istihdam politikaları; konjonktürün etkisini gidermeye yönelik kamu istihdam programları, hedeflenmiş kamu istihdamı programları ve zorunlu çalışma programları olarak üç grupta ele alınmaktadır. Konjonktürün etkisini gidermeye yönelik kamu istihdamı programları genellikle büyük ölçekli işsizlik problemlerine karşı uygulanırken, hedeflenmiş kamu istihdam programları ise iş yerleştirmede dezavantajlı olan grupların gelir elde etmeleri ve işgücü piyasasından kopmamaları amacıyla uygulanmaktadır. İşsizlerin, istihdamını sağlayacak yeterli özel sektör işi bulunmaması durumunda ise katkıda bulunmaksızın işsizlerin kamu kaynaklarından yararlanmasını engellemek amacıyla çalışma programlarına zorunlu

⁷³ Biçerli; “2005”, s.10.

⁷⁴ Kapar; **a.g.m.**, s. 347.

⁷⁵ Kapar; **a.g.m.**, s. 347.

katılım sağlanmaktadır.⁷⁶

Kamu çalışma programlarının kısa dönemde işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılmasında olumlu etkisi varken, uzun dönemde ise, işsizliğin azaltılmasında önemli bir etkisi bulunmamaktadır.⁷⁷

Doğrudan kamu istihdam programlarının katılımcılarının normal istihdama dahil olamamasının bir başka sebebi de bu programların işsizlik sigortasından yararlanma süresi dolan işçilerin bundan tekrar yararlanmalarını sağlamak amacıyla bir “ara çözüm” olarak kullanılmalarıdır. Ayrıca bu programlar damgalanma etkisine de neden olabilmekte, bu ise programların başarısını olumsuz yönde etkilemektedir.⁷⁸

1.2.2.1.4 Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri

İşsizlikle mücadelenin bir yöntemi olarak kamusal işe yerleştirme hizmetleri, çoğu ülkede aktif işgücü piyasası politikalarının içinde önemli bir yer tutmaktadır.⁷⁹ Kamu eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, işgücü piyasalarında işçi-işveren eşleşmesini sağlamaya ve iş bulma sürelerini kısaltmaya yönelik düzenlemelerden oluşmaktadır. İşgücü piyasaları işçi ve işverenler açısından heterojen yapıdadır ve doğru bilgiye ulaşmak zordur. Bu nedenle işgücü arzı ile talebinin eşleşme ihtimali azalmaktadır.⁸⁰

Bu kapsamdaki hizmetlerin ilk aşamasında, işsiz kitleye ulaşılmakta ve danışmanlık hizmeti verilmektedir. Bu kitleye işgücü piyasası tanıtılmakta ve iş arayanlara niteliklerine uygun boş işler hakkında bilgi verilmektedir. Aynı zamanda, iş arama yöntemleri ve iş görüşmesi teknikleri konusunda eğitim sunulmakta, işsizleri bir araya getiren iş kulüpleri kurulmaktadır. Programlara katılım gönüllülük esasına dayanmasına rağmen bazı durumlarda katılım zorunlu tutulmaktadır. Bu durumun en güzel örneği; işsizlik ödemelerinden yararlanmaktır. Örneğin, İngiltere’de “İşe Yeniden Başlama Programı”, iki yıl ve daha uzun süre işsiz olan ve mesleki eğitim ya da

⁷⁶ Biçerli; “2005”, s.8.

⁷⁷ Kapar; **a.g.m.**, s. 348.

⁷⁸ Biçerli; “2005”, s.9.

⁷⁹ Biçerli; **2011**, s. 509.

⁸⁰ Gürsel, Seyfettin, Gökçe, Uysal; “İstihdamda Dezavantajlı Grupların İşgücüne Katılımını Artırmak”, **BETAM**, Şubat 2010, s. 30.

istihdam programlarına katılmaktan kaçınmış olanlar için zorunludur. Aynı zamanda, iş kulüplerine üye yapılmış işsizler, iş buluncaya kadar bu kulüplere devam etmek zorundadır.⁸¹

1.2.2.1.5 Kendi işini kuranlara yardım programları

Kendi işini kurmak isteyen kişilere yani girişimcilere yapılan yardımlar ile işsizliği azaltmaya ve sonraki süreçte; istihdam yaratma ve rekabet gücünü arttırmaya yönelik uygulanan programlardır. Bu programların yeni işler yaratılmasına olanak sağlaması; birçok ülkede bu politikalara olan ilgiyi arttırmıştır. Bu politikaların temel amacı bireylerin işsizlikten kurtulmasını sağlamaktır. Aynı zamanda kurulan yeni işlerin başkalarına istihdam sağlaması da amaçlar arasındadır.⁸²

Kendi işini kuranlara yardım programları ile rekabet gücü artacak ve bu durum ekonomik kalkınmaya olumlu etki edecektir. Rekabet artışı verimlilik artışına sebep olacaktır. Bu etkileşim sayesinde girişimciler ülkenin ve toplumun refahını arttıracaklardır. Bu nedenle girişimcilik faaliyetlerinin desteklenmesi, hali hazırda faaliyet gösteren firmalara kolaylık ve büyüme imkânları sağlanması ülkemizde yeni dikkate alınan fakat hızla ilerlenen bir istihdam yaratma ve iş kurma stratejisidir.⁸³

1.3 İŞKUR'UN UYGULADIĞI İŞGÜCÜ PROGRAMLARI

1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu⁸⁴ ile kamu istihdam hizmetlerine ilişkin ilk yasal düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile iş ve işçi bulma aracılığı hizmetinin kamu tekelinde yapılması kararlaştırılmıştır. Kamu istihdam hizmetlerini yürütülmesi için 1946 yılında 4837 sayılı Kanun⁸⁵ ile İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kurulmuştur. Kurumun görevleri "işçilere vasıflarına uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak" yani iş ve işçi bulmaya aracılık olarak belirlenmiştir.⁸⁶

⁸¹ Gürsel; **a.g.m.**, s 30.

⁸² Biçerli; **2011**, s. 506.

⁸³ Bayraktar, Seda, Ahmet İncekara; "Türkiye'nin Genç İşsizlik Profili", Çalışma İlişkileri Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 2013, s. 32.

⁸⁴ **3008 Sayılı İş Kanunu**, RG. 15.06.1936-3330

⁸⁵ **4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun**, RG. 25.01.1946-6215

⁸⁶ İŞKUR, **7.Genel Kurul Çalışma Raporu**, 2013, s. 30.

1960'lı yıllarla birlikte başta Almanya olmak üzere sanayileşmiş ülkelerin işgücü ihtiyaçları artmış ve bu ihtiyaçlarını yabancı işçiler yoluyla da karşılamaya başlamışlardır. Bu dönemde; İİBK, yurtdışına işçi gönderme faaliyetine yoğunlaşmıştır. Yurtdışına işçi gönderme yoğunluğu 1973 yılında yaşanan Petrol Krizi ile birlikte durma noktasına gelmiştir.⁸⁷

1973'te yaşanan durgunluk, Avrupa'da yabancı işgücüne olan ihtiyacı neredeyse ortadan kaldırmış ve yabancı işgücüne karşı uygulanan ulusal politikaların baştan aşağı değişmesine sebep olmuştur. Bu değişimler sonucunda İİBK tekrar yurtiçi işe yerleştirme faaliyetlerine ve bu faaliyetin yanı sıra aktif ve pasif istihdam politikaları geliştirmeye ağırlık vermeye başlamıştır.⁸⁸

1980'li yıllarla birlikte başlayan küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve bilgi toplumu kamu istihdam kurumlarının önemini artırmış ve yeni görevler yüklemiştir. Bu nedenle; gerek dünyada ve ülkemizde işgücü piyasasında meydana gelen gelişmeleri izleyebilecek, çağdaş kamu istihdam kurumlarının üstlendiği görevleri yerine getirebilecek ve aktif işgücü programlarını uygulayabilecek bir yapıya kavuşturmak amacıyla, 2003 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur. İŞKUR; klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra, işgücü piyasasını sürekli izleyen, aktif ve pasif işgücü politikalarını etkin bir şekilde uygulayabilen bir yapıya dönüştürülmüştür. İŞKUR'un değişim ve dönüşümü anlamındaki son düzenleme, 2 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazete 'de yayımlanan 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁸⁹ ile yapılmıştır. Bu değişimler ile birlikte İŞKUR'un görevleri aşağıda sayılmıştır.⁹⁰

- ✓ Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek.
- ✓ İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek,

⁸⁷ İŞKUR, 7.Genel Kurul Çalışma Raporu, 2013, s. 30.

⁸⁸ İŞKUR, 7.Genel Kurul Çalışma Raporu, 2013, s. 30.

⁸⁹ **665 Sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname**, RG. 02.11.2011-28103 (Mükerrer)

⁹⁰ İŞKUR, 7. Genel Kurul Çalışma Raporu, 2013, s. 31.

yorumlamak ve yayımlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak.

- ✓ İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek.
- ✓ İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurtiçinde ve yurtdışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurtdışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurtdışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracığı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak.
- ✓ Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurtiçinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek.
- ✓ Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak.
- ✓ ÇSGB'nin mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak.

1.3.1 İŞKUR'un Uyguladığı Pasif İşgücü Programları

İŞKUR tarafından uygulanan pasif politikalar; işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu ödemesi ve iş kaybı tazminatından oluşmaktadır.

1.3.1.1 İşsizlik Sigortası

Türkiye’de işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalar, 1959 yılından sonra İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde başlamıştır. İşsizlik sigortası; 1963 yılında hazırlanan I. Kalkınma Planında ve daha sonraki yıllarda hazırlanan kalkınma planları ve yıllık programlarda da üzerinde çalışılan bir konu olmuştur. 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun⁹¹ ile Türkiye’de 01.06.2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası primleri toplanmaya başlandı. İlk işsizlik sigortası ödemesi 2002 yılının Mart ayında yapılmıştır.⁹²

4447 sayılı Kanun’da yapılan tanıma göre işsizlik sigortası; “Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu bir sigorta koludur.”

İşsizlik sigortası kapsamında olanlar;

- ✓ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar,
- ✓ 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52 nci maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun ek 6 ncı maddesi kapsamındaki sigortalılar,
- ✓ 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılardır.

İşsizlik sigortası kapsamında olmayanlar;

- ✓ 5510 sayılı Kanunun; 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri,

⁹¹ 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, RG. 08.09.1999-23810.

⁹² İŞKUR, **Dünden Bugüne İşkur**, Ankara 2011, s. 46.

ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışmayanlar ve üçüncü fıkrası, 5 inci, 6 ncı ve geçici 13 üncü maddeleri kapsamında olanlar,

- ✓ 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesi kapsamında olmakla birlikte memur veya 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüde bulunanlar,
- ✓ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu, 233 ve 399 sayılı kanun hükmünde kararnameler, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarındaki hükümlerine göre sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar,
- ✓ 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre geçici personel statüsünde çalıştırılanlardır.

İşsizlik sigortası kapsamı ile ilgili 6111 sayılı Kanun⁹³ ile yapılan son değişiklik ile ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişilere, istekleri halinde işsizlik sigortası hükümlerine tabi olma imkânı sağlanarak işsizlik sigortasının kapsamı genişletilmiştir.

Finansmanı;

İşsizlik sigortasının gerektirdiği ödemeleri, hizmet ve yönetim giderlerini karşılamak üzere, işsizlik sigortası kapsamına giren tüm sigortalılar, işverenler ve devlet, işsizlik sigortası primi ödemektedir. İşsizlik sigortası primi, sigortalının 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80 ve 82 nci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 Devlet payı olarak alınmaktadır. 6111 sayılı Kanun ile kapsama dahil edilen

⁹³ **6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, RG. 25.02.2011-27857 (mükerrer)

isteğe bağı sigortalılardan işsizlik sigortası primini ödeyenlerden ise % 1 sigortalı ve % 2 işveren payı alınmaktadır.

İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından, sigortalı ve işyeri bazında kayıtların tutulmasından, toplanan primler ile uygulanacak gecikme cezası ile gecikme zammının Fona aktarılmasından, teminat ve hak edişlerin prim borcuna karşılık tutulmasından, yersiz olarak alınan primlerin iadesinden Sosyal Güvenlik Kurumu görevli, yetkili ve sorumludur.

Yararlanma koşulları

İşin kaybedilme şekli; işsizlik sigortası kapsamında bir işyerinde çalışırken; çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenler işsizlik sigortasından yararlanabilmektedir. Bu kapsamda işin kaybedilmesinin aşağıdaki şekillerden biriyle gerçekleşmiş olması gerekmektedir.

- ✓ 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 13 üncü maddesi veya 20/4/1967 tarihli ve 854 sayılı Deniz İş Kanununun 16 ncı maddesi ya da 13/6/1952 tarihli ve 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 6 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen bildirim önellerine uygun olarak hizmet akdi işveren tarafından sona erdirilmiş olmak,
- ✓ Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın sürenin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemezsizin 1475 sayılı İş Kanununun 16 ncı maddesinin (I), (II) ve (III) numaralı bentlerine veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (II) ve (III) numaralı bentlerine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunun 7 nci maddesi ile 11 inci maddesinin birinci fıkrasına göre sigortalı tarafından feshedilmiş olmak,
- ✓ Hizmet akdi, süresi belli olsun veya olmasın süresinin bitiminden önce veya bildirim önelini beklemezsizin 1475 sayılı İş Kanununun 17 nci maddesinin (I) ve (III) numaralı bentlerine veya 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (III) numaralı bendine veya 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında

Kanunun 12 inci maddesinin birinci fıkrasına göre işveren tarafından feshedilmiş olmak,

- ✓ Hizmet akdinin belirli süreli olması halinde, bu sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalmak, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 7 nci maddesinin (II) numaralı bendinde belirtilen hizmet akdinin belirli bir sefer için yapılmış olması nedeniyle sefer sonunda işsiz kalmak,
- ✓ İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olmak, 854 sayılı Deniz İş Kanununun 14 üncü maddesinin (IV) numaralı bendindeki nedenlerle işsiz kalmak,
- ✓ 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 21 inci maddesi kapsamında işsiz kalmak,
- ✓ (Ek : 24/8/2000 - KHK - 617/38 md.; İptal: Ana. Mah.nin 31/10/2000 tarih ve E.:2000/63, K.:2000/36 sayılı Kararı ile.; Ek: 25/6/2003 – 2904/28 md.) Yukarıdaki bentlerde belirtilen iş kanunları kapsamına girmeyen sigortalılardan hizmet akitleri, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu kapsamında yapılmış olan toplu iş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmesi bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu hükümleri doğrultusunda (a), (b), (c), (d) ve (e) bentlerindeki hükümlere paralel olarak sona ermiş olmak.

Yukarıda sayılan nedenler ile işini kaybeden sigortalıların; işsizlik sigortasından yararlanabilmek için belli bir süre prim ödeme şartını sağlamaları gerekir. Bu kapsamda hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak kaydıyla son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olmak gerekmektedir. 600 gün prim ödeyenlere 180 gün, 900 gün prim ödeyenlere 240 gün, 1080 gün prim ödeyenlere 300 gün süreyle işsizlik ödeneği verilebilmektedir.

Ödenek miktarı;

4447 sayılı Kanun'un ilk düzenlemesine göre günlük işsizlik ödeneği,

sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının % 50'sidir. Bu suretle hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 33 üncü maddesine göre sanayi kesiminde çalışan onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin netini geçemezken, 2008 yılında 5763 sayılı Kanun⁹⁴ ile yapılan değişiklikten sonra günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %40'ı olarak hesaplanmaktadır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanununun 39 uncu maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının %80'ini geçememektedir.

Ayrıca; Kanun gereği işsizlik ödeneği alan kişilere Kurum tarafından sunulması gereken başka hizmetler de vardır. Bu hizmetler aşağıdaki gibidir.

- ✓ Ödenek alınan süre içerisinde 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri,
- ✓ Yeni bir iş bulma,
- ✓ Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi.

1.3.1.2 Ücret Garanti Fonu Ödeneği

Ücret Garanti Fonu; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Ek-1. Maddesine göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin;

- ✓ Konkordato ilan etmesi,
- ✓ İflası,
- ✓ İflasın ertelenmesi,
- ✓ İşveren hakkında aciz vesikası alınması

nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan en fazla üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş bir fondur. Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak

⁹⁴ 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bai Kanunlarda Değişiklik yapılması Hakkında Kanun, RG. 26.05.2008-26887.

yapılan ödemelerin yıllık toplamının %1'idir.

Ücret garanti fonu ödeneği ile işçilerin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesi hallerinde iş ilişkilerinden kaynaklanan ödenmeyen üç aylık ücret alacakları garanti altına alınmaktadır. Ücret alacağı; işçinin, iş ilişkisinden kaynaklanan ve işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki ödenmeyen en fazla üç aylık temel ücrete ilişkin alacakları ifade eder.

Ücret Garanti Fonu kapsamında olanlar;

- ✓ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalılar,
- ✓ 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılardır.

İşyeri açısından yararlanma koşulları;

Aciz Vesikası alınması halinde; İcra iflas Kanununun 105 maddesinde düzenlenen haciz tutanağı veya İcra iflas Kanununun 143 üncü maddesi uyarınca düzenlenen aciz vesikası ve işveren tarafından onaylanan İşçi Alacak Belgesi gerekmektedir.

İflas halinde; iflasa ilişkin mahkeme kararı veya yayımlandığına ilişkin gazete ilanı, İflas İdaresi veya İflas Dairesi (İflas Müdürlüğü) tarafından düzenlenen ve onaylanan İşçi Alacak Belgesi gerekmektedir.

İflasın ertelenmesi halinde; iflasın ertelenmesine ilişkin mahkeme kararı veya yayımlandığına ilişkin gazete ilanı, mahkeme tarafından verilen iflasın ertelenmesi kararı ile görevlendirilen kayyım veya kayyımlar tarafından onaylanan İşçi Alacak Belgesi ve İşçi Alacak Belgesini imzalayan kayyım veya kayyımların imza sirküleri gerekmektedir.

Konkordato ilan edilmesi halinde; mahkemece verilen konkordato mühlet kararı

veya yayımlandığına ilişkin gazete ilanı, Tasfiye Memuru tarafından onaylanan İşçi Alacak Belgesi ve İşçi Alacak Belgesini imzalayan Konkordato Komiseri veya Konkordato Tasfiye Memurunun imza sirküleri gerekmektedir.

İşçi açısından yararlanma koşulları;

İşçi Alacak Belgesi işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü tarihten önceki ücret alacaklarına ilişkin olmalıdır.

İşçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması gerekir.

1.3.1.3 Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulaması, 4857 sayılı İş Kanunu⁹⁵'nin 65 inci maddesinin yürürlüğe girmesi ile başlamıştır. 2008 yılında yapılan yasal düzenleme ile kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulamasına ilişkin hükümler İş Kanunundan çıkartılarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu kapsamına alınmıştır. Böylelikle İş Kanununun kapsamı dışında yer alan bir hizmet akdine tabi çalışanların da kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği uygulaması kapsamına alınması sağlanmıştır.

Kısa çalışma ödeneği, genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı nedenlerle işyerinde geçici olarak en az dört hafta işin durması veya kısa çalışma hallerinde, 4447 sayılı Kanunu'na göre sigortalı sayılan kişilerin çalıştırılmadıkları süre için en fazla üç ay İşsizlik Sigortası Fonu'ndan ödenmektedir. Kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya ve işsizlik ödeneğinden mahsup edilip edilmeyeceğini belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Kısa çalışma ödeneği süresince ödenekten yararlanan kişilerin genel sağlık sigortası primleri Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmaktadır. Bu sayede; sigortalı işçi ve bakmakla yükümlü olduğu kişiler genel sağlık sigortası kapsamında sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedirler.

⁹⁵ 4857 Sayılı İş Kanunu, RG. 10.06.2003-25134.

*Yararlanma koşulları*⁹⁶

- ✓ İşverenin kısa çalışma talebinin yapılan incelemede uygun bulunması,
- ✓ İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı Kanunun 50 nci maddesine göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması,
- ✓ Kısa çalışma uygunluk raporu ekindeki listede işçinin adının bulunması,

Kısa çalışma ödeneği, işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde çalışılmayan süreler için verilir.

Kısa çalışma ödeneği miktarı;

Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son oniki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanunun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçemez.

1.3.1.4 İş Kaybı Tazminatı

İş kaybı tazminatı 4046 sayılı Kanun⁹⁷ ile uygulamaya konulmuştur. Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda (iştirakler hariç) bir hizmet akdine bağlı olarak ücret karşılığı çalışırken, bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmeleri nedeniyle, hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere belirli bir süre gelir ve sosyal güvenlik devamlılığı sağlamak amacıyla yapılan ödemedir.

Yararlanma koşulları;

Özelleştirme nedeniyle işine son verilenlerin iş kaybı tazminatına hak kazanabilmeleri için, hizmet akdi kesintisiz en az; 550 gün devam edenlere 90 gün,

⁹⁶ Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik, RG. 30.04.2011-27920.

⁹⁷ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, RG. 27.11.1994-22124.

1100 gün devam edenlere 120 gün, 1650 gün devam edenlere 180 gün, 2200 gün devam edenlere 240 gün iş kaybı tazminatı ödenmektedir.

Ayrıca; Kanun gereği iş kaybı tazminatı alan kişilere Kurum tarafından sunulması gereken başka hizmetler de vardır.

Bu hizmetler aşağıdaki gibidir.

- ✓ Ödenek alınan süre içerisinde 5510 sayılı Kanun gereği ödenecek sigorta primleri,
- ✓ Yeni bir iş bulma,
- ✓ Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi.

