

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

**TOPLUM YARARINA PROGRAMLAR, ÜLKE
UYGULAMALARI VE İŞKUR**

Yusuf AÇIK
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2023

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

**TOPLUM YARARINA PROGRAMLAR, ÜLKE
UYGULAMALARI VE İŞKUR**
(Uzmanlık Tezi)

Yusuf AÇIK
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Kızbes KILIÇ GÖRMEZÖZ
İstihdam Uzmanı

Ankara 2023

KABUL SAYFASI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Yusuf AÇIK'a ait "Toplum Yararına Programlar, Ülke Uygulamaları ve İŞKUR" adlı bu tez Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

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

Tez savunma tarihi :/...../2023

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Yusuf AÇIK 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.

Yusuf AÇIK
İstihdam Uzman Yardımcısı

...../...../2023

İmza

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında desteklerini esirgemeyen ve her tŒrlŒ kolaylığı sağlayan İstihdam Hizmetleri Daire Baőkanı Sayın Őzkan BOLAT'a, tez hazırlama sŒrecinin her aşamasında yŒnlendirmeleri ile ilerlememe katkı sunan ve bu sŒrete her tŒrlŒ yardımı sağlayan tez danıőmanım İstihdam Uzmanı Kızbes KILIÇ GÖRMEZÖZ'e, destek, gŒrŒş ve katkıları için İstihdam Uzmanları Yasin VELİŐĐLU, GŒler ÇUHADAROĞLU COŐAR, Kamuran COŐAR ile değerli mesai arkadaşlarım İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı çalıőanlarına ayrı ayrı teşekkür ederim.

Ayrıca bu sŒrete desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen ve her zaman yanımda olan kıymetli aileme teőekkŒrlerimi sunarım.

ÖZET

İşsizlik, günümüz dünyasında mücadele edilmesi gereken önemli sorunlardan biri olarak varlığını sürdürmektedir. Bu olguyla mücadelede kullanılan politika araçlarından biri olan toplum yararına programlar, kamuda yaratılan geçici emek-yoğun işler sayesinde işsizlikle mücadelenin yanı sıra kamusal mal veya hizmetlerin desteklenmesini ve sosyal eşitsizliklerin giderilmesini hedefleyen bir enstrüman olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu çalışmada; toplum yararına programların Türkiye'deki uygulaması detaylı bir şekilde incelenmiş ve farklı gelişmişlik seviyesine sahip ülkelerdeki programların uygulama esaslarına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Ayrıca uluslararası literatür taraması neticesinde programların öne çıkan özellikleri hakkında bilgiler sunulmuştur.

Çalışmanın son kısmında programların Türkiye uygulaması ve diğer ülke uygulamaları birlikte ele alınarak programların geliştirilmesi noktasında faydalı olacağı düşünülen öneri ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Toplum Yararına Programlar, Emek-Yoğun İşler, İşsizlik

ABSTRACT

Unemployment persists as a significant global challenge, warranting substantial attention. Public works programmes, one of the policy instruments in combating this issue by creating temporary labour-intensive works within the public sector. These programs aim not only to alleviate unemployment but also to support the provision of public goods and services, along with addressing social inequalities.

The research delves deeply into the Turkish practice, analysing the intricacies of public works programmes and providing insights into the implementation principles of programs in countries with varying levels of development. Furthermore, the study synthesizes key features from the international literature, highlighting the distinctive attributes of these programs.

In conclusion, the study contextualizes Turkey's experience with examples of other countries, providing recommendations and evaluations designed to contribute to the improvement of public work programs.

Key Words: Public Works Programme, Labour-Intensive Works, Unemployment

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	i
ÖZET	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLOLAR LİSTESİ	ix
GRAFİKLER LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. İŞSİZLİK	3
1.1.1. İşsizlik Türleri ve Nedenleri.....	4
1.1.1.1. Gizli İşsizlik.....	5
1.1.1.2. Açık İşsizlik.....	5
1.2. İSTİHDAM	7
1.3. İSTİHDAM EDİLEBİLİRLİK.....	8
1.4. İŞGÜCÜ PİYASASI	9
1.4.1. İşgücü Piyasasının Özellikleri	10
1.4.1.1. İşgücü Piyasasının Kişisel İlişkilere Dayanması	10
1.4.1.2. İşgücü Piyasasında Tarafların Eksik Bilgiye Sahip Olması	10
1.4.1.3. İşgücü Piyasasında Arz Edilen Emegın Homojen Olmaması	11
1.4.1.4. Çoklu İşgücü Piyasasının Oluşu	11
1.4.1.5. İşgücü Piyasasında Tek Bir Merkezi Fiyatın Olmaması	11
1.4.1.6. İşgücü Arz Edenlerin Pazarlık Gücünün Zayıf Olması	11
1.4.1.7. İşgücünün Stoklanamaması	11
1.5. İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKA ARAÇLARI.....	12
1.5.1. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları.....	12
1.5.1.1. İşsizlik Sigortası	13
1.5.1.2. İşsizlik Yardımı	13
1.5.1.3. Çalışma Paylaşımı	13
1.5.1.4. Kıdem ve İhbar Tazminatı	14
1.5.1.5. İş Kaybı Tazminatı	14
1.5.1.6. Ücret Garanti Fonu	14

1.5.2. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları	14
1.5.2.1. Mesleki Eğitim Programları	16
1.5.2.2. Girişimcilik Destek Programları.....	17
1.5.2.3. Kamunun Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri	17
1.5.2.4. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları.....	17
1.5.2.5. Doğrudan Kamu Sektörü İstihdamı	18
1.6. KAMUNUN DOĞRUDAN GEÇİCİ İSTİHDAM OLUŞTURMA OLGUSU	18
1.7. TOPLUM YARARINA PROGRAMLAR.....	20
1.7.1. TYP'lerin Tarihçesi	20
1.7.2. TYP'lerin Uygulanma Gerekçeleri.....	21
1.7.2.1. İstihdama Geçişte Köprü Olma	22
1.7.2.2. Olağanüstü Durumların Etkilerini Azaltma.....	23
1.7.2.3. Hanelerin Kendine Özgü Problemleri ile Mücadele.....	23
1.7.2.4. Yoksullukla Mücadele	23
1.7.3. TYP'lerin Sınıflandırılması.....	24
1.8. AKTİVASYON POLİTİKALARI.....	26
İKİNCİ BÖLÜM	
ÜLKE UYGULAMALARI	
2.1. GÜNEY AFRİKA	27
2.1.1. Genel Bilgiler	27
2.1.2. Programa İlişkin Bilgiler.....	28
2.2. ALMANYA.....	32
2.2.1. Genel Bilgiler	32
2.2.2. Programa İlişkin Bilgiler.....	33
2.3. HİNDİSTAN	35
2.3.1. Genel Bilgiler	35
2.3.2. Programa İlişkin Bilgiler.....	37
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
TÜRKİYE'DE UYGULANAN TOPLUM YARARINA PROGRAMLAR	
3.1. TÜRKİYE'DE UYGULANAN PROGRAMLARIN TARİHÇESİ.....	41
3.1.1. İlk TYP Uygulamaları (1993-2000)	41
3.1.2. 2004- 2008 Dönemi Programları.....	43

3.1.3. 2009-2013 Dönemi Programları.....	45
3.1.3.1. Programların Amaçları	45
3.1.3.2. Program Düzenlenebilecek Kurum/Kuruluşlar	46
3.1.3.3. Program Düzenlenebilecek Alanlar	46
3.1.3.4. Programların Finansman Kaynakları	47
3.1.3.5. Katılım Şartları	47
3.1.3.6. Uygulama Esasları	48
3.1.3.7. Programlar Kapsamında Yapılacak Ödemeler	49
3.1.3.8. Programın Uygulamasında Yaşanan Değişiklikler.....	50
3.1.4. 12.03.2013-08.04.2022 Dönemi Programları.....	51
3.1.4.1. Programların Amaçları	51
3.1.4.2. Program Düzenlenebilecek Kurum/Kuruluşlar	52
3.1.4.3. Program Düzenlenebilecek Alanlar	52
3.1.4.4. Programların Finansman Kaynakları	53
3.1.4.5. Programların Katılım Şartları	53
3.1.4.6. Programa Başvuru ve Katılımcı Seçimi	55
3.1.4.7. Programın Uygulama Esasları	56
3.1.4.8. Programlara Devam Zorunluluğu ve İzin	58
3.1.4.9. Program ve Yararlanma Süreleri	59
3.1.4.10. Programlar Kapsamında Yapılan Ödemeler	60
3.1.4.11. Mesleğe Yönelik Düzenlenen TYP'ler.....	61
3.1.5. Özel Bir TYP Olarak Sosyal Çalışma Programı.....	62
3.1.5.1. Katılım Şartları	62
3.1.5.2. Program Uygulanabilecek Alanlar	63
3.1.5.3. Uygulama Esasları	63
3.1.5.4. Verilerle SÇP Genel Değerlendirmesi.....	64
3.2. GÜNÜMÜZDE UYGULANMAKTA OLAN TOPLUM YARARINA PROGRAMLAR.....	67
3.2.1. Yasal Çerçeve	67
3.2.2. Programların Amaçları	69
3.2.3. Program Düzenlenebilecek Kurum/Kuruluşlar.....	70
3.2.4. Program Uygulanabilecek Durumlar.....	70
3.2.5. Programların Finansman Kaynakları	71

3.2.6. Katılım Şartları	71
3.2.7. Programa Başvuru ve Katılımcı Seçim Yöntemleri.....	73
3.2.8. Programların Uygulama Esasları.....	74
3.2.9. Programlara Devam Zorunluluğu ve İzin	75
3.2.10. Program ve Yararlanma Süreleri.....	75
3.2.11. Program Kapsamında Yapılan Ödemeler	75
3.2.12. Programların Denetimi ve Kontrolü	76
3.2.13. Mesleğe Yönelik Düzenlenen TYP.....	76
3.2.14. 6 Şubat 2023 Depremleri ve TYP	77
3.3. TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASININ GENEL GÖRÜNÜMÜ VE VERİLERLE TYP’NİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ	80
3.3.1. Türkiye’deki İşgücü Piyasasının Genel Görünümü	80
3.3.2. Verilerle TYP’lerin Genel Değerlendirmesi	83

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

4.1. YENİ TOPLUM YARARINA PROGRAMLARA YÖNELİK ÖNERİLER	91
4.1.1. Programların Amacına Yönelik Öneriler.....	92
4.1.2. Programlar Kapsamında Karşılancak Giderlere Yönelik Öneriler ...	92
4.1.3. Programların Hedef Kitlesine Yönelik Öneriler.....	94
4.1.4. Katılımcı Belirlenmesine Yönelik Öneriler	95
4.1.5. Programlara Eğitim Unsurunun Dâhil Edilmesine Yönelik Öneriler ..	96
4.1.6. Program Sonrasında Katılımcıların Desteklenmesine Yönelik Öneriler.	97
4.1.7. Programların İzlenmesine Yönelik Öneriler	98
4.2. MEVCUT PROGRAMLARIN GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER	99
4.2.1. Programların Finansman Kaynaklarına Yönelik Öneriler	99
4.2.2. Program Uygulanabilecek Durumlara İlişkin Öneriler	100
4.2.3. Gelir Şartına İlişkin Öneriler.....	101
4.2.3.1. Hane Gelirinin Hesaplanmasına Yönelik Öneriler	102

4.2.3.2. Sistemsel Entegrasyona Yönelik Öneriler	102
4.2.4. İzleme ve Değerlendirmeye Yönelik Öneriler	103
4.2.5. Öncelikli Gruplara Yönelik Öneriler	104
4.2.6. Programların Uygulama Esaslarına İlişkin Diğer Öneriler	105
SONUÇ	107
KAYNAKÇA.....	111
ÖZGEÇMİŞ	122

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 1999 Depremi Döneminde Düzenlenen TYÇP Bilgileri.....	42
Tablo 2: Kalkınmada Öncelikli Bölgelerde Uygulanan TYÇP Bilgileri.....	42
Tablo 3: İBBS Kapsamında Bölgelerin İşsizlik Oranları	81
Tablo 4: Son 5 Yıllık Genç İşsizlik(15-24) Oranları (%)	82
Tablo 5: Cinsiyet ve Yıl Bazlı TYP Katılımcı Sayısı (*Haziran 2023).....	83
Tablo 6: Yıl ve Sosyal Durum Bazlı TYP Katılımcı Oranları (%) (*Haziran 2023)	85
Tablo 7: Yıl ve Eğitim Durumu Bazlı TYP Katılımcı Oranları (%) (*Haziran 2023)	86
Tablo 8: Yıl ve Yaş Grubu Bazında TYP Katılımcı Oranlar (%) (*Haziran 2023)	87
Tablo 9: Yıl ve TYP Katılımcı Seçim Yöntemi Oranları (%) (*Haziran 2023).....	88
Tablo 10: Program Düzenlenen Kurum/Yüklenici Oranları (%) (*Haziran 2023)	89

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: SÇP Başvurularının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı	64
Grafik 2: SÇP Katılımcılarının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı.....	65
Grafik 3:SÇP Başvurularının Cinsiyete Göre Dağılımı.....	65
Grafik 4: SÇP Katılımcılarının Cinsiyete Göre Dağılımı	66
Grafik 5: SÇP Başvurularının Eğitim Görülen Sınıflara Göre Dağılımı	66
Grafik 6: SÇP Katılımcılarının Eğitim Görülen Sınıfa Göre Dağılımı.....	67
Grafik 7: Cinsiyet ve Yıl Bazlı Son 5 Yıllık İşsizlik Oranları	80
Grafik 8: Uzun Süreli İşsizlerin, İşsizler İçerisindeki Payı (%).....	82
Grafik 9: Yıl ve Cinsiyet Bazlı TYP Katılımcı Oranları (%) (Haziran 2023)	84

KISALTMALAR

AB	:Avrupa Birliği
ABD	:Amerika Birleşik Devletleri
AİPP	:Aktif İşgücü Piyasası Programları
Bkz.	:Bakınız
CBK	:Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
GSS	:Genel Sağlık Sigortası
İŞKUR	:Türkiye İş Kurumu
ILO	:Uluslararası Çalışma Örgütü
İBBS	:İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması
İİMEK	:İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları
KURUM	:Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
MEB	:Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	:Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SÇP	:Sosyal Çalışma Programı
SGK	:Sosyal Güvenlik Kurumu
TDK	:Türk Dil Kurumu
TÜİK	:Türkiye İstatistik Kurumu
TYÇ	:Türkiye Yeterlilikler Çerçevesi
TYÇP	:Toplum Yararına Çalışma Programları
TYP	:Toplum Yararına Programlar

GİRİŞ

Günümüzün önemli sorunlarından biri olan işsizlik gerek bireysel gerekse de toplumsal açıdan oluşturduğu birçok sorun nedeniyle mücadele edilmesi gereken bir olgu olmuştur. Bu olgu, sadece bir gelirden mahrum kalma olarak değil toplumsal bir varlık olan insanın toplumda statü ve saygınlık kazanma, kendini değerli hissetme, kendine güven duyma ve yaşamı anlamlandırma gibi birçok sosyolojik ve psikolojik unsuru da olumsuz etkileyen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşsizlikle mücadele amacıyla kullanılan politikalar genel olarak aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları olarak iki gruba ayrılmaktadır. Aktif işgücü piyasası politikaları, işgücü piyasasında oluşan arz-talep dengesizliklerini gidermeye yönelik politikalar olarak tanımlanırken pasif işgücü piyasası politikaları, sunulan gelir destekleriyle işsizliğin etkilerini azaltmayı hedefleyen politikalar olarak tanımlanmaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikalarından birini oluşturan toplum yararına programlar, kamu hizmetlerinin desteklenmesi yoluyla geçici yeni işler yaratan ve bu işleri işgücü piyasasında nispeten daha dezavantajlı bir konumda olan işsizlere sunan bir politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplum yararına programlar; işsizlikle mücadelenin yanı sıra kamusal bir mal veya hizmetin üretimine, yoksulluğun azaltılmasına ve sosyal eşitsizliklerin giderilmesine katkı sunması yönleriyle öne çıkan bir program olarak görülmektedir.

Türkiye'de uygulanan toplum yararına programlar işsizlere hem çalışma hayatını deneyimleme hem de gelir elde etme noktasında katkı sunmayı hedefleyen ve bu çerçevede ciddi yararlanıcı sayılarına ulaşan bir aktif işgücü piyasası aracı olmuştur. İşgücü piyasasının talep tarafını güçlendiren, bu yolla aslında var olmayacak işleri yaratarak nispeten dar gelirli işsizlere sunan toplum yararına programlar, bu sayede sosyal eşitsizliklerin ve işsizliğin birey üzerinde oluşturduğu maddi ve manevi etkilerin azaltılmasında önemli roller üstlenmektedir. Ayrıca, farklı gelişmişlik seviyelerine sahip ülkelerdeki benzer programlar ile Türkiye'deki programların özgün yanları ve benzerlikleri, programların daha etkin ve verimli hale getirilmesi için önemli bilgiler sunmaktadır.

Türkiye’de yaklaşık 30 yıllık bir uygulama geçmişine sahip olan toplum yararına programlar; gerek ulaştığı insan sayısı gerek programlara özgülenen kaynakların boyutu gerekse de farklı ülke uygulamalarından ayrılan ve benzerlik gösteren yanlarının ortaya konulması amacıyla incelenmeye ve araştırılmaya değer bir konu olarak değerlendirilmektedir.