İş kaybı tazminatı miktarı;

İş kaybı tazminatı, hizmet akdinin fesih tarihindeki günlük net asgari ücretin iki katıdır. Özürlü personele (ilgili kanunların öngördüğü 1, 2 ve 3. derece), günlük net asgari ücretin dört katı iş kaybı tazminatı olarak ödenir.

1.3.2 Aktif İşgücü Programları

İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü programlarının amacı⁹⁸; istihdamın korunması ve artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmaktır. Bu kapsamda mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları, girişimcilik eğitim programları, toplum yararına programlar, iş ve meslek danışmanlığı faaliyeti hizmetleri verilmektedir.

Ülkemizde aktif işgücü programlarının yaygın olarak uygulanması 2009 yılından itibaren başlamıştır. 5763 sayılı Kanun⁹⁹ Kuruma kayıtlı işsizlere; iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetleri verilmesi ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapılması amacıyla

⁹⁸ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, RG. 12.03.2013-28585.

⁹⁹ 5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. 26.05.2008-26887.

İşsizlik sigortası Fonunun bir önceki yıl içinde aktarılan devlet payının yüzde otuzunu İŞKUR'un harcamasına izin vermiştir. 2009 yılında 15112 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı¹⁰⁰ ile 2009 ve 2010 yılları için işsizlik sigortası primi olarak bir önceki yıl içinde İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan devlet payının %50'sine çıkarılmasına karar verilmiştir. 6111 sayılı Kanun ile Fondan aktif programlara aktarılan kaynak Fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin %30'u olarak değiştirilmiştir.

1.3.2.1 Mesleki Eğitim Kursları

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği¹⁰¹, ne göre mesleki eğitim kursları; herhangi bir mesleği olmayan, bir mesleği olmakla birlikte mesleğinde iş bulamayan veya mesleğinde yeterli olamayanların, niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla düzenlenen meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimleri faaliyetleridir.

Katılma şartları;

- ✓ Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- ✓ 15 yaşını tamamlamış olmak,
- ✓ Mesleğin gereklerine uygun olarak belirlenen özel şartlara sahip olmak,
- ✓ Kurumca düzenlenen kurslara aynı meslekte daha önce katılmamış olmak,
- ✓ İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanarak, danışmanın uygun görüşüne sahip olmak,
- ✓ Emekli olmamak,
- ✓ Kurslara katılmama yönünde yaptırım uygulanmıyor olmak,

Kursiyerlerin seçim aşamasında iş ve meslek danışmanları aracılığı ile kursiyer adaylarına; öncelikle meslek seçimi, meslek değişikliği ya da bir mesleğe uyum sağlama gibi iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri verilmektedir.

İstihdam garantili mesleki eğitim kurslarına katılanların en az %50'si, en az 120 gün olmak üzere kurs süresi kadar istihdam edilmektedirler. İstihdam, kursiyerin eğitim

¹⁰⁰ 2009/15112 Bakanlar Kurulu Kararı, RG. 04.07.2009-27278.

¹⁰¹ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği.

aldığı meslekte gerçekleştirilmektedir.

İşsizlik ödeneği almakta olanların; asgari son çalıştığı işin koşullarını sağlamak, kişisel kariyer ve statülerine, eğitim, yaş ve sağlık koşullarına uygun bir eğitim olanağı sağlandığı takdirde eğitime katılmaları gerekmektedir. Geçerli bir neden sunmadan eğitim almayı kabul etmeyen veya katıldığı eğitimi geçerli neden olmaksızın tamamlamayan kişilerin bu tarihten itibaren işsizlik ödeneği kesilmektedir.

Ceza infaz kurumlarında bulunan ve tahliyesine üç yıldan az süre kalmış olanlar, Kuruma kayıtlı işsiz olmak şartı hariç bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen şartları taşımak kaydıyla kurslara katılabilirler.

Mesleki eğitim kursları ücretsiz olup Kurum tarafından kursiyerlere devam ettiği fiili eğitim günü süresince ödeme yapılmaktadır. Ayrıca iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ile bakmakla yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar için genel sağlık sigortası prim giderleri de İŞKUR tarafından ödenmektedir.

1.3.2.2 İşbaşı Eğitim Programı

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği¹⁰²,ne göre Kuruma kayıtlı işsizlerin, mesleki deneyim edinmeleri ve teorik eğitimini aldıkları mesleklerde uygulamayı görmesi, çalışma ortamına uyumunun sağlanması amacıyla düzenlenen programlardır. İşbaşı eğitim programları, katılımcının mesleki deneyim kazanmasını sağlayacak alanlarda düzenlenmektedir. Herhangi bir mesleki deneyim ve vasıf gerektirmeyen alanlarda işbaşı eğitim programı düzenlenemez. (Beden işçisi, temizlik görevlisi, taşıma işçisi, çaycı vb.)

İşbaşı eğitim programları 4857 sayılı İş Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun¹⁰³ 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine tabi olarak en az iki çalışanı bulunan ve kuruma kayıtlı işyerlerinde ve Kamu kurum/kuruluşlarının payının % 50'nin altında olduğu iktisadi teşekküllerde düzenlenmektedir.

¹⁰² Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği.

¹⁰³ 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, RG. 16.06.2006-26200

Katılma şartları;

- ✓ Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- ✓ 15 yaşını tamamlamış olmak,
- ✓ İşverenin birinci veya ikinci derece kan hısmı olmamak,

İşbaşı eğitim programına katılacakların mutlaka iş ve meslek danışmanlığı hizmetinden faydalanmış ve danışmanın uygun görüşünü almış olmaları gerekmektedir.

Mezuniyet sonrasındaki iş deneyimi eksikliğini giderilmesine katkı sağlamak ve teorik bilgilerinin uygulamasını görmeleri amacıyla programa katılmalarına ve program sonunda da istihdam edilmelerine engel durumları bulunmadığı Kurum tarafından uygun görülen ikinci öğretim ve açık öğretimdeki öğrencileri ile yükseköğretim öğrencileri işbaşı eğitim programlarına katılabilmektedir.

İşsizlik ödeneği alan kişiler de katılımcı olabilirler. Ancak bu kişiler işsizlik ödeneği aldıkları süre boyunca işten ayrılma bildirgesinin tarafı olan işyerinde katılımcı olamazlar. Aynı zamanda kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işyerleri, bu ödenekten yararlandıkları dönemde katılımcı talebinde bulunamazlar.

Katılımcıların programa devam etmeleri zorunludur. İşbaşı eğitim programlarına katılanlara Kurum tarafından programa devam ettiği fiili gün süresince ödeme yapılmaktadır. Ayrıca iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ile bakmakla yükümlü olunan kişi durumunda olmayanlar için genel sağlık sigortası prim giderleri de İŞKUR tarafından ödenmektedir.

1.3.2.3 Girişimcilik Eğitim Programı

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği¹⁰⁴ ne göre Girişimcilik eğitim programları istihdamın korunması, artırılması, geliştirilmesi ve işsizliğin azaltılmasına yardımcı olmak amacıyla, Kuruma kayıtlı olanların kendi işlerini kurmalarına ve geliştirmelerine yardımcı olmak ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) Yeni Girişimci Desteğine başvurabilmelerini sağlamak amacıyla

¹⁰⁴ **Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği.**

düzenlenmektedir. Bu kapsamda Kuruma kayıtlı olanlardan özellikle işletmesini geliştirmek isteyenler için de girişimcilik eğitimleri verilebilmektedir. Ayrıca tarımsal faaliyette bulunanlar ile isteğe bağlı sigortalı sayılanlar, sosyal yardım, özürlü maaşı ile dul ve yetim aylığı alanlar da programlardan yararlanabilmektedir.

Katılma şartları;

- ✓ Kuruma kayıtlı olmak,
- ✓ 18 yaşını tamamlamış olmak,
- ✓ Girişimcilik eğitim programında aynı modülden daha önce yararlanmamış olmak,

Mesleki eğitim kurslarından ve işbaşı eğitim programından farklı olarak girişimcilik eğitim programlarına katılmak için işsiz olma şartı bulunmamaktadır.

Katılımcı adaylarına yapılacak iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri kapsamında; danışandan iş fikrinin olup olmadığı, işletmesini bir yıl içerisinde kurup kuramayacağı, ne kadar sermayeli bir işletme kurmayı planladığı, daha önce işletme kurma girişimi veya kurulmuş işletmesini olup olmadığı, işletme ortağı olacak ise ortağı olmayı düşündüğü işletme ile görüşüp görüşmediği gibi sorular sorulmaktadır.

Girişimcilik programlarına katılanlara Kurum tarafından programa devam ettiği fiili gün süresince ödeme yapılmaktadır. Ayrıca 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 5. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında her bir katılımcı için tahakkuk edecek sigorta primleri de İŞKUR tarafından ödenmektedir.

1.3.2.4 Toplum Yararına Program

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği¹⁰⁵,ne göre; toplum yararına programın (TYP) hedefi; işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara

¹⁰⁵ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği.

geçici gelir desteği sağlamaktır.

Katılma şartları;

- ✓ Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- ✓ 18 yaşını tamamlamış olmak,
- ✓ Emekli, malul, dul ve yetim aylığı almamak
- ✓ Öğrenci olmamak (açık öğretim öğrencileri hariç),
- ✓ TYP'den yararlanılmaya başlanan gün itibarıyla Sosyal Yardım Bilgi Sistemi üzerinden yapılacak sorgulamada herhangi bir sosyal yardım almamak,

Yönetmeliğe göre TYP uygulanabilecek alanlar; çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, Millî Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı, erozyon engelleme çalışmalarıdır.

TYP programlarının süresi en fazla 9 aydır. Katılımcıların TYP'ye devamı zorunludur. Her bir katılımcıya yapılacak ödeme, 4857 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde asgari ücret tespit komisyonu tarafından belirlenen on altı yaşını doldurmuş işçiler için günlük asgari ücret miktarının katılım sağlanan gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktardan oluşur. Ödemeler, bir ay kesintisiz katılım sağlayanlar için otuz gün üzerinden yapılır.

1.3.2.5 İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri¹⁰⁶

İş ve meslek danışmanlığı faaliyeti, öğrencilerin meslek seçimlerine, İŞKUR'a kayıtlı iş arayanların iş bulmalarına, mesleki uyum problemlerini gidermelerine, mesleki becerilerini geliştirmelerine, mesleklerini/işlerini değiştirmelerine, işverenlerin ise mevzuat çerçevesinde bilgilendirilmeleri ile taleplerini karşılamalarına sistemli olarak yardım edilmesi sürecidir. Kuruma başvuran kişilerin iş ve meslek danışmanı tarafından özgeçmiş oluşturulduktan sonra, yapılan bireysel görüşme doğrultusunda danışanın iş bulma/meslek seçimi sürecinde eksikliklerini gidermeye yönelik eylem planını

¹⁰⁶ İŞKUR, **İşlemler El Kitabı**, Bölüm 6.2 İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri.

danışman danışanla birlikte oluşturulmaktadır.

Ayrıca iş danışmanlığı kapsamında Kuruma başvuran ve iş arayan işsizlere, mesleki eğitim merkezi, meslek lisesi, meslek yüksekokulu ve üniversite son sınıf öğrencileri ile askerlik görevini tamamlamak üzere olan er ve erbaşlara vb. gruplara iş arama, iş bulma ve işi elde tutma, işverenle görüşme, özgeçmiş hazırlama konularında yardımcı olmak üzere iş arama becerileri geliştirme eğitimi verilmektedir.

İş ve meslek danışmanlığı hizmetleri üç yöntemle sunulmaktadır:

Bireysel görüşme; iş bulmada güçlükleri olanlara, meslek edinmek, değiştirmek ve/veya mesleğinde ilerlemek isteyenlere, mesleki uyum problemleri yaşayanlar ile meslek seçimi aşamasında bulunan bireylere farkındalık sağlamak amacıyla bireysel danışmanlık görüşmelerinin yapılmasıdır.

Sınıf görüşmeleri; öğrencilere meslek seçiminin önemi ve meslek seçiminde dikkat edilmesi gereken noktalar anlatılmakta, meslekler hakkında bilgilendirilmekte, mesleki eğitim olanakları ve bir üst eğitim-öğretim seçenekleri hakkında detaylı bilgiler verilmektedir.

Grup görüşmeleri beş ayrı gruba yönelik olarak verilmektedir. Bu grupların dışında kalanlar ile de ayrıca grup görüşmesi yapılmaktadır.

Meslek danışmanlığı grup görüşmesi: Eğitim kurumu toplantı salonu, meslek bilgi merkezi vb. yerlerde öğrencilerden oluşturulan gruplara, meslek seçiminin önemi ve meslek seçiminde dikkat edilecek noktaların anlatıldığı, meslekler hakkında bilgilendirmenin yapıldığı, mesleki eğitim olanakları, bir üst eğitim-öğretim seçenekleri vb. anlatıldığı grup çalışmasıdır.

İş arama becerilerinin geliştirilmesi grup görüşmesi: İŞKUR, eğitim kurumu, askeri birlik, cezaevi vb. yerlerde iş arama becerileri eğitimine ihtiyaç duyan gruplara ve Kurumca düzenlenen mesleki eğitim kurslarını bitirenlere iş arama becerilerinin geliştirilmesi semineri verilir.

Danışmanlık ve Kurum hizmetlerinin tanıtımının yapıldığı grup görüşmesi:

Eğitim kurumu, İŞKUR Meslek Bilgi Merkezi (MBM), Rehberlik Araştırma Merkezi, işyeri vb. yerlerde gerçekteŐtirilen ve danışmanlık ile diğer Kurum hizmetlerinin tanıtımının yapıldığı grup görüŐmesidir.

Velilerle yapılan grup görüşmesi: Okulda gerçekteŐen, meslek seçiminin öneminin velilere anlatıldığı grup çalışmasıdır.

Rehber öğretmenlerle yapılan grup görüşmesi: Rehberlik ve araştırma merkezleri ile temasa geçilerek, rehber öğretmenlerden oluşturulan gruplara yönelik, iŐ ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin anlatıldığı (okullarda yürütülen çalışmalar ile meslek ve eğitim bilgi dosyaları hakkında detaylı aēıklamaların yapıldığı) grup toplantılarıdır.

Meslek ve eğitim yeri seçme aşamasında bulunan kişilerin doğru ve bilinçli karar vermesine yardımcı olmak amacıyla İŞKUR taşra birimlerinde Meslek Bilgi Merkezleri aracılığıyla meslek seçme aşamasında olanlara, meslekler hakkında bilgi edinmek isteyenlere, mesleğinde ilerlemek ve meslek değiştirmek isteyenlere, okul idarecileri, rehber öğretmenlere, meslekleri ve eğitim olanaklarını tanımak isteyenlere hizmet verilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARINDAN YARARLANANLARA UYGULANAN AKTİVASYON STRATEJİLERİ VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

Ülkeler; işsizlik sorununa çözüm bulabilmek için, birinci bölümde bahsedilen çeşitli istihdam politikalarını uygulayarak işgücü piyasasına müdahale etmektedir. Pasif istihdam politikalarının yüksek maliyetli olması ve işsizlik sorununu çözmekte yetersiz kalması nedeniyle daha başka tamamlayıcı önlemlere ihtiyaç duyulmaktadır. Buna bağlı olarak sadece işsizliğin yol açtığı sorunları telafi edici politikalara değil; işsizliği tamamen ortadan kaldırmayı değilse bile, azaltmayı amaçlayan önlemler gündeme gelerek, aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır.¹⁰⁷ Pasif istihdam politikaları kısa vadeli amaçlar taşırken; aktif istihdam politikaları uzun vadeli amaçlar taşımaktadır. Bu nedenle günümüzde özellikle sanayileşmiş ülkeler, başta işsizlik olmak üzere istihdam sorunlarını çözmek için, birbirini tamamlayıcı nitelikte olan aktif ve pasif istihdam politikalarını birlikte uygulamaktadır.¹⁰⁸ Bu çalışmada pasif istihdam politikalarından işsizlik ödeneği ele alınacaktır.

İşsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmek amacı ile uygulanan pasif işgücü programlarının sonuçlarına yönelik eleştiriler artmıştır. Bu eleştirilerin bir kısmı çalışma isteğini azaltması, çalışanların iş bırakma eğilimlerini güçlendirmesi ve çalışmamayı cesaretlendirmesi sonucu işsizliği arttırdığı yönündedir.¹⁰⁹ Bu olumsuz etkileri azaltmak, işsizlik harcamalarını kontrol altında tutabilmek için işsizlik programlarının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.¹¹⁰ Avusturya, Belçika, Almanya, Hollanda, Norveç ve İspanya’da işsizlik sigortasından yararlanmanın güçleştirilmesini, ödemelerin süresinin ve miktarının azaltılmasını içeren yeni düzenlemeler yapılmıştır. Avusturya’da hak etme koşulları zorlaştırılmış ve ödeme miktarının önceki ücreti karşılama düzeyi geriletilmiştir. Belçika’da iş güvencesi düzenlemeleri geriletilirken, işsizlik ödemelerini hak etme koşulları ve çalışmaya hazır olma kuralları

¹⁰⁷ Uçkan, Banu; “Küreselleşme ve Devletin İş Piyasasındaki Rolü”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt 12, Sayı 2, 1998, s. 4-15.

¹⁰⁸ Uçkan; a.g.m. s. 4-15.

¹⁰⁹ Kapar; **a.g.m.** s.342.

¹¹⁰ Kapar, Recep; **Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik Metal İş Yayınları, İstanbul 2005, s. 152.

güçleştirilmiştir. Almanya’da da benzer biçimde işsizlik ödemelerinin düzeyi azaltılırken hak etme ve çalışmaya hazır olma koşulları zorlaştırılmıştır. Hollanda’da ise, işsizlik ödemelerinin süresi kısaltılırken, diğer ülkelerin çoğunda olduğu gibi, iş güvencesi düzenlemeleri geriletilmiş, işsizlik ödemelerinden yararlanma ve çalışmaya hazır olma koşulları sıkılaştırılmıştır. Norveç’te ödeme süresi kısaltılmış ve hak etme koşulları da zorlaştırılmıştır. İspanya’da da ödemelerin önceki ücreti karşılama düzeyi azaltılmış, hak etme koşulları ve çalışmaya hazır olma koşulları sıkılaştırılırken, bu ülkede bazı bölgelerdeki tarım çalışanları için hak etme koşulları kolaylaştırılmıştır. İşsizlik sigortası programlarının orta düzeyde geliştiği Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkelerde de aynı eğilimler görülmektedir.¹¹¹

Bireylerin piyasada çalışmaya razı olduğu en düşük ücret düzeyine rezervasyon ücreti denir. İşsizliğin sigorta ile tazmin edilmesi halinde; iş aramanın ve boş zamanın fırsat maliyeti düşeceği için bireylerin rezervasyon ücreti de yükseltmektedir. Rezervasyon ücreti yükselen işçiler düşük ücretli işleri kabul etmekte ve iş arama konusunda isteksiz olmaktadır. İşsizlerin işsizlik sigortası fonunu uzun süre kullanmaları suiistimale neden olabilmektedir. İşsizlik sigortasından yararlananların aktif istihdam programlarına katılmaları zorunlu hale getirildiğinde gerçekte çalışmak istemeyenlerin tespiti daha kolay hale gelebilmektedir.¹¹²

İşsizlik sigortasının işsizliği teşvik etmesi, pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçilmesi gerektiğini gündeme getirmektedir. Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, pasif istihdam politikaları ve aktif istihdam politikalarının birbirini ikame eden politikalardan çok, birbirlerini tamamlayan politikalar olduğu görülmektedir. İşsizlik sigortasının sağladığı gelir desteği; işsiz bireyin aktif hale getirilmesinde en etkili ve en güvenli yoldur. Birçok ülkede işsizlik ödemelerinden yararlanma koşulları arasında; işsiz aktif programlara katılma şartı bulunmaktadır. Bu nedenle; aktif ve pasif istihdam politikaları birbirinden bağımsız veya birbirlerinin yerine geçen seçenekler değil, aksine doğrudan birbiriyle ilişkili seçeneklerdir.¹¹³

¹¹¹ Kapar, **a.g.e.**, s. 152.

¹¹² Biçerli; “2005”, s. 6.

¹¹³ Gümüş, Ayhan; “Küreselleşme Sürecinde Başlıca İşgücü Piyasası Reformları”, Kamu-İş, Cilt 10, Sayı 3, 2009, s. 186.

Pasif işgücü politikalarından aktif işgücü politikalarına yönelimin amacı; çalışmaksızın yardım almak yerine, bireylerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasıdır. Aktifleşme olarak tanımlanan bu eğilim birçok Avrupa ülkesinde görülmektedir.