Bu tez çalışması; Türkiye İş Kurumu tarafından aktif işgücü politikaları çerçevesinde uygulanan toplum yararına programların Türkiye’deki değerlendirilmesi başta olmak üzere çeşitli ülkelerdeki kamunun doğrudan geçici istihdam oluşturma politikalarının incelenmesi, programların uluslararası literatürdeki arka planının ortaya konulması ve buradan hareketle daha etkin ve verimli bir uygulama için önerilerin sunulmasını amaçlamaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, çalışmanın genelinde ele alınacak konuların daha net anlaşılabilmesini sağlamak amacıyla işgücü piyasasına ilişkin temel kavramlara, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarına, kamunun doğrudan istihdam oluşturma olgusuna ve toplum yararına programlara ilişkin genel bilgilere yer verilecektir.

İkinci bölümde, farklı gelişmişlik seviyelerine sahip ülkelerde kamunun doğrudan geçici istihdam oluşturma politikasının pratikte nasıl vücut bulduğu, bu politikanın hangi birincil amaçları barındırdığı, uygulama esaslarının nasıl şekillendiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölümde, Türkiye’de uygulanan toplum yararına programların ayrıntılı bir şekilde incelenmesine yer verilecektir. Bu kapsamda programların; tarihsel gelişimine, mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirilmesine ve uygulama esaslarına değinilecektir. Ayrıca veriler ışığında programların gelişimi hakkında genel bir değerlendirme sunulması da planlanmaktadır.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde gerek ikinci bölümde incelenen ülkelerden edinilen bilgiler gerek çalışmanın genelinde değinilen hususlar gerekse de Türkiye’deki uygulamalar neticesinde elde edilen bilgiler ve tecrübeler ışığında daha etkin ve verimli bir toplum yararına program uygulaması için faydalı olabileceği düşünülen önerilere yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. İŞSİZLİK

İşsizlik birçok alanda kendisini gösteren bireysel ve toplumsal anlamda ciddi sorunlara sebep olan bir olgudur. Birden fazla alanda kendine yer bulması ve farklı alanlarda farklı yansımaları olması hasebiyle literatürde birçok farklı işsizlik tanımı karşımıza çıkmaktadır.

Çalışma arzusuna ve yeterliliğine sahip olmasına rağmen sürekli ve düzenli bir gelir sağlayacak bir işi bulamayan kişiye işsiz; hem sosyal hem de ekonomik sonuçları olan bu olguya işsizlik denir (Altan, 2007, s. 107).

Türk Dil Kurumu sözlüğünde işsizlik “*işsiz kalma, iş bulamama durumu, bir iş yeri için durgunluk dönemi*” olarak tanımlanmıştır (TDK, 2023).

TÜİK’e göre işsiz, “*referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan kişilerden iş aramak için son dört hafta içinde aktif iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki tüm kişiler*” olarak tanımlanmıştır (TÜİK, 2023).

Uluslararası Çalışma Örgütüne göre işsiz; belirli bir dönem boyunca işsiz olan, bir iş fırsatı sunulduğunda çalışmaya elverişli olan ve iş arayan kişiler olarak nitelendirilmiştir (ILO, 2023).

Özetlemek gerekirse işsizlik, çalışma istek ve arzusuna sahip kişilerin iş bulmaya yönelik girişimlerinin sonuçsuz kalması durumunda yaşadıkları bir durumdur.

Bir iş bulma ve dolayısıyla bir gelir elde etmek sadece biyolojik ihtiyaçları karşılayarak yaşamı idame ettirme açısından değil toplumda bir statü ve saygınlık kazanma, kendini değerli hissetme, yaşamı anlamlandırma, kendine güven ve saygı duyma gibi birçok sosyal ve psikolojik unsuru etkileyen dolayısıyla sağlıklı birey ve sağlıklı toplum olmaya katkı sunan çok önemli bir husustur (Işığışık, 2018, s. 81).

Buradan hareketle iş bulamama ve gelir elde edememe yani işsiz kalma durumu, yukarıda ifade edilen hususların tersi yönünde sonuçlar doğuracak, bireyi ve dolayısıyla da toplumu

olumsuz yönde etkileyecektir. Bu nedenlerle işsizliğin nedenleri araştırmak bu olguya çözümler bulmak kişileri istihdam ile buluşturarak oluşabilecek olumsuz etkileri tersine çevirecek adımları atmak hiç şüphesiz ki sosyal devlet olmanın gereklerinden birini oluşturmaktadır.

1.1.1. İşsizlik Türleri ve Nedenleri

Devletler istihdamın korunması, artırılması ve işsizliğin azaltılması amacıyla politikalar üretmekte ve bu politikalarla işgücü piyasasına müdahalede etmektedirler. Nasıl ki bir hastalığın doğru teşhisi o hastalığın tedavisinde kullanılacak ilaç ve yöntemleri belirlemede önemli ise işsizlikle mücadele ederken bu olgunun nedenlerini iyi analiz etmek ve ona göre aksiyon almak da son derece önemlidir. Bu çerçevede işsizliğin nedenlerini incelemek ve bu problemin altında yatan unsurları doğru bir şekilde tespit etmek üretilen çözümlerde önemli roller oynayacaktır.

İşsizlik kavramında olduğu gibi işsizliğin sınıflandırılması hususunda da net bir tanım ve kesin bir sınıflandırma bulunmamaktadır. İşgücü piyasalarının yapısı, kavramı tanımlayan kişinin dünya görüşü, ülkelerin durumu gibi birçok etmen işsizlik için yapılan sınıflandırmaları etkilemektedir.

İşsizlik, yaygın olarak açık işsizlik ve gizli işsizlik olarak sınıflandırılmakla birlikte tam-kısmi, gönüllü-gönülsüz, kısa-uzun süreli işsizlik gibi sınıflandırmalar da karşımıza çıkmaktadır. Açık ve gizliliği işsizliği detaylı incelemeden önce yapılan diğer sınıflandırmalardan kısaca bahsetmek konu bütünlüğü için önemli olacaktır.

Tam-Kısmi Süreli İşsizlik; derece yönünden bir sınıflandırma olan bu sınıflandırmada çalışmaya arzulu ve elverişli olan bir bireyin iş bulamadığı durumlar tam süreli işsizlik, bazı durumlarda belli firma ve sektörlerde yaşanan bir durgunluk veya gerileme sonucu bireylerin iradesi dışında oluşan işsizlik ise kısmi süreli işsizlik olarak nitelendirilmektedir. Kısmi süreli işsizlikle birlikte kullanılan diğer bir işsizlik türü de “tesadüfi işsizlik” olarak karşımıza çıkmaktadır (Işığışık, 2018, s. 112).

“Tesadüfi İşsizlik; deprem, sel felaketi, yangın, göçük gibi genellikle doğal afetlerin ve tesadüfi olayların sonucunda ortaya çıkan işsizlik türüdür. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde görülebilen bu işsizlik türü kuşkusuz

sonuçları bakımından gelişmekte olan ülkelerde çok daha derin ve onarılması zaman alan yaralar açabilmektedir.” (Işığışok, 2018, s. 112)

Gönüllü- Gönülsüz İşsizlik; irade yönünden bir sınıflandırma olan bu sınıflandırmada bireylerin cari ücret ve çalışma koşullarını kabul etmeyip çalışmak istememesi durumu gönüllü (iradi) işsizlik, cari ücret veya daha düşük bir ücret seviyesinde bile çalışmak istemesine rağmen iş bulamama durumu gönülsüz (gayri iradi) işsizlik olarak sınıflandırılmaktadır (Akyıldız, 2019).

Kısa-Uzun Süreli İşsizlik; süre yönünden bir sınıflandırma olan bu işsizlik sınıflandırmasında bir yıl ve daha uzun süren işsizlik durumu uzun süreli işsizlik, bir yıldan kısa süren işsizlik durumu ise kısa süreli işsizlik olarak sınıflandırılmaktadır (Uyar Bozdağlıoğlu, 2008).

1.1.1.1. Gizli İşsizlik

Nitelik itibariyle diğerlerinde farklı olan gizli işsizlik aslında bir işsizlik türü olmamasına rağmen işsizliğin özel bir durumunu açıklamaktadır. Gizli işsizlik, aslında ilave işgücünün marjinal verimliliğinin sıfır olması halidir (Uyar Bozdağlıoğlu, 2008, s. 49).

Bir işyerinde çalışan işgücü sayısında bir azalma olmasına rağmen üretimde sayısal bir azalma olmaması durumu gizli işsizlik olarak ifade edilebilecektir. Bu durum kaynakların etkin bir şekilde kullanılmadığı ve optimal üretim seviyesinin gerisinde kalındığının göstergelerinden birini oluşturmaktadır (Akyıldız, 2019, s. 97).

1.1.1.2. Açık İşsizlik

Açık işsizlik, çalışanların çalışma verimliliklerinde bağımsız olarak istihdam dışında olmaları ve bir işle uğraşmamaları durumudur. Açık işsizlik türleri; yapısal işsizlik, friksiyonel işsizlik, mevsimlik işsizlik, konjonktürel işsizlik ve teknolojik işsizlik başlıkları altında incelenebilmektedir. (Akyıldız, 2019, s. 97).

Yapısal işsizlik; toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal yapısında meydana gelen değişimler sonucu ortaya çıkan işsizlik olarak tanımlanmaktadır. İşgücü talep ve arzının yapısındaki uyumsuzluktan kaynaklanan bu işsizlik türü; uzun süreli olabilmesi, genç ve

kadın gibi belli gruplar üzerinde yoğunlaşması nedenleriyle diğer türlerden farklılık göstermektedir (Aydın, 2012, s. 121-122).

Bir ekonomide yaşanan yapısal değişimler; bazı sektör, firma ve işgücü sınıflarında gerilemelere bazılarında ilerlemelere neden olmaktadır. Bu durum, gerileyen ve ilerleyen alanlardaki emek piyasalarında dengesizlikler oluşturmaktadır. Bu dengesizlik durumunda gerileyen alanlardan gelişen alanlara doğru oluşacak olan işgücü hareketliliği bazı faktörler tarafından kısıtlanacaktır işte bu durumdan dolayı bir yapısal işsizlik durumu baş gösterecektir (Uyar Bozdağlıoğlu, 2008, s. 49).

Friksiyonel (geçici) işsizlik; çalışan bir kişi çeşitli sebeplerle bir işten ayrılıp başka bir işe geçmek isteyebilir işte bu durumlarda bireylerin bir işten ayrılıp yeni bir işe girme arasında geçen sürede işsiz kalması durumunda ortaya çıkan işsizlik durumudur (Akyıldız, 2019, s. 97).

Mevsimlik işsizlik; mevsimlerin değişmesi sonucu üretilen mal ve hizmetlerin üretim miktarında yaşanan değişimlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan işsizlik türü olarak nitelendirilmektedir. Üretimde mevsimsel etkiler nedeniyle yaşanan dalgalanmalar doğal olarak emek talebinde de bir değişimi beraberinde getirmektedir. İşte bu durumun bir sonucu olarak ortaya çıkan işsizlik türü mevsimlik işsizlik olarak karşımıza çıkmaktadır. Üretimin büyük ölçüde hava koşullarını bağlı olduğu tarım, turizm, ormancılık, inşaat ve balıkçılık gibi sektörlerde bu tür bir işsizlik yaşanabilmektedir (Akyıldız, 2019, s. 100).

Konjonktürel işsizlik, ekonomik dalgalanmaların duraklama veya gerileme dönemlerinde ortaya çıkan bir işsizlik türüdür. Ekonomik dalgalanmaların duraklama ve gerileme dönemlerinde üretilen mal ve hizmet miktarında düşüşler yaşanabilmekte ve bu durum emek talebinde bir azalmaya neden olmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak ortaya çıkan işsizlik türü, konjonktürel (dönemsel) işsizlik olarak adlandırılmaktadır (Uyar Bozdağlıoğlu, 2008, s. 49).

Teknolojik işsizlik; üretim teknolojilerinde yaşanan değişimler sonucunda meydana gelen bir işsizlik türüdür. Özellikle günümüz dünyasında hızla değişen ve dönüşen teknoloji dünyası üretim alanında da ciddi değişimleri beraberinde getirmektedir. Yaşanan bu değişim, üretim sürecinde çalışan işgücünün yerini teknolojik aletlerin alması ile sonuçlanabilmektedir. İşte

böyle bir durumda ortaya çıkan işsizlik türü, teknolojik işsizlik olarak adlandırılmaktadır (Akyıldız, 2019, s. 98).

1.2. İSTİHDAM

Sözlük anlamı; bir görevde bir işte kullanılmak olan istihdam, en genel ifade ile insanların çalıştırılmaları, işe kabul edilmeleri olarak tanımlanabilir. Geniş ve dar anlamda istihdam tanımları üzerinden bu kavramı ele almak mümkündür (TDK, 2023).

Geniş anlamda istihdam, üretim faktörlerinin (emek, sermaye, girişimci, doğal kaynak) tamamının üretim sürecine dâhil olması anlamına gelmektedir. Bu anlamıyla istihdam kavramı belli bir dönemde tüm üretim faktörlerinin bir şekilde mal ve/veya hizmet üretim sürecine dâhil olmasını ifade etmektedir (Dikmen, 2021).

Dar anlamda istihdam ise üretim faktörlerinden sadece emeğin mal ve hizmet üretim sürecine dâhil olması anlamına gelmektedir (Dikmen, 2021).

İşgücü piyasası açısından üretime dâhil olan emeğin ne kadarlık kısmının kullanıldığına bağlı olarak tam istihdam ve eksik istihdam kavramları karşımıza çıkmaktadır (Çolak & Kara, 2012).

Tam istihdam, cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen herkesin iş bulabildiği istihdam olarak tanımlanabilir. Pratikte böyle bir durum, ancak emek talebinin emek arzından fazla olması durumunda mümkün olabilecektir. Tam istihdam her ne kadar teorik olarak tanımlanabilse de günümüz şartları düşünüldüğünde bu durumun pratikte olması pek mümkün görünmemektedir (Çolak & Kara, 2012, s. 260).

Eksik istihdam, bir ülkede mevcut çalışan işgücünün tam olarak etkin ve verimli kullanılmamasından kaynaklanan bir istihdam sorunudur. Çalışan bireyin üretim sürecine daha fazla katkı verebilecek bir durumda olmasına rağmen çeşitli nedenlerle bu verebileceği azami katkının altında bir katkı ile üretim sürecinde yer alması durumu, karşımıza eksik istihdam olarak çıkmaktadır (Dikmen, 2021, s. 212).

1.3. İSTİHDAM EDİLEBİLİRLİK

Türkiye Yeterlilikler Çerçevesi'ne göre istihdam edilebilirlik, “*bireylerin istihdama doğru ilerlemesini veya istihdama girmesini, istihdamda kalmasını ve kariyeri boyunca ilerleme kaydetmesini sağlayan etmenler bütünüdür.*” şeklinde tanımlanmıştır (TYÇ, 2023).

Bireylerin istihdam edilebilirlikleri; yeteneklerine, niteliklerine ve bunların işgücü piyasasına sunulma biçimine, sosyal, ekonomik ve çevresel faktörlere göre değişebilen bir durumdur (TYÇ, 2023).

İstihdam edilebilirlik yani işgücü piyasasına uyum kavramı üzerinden yapılan önemli çalışmalar Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde hazırlanan bir doktora tezinde incelenmiş ve incelemenin neticesinde işgücü piyasasına uyumda rol oynayan temel becerilerin neler olduğu ve bu becerilerin neleri ihtiva ettiğine ilişkin sonuçlar çalışmada kendine yer bulmuştur. Söz konusu çalışmada, işgücü piyasasına uyumu etkileyen beceriler aşağıdaki şekilde açıklanmıştır (Yıldırım, 2019, s. 46-47).

“İstihdam edilebilirlik becerileriyle ilgili tanımlar, raporlar, modeller, işveren ve işgücü üzerinden yürütülen çalışmalar ve ölçüm araçlarının incelenmesi sonucunda bir senteze gidilmiş ve çalışmanın sonucunda söz konusu beceri setini oluşturan alt becerileri sekiz başlık altında toplamak mümkün olmuştur. Söz konusu sekiz beceri; temel beceriler düşünme becerileri, kişisel beceriler, kaynak kullanım becerileri, kişiler arası beceriler, sistem ve teknoloji kullanım becerileri, yabancı dil becerileri ve bilgi(okuryazarlığı) becerilerinden oluşmaktadır. Alt becerilere ilişkin açıklamalar aşağıda yer almaktadır.

Temel Beceriler: Okuma, yazma, akıcı ve net konuşma, dinleme, hesap yapabilme, tablo yorumlayabilme becerilerini kapsar.

Düşünme Becerileri: Karar verme, alternatif çözüm bulma, başkalarının fikirlerine saygılı olma, problem çözme, eleştirel düşünme, hayal gücünü ve entelektüel zekâsını kullanma becerilerini içerir.

Kişisel Beceriler: Sorumluluk alma, inisiyatif kullanma, panik olmadan plan yapabilme, alanla ilgili yenilikleri takip etme, farklı din, dil ve ırktan kişilerle

çalışabilme, başkalarının düşünce ve inançlarına saygılı olma ve haklarını gözetme becerilerini kapsar.

Kaynak Kullanımı Becerisi: *İşi öncelik sırasına koyabilme ve verilen sürede bitirebilme, araç-gereci en verimli şekilde kullanma ve takım arkadaşlarına görev dağılımında adaletli davranma becerilerinden oluşur.*

Kişiler arası Beceriler: *Gerektiğinde takım arkadaşlarına liderlik yapma, çalışma arkadaşlarının fikirlerini alma ve kendi tecrübelerini onlarla paylaşma, takım içerisinde sorumluluğunu yerine getirme, farklı kültürlerle kolayca iletişim kurma ve sinirli biriyle iletişim kurma ve ikna etme becerileri içerir.*

Sistem ve Teknoloji Kullanım Becerisi: *Sistem performansı değerlendirme ve geliştirme, kullanılacak araç-gerece karar verme, ofis yazılımlarını etkin kullanma, sosyal medyayı kişisel yaşam dışında kullanma ve e-posta uygulamalarını etkin kullanma becerilerinden oluşur.*

Yabancı Dil Becerisi: *Yabancı dilde hazırlanmış kullanım kılavuzu, tablo ve el kitaplarını anlama, sözlü ve yazılı iletişim kurabilme, yurtdışındaki kurumlara iş başvurusu yapabilme becerilerini içerir.*

Bilgi (Okuryazarlığı) Becerisi: *Gereksinim duyulan bilgiyi tanımlayabilme, bilgi gereksinimine uygun kaynak seçebilme, farklı türdeki basılı kaynakları kullanma, kütüphanede aradığını bulma, kütüphane kataloğunu kullanma, eriştiği bilgiyi değerlendirme, bilgiyi kurallara uygun olarak kullanma/iletme, elde edilen bilgiyi bildikleriyle ilişkilendirebilme, sunum hazırlayabilme, kaynakça ve bibliyografya hazırlama, kaynakça düzenleme, alıntı ve gönderme yapabilme, bilgiyi organize edebilme ve saklama, bilgiyi işlerken bilgisayarı etkin bir şekilde kullanma, yazılı ve sözlü sunumları eleştirme becerilerinden oluşur.” (Yıldırım, 2019, s. 47-49).*

1.4. İŞGÜCÜ PİYASASI

Emek kavramının bireylerin gerek bedensel gerek zihinsel gerekse de yetenekleri sayesinde üretim sürecine sundukları katkı olarak tanımlandığı daha önce ifade edilmişti. Emek piyasasını başka bir deyişle işgücü piyasasını, kendisine çalışma imkânı sunulduğunda

çalışmaya hazır ve elverişli olan emek arz edenler ile bu emeği çalıştırmaya hazır olan emek talep edenleri bir araya getiren piyasa olarak tanımlayabiliriz (Ataşöken, 2020, s. 206).

İşgücü talebi ve işgücü arzının bir araya geldiği, ücret ve istihdamın belirlendiği bunların sonucunda çeşitli denge ve dengesizliklerin yaşandığı işgücü piyasası, bir ekonomik sistemde etkileşimde olduğu mal ve sermaye piyasalarından birçok özelliği yönüyle ayrılmaktadır.

1.4.1. İşgücü Piyasasının Özellikleri

İşgücü piyasasının odak noktasının insan olması bu piyasayı diğer piyasalardan ayıran en önemli unsuru oluşturmaktadır. Bu durum işgücü piyasasını diğer piyasalardan önemli ölçüde farklılaştırmakta ve kendine özgü bir takım özelliklere sahip olması sonucunu doğurmaktadır. Farklılaşan bu özelliklerden bazılarını kısaca değinmenin işgücü piyasası kavramını daha iyi anlayabilmek adına faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

1.4.1.1. İşgücü Piyasasının Kişisel İlişkilere Dayanması

İşgücü piyasasında işçiler tarafından arz edilen emek, sadece parasal olarak ölçülebilen bir değer olmakla kalmayıp aynı zamanda kişiliği oluşturan istek, yetenek, tecrübe gibi unsurları da içeren bir değerler bütünü olması hasebiyle işçi ve işveren arasında kişisel bir ilişki oluşturmaktadır. Bu nedenlerle emek arz edenler, sadece işveren tarafından sunulan ücrete değil kendi kişisel özelliklerine uygun ve tatmin edici diğer unsurlara da dikkat etmektedirler (Gündoğan, 2018, s. 5).

1.4.1.2. İşgücü Piyasasında Tarafların Eksik Bilgiye Sahip Olması

İşgücü piyasasının taraflarından işçi; bulduğu işin kendisine uygun olup olmadığı, işten elde edeceği tatmin düzeyinin ne olacağı ve piyasada kendi için daha uygun bir iş olup olmadığı hususları yönünden işveren ise; bulduğu işçiden elde edeceği verim ve piyasada daha fazla verim alacağı başka bir kişi olup olmadığı gibi hususlar yönünden eksik bilgiye sahiptirler. Bu durum taraflar arasındaki iş ilişkisinde başta ücret politikası olmak üzere tüm politikaları etkilemektedir (Işığınçok, 2018, s. 6).

1.4.1.3. İşgücü Piyasasında Arz Edilen Emegın Homojen Olmaması

Bireylerin becerileri, yaşları, cinsiyetleri, fiziksel güçleri, eğitimleri, yatkınlıkları, öğrenme istek ve arzuları gibi çok sayıda unsurdan etkilenen emek, bu nedenlerle heterojen bir özellik sergilemektedir. Bu farklılaşma emek piyasasında, mal piyasasında olduğu gibi standart bir ürün ortaya çıkarmanın pek mümkün olmadığını göstermektedir (Gündoğan, 2018, s. 5).

1.4.1.4. Çoklu İşgücü Piyasasının Oluşu

Günümüzde her ne kadar bir tane işgücü piyasası varmış gibi ifade edilse de her iş kaleminin farklı bir beceri ve yetenek getirmesi neticesinde uygulamada çok sayıda farklı işgücü piyasası karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca literatürde coğrafi alan açısından da farklı işgücü piyasası sınıflandırmaları yapılabilmektedir (Işığışok, 2018, s. 5).

1.4.1.5. İşgücü Piyasasında Tek Bir Merkezi Fiyatın Olmaması

Mal piyasasında karşılaşılan durumun aksine işgücü piyasasında tek bir merkezi fiyat uygulaması yapılamamaktadır. Emegın ve işgücü piyasalarının kendine has özellikleri bu durumun nedenlerinden birini oluşturmaktadır. (Işığışok, 2018, s. 5).

1.4.1.6. İşgücü Arz Edenlerin Pazarlık Gücünün Zayıf Olması

İşgücü piyasasında genelde iş arayanların sayısının açık işlerin sayısında fazla olması nedeniyle güç dengesi işverenler lehine kaymakta ve bu durum işçi tarafının pazarlık gücünü zayıflatmaktadır (Gündoğan, 2018, s. 5).

1.4.1.7. İşgücünün Stoklanamaması

Diğer piyasalarda özellikle mal piyasasında üretilen malların çeşitli amaçlarla saklaması veya stoklanması mümkünken işgücü piyasasında emegın stoklanması gibi bir durum söz konusu değildir. Kişilerin çalışmalarını ertelemesi her halükarda kişiler için bir kayıp oluşturacağından akıllıca bir davranış olmayacaktır (Gündoğan, 2018).

İşgücü piyasasının tüm bu özellikleri bu piyasasının diğer piyasalardan farklılaştığını göstermektedir. Piyasada oluşan dengesizlikleri giderme amacıyla geliştirilen politika süreçlerinde bu hususların göz önünde bulundurulması, geliştirilen politikanın başarıya

ulaşması adına önem arz etmektedir. Zira politika oluştururken bu özelliklerin göz ardı edilmesi halinde politikanın başarısı ciddi şekilde zarar görebilecektir.

1.5. İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKA ARAÇLARI

Devletler işgücü piyasasında etkinliği sağlamak ve işsizlikle mücadele etmek adına çeşitli enstrümanlarla piyasaya müdahale etmekte ve çeşitli aksiyonlar almaktadır. İşte bu enstrümanlar işgücü piyasası politikaları olarak ifade edilmektedir.

İşgücü piyasası politikaları gerek işsizlerin gerek eksik istihdamda olanların gerekse de daha iyi şartlarda iş arayan kişilerin işgücü piyasalarına uyumunu destekleyen aynı zamanda bu kişilere bir gelir desteği sunan düzenlemeler olarak da ifade edilmektedir (İrdem, 2016, s. 12).

Avrupa Komisyonu İşgücü Piyasası Politika Semineri'nde işgücü piyasası politikaları; işgücü piyasasındaki dengesizlikleri gideren, piyasaların etkin ve verimli çalışmasını sağlayacak olan kamu müdahaleleri olarak tanımlanmıştır (AB, 2007).

İşgücü piyasası politikaları, pasif işgücü piyasası politikaları ve aktif işgücü piyasası politikaları olarak iki grup altında incelenebilmektedir. Pasif politikalar; işsizlere gelir desteği sağlayarak işsiz kaldıkları dönemlerde destek olmak amacıyla uygulanan politikalar olarak kabul edilirken aktif politikalar ise; işgücü piyasasındaki aksaklıkları gidermeye, kişilerin işgücü piyasasına uyumunu desteklemeye, işsizlerin mesleki becerilerini geliştirmeye ve işgücü piyasasının etkinliğini artırmaya yönelik politikalar olarak kabul edilmektedir (Biçerli, 2005, s. 3-4).

1.5.1. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

Pasif işgücü politikaları işsizliği azaltmaktan ziyade işsizliğin neden olduğu olumsuz etkileri gidermeye yönelik uygulanan politiklardır. Bireylere işsiz kaldıkları dönemlerde bir gelir desteği sağlayarak bireylerin belli bir refah seviyesinde kalmalarını sağlayan pasif politikalar böylece işsizlere belli bir ekonomik güvence sağlamayı amaçlamaktadır. Gelişmekte olan ülkelere göre nazaran gelişmiş ülkelerde daha yoğun olarak uygulanan politiklardır (Işıl, ve diğerleri, 2018, s. 191).

Başlıca pasif işgücü piyasası politikaları; işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, çalışma paylaşımı, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, iş kaybı tazminatı ve ücret garanti fonu olarak sayılabilir.

1.5.1.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası, bir yerde çalışırken çalışma istek ve becerisine sahip olmasına rağmen herhangi bir kast ve kusuru olmaksızın işini kaybeden kişilere işsiz kaldıkları dönemdeki gelir kayıplarını telafi etmek amacıyla sigortacılık tekniği gereğince yapılan sigorta olarak tanımlanmaktadır. İşsizlik sigortası ödemeleri sayesinde, işsiz kalan bireylere en azından belli bir dönem boyunca gelir desteği sağlanarak işsizliğin neden olabileceği negatif etkilerin azaltılması ve kişilerin belli bir satın alma gücünün devam ettirilmesi amaçlanmaktadır (Işıl, ve diğerleri, 2018, s. 191).

1.5.1.2. İşsizlik Yardımı

İşsizlik yardımı, işsizlere asgari bir yaşam standardı sunmayı amaçlayan bir politika aracıdır. Genelde yoksul kişileri önceleyen ve bu kişilerin asgari bir refaha ulaşmasını amaçlayan işsizlik yardımı, hak sahiplerinin finansmana katkı sunmamaları ve tamamen kamu kaynakları ile yürütülmesi yönlerinden işsizlik sigortasından ayrılmaktadır. Bununla birlikte işsizlik sigortası belli bir dönem gelir desteği sunarken işsizlik yardımları muhtaçlık durumu devam ettikçe süren bir destek olabilmektedir. Bu nedenle işsizlik yardımı tutarlarının piyasa dengesini bozmayacak bir şekilde belirlenmesi önem arz etmektedir (Kocabaş & Canbey Özgüler, 2019, s. 280).

İşsizlik yardımı, bu yardımı alan işsizlerin çalışma istek ve arzusu içinde olmaları ve çalışabilir durumda olmaları yönleriyle sosyal yardımlardan ayrılmaktadır (Görmezöz, 2018, s. 31).

1.5.1.3. Çalışma Paylaşımı

Çalışma paylaşımı, işgücü piyasasındaki emek arzının azaltılması yoluyla işsizlikle mücadeleyi amaçlayan pasif politikalardan bir tanesini oluşturmaktadır. Bu politika pratikte iki farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır. İlki olan erken emeklilik uygulaması ile kişiler vaktinden önce emekli edilerek işsizlere iş alanları oluşturulmaktadır. İkinci uygulamada

ise çalışma sürelerinin kısaltılarak daha fazla kişinin istihdam edilmesi hedeflenmektedir (Biçerli, 2004, s. 59).

1.5.1.4. Kıdem ve İhbar Tazminatı

Kıdem ve ihbar tazminatı, işverenlerin işçileri kolayca işten çıkarmasını önlemek amacıyla uygulanan politikalardır. İşverenlerin, çalışanları belirli durumlar haricinden işten çıkarması durumunda bu kişilere tazminat ödeme esasına dayana bu politika sayesinde işverenlerin, çalışanlarını işten çıkarma isteklerinin azaltılması amaçlanmaktadır (Işıl, ve diğerleri, 2018, s. 193).

1.5.1.5. İş Kaybı Tazminatı

İş kaybı tazminatı, özelleştirme uygulamaları neticesinde işini kaybeden kişilere ödeme yapılması şeklinde uygulanan politikalardır. Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların; özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi veya tasfiyesi halinde bu kişilere mevcut kazanımlarına ek olarak gelir ve sosyal güvenlik destekleri sunan politikalardır (Işıl, ve diğerleri, 2018, s. 193).

1.5.1.6. Ücret Garanti Fonu

Ücret garanti fonu; hizmet akdine bağlı olarak çalışan sigortalı çalıştıran işverenlerin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, işverenin iflası, iflasın ertelenmesi gibi nedenlerle işverenin ödeme gücüne düştüğü hallerde çalışanların ücret alacaklarını karşılamak amacıyla oluşturulan bir uygulamadır (Küpeli, 2014).

1.5.2. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Aktif işgücü piyasası politikaları birbirini tamamlayan çok sayıda farklı araçtan oluşan bir kavramı ifade etmektedir. AİPP; devletçe uygulanan, işgücü arz edenlerin işgücü piyasasına girişini kolaylaştıran ve bunların piyasada kalmalarına katkı sunan her türlü politika ve aksiyon olarak tanımlanabilir (Işığışık & Emirgil, 2019, s. 217).

Geniş anlamda aktif işgücü piyasası politikaları; *“İşsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve arttırmak amacıyla iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırılmasının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş*

çeşitli meslek eğitimlerinin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünüdür.” şeklinde tanımlanmaktadır (Uşen, 2007, s. 66).

Aktif işgücü piyasası politikaları kavramının tarihi, İkinci Dünya Savaşı sonrasına dayanmaktadır. Her ne kadar savaş öncesi dönemde de mesleki eğitim ve istihdam oluşturma gibi politikalar uygulansa da bu politikalar aktif işgücü piyasası politikaları olarak telaffuz edilmemekteydi. Aktif işgücü piyasası politikaları kavramı İkinci Dünya Savaşı sonrasında tam istihdamın sağlanması ve enflasyonla mücadele çalışmaları kapsamında ilk kez İsveç'te kullanılan bir kavram olmuştur. *“1948 yılında iki İsveçli iktisatçı Gösta Rehn ve Rudolph Meidner ilk kez aktif istihdam politikalarını tam istihdam amacını gerçekleştirirken enflasyonu kontrol altında tutan sosyal demokrat bir strateji olarak tanımlamışlardır.”* (Biçerli, 2005, s. 1-2).

1960'lı yıllarda Avrupa'daki ülkelerde tam istihdamın sağlanmasına katkı sunmak, işgücü piyasasında yaşanan emek arzı yetersizliği ve ücret artış problemleri ile mücadele etmek adına kullanılan araçlardan biri de AİPP'ler olmuştur. Bu dönemdeki politikalar ile işsizlerin işgücü piyasasına uyumlarının sağlanması ve istihdamda olan kişilerin işgücü piyasası gereklerine göre hareket kabiliyetlerinin artırılması hedeflenmiştir. Bununla birlikte yabancı işgücünün entegrasyonun sağlanması hususu da AİPP'lerin kullanılma amaçlarından biri olmuştur (Kapar, 2005, s. 343).

1980 ve sonrasında yaşanan yüksek işsizliğin altında yatan nedenlerin, işgücünün değişen işgücü piyasası şartlarına yeterince uyum sağlayamaması ve nitelik olarak piyasa ihtiyaçlarını karşılayamaması olarak görülmüştür. Buradan hareketle AİPP'lere verilen önem artmış ve işsizlikle mücadelede öne çıkarılmaya başlanmıştır (Kapar, 2005, s. 344).

Aktif işgücü piyasası politikalarının, ülkede uygulanan diğer ekonomik ve sosyal politikalar ile uyumlu olarak uygulanması, ekonomi ve işgücü piyasasında yaşanan dalgalanma ve değişimlere göre belli bir esnekliğe sahip olması hiç şüphesiz ki politikaların etkinliğine önemli katkılar sağlayacaktır.

İşgücü piyasasında yaşanan problemlerin çözümüne katkıda bulunmak amacıyla kullanılan politikalar, olumlu etkilerinin yanı sıra olumsuz etkilere de sahip olabilmektedir. Ortaya çıkacak olumsuz etkilerin tahmin edilmesi ve politikaların bu çerçevede revize edilmesi politikaların etkinliğinin artırılması noktasında önemli bir rol oynayacaktır. Bu kapsamda

aktif işgücü piyasası politikalarının başlıca olumsuz etkilerine kısaca değinmek faydalı olacaktır.

Kilitlenme etkisi, yüksek işsizlik nedeniyle bölgeden göç etmesi beklenen kişilerin aktif politikalara katılmaları nedeniyle işsizliğin yüksek olduğu bölgede kalmaya devam etmeleri uzun süreli işsiz duruma düşmelerine ve uzun süreli gelir kayıpları yaşamalarına neden olan etkidir. Aktif programlara katılan bireylerin iş aramak için daha az zamana sahip olmaları ve başka bölgelere göç etmemeleri gibi hususlar emek hareketliliğinde de kısıtlayıcı bir rol oynamaktadır (Biçerli, 2005, s. 5).