Ülkelerin aktifleşmeye yönelik bu dönüşümü aynı zamanda OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve AB gibi ulusötesi oluşumlar tarafından da desteklenmektedir. Bu yönde ilk teşvik edici gelişme olarak, iş teşviklerinin rolüne ve sosyal yardımların olumsuz yan etkilerine vurgu yapan bir çalışma olması yönünden, 1993 tarihli OECD İş Stratejisi gösterilmektedir.¹¹⁴

1997 yılında OECD çalışma bakanları toplantısında da aktifleşme konusu üzerinde durulmuştur. Bu toplantıda istihdama yönelik yaşam boyu öğrenme kavramı kabul edilmiş ve bu kavrama yönelik politikalar geliştirilmesi yönünde kararlar alınmıştır. Daha sonra; 2005 yılında OECD Sosyal Politika Bakanları aktifleşme stratejisini daha somut ve uygulanabilir politika haline getirmek amacıyla herkesin aktif politikalarından nasıl yararlanabileceği konulu yeni bir toplantı yapmışlardır. Bu toplantıda; bireylerin belirsizliğe karşı sigortalanması yerine, yeteneklerine yatırım yapılması ve bu yeteneklerinin hayatlarının her aşamasında kendi potansiyellerinin en iyisini yapabilecek şekilde kullanılabilir hale getirilmesi üzerinde durulmuştur.¹¹⁵

Avrupa Birliğinde ise istihdam konusuna yeni bir başlık getiren Amsterdam Antlaşmasından sonra 1997 yılında yapılan Lüksemburg İstihdam Zirvesi ile aktifleşme politikalarına yönelme başlamıştır. Lüksemburg zirvesinde; Avrupa İstihdam Stratejisi'nin işsizliği azaltmaya yönelik olarak inşa ettiği dört sütun olan istihdam edilebilirlik, girişimcilik, uyum yeteneği ve eşit fırsatlar kavramlarının bütüncül bir yaklaşım içinde olması kararlaştırılmıştır. Bu sütunlardan istihdam edilebilirlik ile pasif önlemlerden aktif önlemlere geçiş vurgulanmış, yardım ve eğitim sistemlerinin istihdam edilebilirliği aktif biçimde destekleyecek ve işsizlerin ücretli iş aramasını teşvik edecek şekilde düzenlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. 2000 yılındaki Lizbon Stratejisinde de Avrupa sosyal modelinin insanlara yatırım yapmak ve aktif bir refah

¹¹⁴ Öztürk, Şenol; "Sosyal Yatırım Devletinin Yükselişi: Pasif Sosyal Harcamalardan Aktif Sosyal Harcamalara Geçiş", **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul 2011, s. 216.

¹¹⁵ Öztürk, a.g.e., s.217.

devleti inşa etmek suretiyle modernleştirilmesi hedef olarak belirlenmiştir. Bu hedefi gerçekleştirebilmek için ekonomik, sosyal ve istihdam politikalarının karşılıklı güçlendirilmesi ve uyumlaştırılmasının gerekliliği belirtilmiştir. Avrupa sosyal modelinin yenilenmesi ile ilgili olarak da Lizbon stratejisi; aktif işgücü piyasası politikalarının güçlendirilmesini ve özellikle istihdam oranının artırılmasını, sosyal korumayı sürdürülebilir kılmak için modernleştirmeyi ve sosyal dışlanmayla mücadeleye hız vermeyi planlamıştır.¹¹⁶

2.1 AKTİVASYON STRATEJİLERİ

Geçtiğimiz yıllarda OECD ülkelerinde, işsizler ve gelir desteği alan kişileri "aktifleştirmek" için bazı stratejiler belirlenmiştir. Bu stratejilere aktivasyon stratejileri denmektedir. Aktivasyon stratejilerinin temel özelliği yeniden istihdama hazırlama aşamasında gelir desteği alma koşullarının sıkılaştırılmasıdır. Aynı zamanda, çalışan kişilere yapılan gelir yardımları ile düşük gelirli ailelerin yaşam standartlarına destek verilerek, ekonomik açıdan kendine yeterliliği teşvik etmek için çabalamaktadır.¹¹⁷ İşsizlik ve sosyal yardımlarla ilişkili olan aktivasyon stratejileri; yardım bağımlılığını azaltma konusunda oldukça etkilidir.¹¹⁸ 1990'larda aktivasyon stratejileri, yüksek ve kalıcı işsizlik sorunu ile mücadele etmek amacı ile başlamıştır. İlk aktivasyon stratejileri işgücü piyasasında zorluklarla karşılaşan özel gruplara odaklanmıştır. Daha yakın zamanlarda, aktivasyon stratejileri nüfus gruplarını daha geniş bir yelpazede karşılamak için genişletilmiştir. Bu stratejiler işgücü piyasası koşulları ve kamu istihdam hizmetlerinin kapasitesine bağlı olarak önemli ölçüde farklılık göstermektedir.¹¹⁹

2.2 AKTİVASYON STRATEJİLERİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Aktivasyon stratejileri genellikle Kamu İstihdam Kurumları tarafından yerel düzeyde uygulanmaktadır. Bazı durumlarda işe yerleştirme ve eğitim hizmetleri özel sağlayıcılar desteği ile yapılmaktadır. Eylemler genelde çalışma çağında olan, işsiz

¹¹⁶ Öztürk, a.g.e., s.218.

¹¹⁷ <http://www.izajolp.com/content/1/1/9>, (15.12.2013).

¹¹⁸ OECD Employment Outlook, "Benefits and Employment, Friend or Foe? Interactions Between Passive and Active Social Programmes", **OECD Employment Outlook 2003 Chapter 4**, 2003, s.172.

¹¹⁹ <http://www.izajolp.com/content/1/1/9>

kişileri hedef almaktadır. Hedef alınan işsizler çalışma potansiyeli olan, gelir yardımı, işsizlik ödeneği, sosyal yardım, yalnız ebeveyn yardımı ya da engelli ödeneği alan kişilerdir. Yardımlar iş arama faaliyeti ile koşullandırılmaktadır. Farklı bazı eylemler işgücü piyasası koşullarına bağlı aktivasyon stratejilerini içermektedir. OECD ülkelerinin çoğunda, iş arayan ve iş danışmanı arasındaki iş arama yardımı ve izleme kapsamındaki görüşmeler zorunlu uygulamalardır. Danışman ile iş arayanın görüşme sıklığı OECD ülkelerinde farklılık göstermektedir. Kamu İstihdam Kurumu gelir yardımı alan kişileri (yararlanıcılar) açık işlere yönlendirirken aynı zamanda yararlanıcılar da bireysel iş arama çabalarını kuruma raporlamak zorundadırlar. Kamu istihdam kurumu ayrıca işe dönüş sözleşmeleri ya da işsizler için bireysel eylem planları düzenlemektedir. İşsizlerin becerilerini, istihdam edilebilirliklerini ve motivasyonlarını kaybetmelerini engellemek için yeniden istihdam programları uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde (Avusturalya, Danimarka, İsveç ve İngiltere); uzun dönemli işsizlik ve işgücü piyasasından uzaklaşma riskini engellemek için başarısız bir iş arama sürecinden sonra yeniden istihdam programlarına katılım sağlanmaktadır.¹²⁰

Aktivasyon politikaları bütün işgücü piyasası problemlerini çözmemektedir. İşgücü piyasası işlevleri iyi olan ülkelerde aktivasyon stratejileri etkilidir.¹²¹ Bu stratejilerin unsurları genellikle uzun süreli, belirsiz süreli sigorta sistemi ya da iş arayan yardımları olan ülkelerde ortaya çıkmıştır. Buna karşılık, nispeten daha kısa süreli işsizlik sigortası ödeneği ödeyen ülkeler daha hafif aktivasyon önlemleri uygulamaktadır. Son birkaç yıldır birçok ülkede iş göremezlik tazminatı, yalnız ebeveyn yardımı, sosyal yardımlar ve diğer çalışmama durumunda verilen yardımlardan yararlanma oranlarında keskin bir artış yaşanmıştır.

Aktivasyon politikalarının istihdamı artırıcı etkisi vardır. Bu politikalar ile yardımlara hak kazanma koşulları zorlaştırıldığında, yararlanıcı sayısı azalırken istihdam artmaktadır. Ancak bazı kişilerin yardım sisteminden çıktığı halde çalışmaya başlamamış olması politikaların istihdam ve işçi verimliliğini arttırmaya odaklanması gerektiğini vurgulamaktadır. Ayrıca; işgücü piyasasından çekilmeleri önlemek için cömert bir yardım sağlanmalıdır. Aktif politikaların üzerinde duran İskandinav

¹²⁰ <http://www.izajolp.com/content/1/1/9>

¹²¹ OECD Employment Outlook; “2003”, s.172.

lkelerinde nispeten yüksek istihdam oranlarının yanı sıra cömert yardımlar da vardır. Bazı ülkelerde hem işsiz hem de eğitim sisteminde olmayan çalışma çağındaki nüfus gelir desteğı almaktadır. Yardım bağımlılığını azaltmadan istihdamı arttırmak zor olacaktır. Aktivasyon stratejileri yoksulluk oranını da düşürmektedir. Bazı durumlarda işsizlikten çıkışı hızlandıran politikalar düşük ücretli işlerde istihdama neden olabilir. Düşük ücret ve kaçırılan kariyer fırsatları uzun süreli işsizliğin neden olduğu çalışma becerilerinin kaybı durumuna tercih edilebilir. Yüksek istihdam oranları yoksulluğu azaltmaktadır. Buna ek olarak etkili danışmanlık hizmetleri kazançları da arttırmaktadır. Bazı Avrupa lkelerinin deneyimleri aktivasyon stratejilerinin düşük yoksulluk oranı ile ilişkili olduğunu göstermektedir. Aktivasyon politikaları kişileri yardım bağımlılığından kurtarmaktadır. Aktivasyon stratejileri, yararlanıcıların iş aramak ve işe hazırlanmak için yoğun çaba göstermelerini gerektirir. Bu durum yardım bağımlılığını önlemeye yardımcı olur.

2.3 YARDIMLARIN UYGUNLUK KRİTERLERİ VE AKTİVASYON POLİTİKALARI AÇISINDAN ETKİLERİ

İşsizlik sigortası ödeneğı uygulayan ülkelerin bazılarında, işsizlik süresince ödeneklerin önceki geliri net karşılama oranları düşmektedir. Örneğin; Japonya, Kore, Türkiye ve birkaç ülkede işsizlik ödeneğı hakkı 12 ay ya da daha kısa sürelerdir. Avusturya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Portekiz, İspanya’da işsizlere işsizlik ödeneğı sonrası gelir testi sonucuna göre sosyal yardım verilmektedir.¹²²

İşsizlerin yapılan yardımlara hak kazanması bazı kriterlere bağlıdır.

Uygunluk kriterleri dört gruba ayrılabilir. Bu gruplarda alt gruplara ayrılır.¹²³

1. Hak etme koşulları

a) Çalışma süresi ve işsizlik sigortası katkı süresi

b) Gönüllü işten ayrılmanın yaptırımı

¹²² <http://www.izajolp.com/content/1/1/9>

¹²³ Venn, D. “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries”, **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 131, 2012, s.14.

2. İş arama gereksinimleri

a) Aktif işgücü piyasası programlarına katılım esnasında iş arama durumu

b) Uygun iş teklifi: Meslek değişimi durumu

c) Uygun iş teklifi: Coğrafi yer değişimi durumu

d) Uygun iş teklifi: Kabul etmemenin diğer haklı nedenleri

3. İş arama faaliyetinin izlenmesi ve raporlanması

4. Diğer yaptırımlar

a) Uygun bir işi kabul etmeme ya da zorunlu işgücü piyasası programına katılmama

b) İş kabul etmeme veya işgücü piyasası programına katılmama durumunun tekrarlanması

Uygunluk kriterleri hem iş arayanlar hem de ülkelerin aktivasyon görüşünü anlamak için çok önemlidir. Ayrıca; yardım alabilmek için işsiz bireyin bazı aktivasyon stratejilerine katılımı gereklidir. Aktivasyon stratejileri; iş arama aktiviteleri, danışmanlık hizmetlerinden faydalanma, aktif işgücü piyasası programlarına katılma ve uygun iş tekliflerini kabul etmektir. İyi belirlenmiş uygunluk kriterleri güçlü bir işgücü piyasası performansına ve uygun miktarda işsizlik ödeneği ödenmesine yardımcı olmaktadır.¹²⁴

OECD ve diğer araştırmacıların sürekli tartıştığı bir konu ise iş arama teşviklerinin ve gereksinimlerinin özellikle işsizlik ödeneği süresinin uzun olması halinde toplam işsizlik üzerinde önemli bir etkisi olduğudur. Yardımların karşılama oranı, yardım alan kişinin iş arama kararı ve iş arama çabası üzerinde etkilidir.¹²⁵

Kamu istihdam kurumunun yardım alanlar ile yeterli iletişim sağlayamaması ya da iş arama faaliyetlerini verimli bir biçimde izleyememesi uygulamada verimliliği sağlanmamasının nedenlerindedir.

¹²⁴ Venn; **a.g.m.**, s.15-17.

¹²⁵ <http://www.izajolp.com/content/1/1/9>

2.4 PASİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARINDAN YARARLANANLARIN İSTİHDAMA GEÇİŞ SÜRECİ

Pasif politikalardan yararlananların istihdama geçiş sürecinde üç yol izlenmektedir. İlk geçiş hareketi iki adımdan oluşmaktadır. Birinci adım iş arama kararının verilmesi, bunu takip eden adım ise işsiz bireyin iş aramaya başlaması ve önerilen işlerin kabul edilmesidir.

İş arama kararının verilmesi; yardım sistemi, işgücü piyasasının durumu, kültürel faktörler ve kurumsal desteğin varlığı gibi birçok faktöre bağlıdır. Yardım sistemleri açısından bakıldığında yardım alabilme koşullarından biri de iş arama faaliyetinde bulunmaktır. Yardım süresinin ilk aylarında işsiz birey iş arama konusunda istekli olmayacağı için yardımın süresinde iş arama kararı verilmesinde etkilidir. İşgücü piyasasının durumu da iş arama kararında etkilidir. Örneğin açık iş sayısına göre işsizlik düzeyi düşükse işsiz birey iş arama konusunda daha istekli olacaktır. Kültürel faktörlerinde iş arama kararı üzerine etkisi vardır. Bazı ülkelerde yardım bağımlılığı yüksek düzeydedir. Bu durumda birey iş arama konusunda isteksiz davranacaktır. Yaşlı ve çocuk bakımı konusunda kadın işgücüne yapılacak destek iş arama kararında oldukça etkilidir.¹²⁶

İş arama kararının verilmesinden sonra ikinci adım iş aramaya başlamadır. Bu süreçte iş arayan gelen iş tekliflerinden uygun olanını seçmeye çalışmaktadır. Bir iş teklifi için kabul kararı verilmesi beşeri sermaye değişkenlerine ve yardım sistemlerinin bazı özelliklerine bağlıdır. Bir işin kabul edilmesi işsiz dönemde alınan yardım miktarı ile alakalıdır. Eğer yardım miktarı yüksek ise kişinin çalışmak isteyeceği ücret miktarı da yüksek olacaktır. Diğer durum ise işin reddedilmesi durumunda alınan yardımın kesilme yaptırımının olup olmamasıdır.¹²⁷

İkinci geçiş hareketi yardım alanların istihdama geçmeden önce aktif işgücü programlarına katılmasıdır. Aktif işgücü programlarına katılım; yardım sistemi, işgücü piyasasının durumu, kültürel faktörler ve kurumsal destek gibi birçok faktöre bağlıdır.

¹²⁶ Peters, Marjolein vd; “Benefit Systems and Their Interaction with Active Labour Market Policies”, **European Commission, Employment & Social Affairs DG**, 2004, s.34.

¹²⁷ Peters; **a.g.m.**, s.34.

Yardım sistemi açısından bakıldığında programlara katılmama durumunda yardımın kesilmesi yaptırımın olması katılım durumunda etkilidir. Aynı şekilde yardımların miktarı ve süresi de etkilidir. Örneğin yardım süresinin sonuna doğru işsiz birey programlara katılma konusunda daha istekli olacaktır. İşgücü piyasasının durumu açısından değerlendirildiğinde işsizlik düzeyi düşük ise işsiz birey iş arama konusunda istekli olurken, programlara katılma konusunda isteksiz olacaktır.¹²⁸

Üçüncü geçiş hareketi, aktif işgücü programlarından istihdama geçiştir. Bu durum ikinci adımdaki iş arama süreci ve teklif edilen işlerin değerlendirilmesi aşamasıdır. Bu aşamada karar verme beşeri sermaye değişkenine ve programların özelliklerine bağlıdır. Örneğin iş arama yardımı kişinin çalışmak istediği ücret düzeyi üzerinde etkilidir. Programlara katılım beşeri sermayeyi arttıran bir durum olduğundan, iş arayanın çalışmak isteyeceği ücret düzeyini yükseltmektedir.¹²⁹

2.5 AKTİVASYON POLİTİKALARI İLE İŞSİZLİK DÖNEMİNE MÜDAHALE

Aktivasyon stratejilerinin özü, iş arayanları iş bulma veya istihdam edilebilirliklerini artırma yönünde daha aktif olmalarını sağlamaktır. Bu doğrultuda işsizlik döneminde iş arayanlara bazı programlar uygulanmaktadır.

- Kamu İstihdam Kurumuna kayıt ve iş arayan ile danışman arasında iletişim sağlanması,
- Düzenli raporlama, çalışabilme durumunu ve iş arama faaliyetlerini izleme,
- İşsiz bireyi açık işlere doğrudan işe yönlendirme,
- İşe geri dönme anlaşmaları ya da bireysel eylem planlarının hazırlanması,
- Uzun süreli işsizlik nedeni ile istihdam edilebilirliğini, becerilerini ya da motivasyonunu kaybetmemesi için aktif işgücü programlarına yönlendirme,

Kayıt ve Profil Çıkarma

İşe yerleştirme için kayıt çoğu ülkede yardım ödemelerinin ön şartıdır. İş

¹²⁸ Peters; **a.g.m.**, s.34.

¹²⁹ Peters; **a.g.m.**, s.34.

arayanın önceki iş deneyimleri, nitelikleri, çalışma saatlerinin durumu gibi bilgiler başarılı eşleştirme yapılarak açık işlere yönlendirme ya da gerekli ise aktif işgücü programlarına yönlendirme açısından çok önemlidir. Bu nedenle kayıt işlemi işsizlik döneminde en kısa sürede yapılmalıdır. Kayıt işlemlerinde iş arayan hakkında ayrıntılı bilgi edinilirken, iş arayana hakları ve sorumlulukları da belirtilmektedir.¹³⁰

Bireysel Eylem Planları

İş arayan ile danışman tarafından iş arama faaliyeti ile ilgili hazırlanan planlardır. Genellikle yardım alan kişilerin bireysel eylem planı sistemine katılması gereklidir. Eğer eylem planına uygun davranılmazsa yardımların kesilmesi söz konusudur. Eylem planları işsizlik döneminin başında düzenlenir ve ara ara güncellemeler yapılır.¹³¹

Bireysel eylem planları hazırlamak aktivasyon stratejilerinin en önemli parçası haline gelmiştir. Kariyer planı, iş arama anlaşması gibi farklı isimler verilse de eylem planları danışman ve iş arayan arasında imzalanan, iş arayanın durumunu anlatan, istihdam kurumu ve iş arayanın sorumluluğunu ortaya koyan önemli bir belgedir. Birçok ülke bu eylem planlarını düzenlemektedir. Bazıları belirli grupları hedef almakta, bazıları tüm iş arayanları hedeflemektedir. Kanada, Çek Cumhuriyeti (gençler hariç), Japonya da isteğe bağlı iken diğer birçok ülkede zorunluluk esası vardır.

Bu tür planlar işsizliğin başlangıç aşamasında hazırlanmış ise, genellikle iş arama gereksinimleri ve stratejilerini belirleme açısından daha kullanılabilir olmaktadır. Eğer eylem planı doğrultusunda iş arayan işe yerleşemezse aktif işgücü piyasası programlarına yönlendirilebilir. Her işsiz için eylem planı oluşturmak ve takibini yapmak istihdam kurumunun kapasitesi ile yakından ilgilidir.¹³²

Düzenli raporlama ve işsizlik durumunun kontrolü

Düzenli raporlama ve işsizlik durumunun kontrolü sadece yanlış ödeme

¹³⁰ OECD Employment Outlook, “Activating The Unemployed: What Countries Do”, **OECD Employment Outlook 2007 Chapter 5**, 2007, s. 214-215.

¹³¹ OECD Employment Outlook, “Activating jobseekers: Lessons From Seven OECD Countries”, **OECD Employment Outlook 2013 Chapter 3**, 2013, s.155-156.

¹³² OECD Employment Outlook; “2007”, s.226-228.

yapılması açısından değil aynı zamanda iş aramaya teşvik etme ve açık işler ve diğer hizmetler ile ilgili bilgilendirme gibi açılardan önemlidir. Üç yöntemi vardır;¹³³

- Yerel istihdam ofisine şahsen düzenli olarak beyan (Genellikle iki haftada bir veya ayda bir)
- Posta, telefon veya internet yoluyla beyan,
- İş arayanın durumunda değişiklik olması halinde beyan

İş arama zorunluluğu

Bazı kişilerin iş arama konusunda istekli olmalarına rağmen bazıları da iş arama zorunluluğu nedeni ile iş aramaktadır. Bu durum ülkelerin iş arama faaliyetlerini izlemesini gerektirmektedir. Ancak; iş arama faaliyetinin çok katı olması; iş arayan üzerinde kendisi için uygun işi aramadan bir an önce iş bulma baskısı oluşturabilir. Ülkeden ülkeye iş arama faaliyetinin raporlama süresi, belirli bir dönemde kaç tane iş arama faaliyetinde bulunacağı değişmektedir.¹³⁴

Doğrudan işe yönlendirme

Danışman tarafından iş arayan kişinin açık işlere yönlendirilmesidir. Eğer işsiz birey uygun bir yönlendirmeyi kabul etmezse işsizlik ödeneği kesilmektedir. İş arayan kişilerin İstihdam Kurumu tarafından açık işlere yönlendirilmesi eşleştirme sürecini hızlandırarak işsizlik süresini kısaltmaktadır. Doğrudan yönlendirme başarısız iş arama faaliyetleri nedeniyle açık işlere ulaşamayan iş arayanlara, uygun işlere yönlendirilmesi konusunda yardımcı olmaktadır.¹³⁵

Aktif İşgücü Piyasası Programlarına (AİPP) Yönlendirme

Son zamanlarda yapılan çalışmalarda AİPP'lerinin işsizlik ödeneği alan kişiler ve iş arayanlar üzerinde yeniden istihdama yönlendirme konusunda etkili olduğu ifade edilmektedir. Ayrıntılı çalışmalarda; iş arama yardımları ve mesleki eğitim programlarının olumlu etkilerinin olduğu ama kamu iş yaratma programlarının ise

¹³³ OECD Employment Outlook; “2007”, s.215.