İkame etkisi, özellikle sübvansiyon şeklinde uygulanan aktif politikalar neticesinde asıl istihdam edilmesi gerek kişi yerine sübvansiyon edilen kişilerin istihdam edilmesi durumunda ortaya çıkan etkidir. Sübvansiyonun işveren açısından maliyet azaltıcı bir unsuru olması nedeniyle işveren asıl istihdam etmesi gereken veya istihdamda olan kişi yerine sübvansiyon kapsamındaki kişiyi istihdam etmesi neticesinde toplam istihdamın değişmemesi durumunun nedeni ikame etkisi olarak nitelendirilmektedir (Bayrakdar, 2019, s. 346).

Etkinlik kaybı, herhangi aktif politika uygulanmasa bile kendiliğinden istihdama dâhil olabilecek kişi ya da grupların aktif programlar kapsamına alınıp belli bir kaynak harcanarak istihdama dahil edilmesi durumunda yaşanan etkinsizliktir. Bilindiği üzere iktisadi kaynaklar sınırlı olup sınırsız ihtiyaçlar karşısında maksimum faydayı sağlayacak şekilde dağılması gerekmektedir. Aktif politikalarda, kendiliğinde istihdamda olabilecek bireylerin hedef grup olarak seçilmesi ve bu kişilere harcama yapılması kaynak dağılımı açısından etkin olmayan bir durum oluşturarak kaynak israfına neden olacaktır (Yavuz, 2017, s. 504).

Çalışmanın bu kısmında literatürde çokça karşılaşılan aktif işgücü piyasası araçlarını neler olduğuna ve bu araçların hedef gruplarına ve amaçlarına değinilecektir.

1.5.2.1. Mesleki Eğitim Programları

Mesleki eğitim programları, bireylerin istihdam edilebilirlik seviyelerini yükseltmek amacıyla nitelik artırma odaklı olarak uygulanan programlardır.

Mesleki eğitim programları sadece işsizlerin istihdamına katkı sunma amacını değil istihdamda olup işini kaybetme ihtimali olan kişilerin niteliklerinin artırma ve bu sayede kişilere hareket kabiliyeti kazandırma amaçlarını da içerisinde barındırabilmektedir. Yapısal

işsizlikle mücadelede önemli bir araç olan mesleki eğitim programları, piyasa ihtiyaçlarına göre işgücü yetiştirilmesi ile işgücünün, değişen ve dönüşen şartlara uyum sağlaması yönleri ile piyasayı desteklemeyi hedefleyen bir araç olarak görülmektedir (Biçerli, 2005, s. 8).

1.5.2.2. Girişimcilik Destek Programları

Aktif işgücü piyasası politikaları, sadece işverene bağlı olarak istihdam edilmeyi destekleyen araçları değil kişilerin kendi işlerini kurmalarını destekleyen ve bu sayede kişileri istihdama kazandırmayı amaçlayan araçları da kapsamaktadır.

Girişimcilik destek programları, sadece mali bir destek sağlamakla kalmayıp kişilere girişimcilik hakkında eğitim verilmesi ve danışmanlık hizmeti sunulması gibi birçok desteği de içerisinde barındırmaktadır. Programlar sayesinde hem desteklenen kişilerin hem de girişimcilik sonucu oluşacak yeni istihdam alanları sayesinde başka kişilerin istihdam edilmesi hedeflenmektedir (Işıl, ve diğerleri, 2018, s. 188-189).

1.5.2.3. Kamunun Eşleştirme ve Danışmanlık Hizmetleri

İşgücü piyasası özelliklerinde bahsedildiği gibi piyasadaki taraflar eksik bilgiye sahiptirler. Özellikle emek arz eden tarafta olan işçiler bu konuda daha dezavantajlı bir konumdadır. Bununla birlikte emek arzının heterojen bir özellik taşıması işsizler ile açık işlerin piyasada kendiliğinden eşleşmesini zorlaştırmaktadır.

Bu problemle mücadelede kullanılan araçlardan biri olan eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri; işsizlerin kendilerine uygun işlere yönlendirilmesini sağlayarak bunların iş arama süresini mümkün oldukça kısaltmayı amaçlayan, işsizlere işgücü piyasasını tanıtıcı aktiviteleri içerisinde barındıran ve iş arama becerisini geliştirmeyi hedefleyen politikalar bütünü olarak ifade edilebilir (Işıl, ve diğerleri, 2018).

1.5.2.4. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Ücret ve istihdam sübvansiyonları genelde işgücü piyasası açısından dezavantajlı konumda olduğu değerlendirilen grupların istihdamını desteklemek amacıyla ve işverenlerin istihdam maliyetlerini azaltma yoluyla uygulamaya konulan programlardır. Talep yönlü olarak uygulanan bu programlar esas olarak, belirlenen politika gruplarından olan işsizleri istihdam edene özel sektör işverenlerine mali bir destek sunmayı amaçlamaktadır.

Bu politika esas olarak işçiye ödenen ücret tutarında bir azalmaya sebebiyet vermeyecek şekilde kişilerin işverene maliyetlerini azaltmayı bu sayede kişileri istihdama kazandırmayı amaçlamaktadır. Vergi indirimleri, sigorta prim destekleri ve ücret sübvansiyonları gibi mali destekler şeklinde karşımıza çıkan politika sağladığı finansal kolaylıklar sayesinde işverenlerin aslında istihdam etmekte gönülsüz oldukları düşük beceri ve verimliliğe sahip kişileri istihdam etmelerini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu sayede istihdamında zorluk çekilen kişiler, sunulan desteklerle istihdama dâhil edilmektedir (Uşen, 2007, s. 72-73).

1.5.2.5. Doğrudan Kamu Sektörü İstihdamı

Bu politika; işgücü piyasasında en dezavantajlı konumda olan işsizlerin istihdam edilebilirliklerini artırmak ve bu kişilere çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırmak adına doğrudan kamu eliyle geçici işler oluşturularak kişilerin kalıcı istihdama geçişine katkı sunmayı amaçlamaktadır (Kluve, 2016).

Aktif işgücü piyasası politika araçları arasında yüksek maliyetli politikalardan biri olan kamunun doğrudan istihdam yaratma politikası; kamu kurumları ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarca oluşturulan ve özel sektörde olan işlerin yerini almayacak şekilde yaratılan yeni ve geçici işler sayesinde iş bulma ihtimali oldukça düşük olan kişileri istihdama kazandırmayı amaçlamaktadır (Kluve, 2016).

Bu çalışmada incelenecek olan toplum yararına programlar aktif politikalar altında yer alan kamuda doğrudan geçici istihdam oluşturma politikasının pratikteki karşılığı olması nedeniyle bu olgunun biraz daha detaylı olarak incelenmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

1.6. KAMUNUN DOĞRUDAN GEÇİCİ İSTİHDAM OLUŞTURMA OLGUSU

Politika yapıcılarının; yaşanan dönem, ekonomik gelişme ve sosyal devlet anlayışındaki farklılık gibi nedenlerle piyasalara müdahale tutumları değişkenlik göstermektedir. 1929 yılında ABD’de ortaya çıkan ve büyük buhran olarak da adlarında ekonomik kriz tüm dünyayı etkisi altına almış ve hâkim ekonomi anlayışında ciddi değişikliklere gidilmesi sonucunu beraberinde getirmiştir. 1929 krizi öncesi ekonomide hâkim olan klasik iktisat anlayışı, piyasalarda oluşan dengesizliklerin geçici olduğu ve piyasaların kendi kendine tekrar dengeye geleceği varsayımından hareketle piyasalara müdahale etmenin gereksiz

olduğu kabulüne dayanmaktadır. Ancak yaşanan kriz sonrası piyasalarda oluşan dengesizliklerin, dengelenmeye yönelik hareketin aksine daha kötüye gitmesi ve olumsuzlukların derinleşmesi ekonomide var olan hâkim anlayışın değişmesine neden olmuştur (Erikli & Bayat, 2016, s. 78).

1929 yılından yaşanan krizle birlikte ön plana çıkmaya başlayan ve özellikle birinci dünya savaşının sona ermesi ile etkisini artıran Keynesyen anlayış, piyasaların ekonomik istikrara ancak devlet müdahalesi ile ulaşabileceğini savunmaktadır. Keynesyen teori; ekonomik büyüme ve kalkınmada, gelir dağılımında adaletin sağlanması, çalışma koşullarının iyileştirilmesinde piyasaların kendi başına başarılı olamayacağı ve dolayısıyla istikrarın sağlanması adına devletin piyasada düzenleyici ve denetleyici bir rolle yer alması esasına dayanmaktadır. Devletlerin; bütçe, vergi, kamu harcamaları ve borçlanmadan oluşan maliye politikası araçları ile piyasaya müdahale etmesi ve krizlerin negatif etkilerine en aza indirerek ekonomik istikrarı sağlamaya katkı sunması bu teorinin temellerinden birini oluşurmaktadır (şen, Tabar, & Tokatlıoğlu, 2018, s. 3).

Keynesyen teori ile birlikte, işgücü piyasasındaki dengesizlikleri giderme adına uygulanan politikalar içerisinde kamuda doğrudan istihdam oluşturma politikası da etkisini artırmıştır.

Gelişen sosyal devlet anlayışı ve uzun süreli işsiz sayısındaki artış 1980’li yıllardan sonra kamuda doğrudan istihdam oluşturma aracının daha sık bir şekilde kullanılma sonucunu da beraberinde getirmiştir (Işığıçok, 2018).

Altyapının oluşturulması ve yenilenmesi, çevre düzenlemelerinin yapılması, kamusal alanların bakım ve onarımı, kamu hizmetlerinin desteklenmesine yönelik hizmetler gibi alanlarda oluşturulacak yeni ve geçici işler aracılığıyla işsizleri geçici olarak istihdam etme esasına dayanan kamuda doğrudan istihdam yaratma aracı, özellikle ekonominin durgunluk veya gerileme dönemlerinde kullanılabilecek bir müdahale aracı olarak da görülebilir (Işığıçok, 2018).

Ayrıca sağlanan geçici istihdam desteğiyle; işsizliğin bireyler ve toplum üzerinde oluşturacağı ekonomik ve sosyal negatif etkilerin azaltılması, bu kişilerin sosyal dışlanmasının önlenmesi, sunulan gelir destekleri sayesinde kişilerin belli bir satın alma gücüne dolayısıyla belli bir refaha ulaştırılması amaçlanmaktadır.

Kamuda doğrudan geçici istihdam oluşturma politikası, Türkiye pratiğinde toplum yararına programlar adı altında kendisine yer bulmuştur.

1.7. TOPLUM YARARINA PROGRAMLAR

Kamuda doğrudan geçici istihdam oluşturma aracı, uygulamada farklı isimlerle karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası literatürde bu politikaya karşılık kamu çalışmaları (public works) ve kamu istihdam programları (public employment programmes) gibi farklı kavramlar kullanılmasına karşın tez içerisindeki yeknesaklığın sağlanması adına bir isim üzerinden gidilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmiştir. Bu kapsamda politikanın pratikteki karşılığı olarak, Türkiye uygulamasında kullanılan toplum yararına programlar ismi kullanılacaktır.

TYP, istihdamı artırmak ve kamu yararına olan fiziksel veya sosyal bir ürün üretmek amacıyla devlet ya da devlet adına hareket eden bir kurum/kuruluş tarafından emek karşılık olarak yapılan her türlü nakdi ve aynı ödeme aktiviteleri içinde barındıran programlar olarak tanımlanabilir. TYP'lerin temel amacı iş bulamayan kişileri, önceden belirlenmiş bir ücret karşılığında kamu hizmeti/malı üretiminde geçici istihdam ederek bu kişilerin ekonomik ve sosyal yönden desteklenmesini sağlamaktır (McCord A. , 2008).

1.7.1. TYP'lerin Tarihçesi

Kamuda doğrudan geçici istihdam oluşturma olgusu başlığında da açıklandığı üzere toplum yararına programlar, Keynesyen teori ile birlikte gelişen müdahaleci anlayışın bir parçası olarak yavaş yavaş ön plana çıkmaya başlamıştır.

Krizlere yanıt olarak uygulanan en bilenen toplum yararına çalışma programı örneği, 1929 krizini ardından ABD'de *New Deal* politikaları çerçevesinden uygulanan programlar olmuştur (Kalman, 2015, s. 46).

Bu programlardan birisi olan Tennessee Vadi Projesi, yoksul bir bölgeden geçen Tennessee Nehri üzerine kurulacak hidroelektrik santralleri sayesinde hem istihdam oluşturmaya hem de bölgenin kalkınmasına destek olmayı amaçlamıştır. Proje, hidroelektrik santrali inşasının emek yoğun tekniklerle yapılması suretiyle daha fazla istihdam yaratılmasını ve bu sayede bölgedeki yoksul kesime destek sağlamayı hedeflemiştir. Proje ile yoksulluğu azaltma, elektrik üretimini artırma ve bölgenin gelişimine katkı sunma noktasında önemli kazanımlar

elde edilmiş ve işsizlikle mücadeleye önemli katkılar sunulmuştur (Erikli & Bayat, 2016, s. 80-85).

1960'lı yıllardan sonra farklı gelişmişlik seviyesine sahip birçok ülke farklı amaçlarla toplum yararına programları uygulamaya başlamıştır. Programlar; işsizlik ve yoksullukla mücadele etme, kamu malının/hizmetinin üretimine katkı sunma ve ekonomik faaliyetleri artırma gibi özellikleri hasebiyle zamanla daha çok uygulama alanı bulmuştur (Dörtlemmez, 2019).

1970'li yıllarda yaşanan petrol şokları, işsizlik soruna odaklanmayı daha öncelikli hale getirmiş ve aktif politikalara yönelimi artırmıştır. Bu kapsamda gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke; işgücü piyasasına işlerlik kazandırmak, işsizlikle mücadele etmek ve istihdamı artırmak amacıyla bu politikaları kullanmıştır (Yavuz, 2017, s. 499).

1990'lı yıllardan Arjantin, Şili, Meksika ve Güney Kore gibi ülkeler yaşadıkları ekonomik krizlerin etkilerini azaltmak amacıyla makroekonomik şoklara karşı TYP'leri bir araç olarak kullanmışlardır (Kalman, 2015, s. 47).

2008 yılında dünyada yaşanan finansal krizin etkisini giderme noktasında TYP'ler, yine başvurulan politika araçlarından birisini oluşturmuştur. Letonya yaşanan krizden sonra 2009 yılında krizin etkilerini azaltma adına toplum yararına programları uygulamaya başlamıştır (Kalman, 2015, s. 49).

Günümüzde de yoksulluğun azaltılması, yapısal ve geçici işsizlikle mücadele, kamu hizmetlerini desteklenmesi ve makroekonomik şokların etkilerinin azaltılması maksadıyla programların uygulanmasına devam edilmektedir (Kalman, 2015) (McCord, Lieuw-Kie-Song, Tsukamoto, Tessem, & Donnges, 2021).

1.7.2. TYP'lerin Uygulanma Gerekçeleri

TYP'ler ekonominin talep tarafını destekleyen büyük ölçekli programlardır. Genellikle kısa vadeli programlar olup tarihsel olarak, daha önce iş deneyimi olan kişilere yönelik düzenlenmiştir. Yakın geçmişte esas olarak iki farklı TYP türünün kullanıldığı söylenebilir. Birincisi işsizlik yardımı ve sosyal yardım sistemlerinin yeterince gelişmediği düşük gelirli ülkelerde işsizleri yoksulluğa karşı korumak amacıyla bir sosyal yardım aracı olarak kullanılmasıdır. İkincisi ise genellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tercih ettiği ve

kriz veya acil durumların ardından bu durumların etkilerini gidermeye yönelik kullanılan programlardır (Lodemel, 2012).

TYP'ler; ekonomik kriz, deprem, doğal afet gibi ani olayların etkilerinin giderilmesi ve yoksulluğun azaltılması gibi amaçları içerisinde barındırabilmektedir. Ani şoklar karşısında hızlıca uygulamaya konulabilen bu programlar etkili bir mücadele aracı olarak kullanılabilir (Lodemel, 2012).

Düşük gelirli ülkeler programları esas olarak yoksulluk ve işsizlikle mücadele aracı olarak kullanmaktadır. Yüksek gelirli ülkeler ise TYP'leri, sosyal yardım alabilmeyi kamu yararına bir hizmette bulunma şartına bağlayan sistemin (workfare) bir parçası olarak kullanmaktadır. Bu sistemde yararlanıcıların sosyal yardım alabilmeleri, ücretsiz veya çok düşük ücretlerle kamu yararına bir hizmette bulunma gibi şartlara bağlanabilmektedir. Ayrıca bu ülkeler programları ekonomik kriz, doğal afet ve yüksek işsizlik gibi makroekonomik şoklara yanıt olarak da kullanmaktadır (Kalman, 2015).

2013 yılından yayımlanan bir Dünya Bankası raporu toplum yararına programların birincil amaçlarını dört başlık altında ele almıştır. Ancak programlar, bu sınıflandırmanın tamamını veya bir kısmını hedefleyebileceği gibi, sınıflandırmada yer almayan özel amaçları da taşıyabilirler. Ayrıca bir program, sayılan birincil amaçlardan birden fazlasını içerebileceği gibi kendi özel bir amacı da hedefleyebilir. Söz konusu raporda programların amaçları; istihdama geçişte köprü olma, olağanüstü durumların etkilerini giderme, hane halklarına özgü şoklarla mücadele ve yoksullukla mücadele olarak sayılmıştır (Subbarao, Ninno, Andrews, & Alas, 2013).

1.7.2.1. İstihdama Geçişte Köprü Olma

Bu tür programlar eğitimi ön plana alarak işsizleri özellikle de dezavantajlı konumda olanları kalıcı istihdam ile buluşturmayı amaçlamaktadır. Buradaki amaç başka birinin yanında istihdam edilme olabileceği gibi kendi işini kurma şeklinde de olabilmektedir. Bazı programlarda, katılımcılara ödenen ücretin bir kısmı zorunlu tasarruf olarak kesilerek yeni mikro girişimcilerin desteklenmesinde kullanılmaktadır. Programda verilen eğitimlerle kişilerin düzenli istihdama geçişte gereken beceri eğitimlerini almaları amaçlanmaktadır (Subbarao, Ninno, Andrews, & Alas, 2013).

1.7.2.2. Olağanüstü Durumların Etkilerini Azaltma

Bu tür programlar, gerek doğal afet gerekse de ekonomik kriz gibi ani bir şok yaşanması durumunda yoksul kişilere gelir desteği sağlayarak şokun oluşturduğu negatif etkileri azaltmayı ve bölgedeki kamu hizmetlerini desteklemeyi amaçlamaktadır. Sağlanan gelir destekleriyle, yoksul hanelerin belli bir seviyede tüketim yapabilmelerine imkân sağlanmaktadır. Genel olarak yaşanan şokların hemen ardında yoğun bir şekilde uygulamaya konulan programlar şokun etkilerinin azalması ile birlikte azaltılmaya çalışılır. 1997’de Batı Asya’da 2002’de Latin Amerika’da yaşanan ekonomik krizlerden sonra uygulanan programlar bu türe örnek olarak gösterilebilecektir (Subbarao, Ninno, Andrews, & Alas, 2013).

1.7.2.3. Hanelerin Kendine Özgü Problemleri ile Mücadele

Bir bölgede bulunan hane halkları kendine özgü problemlere sahip olabilmektedir. Bu durumda hanelere son çare olarak belirli sayıda istihdam hakkı tanınarak program düzenlenebilmekte ve bu şoklara karşı mücadeleleri desteklenmektedir. Programlar, hane halkının hastalık veya başka bir nedenden dolayı bir şoka maruz kaldığında tanınan istihdam hakkını kullanarak bu şokun üstesinden gelmelerine yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bu tür programlardaki amaç her ne kadar yoksullukla mücadele olmasa da yararlanıcıların büyük bir kısmının yoksullardan oluşması durumunda bu amaca hizmet edecektir (Subbarao, Ninno, Andrews, & Alas, 2013).

İşsizlik sigortası sistemlerinin olmadığı veya yeterince gelişmediği ülkelerde bu işlevi TYP’lerin gördüğü söylenebilir. Yasal olarak belirlenmiş asgari ücret ve garanti edilen istihdam gün sayısı sayesinde bir şoka maruz kalan haneler/bireyler programlara istedikleri zaman girerek şokun etkilerini azaltmayı amaçlarlar. Örneğin Güney ve Doğu Afrika’da programlar, HIV/AIDS’in ortaya çıkardığı güçlükleri karşılayacak şekilde uyarlanmıştır (Subbarao, Ninno, Andrews, & Alas, 2013).

1.7.2.4. Yoksullukla Mücadele

Bazı TYP’ler özel olarak yoksullukla mücadele için tasarlanmıştır. Yoksul hanelere bir gelir desteği sunarak bu kişilerin belli bir düzeyde tüketim yapmasına olanak sağlamak bu sayede de yoksullukla mücadeleyi amaç edinen programlardır. Bu programlar, belli coğrafyaları

veya yoksulluk sınırının altında yer alan belli grupları hedeflemektedir. Bu tip programları uygulayan ülkelerde yılın her döneminde başlayan programlara denk gelmek mümkündür. (Subbarao, Ninno, Andrews, & Alas, 2013)

Programlar ülkedeki vergilendirme yapısının ileri olması durumunda genel vergilerle finanse edilir. Bu durum gelirin yeniden dağıtımına da katkı sunar. Özellikle programların yoksulların yaşadığı bölgedeki kamusal altyapı ve hizmetlerin geliştirilmesine katkı sunması durumunda gelirin yeniden dağıtımını etkisi daha da güçlenir (Subbarao, Ninno, Andrews, & Alas, 2013).

Bangladeş ve Etiyopya’da düzenlenen programlar esas olarak bu amaca hizmet etmek üzere tasarlanmıştır. Yoksullukla mücadelede kullanılan bu programlarda katılımcılara nakdi ödemeler yapılmak birlikte buğday gibi aynı ödemeler de yapılabilmektedir. Bangladeş’te 2001 ve 2005 yılları arasında bir programda katılımcılara nakdi ödemelerin yanı sıra aynı ödeme olarak buğday da verilmiştir (Subbarao, Ninno, Andrews, & Alas, 2013).

TYP’ler hem sayılan amaçlara ulaşmak hem de kamusal mal ve hizmet üretime katkı sunmak amacıyla yeni iş fırsatları yaratma esasına dayanmaktadır. Yaratılan yeni işlerin;

- Yol, köprü, kanalizasyon, içme suyu sağlama gibi altyapı hizmetlerinin bakımı, onarımı, geliştirilmesi veya yeniden inşasına katkı sunma,
- Çevresel ve tarımsal konuları içeren çevre yönetimi, sulama, ağaçlandırma gibi hizmetleri sağlama,
- Sosyal hizmetlerin yürütülmesine katkı sunma,

gibi amaçlara hizmet etmesi programların önemli hedeflerinden birini oluşturmaktadır.

1.7.3. TYP’lerin Sınıflandırılması

A.McCord dünya çapında farklı özelliklere sahip 200’den fazla programı inceleyerek TYP’leri dört geniş grupta sınıflandırmıştır (McCord A. , 2008).

Kısa Süreli Programlar

İşsizlere kısa süreli bir istihdam sunan bu tür programlar doğal afetler veya ekonomik krizler sonucu piyasalarda oluşan geçici aksamaların negatif etkilerini en aza indirmeyi amaçlayan programlardır. Yaşanan şokların ardından piyasada oluşan işsizlik ve satın alma gücünün

düşmesi gibi etkileri gidermeye yönelik olan programlar, temelde istihdamı artırmayı ve kişilere tüketim harcamalarını karşılayacak bir gelir desteği sunmayı amaçlamaktadır. Bangladeş ve diğer Güney Asya ülkeleri bu tür programları, doğal afetlerden kaynaklı şoklara karşı sıklıkla kullanmaktadır. Endonezya’da uygulanan Padat Karya programı ekonomik şoklara karşı kullanılan TYP türüne bir örnektir.

İstihdam Garantisi Sunabilen Büyük Ölçekli Programlar

Kronik ve sürekli artan işsizlik ve buna bağlı oluşan yoksullukla mücadelede kullanılan kapsamlı istihdam politikaları içeren TYP türüdür. Bu tür programlar, kamu istihdam seçeneği olmadığı takdirde işsiz kalacak kişilere sürekli veya tekrar eden dönemlerde kamu istihdam seçeneği sunmakta ve bu durum programların ciddi maliyetlere ulaşmasına neden olmaktadır. 1930’lu yıllarda ABD’de uygulanan New Deal Programları bu türün önemli örneklerinden biridir. Bu programlar hem makroekonomik kalkınmayı hem de sürekli gelir transferleri ile yoksul kesimleri desteklemeyi amaçlamaktadır.

Altyapı Harcamalarının Emek Yoğun Olduğu Programlar

Kamu mallarının üretilmesinde emek-yoğun teknikler benimseyerek daha fazla emeğin kullanılmasını ve bu sayede oluşan yeni işlerde daha fazla kişiyi istihdam edilmesini amaçlayan programlardır. Bu tür programlarda birinci amaç, kamu malının üretim aşamasında emek-yoğun teknikler kullanarak toplam istihdam düzeyinde bir artış sağlanmasıdır. Tabii bu amacın yanında sağlanan gelir destekleri ile bir sosyal koruma sağlanması hususu da göz ardı edilmemelidir. Bu türün önemli bir örneği ILO’nun Employment-Intensive Investment Programme (EIIP) adı altında düzenlenmesini desteklediği emek-yoğun istihdam programlarıdır.

İstihdam Edilebilirliği Artıran Programlar

İşsizliğin temel nedenin kişilerin niteliklerindeki eksikliklerden kaynaklandığının kabul edildiği bu tür programlar, işsizleri çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırma ve beceri geliştirme noktasında destekleyerek istihdam edilebilirliklerini artırmayı amaçlamaktadır. Bu bakış açısıyla uygulanan programların daha fazla AİPP özelliği sergilediği görülmektedir. Bu tür programlar OECD ülkelerinde geçici işsizlik durumlarında başvurulan bir politika aracı olmuştur (McCord A. , 2008).

Görüldüğü üzere her ne kadar programlar farklı sınıflandırılrsa da işgücü piyasası açısından dezavantajlı konumda olan kişileri hedeflemeleri, kişilere belli bir gelir transferi sunarak satın alma gücünü korucuyu tedbirler içermesi ve kamusal mal ve hizmet üretimine katkı sunması yönleriyle benzerlik taşımaktadır.

1.8. AKTİVASYON POLİTİKALARI

Aktivasyon politikaları; sosyal yardım alan kişilerin herhangi bir çaba göstermeden bu yardımları almaya devam etmeleri durumunda çalışma alışkanlık ve disiplinini kaybedebilecekleri, istihdam edilebilirliklerinin azalacağı ve iş arama aktivitelerinden uzak kalacakları endişelerinden doğan ve bu kişileri tekrar işgücü piyasasına kazandırmayı amaçlayan politikalar olarak tanımlanmaktadır. İlk olarak ABD’de olarak ortaya çıkmış olan bu kavram zamanla Avrupa’da popüler olmuştur (Lodemel, 2012).

Bu politikalar kapsamında sosyal yardım alan bireylerin, bu yardımı almaya devam edebilmeleri, kendilerini işgücü piyasasına kazandıracığı düşünülen yükümlülükleri yerine getirme şartlarına bağlanabileceği gibi sosyalleşme faaliyetlerine katılma ve kamusal hizmetlerin ve/veya malların üretimine katkı sunmaları gerekliliğine de dayanabilmektedir (Daguerre, 2010).

Bu programlar genelde işsizliğin talep eksikliğinde ve ekonomik yetersizliklerden değil de kişilerin iş bulma ve nitelikleri artıracak girişimlere kayıtsız kalmalarında kaynakladığı esasına dayanır. Bu nedenlerle kişilere sosyal yardım verilebilmesi, bu kişilerin istihdama geçişlerine katkı sunulacağı düşünülen aksiyonlarda bulunma şartına bağlanmaktadır (Daguerre, 2010).

Bu aktivasyon politikalarından birisi de yardım alan kişilerin, kamuda doğrudan geçici istihdam yaratma politikası kapsamında oluşturulan yeni işlerde çalıştırılmasıdır. Bu yöntemle kişilerin geçici bir süre de olsa işgücü piyasasında olmayı deneyimlemeleri, çalışma alışkanlık ve disiplini kazanmaları, istihdam edilebilirliklerinin artırılması ve bu sayede işgücü piyasasında aktif bir şekilde yer almalarının sağlanması amaçlanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

ÜLKE UYGULAMALARI

Bu bölümde, toplum yararına programların farklı gelişmişlik seviyelerine sahip ülkelerde farklı birincil amaçlar kapsamında nasıl uygulandığının anlaşılması adına üç ülke uygulamasına yer verilecektir. Güney Afrika gelişmekte olan ülkelerde programların nasıl uygulandığının anlaşılması adına çalışma kapsamına alınmıştır. Almanya, düzenlenen programların işsizlik yardımının şartlı bir uygulaması olarak öne çıkması ve işgücü piyasası açısından en kırılgan grupları hedeflemesi yönleriyle bu çalışmada incelenen ülkeler arasına dâhil edilmiştir. Bununla birlikte kamu istihdam hizmetlerini sunma noktasında başarılı olan ve bu konuda birçok ülkeye örnek olan Almanya'nın bu çalışmada yer almasının faydalı olacağı değerlendirilmiştir. Hindistan, programların uygulamasında uzun bir geçmişe sahip olması ve dünyadaki en büyük TYP örneği olarak kabul edilmesi yönüyle çalışma kapsamında incelenen ülkelerden biri olmuştur.

2.1. GÜNEY AFRİKA

2.1.1. Genel Bilgiler

Güney Afrika Cumhuriyeti 2021 yılı verilerine göre yüzde 51,1'i erkek ve yüzde 48,9'u kadın olmak üzere yaklaşık 60 milyonluk bir nüfusa sahiptir (South African Government, 2023).

Ülkedeki işsizlik oranı 2022 verilerine göre yüzde 29,8 olarak gerçekleşmiştir. Erkeklerde bu oran yüzde 28,4 iken kadınlarda ise yüzde 31,4'tür. Genç işsizlik oranı ise yaklaşık yüzde 51,5'tir (ILO.Stat, 2023a).

Güney Afrika'daki TYP; programlar kapsamında ciddi sayıda iş yaratılması, programların güçlü ve zayıf yönlerini tespit etmek amacıyla programların başından itibaren izleme ve değerlendirme faaliyetleri yürütülmesi, programların belli bir plan çerçevesinde uygulanması ve eğitimi programların önemli bir parçası olarak kabul edilmesi yönleriyle bu çalışmada incelenen ülkeler arasına dâhil edilmiştir.

Güney Afrika'daki ilk TYP örneği, ülkedeki istihdam yaratma çabalarının bir sonucu olarak The National Public Works Programme (NPWP)/Ulusal Toplum Yararına Program adı altında 1994 yılında düzenlenmiştir. Program, iki önemli amacı içerisinde barındırmaktaydı. Birincisi yoksullara hızlı ve gözle görülebilir bir ilerlemeyi sağlayacak yardımlarda bulunmak ve kalkınma için gerekli kamusal kapasitenin geliştirilmesiydi. İkincisi ise kamu harcamalarının emek-yoğun tekniklerle altyapı harcamalarına yönlendirilmesini sağlamaktı (Republic of South Africa The Department of Public Works, 2004).

2002 yılında Division of Revenue Act/Gelir Bölüşümü Yasası ile emek-yoğun işlerin uygulanmasına yönelik temel hususlar, çalışma mevzuatında kendisine yer bulmuştur. Böylece daha büyük çapta TYP düzenlenebilmesine zemin hazırlanmıştır. O zamandan beri, TYP'ler Güney Afrika'da hem yoksullukla hem de işsizlikle mücadelede önemli bir araç olmaya başlamıştır (Republic of South Africa The Department of Public Works, 2004) (McCord A. , 2004)

Güney Afrika'daki genel ekonomik büyümeye rağmen yoksulluk ve işsizlik ülkede çözüm bekleyen ciddi problemler olarak varlıklarını sürdürmektedir. Yaşanan bu problemlere bir çözüm olarak Güney Afrika hükümeti 2004 yılında Expanded Public Works Programme (EPWP)/Genişletilmiş Toplum Yararına Program adı altında bir programı uygulamaya başlamıştır. Söz konusu program aşağıdaki başlıkta detaylı bir şekilde incelenecektir (ILO, 2018)

2.1.2. Programa İlişkin Bilgiler

Ülkede düzenlenen programlar 5 yıllık planlar dâhilinde uygulanmaktadır. 2004-2009 yılları birinci dönem planı, 2009-2014 yılları ikinci dönem planı ve 2014-2019 yılları üçüncü dönem planı çerçevesinde uygulanmıştır. Programlar, son olarak 2019-2024 yıllarını kapsayan dördüncü dönem planı çerçevesinde uygulanmaya devam etmektedir (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2019).

Programların dördüncü dönemine ilişkin ortaya konan belgede programlar; emek-yoğun kamu işleri yaratarak işsizliğin ve yoksulluğun azaltılması yoluyla kalkınmanın sağlanmasına katkı sunan ve hükümet tarafından finanse edilen orta ve uzun vadeli programlar olarak tanımlanmıştır (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2019).

Program kapsamında kişilerin kalıcı istihdama geçişini kolaylaştıracağı düşünülen eğitimler de verilmektedir (ILO, 2018).

Eğitim, programların önemli bir bileşenidir. Her ne kadar eğitim süresinin ve çeşitliliğinin artırılması istense de Güney Afrika’da akredite edilmiş eğitimler maliyetlidir. Bu nedenlerle eğitimin, programların önemli bir bileşeni olmaya devam edeceği bildirilmiş ancak zorunlu olmayacağı vurgulanmış ve program bütçelerinin imkân verdiği ölçüde eğitimlerin uygulanmaya devam edeceği belirtilmiştir. Programlarda verilen eğitimler proje faaliyet alanı ile uyumlu olmalıdır. Bu eğitimler beceri eğitimi ve mesleki eğitim şeklinde de olabilmektedir (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2019).

Programlar, maliyet etkinliğini sağlanması adına yerel hükümet birimleri aracılığıyla uygulanmaktadır. Ulusal ve yerel hükümetle birlikte belediyeler de bütçelerinin bir kısmını program düzenlenebilmesine yönelik işlemlere tahsis etmektedirler (ILO, 2018).

Programların koordinasyonu kabine tarafından yetkilendirilen bir bakanlık tarafından sağlanmaktadır. Programların diğer ekonomi politikaları uyumlu ve birbirini destekleyici olacak şekilde yürütülmesi esastır (ILO, 2018).

İşsiz olma, 16 yaşından büyük olma, programların uygulanacağı bölgede ikamet etme, sunulan işi yapmaya istekli ve hazır olma gibi şartlar kişilerin programlara katılım için sağlaması gereken başlıca şartlardır (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2019).