¹³⁴ OECD Employment Outlook; “2007”, s.216-219.

¹³⁵ OECD Employment Outlook; “2013”, s.157.

olumsuz etkilerinin olduğu ifade edilmektedir. Uzun dönemli işsizlikte de AİPP programlarının istihdam umutlarını arttırıcı etkisi bulunmaktadır.¹³⁶

Birçok ülkede bu programlara katılmamanın yaptırımı işsizlik ödeneğinin kesilmesidir. Uzun süreli programlar iş arama faaliyetini azaltması nedeni ile risk oluşturabilir. Bu riski önlemek için birçok ülke programlara devam sırasında da iş arama faaliyetlerinin devamlılığını takip etmektedir. Ancak bazı mesleki eğitim programlarına katılım durumunda, eğitim esnasında iş arama faaliyetlerinin devam etmesi kurs bitiminde yeterli beceri elde edilmesi açısından ters etki yaratabilmektedir. Bu nedenle bu programlar bitmeden kişinin iş teklifi nedeni ile programdan ayrılmaması gerekmektedir.¹³⁷

2007 OECD İş Stratejisi'ne göre uzun süreli işsizlik sürecinden sonra aktif işgücü programlarının zorunlu tutulması etkinliği daha çok arttırmaktadır. İşsizlik ödemeleri sürecinde aktif işgücü programlarına yönlendirme motivasyon etkisiyle bireylerin işe dönüşünü hızlandırmaktadır.¹³⁸

2.6 İŞSİZLİK SİGORTASI AÇISINDAN AKTİVASYON STRATEJİSİ UYGULAYAN BAZI ÜLKELER

2.6.1 İsviçre

İsviçre'de 2008 yılında aktif programlar için yapılan harcama miktarı, toplam işgücü piyasası harcamalarının yarısından azdı. Bu oran Avrupa ve OECD ortalamasının üzerindedir. İsviçre İskandinav ülkeleri ile birlikte işsizlik oranı düşük ülkelere göre olduğu için AİPP harcamalarının az olması iş arayan sayısının düşük olması ile ilgilidir. Ülkede AİPP harcamalarından en büyük pay istihdamın desteklenmesi ve iyileştirme faaliyetlerine ayrılmaktadır. Eğitim ve istihdam teşvikleri için yapılan harcamalar da ikinci sırada yer almaktadır.¹³⁹

2008 yılında yaşanan küresel kriz nedeni ile AİPP/GDP oranında artış

¹³⁶ OECD Employment Outlook; "2007", s.229-231.

¹³⁷ OECD Employment Outlook; "2013", s.157-159.

¹³⁸ McGuinness, Seamus vd.; "Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan", **ESRI Research Series Number 20**, 2011, s.3-8.

¹³⁹ Duell, N. vd.; "Activation Policies in Switzerland", **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 112, 2010a, s.25.

gözlenmiştir. 2010 yılında 2007-2008 mali yılına göre harcamaların AİPP/GDP oranı İsviçre de %20 artış göstermiştir. Kriz döneminde bu oranın İsviçre de artış gösterme nedeni yönetim maliyetleri ve istihdam hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili masraflar için kantonlara yapılan federal hibelerin yıllık ortalama iş arayan sayısına göre belirlenmesidir.¹⁴⁰

İsviçre'nin uyguladığı pasif istihdam politikalarında bireyin kendi sorumluluğu anlamına gelen karşılıklı yükümlülük ilkesi temel alınır. İşsizlik Sigortası Kanunu bireyleri işsizlik süresini kısaltmaya zorlamaktadır. Diğer taraftan işsizliği önlemeyi ve mücadele etmeyi, işgücü piyasasına uzun vadeli uyumu teşvik etmek federal hükümetin sorumluluğundadır.¹⁴¹

İlk İşsizlik Sigortası Kanununun 1951 yılında çıkarılmasına rağmen 1977 yılına kadar işsizlik sigortası zorunlu tutulmamıştır.¹⁴²

İşsizlik ödeneği

İsviçre'de işsiz bir kişinin işsizlik ödeneği alabilmesi için çalışma isteğinde olması, işsizlik süresini kısaltmak için gereken önlemleri alması, düzenli olarak yapmış olduğu iş başvurularını danışmanına bildirmesi, iş arama yardım programları ve aktif işgücü programlarına katılması gerekmektedir. Aksi takdirde yaptırımlarını kabul etmiş sayılır.¹⁴³

Kişinin işsizlik ödeneği alabilmesi için gerekli şartlar aşağıda sayılmıştır.¹⁴⁴

1. İşsiz olmak,
2. Ayda en az iki iş günü gelir kaybına uğramak,
3. Zorunlu eğitimini tamamlamış olmak,
4. Emeklilik yaşına ulaşmamış olmak,
5. Çalışma isteğinde olmak

İşsizlik sigortası Kanununa göre bir kişinin istihdam edilebilmesi için 4 kriteri

¹⁴⁰ OECD Employment Outlook; "2013", s.135.

¹⁴¹ Duell; "2010a", s.83.

¹⁴² Duell; "2010a", s.86.

¹⁴³ OECD Employment Outlook; "2013", s.164.

¹⁴⁴ Duell; "2010a", s.87.

sağlaması gerekir. Bu kriterler;

1. Çalışmayı kabul etme,
2. Çalışma yeteneği,
3. İş için yeterlilik
4. Uygun iş

Kanunda uygun iş ile ilgili kriterler de belirlenmiştir.¹⁴⁵

1. Yeni iş koşulları özel sektör ve bölgedeki olağan çalışma koşulları ile uyumlu olmalıdır.
2. İş arayanın yeteneklerine ve önceki işine uygun olmalıdır. Yeni bir pozisyon önerilmesi halinde; eski mesleğine dönmesinin önünde engel olmamalıdır.
3. İş arayanın yaşı, kişisel koşulları ve sağlık durumuna uygun olmalıdır.
4. İşe gidiş dönüşte geçirilen süre toplamda dört saati geçmemelidir.
5. Yeni işin ücreti eski işinin ücretinin %70'inden az olmamalıdır. İstisnai durumlarda üçlü komisyon anlaşması ile düşük kazanç uygun kabul edilebilir. (Bir önceki maaşın çok yüksek olması durumunda)

Almanya ve Fransa'nın aksine İsviçre'de uygun iş tanımı işsizliğin her döneminde aynıdır.

İşsizlik ödeneği miktarı¹⁴⁶; çocuksuz bir işsiz için önceki ücretinin %70'idir. Çocuklu bir işsizin alacağı işsizlik ödeneği miktarı önceki ücretinin %80'idir.

İşsizlik ödeneği süresi; işten ayrılmadan önceki son iki yıl içerisinde yapılan katkıya göre ödenek süresi belirlenir. 55 yaşından itibaren, önceki iki yılda en az 6 ay boyunca katkıda bulunan bir kişinin işsizlik ödeneği süresi maksimum süre olan 400 gündür.¹⁴⁷ Tablo 1'de katkı sürelerine göre ödeme süreleri gösterilmiştir.

¹⁴⁵ Duell; "2010a", s.87.

¹⁴⁶ Duell; "2010a", s.88.

¹⁴⁷ <http://www.oecd.org/els/soc/29728752.PDF>, (12.12.2013)

Tablo 1: İsviçre’de Uygulanan İşsizlik Sigortası Katkı Sürelerine Göre Ödeme Süreleri

İşsizlik Sigortası Fonu Katkı Süresi (Son 2 yıl)	İşsizlik Ödeneği Süresi (gün/hafta*)
6-11 ay	170/34
12-17 ay	250/50
18 + ay	400/80

*Bir hafta 5 gün üzerinden hesaplanır.

Kaynak: <http://www.oecd.org/els/soc/29728752.pdf> Erişim Tarihi 12.12.2013

Kısa çalışma uygulaması

İş sözleşmesi devam ederken belirli bir dönem için çalışma saatlerinde kısmen ya da tamamen azalma durumunda yardım yapılmasıdır. Çalışma sürelerinin %50 azalması halinde önceki maaşlarının %80’ine kadar yardım yapılır. Kısa çalışma uygulamasında önemli olan işgücü talebindeki düşmenin geçici olmasıdır.¹⁴⁸

İşsizlik yardımı

İşsizlik ödeneği hakkı bittikten sonra işsiz olan kişilere işsizlik yardımı verilir. İşsizlik yardımı alan kişiler genellikle uzun süreli işsizler, eğitim seviyesi düşük kişiler, göçmenler ve yalnız ebeveynlerdir. İşsizlik yardımları bazı kantonlar tarafından sağlanan ek yardım programlarıdır. İşsizlik yardımı işsizlik ödeneği miktarının azaltılmış uzantısıdır. Süresi 90 gün ile 12 ay arasında değişiklik göstermektedir.¹⁴⁹

İşsizlik yardımından yararlanma şartlarını kantonlar belirler. Bazı kantonlarda düzenli gelir testi yanında en az 6 ay ila 12 ay içerisinde herhangi bir AİPP programına katılmış olma şartını aranmaktadır. Bu uygulamanın amacı; uzun süreli işsizlerin işgücü piyasasına uyumlaştırılmasını sağlamaktır.¹⁵⁰

Aktivasyon stratejileri ile işsizlik dönemine müdahale

Aktivasyon stratejileri iş arayanları daha aktif şekilde iş aramaları ve istihdam

¹⁴⁸ Duell; “2010a”, s.94.

¹⁴⁹ Duell; “2010a”, s.94.

¹⁵⁰ Duell; “2010a”, s.s.95.

edilebilirliklerini arttırmaları için cesaretlendirmektedir. İsviçre 1990'ların ortalarından beri aktivasyon stratejilerini uygulamaktadır. İş arayanlar ile yapılacak görüşmelerin süresi, sıklığı, iş arama yoğunluğu ve aktif işgücü programlarına yönlendirme konuları kantonlar tarafından belirlenmektedir.¹⁵¹

Profil Çıkarma ve Bireysel Eylem Planları

Kayıtlı işsizler için bireysel eylem planı hazırlamak aktivasyon stratejilerinin ortak özelliği haline gelmiştir. İş arayanlar öncelikle belediyelere kayıt yaptırır ve 15 gün içerisinde yerel istihdam ofisleri ile ilk görüşme gerçekleştirilir.¹⁵² Kantonlar tarafından profil çıkarma sistemi kullanılarak yeni iş arayanlar için bireysel eylem planları hazırlanmaktadır. İş arayanlar danışmanları ile kişisel iş arama sözleşmesini imzalamak zorundadır.¹⁵³

Düzenli Raporlama ve Görüşme

İstihdam ofisinde yapılan ilk görüşme 90 dakika süren bir görüşmedir. Ayda en az bir defa danışman ile görüşme yapılması Kanunla belirlenmiştir. İş arayan her ay düzenli olarak danışmanı ile yapacağı görüşmede yapmış olduğu iş başvurularını raporlaması gerekmektedir.¹⁵⁴ Danışman ilk görüşmede iş arayan kişinin her ay kaç başvuru yapacağını belirlemektedir. Aktif işgücü programlarına katılması halinde iş arayanın ve danışmanın iş arama çabaları daha sınırlı olsa da devam etmektedir. İş arayanın iş arama faaliyetini sıkı bir şekilde raporlaması kişi üzerinde ters etki oluşturabilmekte, sahte iş başvuruları gösterebilmekte ya da kişi üzerinde yeteneklerine uygun olmayan bir işi kabul etme baskısı oluşturabilmektedir.¹⁵⁵

Aktif İşgücü Programlarına Yönlendirme

Programlara katılacak kişiler yerel istihdam ofislerine kayıtlı olmak zorundadır.

¹⁵¹ Duell; "2010a", s.69.

¹⁵² OECD Employment Outlook; "2013", s.164.

¹⁵³ OECD Employment Outlook; "2013", s.155.

¹⁵⁴ OECD Employment Outlook; "2013", s.155.

¹⁵⁵ Duell; "2010a", s.21.

Ayrıca; iş aramaya programlara katılım esnasında da devam etmektedir.¹⁵⁶

Uzun süreli işsizlik dönemlerinde aktif işgücü programlarına yönlendirme, çalışma alışkanlığını kaybetmemesi ve istihdam olanaklarının geliştirmesine yardımcı olmaktadır. İsviçre İşsizlik Sigortası Kanununa göre; aktif işgücü programları uyum şansını arttırmayı, mesleki yeterliliğini geliştirmeyi, uzun vadeli işsizliği önlemeyi, iş deneyimi için fırsat sağlamayı amaçlamaktadır. Genel kural; iş arama eğitimi kursları, yeterlilik seminerlerine yönlendirmenin hızlı bir şekilde yapılması ve daha sonraki aşamada eğitim ve istihdam önlemlerine yönlendirme yapılmasıdır.¹⁵⁷

İş Arama Yardımları ve Kariyer Rehberliği

Diğer OECD ülkelerinde de olduğu gibi iş arayanlar kısa süreli iş arama eğitimi kurslarına (iş kulüpleri) katılmaktadır. Bu kursların amacı mülakat teknikleri, özgeçmişleri ve uygulamaların hazırlanması hakkında bilgi vermek ve bağımsız iş arama özgüvenini sağlamaktır. Ayrıca; yeterlilik seminerlerinin amacı da katılımcıların özgüvenini geliştirmek ve kişisel gücü hakkında farkındalık yaratmaktır. İsviçre'de çoğu iş kulüpleri ve yeterlilik seminerleri dış sağlayıcılar tarafından yürütülmektedir. İş arayanlar ile yapılan düzenli görüşmeler aynı zamanda rehberlik faaliyetlerini de kapsamaktadır. Ancak iş arayanlar daha kapsamlı kariyer rehberliği hizmetlerine de yönlendirilebilmektedir. Rehberlik hizmetleri yerel ofisler tarafından da verilmektedir ancak; çoğunlukla kantonlar tarafından yönetilen özel mesleki ve kariyer danışmanlık ofisleri bu hizmeti sağlamaktadır. Bu ofislerde çeşitli gruplara (gençler, iş değiştirmek isteyenler vb.) özel uzman kişiler tarafından hizmet verilir. Yerel istihdam büroları ve rehberlik servisleri arasındaki işbirliği aktivasyon politikaları için çok önemlidir.¹⁵⁸

İsviçre yaptırım oranı en yüksek olan ülkelerdendir. 2008 yılında işsizlik ödeneği alan kişilerin yaklaşık dörtte birine yaptırım hükümleri uygulanmıştır. En çok yaptırım yetersiz iş arama faaliyetinde bulunan kişilere uygulanmıştır. Bu yaptırım

¹⁵⁶ OECD Employment Outlook; “2013”, s.159.

¹⁵⁷ Duell; “2010a”, s.72.

¹⁵⁸ Duell; “2010a”, s.74.

genellikle işsizlik ödeneğinin ortalama iki hafta askıya alınmasıdır.¹⁵⁹

İşsizlik Sigortası Kanununda işsizlik ödeneği alan kişilere uygulanan yaptırımlar ayrıntılı olarak açıklamıştır.¹⁶⁰

1. Kendi isteği veya kusuru ile işsiz kalması halinde,
2. İşverene karşı iş ilişkisinden kaynaklanan tazminat taleplerinden vazgeçmesi,
3. Uygun işi bulmak için yetersiz çaba göstermesi,
4. Yetkili makamlar tarafından yapılan AİPP yönlendirmelerini kabul etmeme,
5. Yanlış ve eksik bilgi verme,
6. Usulsüz ödenek talebi,
7. Kendinden kaynaklanan bir nedenle tamamlanmayan bir AİPP programına katılma aşamasında ödenek alınması,
8. Gerekli iş arama çabalarının bir parçası olan işten çıkışından İstihdam Ofisi ile ilk yapılan görüşmeye kadar yapılan iş arama çabalarının kanıtlanması

Yaptırımlar yerel istihdam ofisleri ya da işsizlik fonu tarafından uygulanmaktadır. Hangi birimin uygulayacağı yapılan hatanın türüne bağlıdır. Diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında İsviçre çok sıkı yaptırımlar uygulamaktadır.

Bazı yazarlara göre; İsviçre’de uygulanan sıkı yaptırımlar bireyleri iş aramaya yönlendirir ancak; yaptırımların çalışanlar üzerinde olumsuz etkileri de olabilir. Uzun dönemde işgücü piyasasındaki durumlarını etkileyebilir. Yaptırımlar işsiz üzerindeki baskıyı arttırarak düşük ücretli uygun olmayan işleri kabul etmesine de neden olabilir. Sıkı uygulanan yaptırımlar ikili bir durum oluşturur. Bir taraftan işsizlik süresini azaltırken diğer taraftan uygunsuz işlerin kabul edilmesi ile zamanla daha fazla işsizliğe neden olabilir.¹⁶¹

¹⁵⁹ OECD Employment Outlook; “2013”, s.163.

¹⁶⁰ Duell; “2010a”, s.91.

¹⁶¹ Duell; “2010a”, s.92.

2.6.2 İrlanda

2008 yılından itibaren İrlanda ekonomisinde yaşanan kötüye gidiş işgücü piyasasını büyük derecede etkilemiştir. 2007 yılında işsizlik oranı %4,5 seviyesinden 2010 yılında %13 seviyesinin üzerine çıkmıştır. Bu nedenle; işsizlik seviyesinin yüksek kalmaması için etkili aktivasyon önlemlerine yönelmişleridir. Bu süreçte iş arayanları cesaretlendirerek ve istihdam edilebilirliklerini arttırarak uzun dönemli işsizlik riskini azaltmaya çalışmışlardır.¹⁶²

İrlanda Ulusal Eylem Planına (NEAP) göre işsizlik ödeneği ya da yardımı alan bir kişinin üç ay süresince işsiz olduğu Sosyal Koruma Bakanlığı tarafından tespit edilirse, aktivasyon görüşmesi için Ulusal İstihdam ve Eğitim Kurumuna yönlendirilir. Yapılacak olan görüşmede işsizlerin bazılarında iş arama yardımı hizmeti sunulur bazıları da işe ya da eğitime yönlendirilir.¹⁶³

*İşsizlik ödeneği*¹⁶⁴

İşsizlik ödeneği Sosyal Koruma Bakanlığı tarafından işten çıkan sigorta kapsamında olan işsizlere haftalık yapılan bir ödemedir. eğer bir kişi işsizlik ödeneğine hak kazanamazsa işsizlik yardımı ödenmektedir.

1. İşsizlik ödeneği alabilmek için;
2. İşsiz olmak (tamamen ya da 7 günün en az 4 günü işsiz olmak),
3. 66 yaşından küçük olmak,
4. Gerekli katkı gayını ödemiş olmak,
5. İş arama isteğinde ve çalışma yeteneğinde olmak,

İşsizlik ödeneği yarı zamanlı ve geçici işlerde çalışanlara ödenmeye devam etmektedir. İşsizlik ödeneği haftalık 5 gün üzerinden ödenmektedir. Yarı zamanlı ya da geçici işlerde çalışanların çalıştığı günlerin ücreti ödenmez. Eğer kişi haftada 2 gün geçici bir işte çalışıyorsa haftada 3 gün işsizlik ödeneği almaktadır.

¹⁶² McGuinness; **a.g.m.**, s.3.

¹⁶³ McGuinness; **a.g.m.**, s.4.

¹⁶⁴ http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/unemployed_people/job_seekers_benefit.html, (13.01.2014)

İşsizlik ödeneği alabilmek için çalışma istek ve yeteneğinde olmak gereklidir. İşsizlik ödeneği alınırken aktif olarak iş arama zorunluluğu vardır.

İşsizlik ödeneği süresi 03.04.2013 tarihinden itibaren 3 ay azaltılmıştır. 260 ve daha fazla katkı payı ödeyen kişiler değişiklik öncesi işsizlik ödeneğinden 12 ay yararlanırken, değişiklik sonrası 9 ay yararlanmaktadır. 260 günden az katkı primi ödeyenler ise işsizlik ödeneğinden 9 ay yararlanırken 6 ay yararlanmaktadır.

Aktif İşgücü piyasası programları¹⁶⁵

Başlıca aktif işgücü piyasası programları;

- İş arama yardımı
- Eğitim programları
- Kamu sektörü iş yaratma programları
- Özel sektör teşvik sistemi

İş arama yardımı; iş arama faaliyetinin etkinliğini arttırmak için birçok önlem içermektedir. Bu önlemler; danışmanlık, izleme, iş arama kursları, mesleki rehberlik, bireysel eylem planlarının hazırlanması, doğrudan açık işlere yönlendirme ve işsizlik ödeneği alan iş arayanların yapması gereken iş arama faaliyetlerini yapmaması durumunda yaptırım uygulamaktır. İş arama yardımlarının artan izleme sistemi ile birlikte uygulanması gerekmektedir.

Eğitim programlarının amacı; iş arayanların istihdam olanaklarını geliştirmektir. İş arayanların özelliklerine eğitim programları çeşitlenmektedir. Örneğin bazı iş arayanlar için temel iş arama veya temel bilgisayar eğitimi yeterli olabilmektedir. Diğer taraftan istihdam edilebilirliklerini sağlamak için bazı iş arayanlara daha yoğun ve özel eğitimler gerekmektedir. Aktif işgücü piyasası programları içerisinde en çok harcama yapılan program eğitim programlarıdır.

Kamu sektörü iş yaratma programları; kamusal mal ve hizmet üreten kamu işlerinin yaratılmasını hedeflemektedir. Bu programların temel amacı işsizleri işgücü

¹⁶⁵ McGuinness; **a.g.m.**, s.11-12.

piyasasından uzaklaştırmamaktır.

Özel sektör teşviklerinin amacı; işveren/çalışan davranışlarını değiştirerek özel sektör istihdamı yaratmaktır. Örneğin; özel sektör işverenleri için ücret sübvansiyonu ile işverenlerin yeni iş yaratması ya da mevcut işleri koruması amaçlanmaktadır. İşveren ya da çalışanlara doğrudan verilen sübvansiyonlar, sabit sürelidir ve dezavantajlı bireyleri hedeflemektedir. İşsizlerin kendi işlerini kurmalarını destekleyen yeni iş kurma teşvikleride özel sektör teşviklerine örnektir.

İşsizleri Aktifleştirmek için Kullanılan Araçlar¹⁶⁶

Aktivasyon stratejilerinin en önemli amacı iş arayanları istihdam edilebilirliklerini artırma veya kendi çabaları ile iş bulabilecekleri konusunda cesaretlendirmektir.

İşsizlik ödeneği almanın ön koşulu çalışmaya hazır olduğuna ilişkin yapılan kayıt işlemidir. İşsizlik süresince kamu istihdam hizmetleri tarafından düzenli ve yoğun müdahaleler yapılmaktadır. İlk önce işsizlik ödeneği kaydı yapılır. Sonrasında işe yerleştirme ile ilgili bilgi verilir ve detaylı olarak iş arayan kişinin bilgileri sisteme kaydedilmektedir. Sonraki süreçte iş arama faaliyetleri ve çalışabilme durumunu takip etme, açık işlere ya da AİPP'lere yönlendirme işlemleri yapılmaktadır.

İş arayanla kurum yetkilisi arasında bireysel eylem planı hazırlanmaktadır. Bu planda;

- İş arayanın durumu
- Ana hatlarıyla iş arama faaliyetleri veya AİPP'lere katılımı açısından iş arayan tarafından yapılacak eylemleri,
- Kurum yetkilisinin iş arayana iş bulma ve istihdam edilebilmesini kolaylaştırması ile ilgili sorumlulukları yer almaktadır.

Birçok ülke iş arama gereksinimleri ile ilgili olarak iş arayan kişiden iş arama faaliyetlerinin düzenli raporlanmasını istemektedir. Raporlama sıklığı ülkeden ülkeye

¹⁶⁶ McGuinness; **a.g.m.**, s.8-11.

değişmektedir.

Kurum yetkilisi ilk görüşmede ya da sonraki görüşmelerde de işsizi uygun olan işler yönlendirmektedir. Hızlı işe yönlendirme uzun süreli işsizlik riskini önlemektedir. Bu işlemin önemli bir özelliği vardır. Hem iş arayan hem de işveren geri bildirimde bulunmak zorundadır. Bu geribildirimler sayesinde istihdam hizmetlerinin kalitesi artırılmaktadır.

Aktivasyon stratejilerinin en önemli kısmını aktif işgücü programlarına yönlendirme oluşturmaktadır. Bazı ülkeler aktif işgücü programlarına katılımı zorunlu tutmaktadır. Özellikle uzun süreli işsizlik dönemlerinde istihdamı arttırıcı etkileri vardır. Aktivasyon stratejileri uygulanırken; Kamu İstihdam Kurumu tarafından işsizlik ödeneği alanlara karşılıklı yükümlülük ilkesi ile çeşitli yaptırımlar uygulanmaktadır.

İrlanda Ulusal İstihdam Eylem Planı Stratejisi¹⁶⁷

İrlanda 1996 yılında aktivasyon stratejilerini kullanmaya başladı. Sosyal Koruma Bakanlığı 18-19 yaşında altı yadan uzun süreli işsiz kişilerin Ulusal İstihdam ve Eğitim Kurumuna işe yerleştirme işlemleri için kayıt yaptırmalarına karar vermiştir. Ancak aktivasyon stratejilerinin ciddi olarak uygulanması Ulusal İstihdam Eylem Planının hazırlanması ile 1998 yılında başlamıştır.

Eylem planının hedef grubu işsizliğin ilk aşamasında olan işsizlik ödeneği veya işsizlik yardımı alan kişilerdir. Sosyal Koruma Bakanlığı tarafından işsiz bireyler kayıt işleminden sonra görüşme yapılması için Ulusal İstihdam ve Eğitim Kurumuna yönlendirilmektedir.

Bu görüşmelerin amacı; Ulusal İstihdam ve Eğitim Kurumu tarafından rehberlik ve danışmanlık, iş teklifleri ya da eğitime yönlendirme yolu ile işsizlerin işgücü piyasasına yeniden dönmelerine destek verilmesidir.

Başlangıçta eylem planı altı aydır işsiz olan 25 yaşın altındaki bireyleri hedeflemekteydi. Daha sonra; aktivasyon stratejilerinin hedef grubu genişletilmeye

¹⁶⁷ McGuinness; **a.g.m.**, s.13-16.

başlamıştır. 2006 yılındaki değişiklikle altı aydan uzun süreli işsizler eylem planının hedef grubu haline gelmiştir.

Fiili süreç açısından işsizlik ödeneği ya da işsizlik yardımı alan kişinin işsizlik kaydı 13 haftaya ulaştığında Sosyal Koruma Bakanlığı veritabanı sistemi bu kişiyi tespit etmekte ve mesaj göndermektedir. Mesaj FÁS ile yapılacak görüşme, iş arama yardımına yönlendirilme nedeni ve görüşmeye katılmamanın sonuçları hakkında bilgi içermektedir. Bu süreçte bazı işsizler FÁS ile yapılacak görüşmeye uygun olmamaları nedeni ile daha yoğun danışmanlık ve işe yerleştirme hizmeti alabileceği Yerel İstihdam Ofislerine (LES) yönlendirilmektedir. Görüşmeye katılmama durumunda ödemelere ara verilmektedir. Ancak aktif olarak iş aramamanın yaptırımı yoktur. İrlanda'nın uyguladığı yaptırımlar diğer ülkelere kıyasla kendi isteği ile işten ayrılma, işi ya da aktif işgücü programlarına katılımı reddetme açısından değerlendirildiğinde düşük seviyededir. İrlanda'nın yetersiz iş arama durumunda yaptırımları da düzenli raporlama isteyen ülkelere kıyasla ortalamanın altındadır.

İrlanda'da iş arama faaliyetinin kontrolü sıkı olmasa da düzenlidir. DSP işsizlik ödeneğinin süresine göre işsizleri 7, 12 ya da 15 aylık sürelerde görüşmeye çağırılmaktadır. İş arayan ile yetkilinin kaç görüşme yapacağı iş arayanın ihtiyaçlarına göre değişmektedir.

Eylem planı; iş arayanları işgücü piyasası ile bütünleştirmek için birçok yardım önlemlerinden oluşmaktadır. Örneğin; iş arayanlar iş kulüplerine, kurslara yönlendirilmektedir. Bundan farklı olarak doğrudan açık işlere, ya da teşvik sayesinde işe yerleştirilebilmektedir.

2.6.3 Japonya

Son yıllarda Japonya çoğu OECD ülkesine göre yüksek istihdam ve düşük işsizlik oranı ile işgücü piyasasında daha iyi performans göstermiştir. Japonya işgücü piyasası hayat boyu istihdam sistemi ile nitelendirilmektedir. Bu sistemde büyük firmalar ömür boyu sözleşme teklifi eğilimindedirler. Bu nedenle başarılı mezunları

firmalarına çekebilmek için işçilerin bağlılıkları ve çabaları ödüllendirilmektedir.¹⁶⁸

Kamu İstihdam Kurumu Sağlık, Çalışma ve Refah Bakanlığı tarafından yönetilmektedir. Kamu İstihdam Kurumunun yerel ofisleri (Hello Work Offices) Bakanlığın icra birimleridir. Valilik düzeyinde de Valilik İşgücü Bürolarının geniş görevleri vardır. Bu görevler; özel istihdam bürolarının yerel ofislerinin (Hello Work Offices) denetimi, istihdam önlemlerini planlama, işsizlik sigortası katkıları ödeme konusunda işverenlere danışmanlık yapma, şirketlerin uygulamalarını geliştirmek için teşvikleri yönetmektir.¹⁶⁹

Bakanlığın icracı kuruluşu olan Kamu İstihdam Kurumunun kurumsal yapısı yıllardır değişmemiştir. Son yıllarda Bakanlık anneleri, işsizlik ödeneği alan kişileri iş bulma konusunda desteklemek ve düzenli işlerin istihdamını arttırmak amacıyla önlem programları için ayrı bütçe hazırlamaktadır. Bu programlar için hazırlanacak bireysel eylem planı sayısı, kursların tamamlanma sayısı, program sonrası istihdam oranları, istihdam teşviklerinden erken ayrılma oranları gibi hedefler izlenmektedir. Bu yaklaşım aynı zamanda Kamu İstihdam Kurumunun yerel ofisleri için de geçerlidir. Bu kapsamda kayıtlı işgücünün işe yerleştirilmesi, kayıtlı iş ilanlarının doldurulması, işsizlik ödeneği alan kişilerin erken istihdam edilmesine ilişkin hedefleri vardır.¹⁷⁰ İşsizlik ödeneği alan kişiler dört haftada bir mutlaka istihdam ofisine uğramak zorundadır.¹⁷¹

İşe yerleştirme hizmetleri

İş eşleştirme; Japonya Kamu İstihdam Kurumu çalışan sayısı / kayıtlı işsiz sayısı oranı düşük olmasına rağmen etkili iş eşleştirme hizmeti sunmaktadır. Ekonomideki açık işlerin büyük bir oranı Kuruma bildirilir. İşverenler ve iş arayanlar istihdam ofislerini sık sık ziyaret etmektedir. Bu durumun en büyük nedeni internet uygulamasının geç başlamasıdır.¹⁷²

Düzenli danışmanlık hizmetinin kalitesi çalışan kişinin deneyimleri ile

¹⁶⁸ Duell, N. vd.; “Activation Policies in Japan”, **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 113, 2010b, s.11.

¹⁶⁹ Duell; “2010b”, s.13.

¹⁷⁰ Duell; “2010b”, s.15.

¹⁷¹ Duell; “2010b”, s.16.

¹⁷² Duell; “2010b”, s.24.

artmaktadır. PES ofislerinde uzmanlaşma üzerine hizmet verilmektedir. Örneğin; yerel ofisler belirli mesleklere, iş arayanların özelliklerine vb. bölümlere ayrılmıştır. Bu bölümlerde çalışanlar uzmanlaşmaktadır. Son yıllarda ödenek alan kişilerin erken istihdamı, yeni mezunlar için iş desteği danışmanlığı, aile dostu çalışma ortamı arayan annelere danışmanlık üzerine uzmanlaşmaya gidilmiştir.¹⁷³

Yaşlı işçilerin yerleştirilmesi; Krizden önceki on yıllık sürede yaşlıların işe yerleştirme oranları genel işe yerleştirme içerisinde düşük düzeyde kalmıştır. Son yıllarda ise ayrımcılığa karşı düzenlenen kanunlar ile bu durumun önüne geçilerek herkese eşit fırsatlar sunulmaktadır. Bu olumlu adımların yanında PES ofisleri yaşlı iş arayanlar için özel programlar yürütmektedir. Bu programlar kapsamında ikinci kariyer danışmanlığı, eğitim teklifleri, firmalara yaşlanma yönetimi ile ilgili seminerler düzenlenmektedir.¹⁷⁴

İş eşleştirme fonksiyonu ile birlikte, yerel istihdam büroları (Hello Work Offices) işe alım teşviklerini yürütmektedir. Bu teşvikler; iş geliştirme yardımları, işe yerleştirmeleri güç grupların istihdam edilmesi için işverenlere verilen diğer teşviklerdir.¹⁷⁵

Yüksek işsizliği önlemek için işsizlik ödeneği alan kişilerin etkili aktivasyonu önemlidir. Kamu İstihdam Kurumu sadece işe yönlendirme konusunda başarısızlık ve iş tekliflerinin reddedilmesi durumunda yaptırım uygulamaktadır.¹⁷⁶

İstihdam Sigortası Sistemi¹⁷⁷

2004 yılında Japonya'da çalışma çağındaki nüfusun %11'ini yaşlılık, iş göremezlik yardımı alanlar %1,2'sini ise işsizlik sigortası ya da sosyal yardım alanlar oluşturuyordu. Bu oran OECD ülkelerinde ortalama %7 civarındadır.¹⁷⁸

¹⁷³ Duell; "2010b", s.25.

¹⁷⁴ Duell; "2010b", s.27.

¹⁷⁵ Duell; "2010b", s.28.

¹⁷⁶ Duell; "2010b", s.29.

¹⁷⁷ Kakui, Shinichi; "İşsizlik Sigortası", 28.11.2013, (e-posta görüşme yoluyla)

¹⁷⁸ Duell; "2010b", s.83.

İstihdam Sigortası;

1. Kapsamlı bir istihdam sağlamak için;

a) İşsiz kalan kişileri işsizlik dönemlerinde istihdam edilme konusunda cesaretlendirmek ve çalışan kişilerin gönüllü mesleki eğitime katıldıklarında işlerinin devamlılığı için bazı yardımlar ödenmektedir.

b) İşsizliği engelleme, istihdam koşullarını geliştirme, istihdam olanaklarını artırma, çalışanların yeteneklerini geliştirme ve refahlarını destekleme yönünde hizmetler verilmektedir.

2. Zorunlu istihdam sigortası bazı istisnalar hariç tüm işletmeler için zorunludur. Genellikle 5 veya daha fazla işçi istihdam eden, tarım, ormancılık veya balıkçılık ile ilgili kişisel işletmeler kapsam dışındadır.

İstihdam Sigortası Kanunu kapsamındakiler

1. İstihdam sigortası kapsamındaki işyerlerinde çalışanlar,

2. Aynı işveren tarafından istihdam sigortası kapsamında 65 yaşından önce ve sonra devamlı istihdam edilen yaşlı çalışanlar,

3. Özellikle sigortalı olmuş kısa süreli çalışanlar;

- Mevsimsel istihdam edilenler,
- Kısa çalışma ödeneğine hak kazananlar

4. Sigortalı gündelikçi olarak aşağıdaki şartları taşımaları halinde ilgili kamu istihdam güvenlik ofisi yöneticisi tarafından onaylananlar,

• Sigorta kapsamında bir bölgede yaşayan ve sigorta kapsamında bir işte çalışanlar,

• Sigorta kapsamındaki bir alan dışında yaşayan ve sigorta kapsamında bölgede bulunan sigorta kapsamındaki bir işletme tarafından istihdam olanlar,

• Sigorta kapsamı dışında bir bölgede yaşayanlar ve sigorta kapsamı dışında bir bölgede faaliyet gösteren ancak Bakanlık tarafından kabul edilen sigorta kapsamında bir işyerinde çalışanlar,

İşsizlik ödeneği

İşini kaybeden, ilgili kamu istihdam güvenlik birimine işsiz olarak başvuran

sigortalı işsizlere dört haftada bir işsizlik ödeneği ödenir. Eğer kişinin sigortalılık süresi işten ayrıldığı tarihten önceki iki yıl içerisinde en az 12 ay ya da işten ayrılmadan önceki bir yıl içerisinde 6 ay ise temel ödeneye hak kazanır.

İstihdam sigortası kanununda işsizlik kavramı ile ifade edilen işinden ayrılan sigortalı işsizin çalışma istek ve yeteneğinde olmasına rağmen istihdam edilememesi durumudur. İşsizlik ödeneği miktarı günlük ücret üzerinden hesaplanır. Tablo 2’de yaş gruplarına göre yapılan en yüksek temel ödenek miktarı gösterilmiştir.

Tablo 2: Japonya’da Uygulanan Yaş Gruplarına Göre Ödeme Miktarı

Yaş aralığı	En yüksek günlük ücret miktarı	En yüksek temel ödenek miktarı
29 yaşına kadar	12,660 yen	6,330 yen
30 - 44	14,060 yen	7,030 yen
45 - 59	15,460 yen	7,730 yen
60 - 64	14,980 yen	6,741 yen

Kaynak: Kakui, Shinichi; “İşsizlik Sigortası”, 28.11.2013, (e-posta görüşmesi)

Japonya’da işsizlik ödeneği süresi yaş gruplarına ve işten çıkış nedenine göre değişmektedir. İflas, işten çıkarılma vb. nedenler ile işsiz kalanlar için ödeme süreleri Tablo 3’de gösterilmiştir.

Tablo 3: Japonya’da Uygulanan Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Ödeneği Süresi (İflas, işten çıkarılma vb. nedenler ile işsiz kalanlar)

Sigortalılık süresi	1 yıldan az	1-4 yıl	5-9 yıl	10- 19 yıl	20+ yıl
< 30	90 gün	90 gün	120 gün	180 gün	–
30 - 34		90 gün	180 gün	210 gün	240 gün
35 - 44		90 gün	180 gün	240 gün	270 gün
45 - 59		180 gün	240 gün	270 gün	330 gün
60 - 64		150 gün	180 gün	210 gün	240 gün

Kaynak: Kakui, Shinichi; “İşsizlik Sigortası”, 28.11.2013, (e-posta görüşmesi)

Gönüllü işten ayrılanlar ve sözleşmesinin yenilenmemesi nedeni ile işten ayrılanlar için ödeme süresi Tablo 4’de gösterilmiştir.

Tablo 4: Japonya’da Uygulanan Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Ödeneği Süresi (Gönüllü işten ayrılanlar ve sözleşmesinin yenilenmemesi nedeni ile işten ayrılanlar)

Sigortalılık süresi	1 yıldan az	1-4 yıl	5-9 yıl	10- 19 yıl	20+ yıl
Tüm yaşlar	-	90 gün	90 gün	120 gün	150 gün

Kaynak: Kakui, Shinichi; “İşsizlik Sigortası”, 28.11.2013, (e-posta görüşmesi)

İstihdamında güçlük çekilen grupların örneğin engelliler için yapılan ödeme süreleri de Tablo 5’de gösterilmiştir.

Tablo 5: Japonya’da Uygulanan Yaş Gruplarına Göre İşsizlik Ödeneği Süresi (İstihdamı güç olanlar (engelliler vb.))

Sigortalılık süresi	1 yıldan az	1-4 yıl	5-9 yıl	10- 19 yıl	20+ yıl
< 45	150 gün	300 gün			
45 - 64		360 gün			

Kaynak: Kakui, Shinichi; “İşsizlik Sigortası”, 28.11.2013, (e-posta görüşmesi)

Bazı durumlarda istihdam sigortası ödeneğinin süresi uzamaktadır.

a) İşsiz Kamusal İstihdam Kurumunun yönlendirmesi ile mesleki eğitim kurslarına katıldığında, kurs süresince ödeneği devam etmektedir.

b) Sağlık, Çalışma ve Refah Bakanı tarafından belirlenen alan içerisinde, Kamusal İstihdam Kurumu tarafından daha geniş alanda işe yerleştirilmesi gerektiği tespit edilen kişiler için ödenek süresi 90 gün daha uzatılmaktadır.

c) Eğer ülke çapında işsizlikte önemli bir artış varsa, ödenek süresi 90 gün daha uzatılmaktadır.

Aktivasyon Politikaları ile İşsizlik Dönemine Müdahale

Japonya’da önceki dönemlerde kamu çalışma programları aracılığıyla iş yaratma, işsizliği çözmek için en önemli önlemlerden biri olmuştur. Ancak 1960’larda işgücü talebinin artması ile Kamusal İstihdam Kurumu piyasadaki uygun işlere yerleştirme

konusuna odaklanmıştır. Bu dönemde kamu çalışma programları yeni girişlere kapatılmıştır. O zamandan beri, kurum çalışanı tarafından daha az müdahale ile iş arayanın bağımsız iş arama çabası cesaretlendirilmekte ve kolaylaştırılmaktadır.¹⁷⁹

Japonya’da istihdam sigortası ödeneğinin süresi kısa ve miktarı az olduğu için iş arayanlar iş bulma konusunda daha istekli olmaktadır. İşsiz bireylerin işe dönüş süreci hızlı olsa bile, bazı durumlarda işsizlik ödeneği süresince iş arama girişimlerinin azalmaması için zorunlu müdahaleler olabilmektedir. Bu dönemde iş arama girişimlerinin azalması istihdam sigortası ödeneği süresi bittikten sonra kişinin uzun dönemli işsizlik sorunu ile karşı karşıya kalma riskini arttırmaktadır. İşsiz kaydının yapılması, yeni kayıt yaptıran işsizlerin bilgilendirme toplantılarına katılmaları ve her dört haftada bir Kurum ile görüşme yapılması işsizlik ödeneğinin devam etmesinin temel gereksinimleridir.¹⁸⁰

Düzenli Raporlama, Görüşme ve İzleme

İlk kayıta, Kurum tarafından işsize iş arama faaliyetleri, iş görüşmeleri ve diğer hizmetler hakkında danışmanlık hizmeti verilmektedir. İşsiz her dört haftada bir Kuruma işsizlik durumu hakkında bilgi vermek ve iş arama girişimlerinin listesini Kuruma iletmek zorundadır. Geçen dört hafta içinde iki ve daha fazla iş başvurusu yapması yeterlidir.¹⁸¹

Eylem Planları, İş Arama Yardımları ve Kariyer Rehberliği

İstihdam sigortası ödeneği alan kişiler için en kısa sürede iş arama planı hazırlanmaktadır. 2003 yılında kendi isteği dışında işsiz kalanlar ve yalnız ebeveynler için “İstihdam Gerçekleştirme Planı” olarak bilinen özel bir iş arama planı uygulaması başlatıldı. Bu plan üç ay süresince rehberlik hizmeti vermekte ve kişisel durumlara göre revize edilmektedir. Daha sonra orta yaşlı çalışanlar ve yaşlı çalışanlar için “Kapsamlı Destek Planı” uygulaması başlatıldı. Eylem planı önlemlerine katılım istihdam sigortası

¹⁷⁹ Duell; “2010b”, s.69.