En dezavantajlı grupların programlara katılımını sağlamak amacıyla toplam kontenjanın belli bir yüzdesi seçilen gruplara ayrılmaktadır. Genel olarak programlarda; %60 kadın, %55 genç (16-35 yaş) ve %2 engelli birey hedefleri bulunmaktadır. Bu oranların belirlenmesinde ülkedeki işsizliğin demografik dağılımı önem arz etmektedir. Zira ülkede genç işsizliğin yüksek olması gençlere yönelik bir oran belirlenmesi adımı da beraberinde getirmiştir (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2019, s. 28).

Katılımcıların belirlenmesine yönelik şartların ve hedefleme yöntemlerinin açık, basit, adil ve şeffaf olması programların başarısı ve saygınlığı için gerekli hususlardandır. Bununla birlikte program katılımcılarının kolay uygulanabilir, maliyet ve zaman açısından etkin yöntemlerle belirlenmesi de son derece önemlidir.

Katılımcılar üç temel yöntemle belirlenmektedir. Bunlardan ilki coğrafi hedefleme yöntemidir. Bu yöntemde programlar mümkün oldukça yoksul kesimin bulunduğu bölgelerde uygulanmakta ve o bölge insanına iş fırsatı sunmayı amaçlamaktadır. İkinci yöntem ücret ayarlamaları yöntemidir. Bu yöntemle, program ücreti piyasa ücretinin altında belirlenerek gerçekten ihtiyacı olan kişileri programa çekilmesi ve ücreti düşük bulan kişiler kendiliğinden programın hedef kitlesi dışına çıkması beklenmektedir. Üçüncü yöntem ise özel olarak belirlenen bir kesimin tamamına iş fırsatı sunmak şeklindedir (ILO, 2018).

Programlar; alt yapı sektörü, çevre ve kültür sektörü, sosyal hizmetler sektörü ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar aracılığıyla istihdam oluşturma sektörü olmak üzere dört ana sektörde düzenlenmektedir. Programlar her ne kadar bu sektörler üzerinde kurgulansa da bu sektörlerin dışında olan sektör ve alanlarda program düzenlenebilmesinin önünde bir engel bulunmamaktadır (ILO, 2018).

Altyapı Sektörü

Ülkedeki altyapının inşa edilmesi ve geliştirilmesinde emek-yoğun tekniklerin kullanılarak yeni işlerin oluşturulması bu sayede yoksulluk ve işsizlikle mücadele edilmesi amaçlanmaktadır. Bu programlar esnasında katılımcı gençlere bir zanaat öğretmeye yönelik eğitimler de verilmektedir (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2023).

Çevre ve Kültür Sektörü

Ülkenin doğal ve kültürel mirasını inşa etmek ve korumak iklim değişikliğinin getirdiği zorluklara mücadele etmek için uygulanan programlardır. Sürdürülebilir kırsal kalkınmaya katkı sunmak, doğal kaynakları ve kültürel mirası korumak, turizmi teşvik etmek, atık yönetimi konularında adımlar atmak, park ve bahçe düzenlemeleri gibi alanlarda oluşturulan işlerle hem bu alanları hem de program katılımcılarını desteklemek amaçlanmaktadır (Cities Network, 2017).

Sosyal Hizmetler Sektörü

Sosyal hizmet alanlarında iş fırsatları oluşturarak kişilere destek sunmayı amaçlayan programlardır. Çocuk bakımı, toplu yaşam alanlarında sunulan hizmetlerin desteklenmesi, evde hasta bakımı, ihtiyacı olan çocuklara yemek hizmetlerinin sunulması, okuma yazma

bilmeyenlere yardım edilmesi gibi alanlarda iş fırsatı oluşturularak katılımcılara destek verilmektedir (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2023a).

Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar Aracılığıyla İstihdam Oluşturma Sektörü

Kar amacı gütmeyen kuruluşlar aracılığıyla istihdam oluşturma yöntemi, tüm toplum için önemli olan bir alanda kar amacı gütmeyen toplum yararına faaliyette bulunan kuruluşlar aracılığı ile yeni işlerin oluşturulduğu sektördür (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2023b).

Güney Afrika'da uygulanan programların bir diğer önemli özelliği ise programların güçlü ve zayıf yönlerini tespit etmek üzere izleme ve değerlendirme faaliyetleri yürütülüyor olmasıdır. Programların strateji belgelerinde hangi çıktılar üzerinde değerlendirmeler yapılacağı belirlenerek program uygulama sürecinde veya sonrasında programların izlemesine yönelik faaliyetler yürütülmektedir (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2019).

Programların son uygulama döneminde sosyal denetim hususuna önem verilmiş ve bu durumun hesap verilebilirliğe ve şeffaflığa katkı sunacağı değerlendirilmiştir. Programa ilişkin detaylı bilgilendirmenin kamuoyuna sunulmasının sosyal denetimi güçlendireceği vurgusu yapılmıştır (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2019).

Programlar; süreç değerlendirmesi, anket, saha incelemesi ve etki değerlendirmesi başlıkları altında izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Süreç denetimi, yılda 2 ila 4 kez programların mevzuata uygunluk durumlarının denetlendiği yöntemdir. Uygulama planının birinci, üçüncü ve beşinci yıllarında anketler yardımıyla; katılımcı profilleri, gelir transferlerinin etkisi, üretilen kamusal malların ve programların değerlendirilmesi yapılmaktadır. Yılda bir veya üç defa saha incelemesi yoluyla programların genel değerlendirilmesi, beşinci yılın sonundan ise etki değerlendirmesi yapılmaktadır (Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure, 2019).

2.2. ALMANYA

2.2.1. Genel Bilgiler

Almanya’da düzenlenen programlar küresel anlamda iyi bir sosyal yardım-istihdam bağlantısı örneği olması ve işgücü piyasası açısında en kırılgan grupları hedeflemeleri yönüyle bu çalışmada incelenen ülkeler arasına dâhil edilmiştir. Bununla birlikte kamu istihdam hizmetlerini sunma noktasında başarılı olan ve bu konuda birçok ülkeye örnek olan Almanya’nın bu çalışmada yer almasının faydalı olacağı değerlendirilmiştir.

Almanya 2023 yılı verilerine göre yüzde 51’i kadın ve yüzde 49’u erkek olmak üzere yaklaşık 84,4 milyonluk bir nüfusa sahiptir (Federal Statistical Office of Germany, 2023)

Ülkedeki işsizlik oranı 2022 yılı verilerine göre yüzde 3, uzun süreli işsizlik oranı ise yüzde 33 olarak gerçekleşmiştir (OECD.Stats, 2023).

OECD ülkeleri uzun süreli işsizlikle mücadelede kapsamında doğrudan kamu istihdamı yoluyla iş yaratma programlarına önemli kaynaklar ayırmaktadır. İşgücü piyasasında bulunan en dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliklerini artırmak ve bu sayede işsizlerin işgücü piyasasına kazandırılması hususu gelişen refah devleti anlayışıyla daha da önem kazanmıştır. Bu amaçlar çerçevesinde kamunun doğrudan istihdam yaratarak iş fırsatları sunmaya yönelik programlar geliştirme politikası başta Almanya olmak üzere Avrupa’da kullanılan politikalardan birini oluşturmaktadır (Harrer & Stockinger, 2021).

Almanya’da sosyal yardım sisteminin bireylerin çalışma arzusunu azaltıcı etkiler gösterdiği bu nedenlerle kişilerin işsiz kalma sürelerini arttırdığı hususundan hareketle 2005 yılında yapılan ve “Hartz IV” olarak da adlandırılan büyük reformlarla sosyal yardım sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır (Koçer, 2014).

Yapılan bu reformlarla uygulamada olan işsizlik yardımı ve sosyal yardım unsurları entegre edilmiştir. Bu reformun ardından ülkede işsizlik yardımları iki şekilde uygulanma başlanmıştır. İlk uygulama prim ödemenin karşılığı olarak faydalanılabilen “İşsizlik Parası I” ödemesi iken ikinci uygulama yardıma muhtaç kişilerin faydalanabildiği “İşsizlik Parası II” olarak belirlenmiştir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019).

İşsizlik Parası II sayesinde işsizlik yardımı ve sosyal yardım uygulamaları birleştirilerek vergilerle finanse edilen bir sistem oluşturulmuştur. Bu sistemde kişinin işsizlik durumu,

işsizlik sigortasından ödenen İşsizlik Parası I ödemesi bitmesine rağmen devam ediyorsa veya kişi sosyal yardım almaya muhtaç ise bu kişilere İşsizlik Parası II kapsamında bir yardımda bulunmaktadır (Koçer, 2014).

Ayrıca 15-65 yaş aralığında çalışabilir durumda olan kişilerin kendi geçimlerini sağlamaya yetecek bir gelir veya servet unsuru bulunmaması durumunda bu kişilere İşsizlik Parası II kapsamında destek sağlanmaktadır (Koçer, 2014).

İşsizlik Parası II kapsamında ödeme alan kişilere pasif bir gelir sağlamak yerine bu kişileri işgücü piyasasına kazandırma ve sosyal yardım yararlanıcısı olmaktan çıkarma amacıyla bir dizi aktivasyon faaliyeti yürütülmeye başlamıştır. Bu kapsamda yardım alan kişilerin; iş ve meslek danışmanları ile görüşme, mesleki eğitim kurslarına katılma, sosyalleşmeyi sağlayacak aktivitelerde bulunma, yabancı dil veya bilgisayar kursları gibi istihdam edilebilirliğe katkı sunacak faaliyetlere katılmaları beklenmektedir. Hatta bazı durumlarda bu aktivasyon faaliyetlerine katılmama kişilerin aldıkları sosyal yardımlardan kesinti yapılması yaptırımı ile sonuçlanabilmektedir (Ayan, 2014).

Bu faaliyetlerden birisi de kamunda geçici istihdam yaratma olgusuna dayanan “1 Avro İşleri” (One-Euro-Jobs) programlarıdır. Resmi olarak “*Arbeitsgelegenheiten*” adı altında düzenlenen programlar uluslararası literatürde genellikle “One-Euro-Jobs” olarak ifade edilmiş ve bu kavram altında incelenmiştir (Harrer & Stockinger, 2021).

2.2.2. Programa İlişkin Bilgiler

Program esas itibarıyla İşsizlik Parası II kapsamında yardım alan kişileri hedeflemesi nedeniyle bu yardımı kimlerin alabildiği bize aynı zamanda programın hedef kitlesini göstermektedir.

Kişilerin, İşsizlik Parası II kapsamında yardım alabilmesi için aşağıdaki şartları sağlamaları gerekmektedir (Almanya Federal İstihdam Kurumu, 2023).

- 15 yaşını doldurmuş, 65 yaşını aşmamış olmak,
- Sağlık açısından çalışabilir olmak,
- Günde en az üç saat çalışabilecek durumda olmak,
- İşsiz olmak,
- İşsizlik Parası I kapsamında bir hakka sahip olmamak,

- Kendisinin ve aile fertlerinin ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olmak,
- Almanya’da ikamet etmek,
- Belirlenen servet sınırının üstünde bir servete sahip olmamak,
- İşsizlik yardımı için yazılı başvuruda bulunmak.

Genellikle 3-12 aylık geçici dönemler için oluşturulan yarı zamanlı (haftada 20 ila 30 saat) işlerde kişilere çalışma fırsatı sunulmaktadır. Bu işlere katılan kişilere aldıkları yardımlardan düşülmeksizin ayrıca saatlik 1 ila 2 Avro arasında bir destek sunulmaktadır. Program kapsamında iş teklif edilen kişinin geçerli bir neden olmaksızın teklifi kabul etmemesi durumunda aldıkları sosyal yardımlardan kesintiler uygulanmak suretiyle yaptırım uygulanabilmektedir (Harrer & Stockinger, 2021, s. 414).

Programlar asıl olarak işgücü piyasası açısından istihdam edilmesi en zor gruplara odaklanmaktadır. Bu kapsamda gençler, göçmen geçmişi olan kişiler, kadınlar ve yaşlı bireyler programın odaklandığı öncelikli hedef grupları olarak belirlenmiştir (Dengler, 2013).

Programların süreleri sosyal hizmet görevlilerince belirlenmektedir. Ancak program kapsamındaki işler, düzenli istihdamın yerini almamalı ve normalde yapılması gereken işler için bir ikame aracı olarak görülmemelidir. Bu nedenlerle programların süreleri genellikle 6 ay olarak belirlenmektedir (Dengler, 2013).

Yukarıda da vurgulandığı üzere program kapsamında oluşturulacak işler, mevcut işlerin yerini almamalı ve gerçekten yeni bir iş oluşturmalıdır. Oluşturulan işler kamu yararına olmalı ve işgücü piyasasında bir rekabeti içerisinde barındırmamalıdır (Almanya Federal İstihdam Kurumu, 2023).

Katılımcılar kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar veya kamu kuruluşlarında belirlenen işlerde çalıştırılmakta olup program kapsamındaki ilişki, bir istihdam ilişkisi olarak görülmemektedir (Gundert & Hohendanner, 2015, s. 781).

Program katılımcılarına aldıkları İşsizlik Parası II ödemlerine ilaveten oluşturulan yeni işlerde saatlik yaklaşık 1 Avro olarak alınan ödeme, ücret olarak değil tazminat olarak nitelendirilmektedir. Katılımcıların bakım ve sağlık sigortası iş ajansları tarafından karşılanırken sadece iş kazası ve meslek hastalığı sigorta primleri işveren tarafından karşılanmaktadır (Ayan, 2014).

Programa katılım yasal bir hak olarak görülmeyip iş ajansının uygun görmesi halinde kişilere programa katılım fırsatı sunulmaktadır. Kişilerin kalıcı istihdama dönmeleri için son çare olarak uygulanan programa katılım için iş ajansı tarafından kişilere tavsiye edilen diğer politikaların tüketilmiş olması dikkat edilen önemli bir husustur (Almanya Federal İstihdam Kurumu, 2023).

Kişilere program teklifinin sunulması, iş ajansının kişilerin gerçekte bu programa ihtiyacı olduğuna dair değerlendirmesinin ardından yapılmaktadır. Bu değerlendirmelerden birisi de son 5 yıl içerisinde toplam 24 aydan fazla programa katılıp katılmadığı hususudur. Kişinin programa katılım sağlayabilmesi için son 5 yıl içerisinde 24 aydan fazla bir süre programa katılım sağlamamış olması gerekmektedir. Şartların gerektirmesi halinde 24 aylık süreye bir defaya mahsus 12 aylık uzatma verilebilmektedir (Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, 2023).

2.3. HİNDİSTAN

2.3.1. Genel Bilgiler

Hindistan'da uygulanan Toplum Yararına Programlar, uzun bir geçmişe dayanması ve dünyanın en büyük ölçekli programlarından biri olması nedenleri ile bu çalışmada incelenen ülke uygulamalarından bir tanesini oluşturmuştur. Dünyada uygulanan TYP'lerin gelişimini anlamak ve programın öne çıkan farklı özelliklerine değinmek noktasında Hindistan'da uygulanan programları incelemenin faydalı olacağı düşünülmüştür.

Hindistan, yüzde 52'si erkek ve yüzde 48'i kadın olmak üzere yaklaşık 1,4 milyarlık bir nüfusa sahiptir (OECD, 2023).

2021 yılı verilerine göre Hindistan'da işsizlik oranı 6,4 olarak gerçekleşmiştir (ILOSTAT, 2023).

Hindistan bağımsızlığını kazandığı günden bu yana hane haklarının temel ihtiyaçlarının karşılamasını sağlamak, kırılgan grupları kuraklık ve diğer şoklara karşı korumak amacıyla birçok girişimde bulunmuştur (Dey & Imai, 2015).

Bu girişimlerden birisi de TYP'lerin ülkedeki ilk uygulaması olarak kabul edilen İstihdam Garanti Planı (Employment Guarantee Schemes- EGS) uygulamasıdır. Bu uygulama, hanelerin temel ihtiyaçlara ulaşmasını garanti altına almayı ve yoksulluğun azaltılmasını

hedeflemiştir. Bu uygulama, 1971 yılında yaşanan kuraklık ve işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda daha da genişletilmiştir. Ülkede uygulanan en uzun süreli istihdam garanti planı 1979 yılında başlayıp yaklaşık 25 yıl uygulamada kalan Maharashtra İstihdam Garanti Programıydı. Bu programlar genel olarak üç temel özelliği içerisinde barındırmaktadır. İlki, program kapsamında iş talebinden bulunan herkese iş imkânı sağlanmasıdır. İkincisi bu hakkın kanunla korunan yasal bir hak olarak kabul edilmesidir. Üçüncüsü programların, belli kişilerden alınan vergilerden oluşan özel bir fon çerçevesinde finanse edilmesidir (Dörtlemez, 2019, s. 36).

Hindistan'da yoksulluk, kırsal alanlarda özellikle de tarım işçileri arasında oldukça yüksektir. Kırsal alanda bulunan bu yoksul haneler hem ekonomik hem de sosyal riskler karşısında daha kırılgan bir konumda yer almaktadır. Sosyal eşitsizlikler, cinsiyet ayrımı ve kast sistemi yaşanan yoksulluğun boyutunu etkileyen unsurların başlıcaları olarak görülmektedir (Holmes & Jones, 2011, s. 16).

Hindistan'ın On Birinci Beş Yıllık Planı; ekonomik büyüme, planlanan programlar sayesinde beşeri sermayenin oluşturulması yoluyla yoksulluğun azaltılması hedefine yer vermiştir. Bu hedefin başarıya ulaşmasının anahtarı da istihdam yaratma ve tarımsal büyüme olarak görülmüştür (Holmes & Jones, 2011, s. 17).