¹⁸⁰ Duell; “2010b”, s.69.

¹⁸¹ Duell; “2010b”, s.70.

ödeneği alanlarda bile isteğe bağlıdır.¹⁸²

İlk üç ay içerisinde iş bulmak isteyen iş arayanlara işsizlik süresince hızlı istihdam destek merkezleri yoğun destek vermektedir. Sadece, en az bir ay istihdam sigortası ödeneği alan kişiler bu hizmetten yararlanabilmektedir. Genellikle özel sektör uzmanları ve deneyimli çalışanlar, özel istihdam desteği uzmanı olarak bireysel istihdam çabalarına destek vermek amacı ile İl İstihdam Hizmetleri Ofisleri (PESO) ile birlikte çalışmaktadırlar. Bu hizmetin amacı CV yazımı, kariyer rehberliği, haftalık danışmanlık ve işe yönlendirme hakkında yardımcı olmaktır. İş arayanlar bu hizmetten sadece üç ay için yararlanabilmektedir.¹⁸³

İnsan Kaynakları, Yarı Zamanlı İş Bankaları

“Hello Work” ofislerinde 2008 yılında 12 insan kaynakları bankası kuruldu. Bu bankaların amacı orta ve küçük ölçekli işletmelere nitelikli eleman tanıtmak ve yaşlıların istihdamını teşvik etmektir. Yarı zamanlı iş bankaları büyük şehirlerde özellikle tren istasyonları gibi uygun yerlerde yarı zamanlı iş arayanlar için işe yerleştirme hizmeti sunmaktadır.¹⁸⁴

Anne Köşeleri (Mothers' corners)

Kamu İstihdam Kurumu anneler için birçok hizmet sağlamaktadır. Büyük şehirlerde anneler için “Hello Work” Ofisleri kurulmuştur. Çocuk yetiştiren ve iş arayan ya da iş değiştirmek isteyen anneler hedef kitleyi oluşturmaktadır. Bu merkezlerde yerel hükümet ile işbirliği içinde çocuk bakımı ile ilgili hizmetler, iş arama yardımları, kariyer danışmanlığı, özel seminerler ve eğitim programları düzenlenmektedir. Anneler için uygun koşullar sunan şirketlerdeki açık işleri takip ederek çalışmak isteyen anneleri bu şirketlere yönlendirme hizmeti sunmaktadırlar.¹⁸⁵

¹⁸² Duell; “2010b”, s.70.

¹⁸³ Duell; “2010b”, s.70.

¹⁸⁴ Duell; “2010b”, s.72.

¹⁸⁵ Duell; “2010b”, s.72-73.

2.6.4 Avusturya

2012 yılında Avusturya Kamu İstihdam Kurumunun (AMS) işgücünün aktifleştirilmesi ve aktif politikalara ayırdığı bütçe 2.085 milyon avrodur. Beceri eğitimi, iş arayanların istihdamı için destek ve teşvikler ve işsiz kalma riski olanlar için ayrılan bütçe ekonominin düzelmesi nedeni ile 2010 yılına göre 2011’de %11,5 azalmıştır. 2012 yılında bir önceki yıla göre %0,9 yükselirken 2008 yılına göre %14,6 artmıştır. Aktif ve aktifleştirme önlemleri için yapılan harcamalar toplam işgücü piyasası politikaları için yapılan harcamaların %35,6’sını oluşturmaktadır. 2002 yılından itibaren bu oran %13,6 puanlık artış göstermiştir. 2012 yılında işsiz bireylerle gelir desteği sağlamak amacıyla yapılan pasif ödemelere yapılan harcama %5 artış göstermiştir. Toplamda 347.235 kişiye ilk kez AMS’nin uyguladığı işgücü piyasası önlemlerinden kaynak sağlanmıştır. Uluslararası karşılaştırmada Avusturya 2011 yılında işgücü piyasasında aktif ve aktifleştirme politikalarına yapılan harcama bakımından Avrupa’da OECD üyesi ülkeler ortalamasının üzerinde yer almaktadır.¹⁸⁶

Sübvansiyonlar ve aktifleştirme amacı ile yapılan ödemeler; işsizlik sigortası mevzuatına dayalı olarak yapılan ödemelerin geniş bir kısmını oluşturmaktadır. Bunlar işsizlik ödemesi ve işsizlik yardımı gibi gelir yerine geçen ödemeler değil aktifleştirme amacıyla yapılan harcamalardır. Bu kategoride yer alan ödemeler¹⁸⁷;

- Yaşlı çalışanlar için kısmi süreli ödemeler
- Eğitim için işsizlik ödemesi/işsizlik yardımı
- Rehabilitasyon için işsizlik ödemesi
- İş kurmak için işsizlik ödemesi
- Yeniden istihdam ödemeleri
- Dayanışma primi ve ileri eğitim ödemeleri

Pasif İstihdam Politikaları

İşsizlik ödemesi, işsizlik yardımı almak için gerekli hak sahipliği şartları İşsizlik

¹⁸⁶ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “Labour Market Policy in Austria 2012”, **Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection**, 2012, s.15-18.

¹⁸⁷ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.16

Sigortası Kanunu ile düzenlenmiştir. Zorunlu sağlık sigortasına tabi olanlar veya sağlık sigortası fonu hizmetlerinden yararlanma hakkı olan tüm çalışanlar için işsizlik sigortası zorunludur. 2008 yılından itibaren standart olmayan iş sözleşmesi ile çalışanlar ve 2009 yılından itibaren serbest çalışanlar da aynı koşullarda işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır.¹⁸⁸

Geliri, marjinal gelir eşiğinin altında olanlar işsizlik sigortasından muaf tutulmaktadır. Marjinal gelir 2010 yılı için 366,22 €, 2011 yılı için 374,02 €, 2012 yılı için 376,26 €, 2013 yılı için 386,80 €'dur.¹⁸⁹

İşsizlik sigortası kapsamında aşağıdaki gibi ödemeler yapılmaktadır.

- İşsizlik ödeneği
- İşsizlik yardımı
- Emeklilik sigortası avans ödemeleri
- İleri eğitim ödeneği
- Yaşlı işçiler için kısmi zamanlı çalışma ödeneği
- Emekliliğe geçiş yardımları

Bu çalışma kapsamında sadece işsizlik ödeneği üzerinde durulacaktır.

İşsizlik ödeneği

İşsizlik ödeneği hak kazanma koşulları aşağıda sayılmıştır.¹⁹⁰

- İşsiz olma
- İşe yerleşmeye hazır olma
- Çalışabilecek durumda olma
- Çalışma isteğinde olma
- Maksimum ödenek alma süresini aşmama

İşe yerleşmeye hazır olma; işgücü piyasasında uygun olan işlere yerleştirilecek

¹⁸⁸ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; "2012", s.41.

¹⁸⁹ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; "2012", s.41.

¹⁹⁰ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; "2012", s.41.

kişilerin Avusturya’da ikamet etmesi gerekmektedir. İşsizler haftada en az 20 saat boyunca bir iş almaya hazır olmak zorundadır. Bakıma muhtaç engelli çocukları ya da 10 yaşından küçük çocukları olanlar için istisnalar vardır. Bu kişilerin haftada 16 saat çalışmaya hazır olmaları yeterlidir.¹⁹¹

Çalışma isteği; Yerel AMS Ofisi tarafından veya AMS tarafından görevlendirilen bir servis sağlayıcı tarafından sunulan kabul edilebilir bir işi, işsiz bireyin almaya hazır olması çalışmaya istekli olduğu anlamına gelmektedir. Aynı zamanda işsiz kişinin işe alınması için gerekli tüm tedbirleri alması gerekmektedir. Bu tedbirler işgücü piyasasına yeniden girebilmesi için gerekli eğitim programlarına katılmasıdır. Eğer iş kişinin fiziksel özelliklerine uygun ya da sağlığı için tehlike oluşturmuyorsa uygun iş kabul edilir. İş için yapılan ödeme ve işin uzaklığı uygun olmak zorundadır. (Gidiş dönüş süresi kısmi çalışmada 1,5 saat, tam zamanlı çalışmada 2 saat olabilir. Bu sürelerden uzun süreler özel koşullarda kabul edilebilir.) Ayrıca yasal bakım yükümlülükleri olan kişilerin bu durumu göz önüne alınmaktadır. Eğer iş teklifi gerekçesiz reddedilirse, kişinin aldığı işsizlik ödemesi altı hafta süreyle askıya alınır. İşsizlik ödeneği alma yükümlülüklerinin daha fazla ihlal edilmesi halinde bu süre 8 haftaya kadar uzatılır, ihlalin devam etmesi halinde ödenek kesilir.¹⁹²

Hak sahipliği; ilk işsizlik ödeneği talebinde, iş arayanların son iki yılda 52 hafta işsizlik sigortası primi yatırması gerekmektedir. Daha sonraki başvurularda son bir yılda 28 hafta işsizlik sigortası primi yatırma şartı yeterlidir. 25 yaşın altındaki kişiler için bir yılda 26 hafta işsizlik sigortası primi ödenmiş olması gerekmektedir.¹⁹³

İşsizlik ödemesinin askıya alınması; işsizlik ödeneği hastalık ödeneği, eğitim ödeneği, doğum yardımı ve yurt dışında konaklamalar sırasında askıya alınmaktadır.¹⁹⁴

İşsizlik ödeneği miktarı ve süresi; işsizlik ödeneği temel miktar ve aile yardımlarından oluşur. Temel miktar bir önceki net gelirin %55’idir. İşsizlik ödeneği süresi kişinin sigortalı çalışma süresine ve yaşına bağlıdır. Genellikle 20 hafta ödeme

¹⁹¹ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.42.

¹⁹² Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.42.

¹⁹³ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.43.

¹⁹⁴ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.43.

yapılmaktadır. Eğer ödenek alan kişi ödenek almadan önceki beş yıl içinde 156 hafta işsizlik sigortası primi ödeyerek istihdam edilmiş ise bu süre 30 haftaya çıkabilir. Eğer kişi ödenek aldığı anda 40 yaşında ve önceki 10 yıl içinde 312 hafta işsizlik sigortası primi ödeyerek istihdam edilmiş ise 39 hafta, 50 yaşında ve önceki 15 yıl içinde 468 hafta işsizlik sigortası primi ödeyerek istihdam edilmiş ise 52 hafta işsizlik ödeneği almaktadır.¹⁹⁵

31 Aralık 2010 tarihinden sonra başlayan mesleki rehabilitasyon önlemlerini tamamlayanlar için işsizlik ödeneği süresi 78 haftaya çıkmıştır. Kişi işgücü piyasasına tekrar dönebilmek için mesleki eğitim programlarına ve beceri kazandırma eğitimlerine katıldığı için işsizlik ödeneği süresi eğitim boyunca uzatılmaktadır. Eğer ödenek alan kişi 50 yaş ve üstünde ise 209 haftaya kadar uzatılmaktadır.¹⁹⁶

Çalışanlara Sunulan Hizmetler

Çalışanlara sunulan hizmetler; işini kaybedenlere, işini değiştirmek isteyenlere, iş arayanlara, nitelik eksikliği nedeni ile işini kaybetme riski olan çalışanlara eğitim imkanı; çıraklık programları ile öğrencilerin kariyer belirlemesine yardımcı olmak; işgücü piyasasına dönüşü hızlandırmak; gelir testinde gelir düzeyi düşük sağlık problemleri olan kişilerin işgücü piyasasına girişini sağlamak; yabancı işçiler için istihdam hizmetleri danışmanlık, rehberlik, gelir desteği, eğitim sübvansiyonlarıdır.¹⁹⁷

Eylem Planı

Kamu İstihdam Kurumunun danışmanlık ve rehberlik hizmetlerinde kişi ile sosyal çalışma görevlisinin birlikte hazırladığı eylem planı kilit unsurlardandır. Bu planda; başlangıç durumu, hedefler, hedeflere ulaşmadaki engeller, bu engelleri aşmak için yapılması gerekenler, sosyal çalışma görevlisi ile iş arayan arasında görev dağılımı ve yapılacaklar için zaman çizelgesi belirlenir.¹⁹⁸

Dış Hizmet Sağlayıcıların Kaynakları

¹⁹⁵ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.43-44.

¹⁹⁶ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.44.

¹⁹⁷ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “Basic Information Report Austria”, **Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection**, 2013, s.100.

¹⁹⁸ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2013”, s.101.

Dış hizmet sağlayıcıları; Kamu İstihdam Kurumunu bazı özel sorunlara karşı danışma ve rehberlik hizmeti vererek destekleyen kuruluşlardır. Özel sorunlar ile kastedilen çalışma ve aile hayatı barışı, işgücü piyasasında eşitliği desteklemek, borçlar, göçmenlik, psikolojik engeller, bağımlılık nedeni ile istihdam edilebilirliğin azalmasıdır.¹⁹⁹

İşsizlik ödeneği alan kişiler işsizlik ödeneği hak etme koşullarını ödenek aldıkları süre içerisinde ihlal ederlerse bazı yaptırımlar ile karşılaşmaktadır. Kişi çalışmak için isteksiz ise işsizlik ödeneği hakkını kaybetmektedir. Aynı şekilde AMS tarafından önerilen uygun bir işi kabul etmezse altı hafta boyunca, eğer bu durum tekrarlanırsa sekiz hafta süreyle ödeneği askıya alınmaktadır. Kişinin beceri kazandırıcı eğitim programlarına katılmaması ve iş arama faaliyetinde bulunmaması halinde de aynı yaptırımlar uygulanır.²⁰⁰

01.01.2008 tarihinden itibaren işe yerleştirmeler AMS tarafından izin verilmiş hizmet sağlayıcılar tarafından da yapılmaktadır. Özel hizmet sağlayıcılar tarafından önerilen işlerin de kabul edilmemesi halinde aynı yaptırımlar uygulanmaktadır. Eğer kişi kendi hatası ile işsiz kalmış ise işsizlik ödeneği dört hafta süre ile askıya alınmaktadır.²⁰¹

İşsizlik Sigortası Kanunu ile kabul edilen esnek çalışma kriterlerine göre iş arayanların geçmiş 100 günlük çalışmasına ve bireysel olarak aldığı yardımlara göre; kişi işsiz kaldığı sürenin ilk 120 gününde, en az işsizlik yardım miktarının %80 oranında ücret aldığı başka bir meslekteki işleri ya da yarı zamanlı işleri kabul edebilmektedir. Bu işlere girdikten sonra işsizlik yardımının %75'i işsiz kalınan süre boyunca verilecektir. Bu özel koruma sayesinde kişinin birdenbire yüksek ücret düşüşüne engel olunmakta aynı şekilde çalışma saatleri de çok azalmamaktadır.²⁰²

AMS her işsiz için bir destek programı hazırlamaktadır. Destek planı gerekli desteğin türünü ve önlemleri içermektedir. Bu destekleme planı AMS tarafından gerekli

¹⁹⁹ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2013”, s.101.

²⁰⁰ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.49.

²⁰¹ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s. 49.

²⁰² Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.49.

görölüp teklif edilen kursun reddedilmesi halinde uygulanacak yaptırımları da içermektedir.²⁰³

²⁰³ Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “2012”, s.49.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

PASİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARI UYGULANAN KİŞİLERİN AKTİF İŞGÜCÜ POLİTİKALARI YOLU İLE İSTİHDAMA YÖNLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Pasif işgücü politikalarından olan işsizlik sigortası uygulamaları ülkemizde 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun ile başlamıştır. 01.06.2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası primleri toplanmaya başlanmış ve ilk işsizlik sigortası ödemesi 2002 yılının Mart ayında yapılmıştır. Önceki bölümlerde de bahsedildiği gibi işsizlik sigortası; işini kaybeden işsizlerin gelir kayıplarını telafi ederek kendilerinin ve ailelerinin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren devletçe kurulmuş bir sigorta koludur. İşsizlik sigortası gelir desteği sağlamanın yanı sıra ayrıca işsizlerin iş ararken daha seçici olmalarını sağlamaktadır. İş arama sürecinde geçim derdini düşünmeyen işsiz niteliklerini geliştirmek için çabalayacaktır.²⁰⁴

İşsizlik sigortasının asıl amacı, sigortalının belirli süreyle gelir kayıplarını kısmen de olsa gidererek onların zor durumlarla karşılaşmalarını önlemektir. Bu amacı gerçekleştirirken bireyleri çalışmamaya teşvik ederek işsizliği artırmamak için işsizlik ödeneğinin miktarını ve ödeneğin alınacağı süreyi sınırlamak gereklidir. Ödeneğin miktarına konulan sınırlarla işsiz kalan sigortalıya minimum düzeyden bir yaşam standardı verilmesi amaçlanmaktadır. Ödeneğin süresinin de belli olmasıyla sigortalıya bu süre içinde yeni iş bulmak için fırsat verilmiş olmakta ve bu süre kısıtlılığı nedeniyle sigortalının yeni iş bulmaktan ve bulunduğu işte çalışmaktan kaçınmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır.²⁰⁵ Ayrıca; işsizleri aktif hale getirmek için işsizlik ödemelerini hak etme koşulları arasında; sunulan uygun işin kabul edilmesi zorunluluğu, iş arama ve iş başvurusu yapma yükümlülükleri ve ödemelerin önceki ücrete göre düşük olması gibi birçok unsur yer almaktadır.²⁰⁶

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda işsizleri aktif hale getirme, daha fazla

²⁰⁴ Uğur, **a.g.m.**, s.100.

²⁰⁵ Uğur, **a.g.m.**, s.101.

²⁰⁶ Kapar; **a.g.m.**, s.344.

kişinin işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi ve ilave istihdam sağlamaya yönelik olarak birçok değişiklik yapılmıştır.

3.1 4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

3.1.1 Kapsama İlişkin Değişiklikler

4447 sayılı Kanunun ilk halinde işsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık aldığı tespit edilen kişilerin ödenekleri kesilirken, 4904 sayılı Kanun ile işsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı aldığı tespit edilen kişilerin ödenekleri kesilmektedir. Bu düzenleme işsizlik sigortasının kapsamını genişletmektedir.

4447 sayılı Kanunun ilk halinde istisnalar dışında 506 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile geçici 20. maddesine göre sigortalı olanları kapsamaktaydı. 6111 sayılı "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"²⁰⁷ ile 4447 sayılı Kanunun 46. maddesinde değişiklik yapılmış ve daha önce işsizlik sigortası Kanunu kapsamında olmayan sigortalılar da kapsama alınmıştır.

3.1.1.1 Kısmi Süreli İş Sözleşmesine Göre Çalışmakta İken İsteğe Bağlı Sigortalı Olanlar

6111 sayılı Kanun'un 68. maddesiyle yapılan değişiklik ile işsizlik sigortasının kapsamına 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52. maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılarda alınmışlardır.

²⁰⁷ RG, 25.02.2011, 27857 (Mükerrer).

3.1.1.2 5510 Sayılı Kanunun Ek 6. maddesi Kapsamında Kısmi Süreli İş Sözleşmesi İle Çalışanlar

6111 sayılı Kanunla 5510 sayılı Kanununun Ek 6. Maddesi kapsamındaki ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılan ve çalıştıkları kişi yanında ay içerisinde çalışma gün sayısı 10 günden az olan kişilere istekleri halinde işsizlik sigortası hükümlerine tabi olma imkanı sağlanarak kapsama alınmışlardır.

3.1.2 İşsizlik Sigortası Fonunun İşsizliği Önleme Amacıyla Kullanımında Değişiklik

Değişiklikten önce sigortalı işsizler ve Kuruma kayıtlı işsizlere yönelik olarak aktif istihdam programları ile işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak üzere bir önceki yıl işsizlik sigortası fonuna aktarılan, devlet payının %30'u kullanılmaktaydı. 6111 sayılı Kanunda yapılan bir diğer değişiklik; İşsizlik Sigortası Fonunun bir önceki yıl prim gelirlerinin % 30'unun; işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak amacıyla kullanılmasına olanak sağlanmıştır. Bu düzenleme ile aktif işgücü politikalarından daha çok işsizlerin yararlanması hedeflenmektedir.

3.1.3 Ödeme Miktarı İle İlgili Değişiklik

4447 sayılı Kanun'un ilk haline göre işsizlik ödeneğinin miktarı, asgari ücretin netinin yarısından az, netinin tamamından da çok olamazdı. 5763 sayılı Kanun ile 50. Maddede değişikliğe gidilmiştir. Yapılan değişiklik sonrası günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde kırkı olmuştur. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 39. maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde seksenini geçmemektedir. Bu

düzenleme ile işsizlere yapılan ödeme miktarı arttırılmıştır.

3.1.4 İstihdamı Arttırmaya Yönelik Değişiklikler

3.1.4.1 4447 Sayılı Kanunun 50. Maddesi

2009 yılında 5921 sayılı Kanun ile işsizlik ödeneği alanların işe alınmasını teşvik amacı ile yeni bir uygulama getirilmiştir. Bu uygulamaya göre; işsizlik ödeneği alanların işe alındığı tarihten önceki aydan başlayarak işe alan işyerine ait son altı aylık dönemde, prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak işe alınması şartıyla, 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan kısa vadeli sigorta primi tutarının yüzde biri olmak üzere işçi ve işveren payı sigorta primleri ile genel sağlık sigortası primi, kalan işsizlik ödeneği süresince Fondan karşılanmaktadır.

3.1.4.2 4447 Sayılı Kanunun Geçici 7. Maddesi

2008 yılında 5763 sayılı Kanunla 4447 sayılı Kanuna genç istihdamının teşviki ile ilgili bir madde eklenmiştir. Bu maddeye göre; 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınlardan; ilgili maddenin yürürlük tarihinden önceki altı aylık dönemde prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olması şartıyla, ilgili maddenin yürürlük tarihinden önceki bir yıllık dönemde işyerine ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak ilgili maddenin yürürlük tarihinden itibaren bir yıl içinde işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için; 506 sayılı Kanunun 72 nci ve 73 üncü maddelerinde sayılan ve 78 inci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin; birinci yıl için yüzde yüzü, ikinci yıl için yüzde sekseni, üçüncü yıl için yüzde altmışı, dördüncü yıl için yüzde kırkı, beşinci yıl için yüzde yirmisi, İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. 2009 yılında 5838 sayılı Kanun ile teşviğin süresi bir yıl daha uzatılmıştır.

3.1.4.3 4447 Sayılı Kanunun Geçici 9. Maddesi

2009 yılında 5921 sayılı Kanun ile ilave istihdamı teşvik etmek amacıyla 4447 sayılı Kanuna yeni bir madde eklenmiştir. Bu maddeye göre; 2009 yılının Nisan ayına ait prim ve hizmet belgelerinde bildirilen sigortalı sayısına ilave

olarak, 31/12/2009 tarihine kadar, işe alınma tarihinden önceki üç aylık dönem içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışındaki kişilerden olmak kaydıyla işe alınan ve fiilen çalıştırılanlar için; 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, altı ay boyunca İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacaktır. Bu madde kapsamında işe almaya ilişkin 31/12/2009 tarihini 30/06/2010 tarihine kadar, primlerin Fondan karşılanma süresini ise altı aya kadar daha uzatmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. 2010 yılında 5951 sayılı Kanun ile teşvikten yararlanabilmek için işe alınma tarihi 31.12.2010 olarak belirlenmiştir.

3.1.4.4 4447 Sayılı Kanunun Geçici 10. Maddesi

2011 yılında 6111 sayılı Kanunla 4447 sayılı Kanuna eklenen geçici bir madde ile ek istihdam yaratmaya özellikle genç işsizliğini önlemeye yönelik yeni bir teşvik daha getirilmiştir. Bu teşvik, diğer iki teşvikten farklı olarak işverenlerin özellikle mesleki yeterlik belgesine sahip işçi istihdam etmelerini amaçlamaktadır.

31.12.2015 tarihine kadar işe alınan her bir sigortalı için geçerli olmak üzere, ilgili maddenin yürürlük tarihinden itibaren özel sektör işverenlerince işe alınan ve fiilen çalıştırılanların; işe alındıkları tarihten önceki altı aya ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları, aynı döneme ilişkin işe alındıkları işyerinden bildirilen prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olmaları halinde 5510 sayılı Kanunun 81 inci maddesinde sayılan ve 82 nci maddesi uyarınca belirlenen prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, işe alındıkları tarihten itibaren İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır. Teşvik süresi bazı kriterlere göre değişmektedir. Bu kriterler;

1) 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük erkekler ile 18 yaşından büyük kadınlardan;

a) Mesleki yeterlik belgesi sahipleri için kırksekiz ay süreyle,

b) Mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi veya Türkiye İş

Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kurslarını bitirenler için otuzaltı ay süreyle,

c) (a) ve (b) numaralı alt bentlerde sayılan belge ve niteliklere sahip olmayanlar için yirmidört ay süreyle,

2) 29 yaşından büyük erkeklerden mesleki yeterlik belgesi sahipleri ve mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi veya Türkiye İş Kurumunca düzenlenen işgücü yetiştirme kurslarını bitirenler için yirmidört ay süreyle,

3) (a) ve (b) bentleri kapsamına girenlerin Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsizler arasından işe alınmaları halinde ilave olarak altı ay süreyle,

4) 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında çalışmakta iken, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra mesleki yeterlik belgesi alanlar veya mesleki ve teknik eğitim veren orta veya yüksek öğretimi bitirenler için on iki ay süreyle,

5) 18 yaşından büyüklerden 1, 2 ve 4. maddelere girmeyenlerin Türkiye İş Kurumuna kayıtlı işsizler arasından işe alınmaları halinde altı ay süreyle,

uygulanmaktadır.

3.1.5 Diğer Pasif İşgücü Politikaları İle İlgili Değişiklikler

3.1.5.1 Kısa Çalışma Ödeneği ile İlgili Değişiklikler

Kısa çalışma ödeneği kavramı mevzuatımıza 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanununun 65. maddesi ile girmiştir. 2008 yılında 5763 sayılı Kanun ile kısa çalışma ödeneği 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa eklenerek kapsamı genişletilmiştir. Değişiklikten önce KÇÖ'den sadece İş Kanunu'na tabi çalışanlar yararlanabilirken, uygulamanın 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa eklenmesi ile İşsizlik Sigortası Kanununa göre sigortalı sayılan kişilerin yararlanmaları da mümkün hale getirilmiştir. Bu sayede Deniz İş Kanunu ve Basın İş Kanununa tabi çalışanlar da kapsama alınmıştır.

2009 yılında 5838 sayılı Kanun ile 2008, 2009 ve 2010 yıllarında yapılan başvurulara özgü olarak kısa çalışma için öngörülen azami üç aylık sürenin altı ay olarak uygulanması, kısa çalışma ödeneği miktarının %50 oranında artırılması ve

ödemelerin başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülmemesi hüküm altına alınmıştır. Ayrıca; ödenek miktarı aynı kalmak kaydıyla, kısa çalışma süresini altı ay daha uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

Ayrıca; 6111 sayılı Kanun ile KÇÖ'nün uygulama alanı genişletilerek ödeme miktarı yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz nedeniyle haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak azaltılması, işyerinin faaliyetinin kısmen veya geçici olarak durdurulması hallerinde işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilecektir. İşsizlik Sigortası Fonu'ndan verilen kısa çalışma ödeneği miktarı, brüt ücretin %60'ı olarak belirlenmiştir. Bu miktar, asgari ücretin brüt tutarının %150'sini geçemeyecektir. Bakanlar Kurulu, kısa çalışma ödeneğinin süresini altı aya kadar uzatmaya yetkili kılınmıştır.

3.1.5.2 Ücret Garanti Fonu ile İlgili Değişiklikler

Ücret Garanti Fonu ilk defa 4857 sayılı İş Kanunu'nun 33. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak, ilgili madde 5763 sayılı Kanun ile işsizlik sigortası ile ilişkilendirmek için 4447 sayılı Kanuna eklenmiştir. Önceki düzenlemede 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olan işçilerin, iş ilişkisinden doğan ücret alacakları Ücret Garanti Fonu kapsamında iken yeni düzenleme ile işsizlik sigortasına tabi sigortalıların yararlanmaları mümkün hale getirilmiştir.²⁰⁸ Bu düzenleme ile ÜGF'den yararlananların kapsamı genişletilmiştir.

3.2 4447 SAYILI İŞSİZLİK SİGORTASI KANUNUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

İşsizlik sigortasının amacı, işsiz kalınan dönemde gelir kayıplarını kısmen de olsa gidermektir. Bu amaca ulaşmaya çalışırken aynı zamanda bireyleri bir an önce iş bulmaya yönlendirmesi gerekmektedir. Bu amaç için ise işsizlik ödeneğinin miktarının ve ödeneğin alınacağı sürenin belirli sınırları olması gerekmektedir. Bu sınırlamalar işsizde yardım bağımlılığı oluşmasını engellemelidir. Ayrıca hak kazanma koşullarının da yeniden istihdamı teşvik edici olması gerekmektedir.

²⁰⁸ Yıldız, Ramazan; "Ücret Garanti Fonu", **Yaklaşım Dergisi**, Sayı 205, Ocak 2010.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu bu açıdan değerlendirecek olursak; işsizlik sigortası hak kazanma koşulları, ödeme süresi ve ödeme miktarı Kanunda belirlenmiştir.

Hak kazanma koşulları;

İşsizlik sigortasına hak kazanabilmek için;

- Çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybetmek,
- Son üç yıl içerisinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,
- Son 120 gün kesintisiz işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,
- İşsiz bireylerin Kuruma yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmek

gerekmektedir.

Hak kazanma koşullarına göre; kişinin kendi isteği ile işinden ayrılmaması ve yeni bir iş için hazır olduğunu Kuruma bildirmesi gerekmektedir. Örneğin; Kanununun 52. maddesinin iş almaya hazır olmadıkları için muvazzaf askerlik dışında herhangi bir nedenle silah altına alınanlara ve hastalık ve analık nedeniyle geçici işgöremezlik ödeneği almaya hak kazanan sigortalı işsizlere bu durumların devamı süresince işsizlik ödeneği ödenmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Ödeme süresi;

- Son üç yıl içerisinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödenmesi halinde 180 gün,
- Son üç yıl içerisinde 900 gün işsizlik sigortası primi ödenmesi halinde 240 gün,
- Son üç yıl içerisinde 1080 gün işsizlik sigortası primi ödenmesi halinde 300 gün,

süreyle işsizlik ödeneği ödenmektedir.

Ödeme süreleride çalışırken ödenen işsizlik sigortası primlerine göre değişiklik göstermektedir. En fazla 300 gün işsizlik sigortası ödenmektedir. Ödeneğin süresinin

belli olması sigortalıyı bu süre içinde yeni bir iş bulmaya zorlamaktadır.

Ödeme miktarı

Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının %40'ıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 39. maddesine göre onaltı yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının %80'ini geçemez.

İşsizlik sigortası ödeme miktarının bir önceki ücrete göre düşük olması hatta ülkemizde asgari ücretin altında bir miktar belirlenmesi; işsize minimum düzeyden bir yaşam standardı sağlamaktadır. Bu durum da işsizi yeni bir iş aramaya yönlendirmektedir.

Hak düşürücü nedenler

Kanununun 52. maddesinde hak düşürücü nedenler belirtilmiştir. Önceki bölümde incelenen ülke örneklerinde de olduğu gibi aktivasyon stratejilerinin yaptırımlarının benzer nitelikte olduğu anlaşılmaktadır.

Kurumca teklif edilen, mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın, ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddedilmesi, Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden gösterilmeden reddedilmesi veya kabul edilmesine karşın devam edilmemesi, haklı bir nedene dayanmaksızın Kurum tarafından yapılan çağrılarının zamanında cevaplanmaması, istenilen bilgi ve belgeleri öngörülen süre içinde verilmemesi hallerine işsizlik ödeneği kesilmektedir.

3.3 ÖNERİLER

İşsizlik ödeneği hak eden işsizlerin tamamına işsizlik ödeneğine hak kazandığı ilk ay içerisinde bireysel ya da grup görüşmesi yoluyla bilgilendirme yapılmalıdır. Bu görüşmelerde; işsizlik ödeneğinin iş arama sürecinde geçici bir gelir desteği olduğu, aktif olarak iş arama faaliyetinde bulunması gerektiği ve bu ödeneğin yeni bir iş almaya

hazır olması halinde ödeneceği bilgisi verilmelidir. Bireyin sorumlulukları hatırlatılmalıdır. Görüşmelerde Kurum tarafından yapılan davetlere gelmeme, istenen bilgi ve belgelerin zamanında getirilmemesi, Kurum tarafından önerilen işlerin ve aktif işgücü piyasası programlarının gerekçesiz reddedilmesi halinde işsizlik ödeneğinin kesileceği bilgisinin de verilmesi gerekmektedir.

Kurum tarafından işsizlik ödeneği alan kişilere iş arama becerileri Kurumun diğer hizmetleri hakkında seminerler düzenlenmeli ve bu seminerlere katılım zorunlu olmalıdır. Ülke uygulamalarının incelenmesi sonucunda da işsizler ile yapılan ilk görüşmelerin çok önemli olduğu anlaşılmaktadır. Bu görüşmeler işsizleri iş bulma konusunda cesaretlendirmektedir.

Ülke uygulamaları incelendiğinde işsizlik ödeneği alan işsizler için bireysel eylem planı hazırlamak aktivasyon stratejilerinin ortak özelliği haline gelmiştir. Ülkemizde Kuruma başvuran kişilerin iş ve meslek danışmanı tarafından özgeçmiş oluşturulduktan sonra, yapılan bireysel görüşme doğrultusunda danışanın iş bulma/meslek seçimi sürecinde eksikliklerini gidermeye yönelik eylem planını danışman danışanla birlikte oluşturulmaktadır. İşsizlik ödeneği alan kişiler için hazırlanan eylem planları daha sıkı takip edilmelidir. Çünkü bu kişiler işgücü piyasasından yeni ayrıldıkları için bilgi ve tecrübeleri körelmeden istihdam edilmelerini sağlamak daha kolay olacaktır. Eylem planında; kişinin eğitim seviyesi, medeni durumu, bakmakla yükümlü olduğu kişi olup olmadığı, meslek durumu gibi bilgiler öğrenilmeli, hedefleri, hedeflere ulaşmadaki engelleri, bu engelleri aşmak için yapılması gereken adımlar belirlenmelidir. Ayrıca; bu planda danışman ile işsizlerin birlikte görev dağılımı ve yapılması gereken işlemlerin zaman çizelgesi hazırlanmalıdır.

Mevcut uygulamada işsizlik sigortası ödeneği alan işsizlerin iş arama faaliyetlerini Kuruma bildirme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu durum, işsizlerin işsizlik ödeneği alınan süre içerisinde iş aramamaları, ödenek süresi sonunda işgücü piyasasından uzaklaşmaları ve istihdam edilebilirliklerinin azalması riskini arttırmaktadır. Bu riskin önlenmesi için işsizlik ödeneği alan kişiler de iş arama yükümlülüğü olması gerekmektedir. Örneğin; İsviçre’de danışman ilk görüşmede iş arayan kişinin her ay kaç başvuru yapacağını belirlemektedir. Ülkemizde de eylem planında işsizlerin ay içerisinde kaç başvuru yapacağı belirlenmelidir. Ay içerisinde

yapılan başvuruları bir sonraki görüşmede danışmana raporlaması gerekmektedir. Ayrıca; danışman da sistemden uygun işleri tespit ederek kişiyi bu işlere yönlendirmelidir. Eylem planına uymamanın yaptırımı olarak işsizlik ödeneği belirli bir süre durdurulmalıdır. Kişinin iş başvurularını raporlarken gerçek olmayan beyanda bulunmasının yaptırım işsizlik ödeneğinin kesilmesi olmalıdır.

Her ay işsiz Kuruma gelmesi ile işsizlik durumu tespit edilerek gereksiz yere işsizlik ödeneği ödenmesinin önüne geçilebilecektir. Kanunen işe girişin Kuruma bildirilmesi ödenek alan kişinin sorumluluğunda olsa bile bazen unutulmakta bazen de bilinçli olarak Kuruma bildirilmemektedir. Kurum tarafından işe girişin tespit edilmesi halinde fazla yapılan ödemeler faizi ile kişiden talep edilmektedir.

Aktif işgücü programlarının amacı; mesleki yeterliliğini geliştirme, yeni nitelikler kazandırma, uzun vadeli işsizliği önleme, iş deneyimi için fırsat sağlamaktır. Bu nedenle; işsizlik ödeneği hak kazanılan üçüncü ayın sonunda işsizlik ödeneği alan kişiye uygun iş bulunamaması halinde kişi aktif işgücü programlarına yönlendirilmelidir. Ülke örneklerinden de anlaşıldığı üzere aktif işgücü programlarına yönlendirme, kişinin çalışma alışkanlığını kaybetmemesi ve istihdam olanaklarının geliştirmesine yardımcı olmaktadır. İstihdamında güçlük çekilen kişiler danışman tarafından ilk üç ayın geçmesi beklenmeden aktif programlara yönlendirilebilir. Örneğin eğitim seviyesi düşük kişiler mesleki eğitime yönlendirilerek mesleğe yönlendirilebilir. Mevzuatımız gereği aktif işgücü programlara katılım esnasında kişinin işsizlik ödeneği kesilmemekte ve kurs süresince ayrıca kursiyer zaruri ödemesi verilmektedir.

Eğitim düzeyi düşük, istihdamında zorluk çekilen kişiler Toplum Yararına Programlara yönlendirilerek işgücü piyasasından uzaklaşmaları, uzun süreli işsiz durumuna düşmemeleri engellenebilir.

İŞKUR portalında da bazı değişiklikler yapılması gerekmektedir. İşsizlik ödeneği başvurusu esnasında (elektronik ya da şahsen başvurularda) mutlaka işsiz profilinin gerçeği yansıtacak şekilde düzenlenmesi sağlanmalıdır. Bu kapsamda; eğitim durumu, iş tecrübeleri, en son ayrıldığı iş bilgisi işsizlik ödeneği alan kişi tarafından ya da Kurum personeli tarafından doğru şekilde sisteme girilmelidir. İşsizlik ödeneği alan kişi tarafından sisteme daha sonra yeni bilgiler eklenebilmeli; ancak ilk başvuruda

belirtilen bilgiler Kurum yetkilisi tarafından nedenleri araştırılarak değiştirilmelidir. Bu durum işsizlik ödeneği alan kişilerin ödeme süresince işe girmek istememeleri riskini azaltacaktır. Çünkü bazı kişiler meslek bilgilerini istihdamı zor olan meslekler ile değiştirerek Kurum tarafından iş önerilmesini engellemeye çalışmaktadırlar.

Yapılan danışmanlık hizmetlerinin sonucunun takip edilmesi, işsizlik ödeneği alan kişilerin kısa sürede işe yerleştirilmeleri çok önemlidir. Bu nedenle; İŞKUR portalı bu kapsamda güncellenerek izleme modülleri hazırlanmalıdır.

2013 yılında İŞKUR'a işverenlerden gelen işçi taleplerinin mesleklere göre dağılımı Tablo 6 da yer almaktadır. Tablo incelendiğinde 2013 yılında gelen işçi taleplerinin %40'ını nitelik gerektirmeyen meslekler olduğu, nitelik gerektiren meslekler ile ilgili çok az sayıda talep alındığı anlaşılmaktadır. Bu durum işsizlik ödeneği alanların içerisinde, nitelik gerektiren meslek sahibi olan kişilerin İŞKUR aracılığı ile işe yönlendirilmesinde sıkıntı yaratmaktadır. Bu nedenle İŞKUR işverenler ile yapılan görüşmelerde bu meslek gruplarına da yönelerek nitelik gerektiren mesleklere yönelik işçi talebini arttırmaya çabalamalıdır.

Tablo 6: Meslek Gruplarına göre İŞKUR Açık İş Rakamları (2013)

MESLEK GRUBU	TALEP EDİLEN İŞÇİ SAYISI	%
Nitelik Gerektirmeyen Meslekler	50.502	40
Güvenlik Görevlisi	7.081	6
Veri Giriş Kontrol İşletmeni	4.016	3
Makineci (Dikiş)	3.905	3
Büro Memuru (Genel)	3.742	3
Çağrı Merkezi Görevlisi	3.695	3
Satış Danışmanı	2.806	2
Garson (Servis Elemanı)	2.040	2
Şoför-Yük Taşıma	1.417	1
Ön Muhasebeci	1.199	1
Diğer Meslekler	46.024	36
TOPLAM	126.427	100

Kaynak: İŞKUR Veritabanı (Erişim Tarihi: 14.01.2014)

İŞKUR, 1991 yılında başlatılan iş ve meslek danışmanlığı çalışmalarını, 2012 ve 2013 yıllarında yaklaşık 4.000 İş ve Meslek Danışmanı istihdam ederek daha geniş

kitlere ulaştırmayı ve daha etkin bir şekilde sunmayı amaçlamıştır.²⁰⁹ 2014 Ocak ayı itibarıyla 3.886²¹⁰ iş ve meslek danışmanı aracılığıyla bu hizmet sunulmaktadır. Danışmanların işe yerleştirmede özel politika gerektiren gruplara göre uzmanlaşmaları başarı oranını arttıracaktır. Her danışman kendi hedef kitlesinin ihtiyaçları paralelinde bilgi sahibi olması halinde, danışanına pek çok seçenek sunabilecektir. Örneğin; genç işsizlerle ilgilenen bir danışman yurtdışında gençlere yönelik programlar hakkında danışanlarına bilgi verebilmelidir. Engellilerle ilgilenen bir danışman ise doğru bir iletişim kurabilmek için işaret dili renmelidir.

İŞKUR 2010 yılından bu yana hedeflerle yönetim anlayışını benimsemiştir. 2013-2017 Stratejik Planı ve 2013 yılı Performans Programına paralel olarak hedefler belirlemektedir. 2013-2017 Stratejik Planında²¹¹ belirlenen dört amaçtan biri “İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak”tır. Bu amacın altında belirlenen hedeflerden birisi de “Her yıl işsizlik deneği alanların %10’unu işten çıkış tarihinden itibaren 1 yıl içinde işe yerleştirmek”tir. Bu kapsamda 2012 yılında işsizlik deneği hak eden 365.719 kişinin 37.000’inin işsizlik deneği hak etme tarihinden itibaren bir yıl içerisinde İŞKUR tarafından istihdam edilmesi hedeflenmiştir. 2013 yılı sonu itibari ile 30.267 kişi istihdam edilmiştir. Belirlenen bu hedef başarı oranını arttırsa da işsizlik deneği alanların denek aldıkları süre içerisinde istihdam edilmesi ile ilgili yeni bir hedef belirlenmelidir. Ayrıca; işsizlik deneği alanların aktif işgücü programlarına yönlendirilmesi ile ilgili hedefler belirlenmelidir. Çünkü pasif işgücü programlarından yararlananların istihdam edilmesinde aktif işgücü programlarına katılımın etkisi önemlidir. Aktif işgücü programlarının yeni nitelikler kazandırma, mesleki yeterliliğini geliştirme, uzun süreli işsizliği nleme, iş deneyimi için fırsat sağlama gibi amaçları vardır. İŞKUR’dan işverenler tarafından talep edilen işlerde nitelikli işlerin oranı arttırılmalıdır. Her yıl alınan açık işlerin belli bir oranını nitelikli işlerden oluşturulması hedefler arasına alınmalıdır.