Bu gelişmeler çerçevesinde Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi Yasası (National Rural Employment Guarantee Act) 2005 yılında kabul edilmiş ve istihdam yaratma programları tüm vatandaşlar için yasal bir hak olarak tanınmıştır. Program hızlı bir büyüme göstererek 2006-2007 döneminde toplam 619 tane ilçenin en yoksul olan 200'ünde uygulanmış ve yaklaşık yirmi bir milyon hane programdan yararlandırılmıştır. 2007-2008 döneminde 330 ilçede düzenlenen programlarla yaklaşık otuz üç milyon haneye destek sağlanmıştır. 2008-2009 döneminde tüm ilçeler kapsama alınmış ve yaklaşık 45 milyon hane program kapsamında destek almıştır. Programlar, 2009 yılında Mahatma Gandhi Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi Yasası (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act - MGNREGA) olarak yeniden adlandırılmıştır (Dörtlemez, 2019, s. 36) (ILO Brief No:2, 2010).

2.3.2. Programa İlişkin Bilgiler

Dünyanın en büyük istihdam programı olan Mahatma Gandhi Ulusal Kırsal İstihdam Garantisi Yasası (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act - MGNREGA), hak temelli bir yaklaşımla oluşturulması yönüyle diğer TYP'lerden ayrılmaktadır (ILO Social Protection Department, 2016).

Bu yasa, kırsal kesimde yaşayan tüm yoksul hane halklarına bir takvim yılında 100 gün istihdam hakkı sunmaktadır. Bu özelliği ile çalışmayı, bir yasal hak olarak kabul edip yasal çerçevelerle koruma altına almıştır. Bu yönüyle ülkede daha önce uygulanan programlardan farklılık göstermektedir (Holmes & Jones, 2011, s. 15).

Programların hak temelli bir yaklaşımla düzenlenmesi programların sürdürülebilirliği ve devamlılığı açısından önemlidir. Bu sayede devlet, işsizlere istihdam sunma zorunluluğu içerisinde olduğu için hükümet ve politika değişikliklerinden etkilenmeksizin bu hakkı sunmaya devam edecektir.

Kırsal kesimde yaşayan kişilerin, yerel görevliye (Gram Panchayat) sözlü olarak programa katılım isteklerini herhangi bir zaman diliminde bildirmeleri programlara dâhil edilmeleri için yeterlidir. Program katılım talebi yazılı olarak da sunulabilmektedir. Herhangi bir kırsal kesimde bulunan hanelerde ikamet eden ve vasıfsız el işi yapmak isteyen yetişkin hane üyesi; adını, yaşını ve hane adresini yerel görevliye bildirmektedir. Gerekli şartları taşıdığı anlaşılan her başvurana görevli tarafından ücretsiz bir şekilde iş kartı verilmektedir. Kartın verilmesinden sonra 15 gün içerisinde kişilerin programa dâhil edilmeleri gerekmektedir. Yerel görevlinin 15 gün içerisinde kişiye bir iş imkânı sağlayamadığı durumda kişilere işsizlik sigortası ödemesi yapılmaya başlanmaktadır (Sharma, 2011, s. 279) (Ministry of Rural Development Department of Rural Development Government of India, 2020).

Katılımcıların en yakın bölgedeki programlara yönlendirilmesi esastır. Bu kapsamda yerel görevlinin, başvuru sahiplerini ikamet etikleri yere en fazla 5 km mesafedeki işlere yönlendirmesi gerekmektedir. Kişilere bulunan işlerin kişinin ikamet ettiği yere 5 km'den daha uzak olması durumunda kişilere ulaşım gideri mahiyetinden %10 daha fazla ücret ödenmesi gerekmektedir (Prasad, 2012, s. 100).

Genel kural, katılımcılara asgari ücret üzerinden ödeme yapılması şeklindedir. Çoğu eyalette ödemeler parça-başı ödeme sistemi çerçevesinde hesaplanmakta ve asgari ücret düzeyinde 8

saat çalışan bir işçinin ücreti esas alınmaktadır. Program kapsamındaki ödemelerin haftalık olarak yapılması kurgulanmıştır (Zimmermann, 2014, s. 7).

Program konuları, izin verilen işler çerçevesinde programın uygulanacağı bölge tarafından belirlenmektedir. Program kapsamının izin verilen işler aşağıdaki şekilde sayılmıştır (Prasad, 2012, s. 100).

- Su kaynaklarının korunması ve depolanması,
- Kuraklıkla mücadele,
- Sulama kanallarının yapımı ve geliştirilmesi,
- Yoksul ve dezavantajlı kesimin yaşadığı arazilerin geliştirilmesi,
- Arazi geliştirme,
- Taşkın riski taşıyan bölgeler için taşkın koruma sistemleri ve drenaj çalışmaları,
- İletişim altyapısının geliştirilmesi,
- Merkezi hükümetin denetimi çerçevesinde yerel yönetimin belirleyeceği diğer işler.

Program uygulanabilecek alanlardan da anlaşılacağı üzere programlar, kırsal kesimleri ve kırsal kesimdeki tarımsal faaliyetleri desteklemeyi amaçlamaktadır. Hindistan'ın iklim şartları göz önüne alındığında gerek yaşanan kuraklıkların gerekse de muson yağmurları neticesine oluşan taşkınların etkilerini azaltmaya yönelik çalışmaların programlar kapsamında yürütüldüğü görülmektedir.

Programların başlıca amaçları aşağıdaki şekilde sayılmıştır (Prasad, 2012, s. 101).

- Kırsal kesimde yaşayan en hassas gruplara istihdam fırsatı sunarak bir sosyal koruma sağlamak,
- Yoksul bölgelerdeki su güvenliğini sağlama, erozyonu önleme ve toprak verimliliği artırmaya yönelik faaliyetlerle bölgedeki yoksul insanların geçimlerini kolaylaştırmak,
- Kırsal bölgeleri kuraklığa karşı korumak ve taşkınları kontrol altına almak,
- Hak temelli bir anlayışla, sosyal eşitsizliğe maruz kalan kadınları ve kast sisteminin en altında yer alan grupları desteklemek,
- Nihayet yoksulluğu önlemesine ve refahın artırılmasına katkı sunmak.

Programın bütçesinin büyük bir kısmı merkezi hükümet tarafından karşılanmaktayken eyalet hükümetlerince de bazı destekler sunulmaktadır. Merkezi hükümet; niteliksiz işgücünün ücret maliyetinin tamamını, beceri ve/veya yarı-beceri sahibi işgücünün ücret maliyetinin % 75'ini, program uygulanmasında kullanılan malzeme giderinin %75'inin ve idari giderleri karşılamaktadır. Bunun yanında eyalet hükümetleri; beceri ve/veya yarı-beceri sahibi işgücünün ücret maliyetinin %25'ini, program uygulanmasında kullanılan malzeme giderinin %25'ini, istihdam taleplerinin karşılanmaması durumunda ödenmesi gereken işsizlik sigortası ödemelerini ve eyalet kapsamındaki idari giderleri karşılamaktadır (Prasad, 2012).

Önemli bir diğer husus ise toplam maliyet içerisindeki katılımcı ödemeleri ve malzeme giderleri arasındaki orana ilişkin kuraldır. Bu kurala göre bir programın malzeme gideri o programın toplam giderinin %40'ını geçemeyecektir. Bununla birlikte programlarda makine kullanımı oldukça sınırlı tutulmuştur. Zorunlu haller dışında makine kullanımına izin verilmemiştir. Bu sayede yürütülecek işlerde daha çok emek kullanılması ve bu yolla da daha fazla kişinin programdan yararlanması sağlanmış olacaktır. (Ministry of Rural Development Department of Rural Development Government of India, 2020).

Programların sosyal denetimi en az altı ayda bir yerel bir konsey tarafından yapılmaktadır (Ministry of Rural Development Department of Rural Development Government of India, 2020).

Programlar, Hindistan'da derin bir biçimde yaşanan cinsiyet eşitsizliğiyle mücadelede de önemli rol oynamaktadır. Program katılımcılarının üçte birinin kadınlardan oluşması bu durumu destekler niteliktedir (Holmes & Jones, 2011).

Program kapsamında yoksul bölgede bulunan kişilere bir gelir desteği sunularak bu kişilerin belli bir tüketim seviyesine ulaşmaları sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca kişilerin program kapsamında gördükleri işlerin kendi yaşadıkları bölgenin gelişimine katkı sağlayacak şekilde tasarlanması, katılımcıların program kapsamında yaptıkları işleri benimsemesine destek olacağı değerlendirilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE UYGULANAN TOPLUM YARARINA PROGRAMLAR

Türkiye’de bir aktif işgücü piyasası olarak kamunun doğrudan geçici istihdam oluşturma olgusu uygulamada toplum yararına programlar¹ adı altında karşımıza çıkmaktadır. Programlar, kamu istihdam kurumu olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü çatısı altında düzenlenmekte ve Kurumun taşra teşkilatını oluşturan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri² tarafından yürütülmektedir.

3.1. TÜRKİYE’DE UYGULANAN PROGRAMLARIN TARİHÇESİ

3.1.1. İlk TYP Uygulamaları (1993-2000)

Toplum yararına programlar, Türkiye’de ilk defa 1993-2000 yılları arasında Dünya Bankası desteğiyle uygulanan “İstihdam ve Eğitim” projesi kapsamında düzenlenmiştir. Toplum yararına çalışma programları adı altında düzenlenmeye başlanan programlar hem işsizlerin kısa süreli istihdamı ve eğitimini sağlamayı hem de toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesine katkı sunmayı hedeflemiştir (İŞKUR 3İ, 2011).

Bu dönemde uygulanan ilk programların amacı, bilhassa özelleştirme uygulamalarının işgücü piyasası üzerinde oluşturabileceği negatif etkileri azaltmaya yönelik olmuştur. Bu amacın yanı sıra ekonomik kriz ve doğal afet dönemleri ile işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde işsizlerin işgücü piyasasından uzak kalmasını engellemek amacıyla da programlar düzenlenmiştir. Programlarla, yaşanan zor dönemlerde kişilere gelir desteği sunularak bu kişilerin belli bir tüketim seviyelerinde kalmaları bu sayede belli bir refaha ulaşmaları hedeflenmiştir (İŞKUR 3İ, 2011).

Programların uygulaması sırasında katılımcılara verilen kısa süreli işbaşı eğitimleri, iş arama tekniklerine yönelik eğitimler, kazandırılan iş deneyimi ve disiplini sayesinde katılımcıların

¹ Bir dönem toplum yararına çalışma programı olarak da anılmıştır.

² Bu çalışma boyunca “il müdürlüğü” olarak anılacaktır.

kalıcı istihdama geçişine katkıda bulunmak amaçlanmıştır (İŞKUR 2000 Yılı Çalışma Raporu).

Tablo 1: 1999 Depremi Döneminde Düzenlenen TYÇP Bilgileri

İl	Proje Sayısı	Katılımcı Sayısı
Bolu	9	180
Düzce	23	678
Sakarya	42	1.138
Kocaeli	38	1.704
Yalova	28	905
TOPLAM	140	4.605

Kaynak: İŞKUR 2000 Yılı Çalışma Raporu

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremlerinde büyük zarar gören Sakarya, Bolu, Düzce, Yalova ve Kocaeli illerinin desteklenmesi amacıyla programlar düzenlenmiş ve düzenlenen 140 farklı programdan 4.605 depremzede yararlanmıştır. Bu sayede bölge halkına önemli katkılar sunulmuştur (İŞKUR 2000 Yılı Çalışma Raporu, s. 47).

Düzenlenen programlarla; çevre temizliği, ağaçlandırma, fidan yetiştirilmesi, parkların bakım ve onarımı, yol ve kanalizasyon gibi kamusal altyapının geliştirilmesine yönelik faaliyetler, restorasyon, kazı, tabiat varlıklarının korunması, vadi-dere ıslahı ve erozyonun önlenmesi gibi bir çok alanda çalışma yürütülmüştür (İŞKUR 2000 Yılı Çalışma Raporu).

TYÇP'ler kapsamındaki katılımcılara en fazla altı ay ve tam zamanlı olacak şekilde asgari ücret düzeyinde bir gelir desteği sunulmuştur. Katılımcıların sosyal güvenliğe ilişkin giderleri de İŞKUR tarafından karşılanmıştır (İŞKUR 3İ, 2011).

Bu dönemde kalkınmada öncelikli illerin desteklenmesi amacıyla da TYÇP düzenlenmiştir.

Tablo 2: Kalkınmada Öncelikli Bölgelerde Uygulanan TYÇP Bilgileri

İl	Yüklenici	Alt Yüklenici	Konu	Katılımcı Sayısı
Ordu	Belediye Başkanlığı	*** Lmt. Şt.	Park ve Bahçelerin bakım ve onarımı	30
Erzurum	Bağbaşı Belediye Başkanlığı	*** İnş. Tic. Lmt. Şti.	Erozyon önleme	25
Mardin	Pınardere Belediye Başkanlığı	*** San. Tic. A.Ş.	Belde yollarının bakımı ve onarımı	30

Kaynak: İŞKUR 2000 Yılı Çalışma Raporu

Kalkınmada öncelikli illerden olan Ordu, Erzurum ve Mardin illerinde 85 kişinin katıldığı üç farklı program düzenlenmiştir. Bu programlara baktığımızda alt yüklenicilerin özel sektör kuruluşları olduğunu görmekteyiz (İŞKUR 2000 Yılı Çalışma Raporu, s. 46).

Türkiye’de uygulanan ekonomik reformları desteklemek, özelleştirme programlarının başarıya ulaşmasını sağlamak ve özelleştirmeden doğan olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri hafifletmek amacıyla “Özelleştirme Sosyal Destek Projesi” hayata geçirilmiştir. 2002 yılında başlayan ve Dünya Bankası tarafından finanse edilen bu proje kapsamında toplum yararına çalışma programlarının uygulanması öngörülmüştür. Özelleştirme ve ekonomik reformlar sebebiyle işsiz kalan kişileri hedefleyen programlar bu kişilerin tekrar işgücü piyasasına kazandırılmasını amaçlamıştır. Program kapsamında hizmet sağlayıcıların, katılımcıların asgari %10’unu program sonunda bir işe yerleştirmesi gerekmektedir. Bu kapsamda 55 toplum yararına çalışma programı düzenlenmiştir (Türkiye İş Kurumu 2003 Yılı Raporu, 2003, s. 47).

3.1.2. 2004- 2008 Dönemi Programları

Toplum yararına programlar o zaman ki adıyla toplum yararına çalışma programları 21/08/2004 tarihli ve 25560 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan *Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği* ile mevzuatta kendisine yer bulmuş ve çerçevesi daha net çizilmeye başlanmıştır. Türkiye İş Kurumu tarafından istihdamın korunması, artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi ile işsizliğin azaltılmasına yardımcı olmak üzere düzenlenen işgücü uyum hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla hazırlanan bu yönetmelik TYÇP’ler hakkında önemli hususları da düzenlemiştir.

Bu yönetmelik, toplum yararına çalışma programlarını; *“İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde Kuruma kayıtlı işsizlerin kısa süreli istihdam ve eğitimini amaçlayan, yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesini ifade eder”* şeklinde tanımlamıştır (Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, 2004).

İşsizlerin, bu dönemde uygulanan programlara katılabilmeleri için;

- Kuruma kayıtlı işsiz olmak,

- 19 yaşından gün almış olmak,
- Daha önce Kurumun düzenlediği TYÇP'ye katılmamış olmak,
- Emekli, dul, malul aylığı almamak,

şartlarını taşımaları gerekmektedir (Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, 2004).

Programlara, belirlenen kontenjan sayısından fazla başvuru/talep olması durumunda program katılımcıları noter kurası yöntemi kullanılarak belirlenmiştir.

Bu dönemde uygulanan programlarda haftalık çalışma saati, en fazla 45 saat olacak şekilde düzenlenmiştir. Program sürelerinin ise en fazla altı ay olabileceği belirtilmiştir.

Programlar kapsamında aşağıdaki giderler karşılanmıştır (Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, 2004).

- Katılımcılara TYÇP süresince asgari ücret üzerinden yapılan ödemeler,
- Katılımcıların TYÇP süresince sosyal güvenlik, işsizlik sigortası primleri, işveren katkıları ile vergiler ve diğer yasal kesintiler,
- Katılımcıların ikametgâhı ile işin yapıldığı yer arasındaki mutad ulaşım aracı giderleri,
- Yüklenicinin idari giderleri.

Bu dönemde dikkat çeken önemli bir husus ise katılımcıların ücret giderlerine ilave olarak kişilerin ulaşım giderlerinin de program kapsamında karşılanması olmuştur.

Bu dönemde düzenlenen programların mali kaynakları; kurum bütçesinden, özelleştirme sonucu işsiz kalanların mesleki eğitimi için 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun gereğince Kuruma aktarılan paralardan, uluslararası kurum ve kuruluşlarla yapılan anlaşmalar sonucu Kuruma tahsis edilen ikraz ve/veya hibelerden oluşmaktadır (Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, 2004).

2007 ve 2008 yıllarında 30 farklı program düzenlenmiş ve 305'i erkek ve 16'sı kadın olmak üzere toplam 321 kişi bu programlardan faydalanmıştır (İstatistik Yıllığı, 2007) (İstatistik Yıllığı, 2008).

2004-2008 yılları arasında uygulanan programlar, işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde işgücü piyasasında yaşanabilecek olumsuz etkileri en aza indirmeyi amaçlamaktadır. Yoğun işsizlik dönemlerinde kişilerin uzun süre işgücü piyasasında uzak kalmasının önlenmesi, bu kişilerin çalışma alışkanlık ve disiplinini kaybetmelerinin önüne geçilmesi programların başlıca amaçlarındandır. Yoğun işsizlik dönemlerinde yaratılan geçici işler sayesinde hem işsizlerin işgücü piyasasında aktif bir şekilde yer almasını hem de sunulan gelir destekleri ile belli seviyede tüketim yapabilmelerini sağlamak amaçlanmıştır.