İŞKUR taşra birimleri tarafından her yıl istihdam fuarları düzenlenmektedir.

²⁰⁹ İŞKUR, **7.Genel Kurul alışma Raporu**, 2013, s.68-71.

²¹⁰ İŞKUR Veritabanı, “İMD Sayısı” (14.01.2014)

²¹¹ İŞKUR, “2013-2017 Stratejik Planı”, 2012, s.40-45.

İstihdam fuarları işveren ve iş arayanları karşılaştırmanın en etkili yollarından birisidir. İstihdam fuarlarında işveren tarafından İŞKUR'dan talep edilen işgücü sayısının artırılması fuarların etkinliğini arttıracaktır. Etkin bir şekilde düzenlenen istihdam fuarlarına işsizlik sigortası alan kişilerin katılımı zorunlu tutulduğunda istihdam edilme şansları artacaktır.

İşsizlik ödeneği alan kişilerin ödenek aldıkları süre içerisinde iş arama faaliyetlerinin takibi, işe ya da aktif işgücü programlarına yönlendirme işlemlerinin etkili bir şekilde yapılması durumunda, işsizlik ödeneği alan kişilerin işe giriş süreleri kısılacaktır. Bu durum işsiz kalan kişilerin kısa sürede istihdama geri dönmesi demektir. Öneriler doğrultusunda sistemin düzenli bir şekilde işlemesi sonucunda işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesi istihdam oranlarında artışa neden olabilir. Bu nedenle mevzuatta değişikliğe gidilerek işsizlik ödeneği hak etme şartlarının hafifletilmesi gerekmektedir.

Mevzuatımıza göre işsizlik ödeneği çalışma dönemlerinde yatırılan işsizlik sigortası prim gün sayılarına göre belirlenmektedir. İşsizlik sigortası prim gün sayılarına göre altı, sekiz ve on ay işsizlik sigortası ödemesi yapılmaktadır. Bu ödemeler her ay sonunda eşit miktarda yapılmaktadır. Ödeme miktarı ilk aylarda daha fazla sonraki aylarda daha az yapılacak şekilde bir düzenlemeye gidilmesi durumunda işsizlik ödeneği alan kişilerin işe giriş konusunda daha istekli olmaları sağlanabilir.

SONUÇ

Türkiye'nin de diğer ülkeler gibi çözüm bulmaya çalıştığı ekonomik ve sosyal sorunların başında işsizlik sorunu gelmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde işsizliğin nedenleri ve türleri üzerinde durulmuştur. Ayrıca; işsizlik sorunu ile mücadelede dünyada uygulanan aktif ve pasif işgücü politikaları incelenmiş ve İŞKUR tarafından uygulanan programlar üzerinde durulmuştur.

Son yıllarda işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmek amacı ile uygulanan pasif işgücü programların sonuçlarına yönelik eleştiriler artmıştır. Bu eleştirilerin bir kısmı çalışma isteğini azaltması, çalışanların iş bırakma eğilimlerini güçlendirmesi ve çalışmamayı cesaretlendirmesi sonucu işsizliği arttırdığı yönündedir. Bu eleştirilerin sonucunda pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçilmesi gerektiğini gündeme gelmiştir. Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, pasif istihdam politikaları ve aktif istihdam politikalarının birbirini ikame eden politikalardan çok, birbirlerini tamamlayan politikalar olduğu anlaşılmaktadır. İşsizlik ödemeleri sürecinde aktif işgücü programlarına yönlendirme motivasyon etkisiyle bireylerin işe dönüşünü hızlandırmaktadır. İşsizlik sigortasının sağladığı gelir desteği; işsiz bireyin aktif hale getirilmesinde en etkili yoldur. Birçok ülkede işsizlik ödemelerinden yararlanma koşullarının arasında; işsiz aktif programlara katılma şartı bulunmaktadır. Bu nedenle; aktif ve pasif istihdam politikaları birbirinden bağımsız veya birbirlerinin yerine geçen seçenekler değil, aksine birbiriyle ilişkili programlardır.

OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve AB gibi ulusötesi oluşumlar tarafından da aktifleşmeye yönelik bu dönüşüm desteklenmektedir. İşsizlik ve sosyal yardımlarla ilişkili olan aktivasyon stratejileri; yardım bağımlılığını azaltma konusuna eğilmiştir. Son yıllarda OECD ülkelerinde işsizler ve gelir desteği alan kişileri "aktifleştirmek" için bazı stratejiler belirlenmiştir. Aktivasyon stratejileri ile hedef alınan gruplar çalışma potansiyeli olan, gelir yardımı, işsizlik ödeneği, sosyal yardım, yalnız ebeveyn yardımı ya da engelli ödeneği alan kişilerdir. Yardımlar iş arama faaliyeti ile koşullandırılmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde bu stratejiler üzerinde durulmuş işsizlik dönemine hangi araçlar ile müdahale edildiği üzerinde durulmuştur. İsviçre, İrlanda, Japonya ve Avusturya ülke örnekleri incelenmiştir.

Pasif işgücü politikalarından işsizlik sigortası uygulamaları ülkemizde 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun ile başlamıştır. İşsizlik sigortasının amacı, sigortalının belli süreyle gelir kayıplarını kısmen de olsa gidererek onların zor durumlarla karşılaşmalarını önlemektir. Bu amacı gerçekleştirirken bireyleri çalışmamaya teşvik ederek işsizliği artırmamak için işsizlik ödeneğinin miktarını ve ödeneğin alınacağı sürenin sınırlanması gerekmektedir. Ödeneğin miktarına konulan sınırlarla işsiz kalan sigortalıya minimum düzeyden bir yaşam standardı verilmesi, ödeneğin süresinin de sınırlı tutulmasıyla sigortalıya bu süre içinde yeni iş bulmak için fırsat verilmiş olmakta ve bu süre kısıtlılığı nedeniyle sigortalının yeni iş bulmaktan ve bulunduğu işte çalışmaktan kaçınmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca; işsizleri aktif hale getirmek için işsizlik ödemelerini hak etme koşulları arasında; sunulan uygun işin kabul edilmesi zorunluluğu, iş arama ve iş başvurusu yapma yükümlülükleri ve ödemelerin önceki ücrete göre düşük olması gibi birçok unsur yer almaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ülkemizde uygulanmakta olan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda işsizleri aktif hale getirmek, daha fazla kişinin işsizlik ödeneğinden yararlanabilmesi ve ilave istihdam sağlamaya yönelik olarak yapılan değişiklikler incelenmiştir. Kanunun mevcut hali aktivasyon stratejileri açısından değerlendirilmiştir. Dünya uygulamaları da sikkate alınarak İŞKUR uygulamalarının geliştirilmesi amacıyla öneriler sunulmuştur. Bu öneriler aşağıda kısaca özetlenmektedir.

İşsizlik ödeneği hak eden işsizlerin tamamına işsizlik ödeneğine hak kaznadığı ilk ay içerisinde bireysel ya da grup görüşmesi yoluyla bilgilendirme yapılmalıdır.

Kurum tarafından işsizlik ödeneği alan kişilere iş arama becerileri Kurumun diğer hizmetleri hakkında seminerler düzenlenmeli ve bu seminerlere katılım zorunlu olmalıdır.

İşsizlik ödeneği alan kişiler için danışmanları ile hazırlanan eylem planları daha sıkı takip edilmelidir. Çünkü bu kişiler işgücü piyasasından yeni ayrıldıkları için bilgi ve tecrübeleri körelmeden istihdam edilmelerini sağlamak daha kolay olacaktır.

Mevcut uygulamada işsizlik sigortası ödeneği alan işsizlerin iş arama faaliyetlerini Kuruma bildirme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu durum işsizlerin işsizlik ödeneği alınan süre içerisinde iş aramaları ve ödenek süresi sonunda işgücü piyasasından uzaklaşmaları ve istihdam edilebilirliklerinin azalması riskini arttırmaktadır. Bu riskin önlenmesi için işsizlik ödeneği alan kişilerin de iş arama yükümlülüğü olması gerekmektedir. Ülkemizde de eylem planında işsiz ay içerisinde kaç başvuru yapacağı belirlenmelidir. Ay içerisinde yapılan başvuruları bir sonraki görüşmede danışmana raporlaması gerekmektedir. Kişinin iş başvurularının raporlarken gerçek olmayan beyanda bulunmasının yaptırım işsizlik ödeneğinin kesilmesi olmalıdır.

Her ay işsiz Kuruma gelmesi ile işsizlik durumu tespit edilerek gereksiz yere işsizlik ödeneği ödenmesinin önüne geçilebilecektir.

İşsizlik ödeneği hak kazanılan üçüncü ayın sonunda işsizlik ödeneği alan kişiye uygun iş bulunamaması halinde kişi aktif işgücü programlarına yönlendirilmelidir.

Eğitim düzeyi düşük, istihdamında zorluk çekilen kişiler Toplum Yararına Programlara yönlendirilerek işgücü piyasasından uzaklaşmaları, uzun süreli işsiz durumuna düşmemeleri engellenebilir.

İŞKUR portalında da bazı değişiklikler yapılması gerekmektedir. İşsizlik ödeneği başvurusu esnasında (elektronik ya da şahsen başvurularda) mutlaka işsiz profilinin gerçeği yansıtacak şekilde düzenlenmesi sağlanmalıdır. Bu kapsamda; eğitim durumu, iş tecrübeleri, en son ayrıldığı iş bilgisi işsizlik ödeneği alan kişi tarafından ya da Kurum personeli tarafından doğru şekilde sisteme girilmelidir. İşsizlik ödeneği alan kişi tarafından sisteme daha sonra yeni bilgiler eklenebilmeli; ancak ilk başvuruda belirtilen bilgiler Kurum yetkilisi tarafından nedenleri araştırılarak değiştirilmelidir. Bu durum işsizlik ödeneği alan kişilerin ödeme süresince işe girmek istememeleri riskini azaltacaktır.

Yapılan danışmanlık hizmetlerinin sonucunun takip edilmesi, işsizlik ödeneği alan kişilerin kısa sürede işe yerleştirilmeleri çok önemlidir. Bu nedenle; İŞKUR portalı bu kapsamda güncellenerek izleme modülleri hazırlanmalıdır.

İŞKUR işverenler ile yapılan görüşmelerde bu meslek gruplarına da yönelerek

nitelik gerektiren mesleklere yönelik işçi talebini arttırmaya çabalamalıdır. Bu durum işsizlik ödeneği alanların içerisinde nitelik gerektiren meslek sahibi olan kişilerin İŞKUR aracılığı ile işe yönlendirilmesinde kolaylık sağlayacaktır.

Danışmanların işe yerleştirilmesinde özel politika gerektiren gruplara göre uzmanlaşmaları başarı oranını arttıracaktır. Her danışman kendi hedef kitlesinin ihtiyaçları paralelinde bilgi sahibi olması halinde, danışanına pek çok seçenek sunabilecektir.

İŞKUR 2010 yılından bu yana hedeflerle yönetim anlayışını benimsemektedir. 2013-2017 Stratejik Planı ve 2013 yılı Performans Programına paralel olarak hedefler belirlemektedir. 2013-2017 Stratejik Planında belirlenen dört amaçtan biri “İşgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak”tır. İşsizlik ödeneği alanların ödenek aldıkları süre içerisinde istihdam edilmesi ile ilgili yeni bir hedef belirlenmelidir. Ayrıca; işsizlik ödeneği alanların aktif işgücü programlarına yönlendirilmesi ile ilgili hedefler belirlenmelidir. Çünkü pasif işgücü programlarından yararlananların istihdam edilmesinde aktif işgücü programlarına katılımın etkisi önemlidir. İŞKUR’dan işverenler tarafından talep edilen işlerde nitelikli işlerin oranı artırılmalıdır. Her yıl alınan açık işlerin belli bir oranını nitelikli işlerin oluşturulması hedefler arasına alınmalıdır.

İŞKUR taşra birimleri tarafından her yıl istihdam fuarları düzenlenmektedir. İstihdam fuarları işveren ve iş arayanları karşılaştırmanın en etkili yollarından birisidir. İstihdam fuarlarında işveren tarafından İŞKUR’dan talep edilen işgücü sayısının artırılması fuarların etkinliğini arttıracaktır. Etkin bir şekilde düzenlenen istihdam fuarlarına işsizlik sigortası alan kişilerin katılımı zorunlu tutulduğunda istihdam edilme şansları artacaktır.

İşsizlik ödeneği alan kişilerin ödenek aldıkları süre içerisinde iş arama faaliyetlerinin takibi, İŞKUR tarafından işe ya da aktif işgücü programlarına yönlendirme işlemleri etkili bir şekilde yapılması durumunda, işsizlik ödeneği alan kişilerin işe giriş süreleri kısalmaktadır. Bu durum işsiz kalan kişilerin kısa sürede istihdama geri dönmesi demektir. Öneriler doğrultusunda sistemin düzenli bir şekilde

işlemesi sonucunda işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesi istihdam oranlarında artışa neden olabilir. Bu nedenle mevzuatta değişikliğe gidilerek işsizlik ödeneği hak etme şartlarının hafifletilmesi gerekmektedir.

Mevzuatımıza göre işsizlik ödeneği çalışma dönemlerinde yatırılan işsizlik sigortası prim gün sayılarına göre belirlenmektedir. İşsizlik sigortası prim gün sayılarına göre altı, sekiz ve on ay işsizlik sigortası ödemesi yapılmaktadır. Bu ödemeler her ay sonunda eşit miktarda yapılmaktadır. Ödeme miktarı ilk aylarda daha fazla sonraki aylarda daha az yapılacak şekilde bir düzenlemeye gidilmesi durumunda işsizlik ödeneği alan kişilerin işe giriş konusunda daha istekli olmaları sağlanabilir.

Sonuç olarak, bu çalışmada pasif işgücü programlarından biri olan işsizlik sigortası ödeneği alan kişilerin ülke örnekleri de incelenerek hangi müdahaleler ile istihdama daha kolay yönlendirileceği, aktif işgücü politikalarının bu süreçteki olumlu etkileri üzerinde durulmuştur.

KAYNAKÇA

- Andaç, Faruk; **İşsizlik Sigortası**, TÜHİS, 2. Baskı, Ankara 30.04.2010.
- Bayraktar, Seda, Ahmet İncekara; “Türkiye’nin Genç İşsizlik Profili”, Çalışma İlişkileri Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 2013.
- Biçerli, M Kemal; **İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:1563, Eskişehir 2004.
- Biçerli, M. Kemal; “Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt 19, Sayı 6, Kasım 2005.
- Biçerli, M. Kemal; “Çalışma Paylaşımı İşsizlikle Mücadelede Etkili Bir Politika mıdır?” **Ege Akademik Bakış Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1-2, Ocak-Temmuz 2004.
- Biçerli, M. Kemal; **Çalışma Ekonomisi**, Beta Yayınları, 6. Baskı, İstanbul 2011.
- Carter, M.Allan-Marshall F.Ray; Labor Economics, USA Revised Edition 1972, s.459; Aktaran Andaç, **2010**.
- Diriöz Çapar, Sinem; “İstihdamın Arttırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü”, **Kalkınma Bakanlığı**, Uzmanlık Tezi, Ankara Mart 2012.
- Duell, N. vd.; “Activation Policies in Japan”, **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 113, 2010b.
- Duell, N. vd.; “Activation Policies in Switzerland”, **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 112, 2010a.
- Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “Labour Market Policy in Austria 2012”, **Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection**, 2012.
- Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection; “Basic Information Report Austria”, **Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection**, 2013.
- Gümüş, Ayhan; “Küreselleşme Sürecinde Başlıca İşgücü Piyasası Reformları”, Kamu-İş, Cilt 10, Sayı 3, 2009.
- Güney, Alptekin; “İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri”, **Kamu-İş**, Cilt 10, Sayı 4, 2009.
- Gürsel, Seyfettin, Gökçe, Uysal; “İstihdamda Dezavantajlı Grupların İşgücüne Katılımını Artırmak”, **BETAM**, Şubat 2010.
- İŞKUR, “2013-2017 Stratejik Planı”, 2012.
- İŞKUR, **7. Genel Kurul Çalışma Raporu**, 2013.
- İŞKUR, **Dünden Bugüne İşkur**, Ankara 2011.

JANOSKI Thomas, “Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries”, International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edit: Günter SCHIMID vd., Edward Elgar, Cambridge, 1996 s.697-723; Aktaran Kapar, Recep; “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, İstanbul, 2006.

Kapar, Recep; “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, İstanbul, 2006.

Kapar, Recep; **Sosyal Korumamın İşgücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik Metal İş Yayınları, İstanbul 2005.

Karabulut, Alpaslan; “Türkiye’deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği”, **Türkiye İş Kurumu**, Uzmanlık Tezi, Ankara 2007.

Karaduman, Özce; **Avrupa Birliği’nde Aktif İstihdam Politikaları ve Türkiye**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2006.

McGuinness, Seamus vd.; “Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan”, **ESRI Research Series Number 20**, 2011.

OECD Employment Outlook, “Activating jobseekers: Lessons From Seven OECD Countries”, **OECD Employment Outlook 2013 Chapter 3**, 2013.

OECD Employment Outlook, “Activating The Unemployed: What Countries Do”, **OECD Employment Outlook 2007 Chapter 5**, 2007.

OECD Employment Outlook, “Benefits and Employment, Friend or Foe? Interactions Between Passive and Active Social Programmes”, **OECD Employment Outlook 2003 Chapter 4**, 2003.

OECD Job Strategy, “Facts, Analysis, Strategies”, **OECD Job Strategy**.

Öztürk, Şenol; “Sosyal Yatırım Devletinin Yükselişi: Pasif Sosyal Harcamalardan Aktif Sosyal Harcamalara Geçiş”, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul 2011.

Peters, Marjolein vd; “Benefit Systems and Their Interaction with Active Labour Market Policies”, **European Commission, Employment & Social Affairs DG**, 2004.

Richardson, J. Henry; İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik 183; Aktaran Andaç, **2010**.

Sohlman, Asa, David Turnham, “What Can Developing Countries Learn From OECD Labour Market Programmes and Policies?”, **OECD Development Center Technical Paper No:93**, 1994.

T.C. Anadolu Üniversitesi; **Çalışma Ekonomisi II**, Anadolu Üniversitesi, Yayın No: 2755, Eskişehir, 2013a.

T.C. Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor**, 2012.

Tansel, Aysıt; “2050’ye Doğru Nüfus Bilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış”, **TÜSİAD**, Yayın No:TÜSİAD-T/2012-11/536, Ankara Kasım 2012.

Taş, Seyhan, Gülferah, Bozkaya; “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikaları”, **KSU İİBF Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, 2012.

TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı; “Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Araştırma Raporu**, Ekonomik ve Sektörel Analiz Dairesi, 23.05.2011.

TÜSİAD; “Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik”, **TÜSİAD**, Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381 TÜSİAD-T/2012-11/536, İstanbul 2004..

Uçkan, Banu; “Küreselleşme ve Devletin İş Piyasasındaki Rolü”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt 12, Sayı 2, 1998.

Uğur, Suat; “Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, Çanakkale 2011.

Uşen, Şelale; “AB Ülkeleri ve Türkiye de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 2, 2007.

Uyar Bozdağlıoğlu, E. Yasemin; “Türkiye’de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları”, **Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 20, 2008.

Ünsal, Erdal M; **Makro İktisat**, Turhan Kitapevi, 5.Baskı, Ankara 2003.

Van Der Ende vd; “Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures”, Final report, **European Commission**, 29.03.2012.

Varçın, Recep; **İstihdam ve işgücü piyasası politikaları**, Siyasal Kitabevi, Ankara, Ocak, 2004.

Venn, D. “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries”, **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 131, 2012.

Yıldız, Ramazan; “Ücret Garanti Fonu”, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı 205, Ocak 2010.

3008 Sayılı İş Kanunu, RG. 15.06.1936-3330

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, RG. 27.11.1994-22124.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, RG. 08.09.1999-23810.

4837 Sayılı İş Ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, RG. 25.01.1946-6215

4857 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, RG. 10.06.2003-25134

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, RG. 16.06.2006-26200

5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. 26.05.2008-26887

6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG. 25.02.2011-27857 (mükerrer)

665 Sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RG. 02.11.2011-28103 (Mükerrer)

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, RG. 12.03.2013-28585.

2009/15112 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG. 04.07.2009-27278.

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik, RG. 30.04.2011-27920.

Kakui, Shinichi; “İşsizlik Sigortası”, 28.11.2013, (e-postagörüşme yoluyla)

İŞKUR, İşlemler El Kitabı, Bölüm 6.2 İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri.

http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/unemployed_people/jobseekers_benefit.html

http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/areas/youth/2_08_nap_guide_tr.pdf

<http://www.izajolp.com/content/1/1/9>

<http://www.oecd.org/els/soc/29728752.PDF>

<http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/aciklama.zul>

<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=28>

www.sosyalsiyaset.net/documents/V.Komite_Raporu.doc

ÖZGEÇMİŞ

01.04.1982'de Ankara'da doğan Özlem KÜPELİ, ilköğretimini Alpaslan İlköğretim okulunda, lise öğrenimini Gazi Anadolu Lisesinde tamamladı. 2004 yılında Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü'nden mezun oldu. Halen Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim dalında Yüksek Lisans yapmaktadır. 2006 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığında veri hazırlama kontrol işletmeni olarak göreve başladı. 2010 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nun İstihdam Uzman Yardımcılığı sınavını kazanarak istihdam uzman yardımcısı olarak göreve başladı. Halen İŞKUR İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nda İstihdam Uzman Yardımcısı olarak çalışmaya devam etmektedir.