3.1.3. 2009-2013 Dönemi Programları

2008 yılı sonuna kadar yukarıda belirlenen çerçeve kapsamında uygulanan programlarda 31.12.2008 tarihinde yayımlanan *Türkiye İş Kurumu Uyum Hizmetleri Yönetmeliği* ile bazı değişikliklere gidilmiş ve programlar daha detaylı olarak tanımlanmıştır.

Bu dönemde TYÇP için kullanılacak kaynak tutarı, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine tahsis edilen yıllık kaynak tutarının belli bir oranı olacak şekilde belirlenmiştir. Bu kapsamda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü; ilin nüfusu, ildeki kuruma kayıtlı işsiz sayısı ile ilin ekonomik gelişmişlik düzeyi gibi unsurları dikkate alarak il müdürlüklerine tahsis edilecek kaynak tutarını belirlemekteydi. TYÇP'ler için tahsis edilecek ödenek tutarının, Genel Müdürlükçe il müdürlüklerine tahsis edilen toplam ödenek tutarının yüzde onundan fazla olamayacağı belirtilmiş ancak bu oranın, 2009 ve 2010 yılları için yüzde otuzbeş olarak uygulanması kararlaştırılmıştır (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2009a)

3.1.3.1. Programların Amaçları

İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde işsizlere kısa süreli istihdam fırsatı sunarak bu kişilerin eğitimini amaçlayan aynı zamanda da toplum yararına olan bir faaliyetin gerçekleştirilmesini sağlayan TYÇP'ler bu sayede işsizliğin negatif etkilerini gidermeyi hedeflemektedir (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, 2008).

Program kapsamında yürütülen faaliyetlerin; *genellikle ekonomik kriz, özelleştirme, ekonomik yapılanma, doğal afetler ve işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde Kuruma kayıtlı işsizlerin, çalışma yaşamından uzun süre ayrı kalarak maddi sıkıntıya düşmelerini önlemek,*

çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmemelerini, kısa süreli istihdam ve eğitimlerini sağlamayı amaçladığı söylenebilir (İşlemler El Kitabı, 2009, s. 27)

Önceki dönemde sadece işsizliğin yoğun olduğu dönemler için program düzenlenebilme vurgusu, bu dönemde daha da çeşitlendirilerek ekonomik kriz ve doğal afetler gibi olağan dışı durumlar için de yapılmıştır.

3.1.3.2. Program Düzenlenebilecek Kurum/Kuruluşlar

Programlar; sivil toplum kuruluşları, özel sektör işyerleri ve yerel kamu kurumları ile düzenlenebilmektedir. Sivil toplum kuruluşları veya özel sektör kuruluşlarıyla program düzenlenebilmesi bu kuruluşların ilgili kamu kurum veya kuruluşundan alınmış izin veya yetki belgesi sahibi olmaları şartına bağlanmıştır. Program kapsamında işbirliği yapılacak olan yüklenici kurumların programların uygulama alanları hakkında yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmaları gerekmektedir. Bu şartlar, program başarısının önemsendiğini göstermektedir. Bu şartlara ilişkin yetkinlikler, il müdürlükleri veya şube müdürlükleri³ tarafından teklifte bulunan kuruluşun faaliyetlerine ilişkin belgeleri üzerinden yapacağı değerlendirmelere göre tespit edilmektedir.

Program düzenlenirken dikkat edilen önemli bir diğer husus ise programların mevcut işlerin yerini almaması dolayısıyla da yeni işler oluşturmasıdır. Bu noktada yüklenicilerin mevcut çalışanlarını ikame etme amacıyla program düzenlemesinin önüne geçilmek istenmiş ve yüklenicilerin mevcut çalışanlarını ikame etmek üzere program düzenlenemeyeceği net bir şekilde belirtilmiştir. Bu durum daha da netleştirilerek son teklif verme tarihinden önceki bir yıl içerisinde ve hizmetin fiilen başlayacağı tarihe kadar yüklenicinin veya bağlı ve yan kuruluşlarının çalışanı olan kişilerin programlardan yararlanamayacağı ifade edilmiştir. Aynı zamanda bu kurallar yaptırıma da bağlanarak böyle bir durumun cezalandırılacağı açıkça ifade edilmiştir.

3.1.3.3. Program Düzenlenebilecek Alanlar

Düzenlenecek tüm programların kamu yararına olması zorunludur. Bununla birlikte program düzenlenebilecek alanlar aşağıdaki şekilde sayılmıştır.

³ Türkiye İş Kurumunun o dönemki taşra teşkilatındaki bağımsız şube müdürlüklerini ifade etmektedir.

- Çevre temizliği,
- Kamusal altyapının yenilenmesi,
- Okul, hastane gibi kamusal hizmet alanlarının çevre düzenlemelerinin yapılması,
- Restorasyon, kültürel mirasın korunması,
- Ağaçlandırma, park düzenlemeleri,
- Vadi ıslahı,
- Erozyon engelleme çalışmaları,
- Yol, su şebekelerinin yapım ve onarımı ile kaldırım çalışmaları,
- Doğal afet, ekonomik kriz ve savaş gibi olağanüstü durumlarda yapılan ve kamu yararına olan ve Genel Müdürlükçe uygun görülen hizmetler.

Programların uygulama alanları belirlenirken il genel ihtiyaçları göz önünde bulundurularak karar verilmektedir. Programların başta kamunun ortak kullandığı alanlar olmak üzere daha fazla kamu yararı oluşturacak alanlarda uygulanması gerektiği vurgulanmıştır (İşlemler El Kitabı, 2009, s. 28).

3.1.3.4. Programların Finansman Kaynakları

Bu yönetmeliğin getirmiş olduğu bir diğer önemli değişiklik programların finansman kaynakları arasına İşsizlik Sigortası Fonu'nun da dâhil edilmesi olmuştur. Böylece Kurum bütçesinden, özelleştirme sonucu işsiz kalanların mesleki eğitimi için 4046 sayılı Kanun gereğince Kuruma aktarılan paralardan, uluslararası kurum ve kuruluşlarla yapılan anlaşmalar sonucu Kuruma tahsis edilen ikraz ve/veya hibelerden oluşan program kaynaklarına, İşsizlik Sigortası Fonu da eklenmiştir.

3.1.3.5. Katılım Şartları

Daha önce var olan katılım şartlarında; *“19 yaşından gün almış olmak”* şartı *“18 yaşını tamamlamış olmak”* şeklinde, *“Emekli, dul, malul aylığı almamak”* şartı ise *“Emekli, malul, dul ve yetim aylığı almamak”* şeklinde değiştirilmiştir. Kuruma kayıtlı işsiz olma şartı aynı şekilde uygulanma devam edilmiştir. Daha önce Kurumun düzenlediği TYÇP'ye katılmamış olma şartları ilk başta aynı şekilde uygulansa da zaman içerisinde bazı değişikliklere uğramıştır. Bu değişikliklere aşağıda ayrıca yer verilecektir (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönelimi, 2008).

Yukarıda sayılan şartlara ilave olarak öğrenci olmama ve en az ilköğretim mezunu olma şartları programa katılım için gerekli diğer şartlardır. Bununla birlikte Kuruma kayıtlı işsiz olma şartı, programın uygulanacağı bölgedeki il müdürlüğüne/şube müdürlüğüne kayıt olma şeklinde daha da netleştirilmiştir (İşlemler El Kitabı, 2009).

3.1.3.6. Uygulama Esasları

Program süresi en fazla 6 ay ve haftalık çalışma saati en fazla 45 saat olarak belirlenmiştir. Kişilerin programlardan toplam yararlanma süreleri ise en fazla 6 ay olacak şekilde sınırlandırılmıştır. Ancak aşağıda da ifade edileceği üzere toplam yararlanma süresi sürekli olarak değişiklik gösteren bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, 2004).

Programların katılımcı sayısı programın niteliğine, programlara ayrılan bütçe miktarına ve programın uygulanacağı alanın genişliğine ve büyüklüğüne göre belirlenmektedir. 2011 yılında yapılan bir eklemeye program bazında katılımcı sayısının 5 kişiden az olamayacağı belirlenmiştir (İşlemler El Kitabı, 2011, s. 41).

Katılımcı sayısında bir alt sınırın belirlenmesi program kapsamında yürütülecek kamu hizmetinin desteklenmesi noktasında önem arz eden bir husus olmuştur. Programlar, işsizlere yönelik amaçların yanı sıra yaratılan işlerle kamu hizmetlerini desteklemeye yönelik amaçları da içerisinde barındırmaktadır. Bu nedenle programlarda asgari katılımcı sayısını belirlenmiş bu sayede programın uygulamasına konu olan ve kamu yararını içerisinde barındıran bir hizmetin gereği gibi yürütülmesine katkı sunmak amaçlanmıştır.

Katılımcıların programın uygulanacağı bölgeye en yakın mahalden seçilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte yaş, cinsiyet, eğitim ve mesleki bilgiler katılımcıların belirlenmesinde dikkate alınan diğer unsurları oluşturmuştur.

İlk zamanlarda, programlara fazla başvuru olması durumunda katılımcılar noter kurası yöntemi ile belirlenmekteyken 30.10.2011 tarihinden yapılan bir değişiklikle fazla başvuru olması durumdan katılımcı belirleme yöntemi, il/şube müdürlüğünün takdirine bırakılmıştır.

Katılımcıların programlara devam etmeleri zorunludur. Ancak katılımcılara iki farklı türde izin hakkı tanınmıştır. Birincisi en fazla 5 gün olan ve doktor raporu ile belgelenen sağlık iznidir. İkinci tür izin ise program süresinin 1/20'si oranında mazeret iznidir. Katılımcılara

bu durumlar dışında bir izin hakkı tanınmamış olup bu süreleri aşan bir devamsızlık halinde katılımcıların programla ilişkisi kesilmektedir.

Düzenlenen her bir program iş arama becerileri gibi kişilerin istihdama geçişlerine katkı sunacağı düşünülen alanlarda iş danışmanlığı hizmetlerini içermektedir. Bu hizmetlerin mümkünse Kurum personeli tarafından verilmesi genel kural olarak belirlenmiştir. Sunulan bu hizmetlerle katılımcıların program boyunca istihdam edilebilirliklerini artırmak ve düzenli istihdama geçişlerini kolaylaştırmak amaçlanmıştır.

3.1.3.7. Programlar Kapsamında Yapılacak Ödemeler

Bu dönemde düzenlenen programların giderleri; katılımcılara asgari ücret düzeyinde yapılan ödeme, idari gider ve kar kalemlerinden oluşmaktadır.

Katılımcılara, sanayi sektöründe çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan brüt asgari ücret düzeyi dikkate alınarak programa katılım sağlanan günler için ödeme yapılmaktadır. Aynı zamanda katılımcıların sosyal güvenlik primleri, işsizlik sigortası primleri, işveren katkı payları, vergi ve diğer yasal kesintiler de program kapsamında karşılanan giderleri oluşturan kalemlerdir.

İdari gider, programın yürütülmesi için gerekli olan ekipmanlar için kullanılabilen giderdir. Bu ekipmanlardan kasıt program kapsamından yürütülen faaliyetlerin iş sağlığı ve güvenliğine uygun şekilde yürütülmesine katkı sunan ve katılımcıya sağlanan eldiven, gözlük ayakkabı gibi unsurlardır. İdari gider, sanayi sektöründe çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan ücret, vergi ve sosyal güvenlik giderlerinden oluşan brüt asgari ücretin en fazla yüzde 10' u kadar olabilmektedir. Ancak şu husus unutulmamalıdır ki idari giderler sadece yukarıda ifade edilen ekipman giderleri için kullanılabilir. Programlarda işin yürütülmesine esas malzemeler için bu gider kalemi kullanılamaz.

Kâr, yüklenicilerin programa konu hizmetin yürütülmesinde katlandığı personel, muhasebe ve işletme gideri gibi unsurları içeren harcamaların finanse edildiği giderdir. Bu gider kalemi, sanayi sektöründe çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan ücret, vergi ve sosyal güvenlik giderlerinden oluşan brüt asgari ücretin en fazla yüzde 10'u kadar olabilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının yüklenici olduğu programlarda bu kurum/kuruluşlara kar gideri ödemesi yapılmamaktadır.

Özel kurum/kuruluşların yüklenici olduğu programların, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullar veya Sağlık Bakanlığına bağlı kamu hastaneleri gibi kamusal hizmet alanlarında uygulanması durumunda işçi gideri ile kar kalemleri karşılanmakta ancak idari gider kalemi için bir destek sunulmamaktadır.

3.1.3.8. Programın Uygulamasında Yaşanan Değişiklikler

Programlarla ilgili kurallar, elde edilen tecrübeler ve değişen işgücü piyasası koşulları nedenleriyle zamanla değişim göstermiştir. Bu başlık altında 2009-2013 yılları arasında Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği ve alt mevzuatta yapılan değişiklikler ile programların uygulamasında nelerin değiştiği ifade edilmeye çalışılacaktır.

19.06.2009 tarihinde programın uygulamasına ilişkin iki önemli değişiklik yapılmıştır. Birincisi, kısmi süreli iş sözleşmesi yöntemi ile program düzenlenebilmesinin önü açılmıştır. İkinci değişiklik ise TYÇP bütçesinin artırılmasına yönelik değişiklik olmuştur. Yukarıda da ifade edildiği üzere normalde TYÇP bütçesi, il müdürlüğüne tahsisi edilen bütçenin %10'u olarak belirlenmekteydi. Ancak yapılan değişiklikle bu oranın 2009 ve 2010 yılları için %35 olarak uygulanması kararlaştırılmıştır (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2009a).

Katılım şartları ile ilgili 07.01.2010 tarihinde bir değişikliğe gidilmiştir. Yapılan değişiklik ile katılım şartlarından biri olan "*Daha önce Kurumun düzenlediği TYÇP'ye katılmamış olmak*" şartı "*TYÇP'lerden altı aydan fazla yararlanmamış olmak*" şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle daha önce bir defa olan programdan yararlanma hakkı, esnetilerek programlardan altı aydan az yararlanan kişilerin programlara tekrar katılabilmesine imkân sağlanmıştır (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2010).

12.10.2010 tarihinde yapılan bir diğer değişiklikle katılım şartlarında biri olan "*TYÇP'lerden altı aydan fazla yararlanmamış olmak*" şartı kaldırılmıştır. Bu hususla alakalı yönetmelikte genel bir düzenlemeye gidilmiştir. Yapılan değişik sonucu TYÇP'den yararlanma süresi, 24 aylık süre içerisinde en fazla 6 ay olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte yönetmelik kapsamında sayılan TYÇP ve diğer işgücü uyum programları arasında da 6 aylık bir bekleme süresi bulunacağı belirtilmiştir (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2010a).

Programlardan yararlanma süresine ilişkin 30.10.2011 tarihinde yapılan bir değişiklikle programlardan yararlanma süresi herhangi bir zaman kısıtı olmaksızın en fazla 8 ay olacak şekilde güncellenmiştir. Bununla birlikte en fazla 6 ay olan program süresi de 8 ay olarak değiştirilmiştir (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2011).

29.06.2012 tarihinde yapılan başka bir değişiklikle, en fazla 8 ay olan programlardan yararlanma süresi bir yıl içerisinde en fazla 9 ay olarak yeniden belirlenmiştir. Ancak TYÇP'nin aynı kurum/kuruluş ile yeniden düzenlenmesi halinde, işbirliği yapılan kurum/kuruluşun olumlu görüşü ve il müdürlüğünün onayı ile katılımcılar TYÇP'den tekrar yararlanabileceği ayrıca belirtilen bir husus olmuştur (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2012).

3.1.4. 12.03.2013-08.04.2022 Dönemi Programları

Değişen ve dönüşen işgücü piyasası koşulları, uygulanan politikalarda değişiklik yapılması ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Bu değişim ve dönüşümün bir parçası olarak toplum yararına çalışma programları da sürekli bir değişimi içerisinde barındırmıştır. 12.03.2013 tarihli ve 28585 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği ile toplum yararına çalışma programlarının çerçevesi yeniden çizilmiş ve toplum yararına programlar adı altında uygulanmaya devam edilmiştir. Bir aktif işgücü piyasası politika aracı olarak ele alınan program, aşağıda açıklanan çerçevede uygulamaya devam olunmuştur.

3.1.4.1. Programların Amaçları

Toplum yararına programlar; *“İşsizliğin 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 amaçlayan ve bunlara geçici gelir desteği sağlayan programlar”* olarak tanımlanmıştır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, 2013).

Programlar aracılığıyla yüksek işsizlik dönemlerinde kamuda doğrudan geçici istihdam oluşturma aracı kullanılarak işsizlere yeni iş fırsatları sunulmaktadır. Oluşturulan bu işler

hem toplum yararına bir faaliyetin yürütülmesini desteklemekte hem de işsizlerin işgücü piyasasına uyumuna katkı sunmayı amaçlamaktadır. İşsizlerin bu işler aracılığıyla çalışma hayatı içerisinde tutulması, çalışma alışkanlık ve disiplin kazandırılmaları hedeflenmektedir. Aynı zamanda katılımcılara asgari ücret düzeyinde bir ödeme yapılması kişilerin belli bir düzeyde tüketim yapmalarını ve belli bir refaha erişmelerini de desteklemektedir.

3.1.4.2. Program Düzenlenebilecek Kurum/Kuruluşlar

İlk dönemlerde kamu kurum ve kuruluşlarıyla, sivil toplum kuruluşlarıyla ve özel sektör işyerleriyle program düzenlenebilmekteyken 27.09.2017 tarihinden yapılan bir değişiklikle özel sektörle program düzenleyebilme imkânı ortadan kaldırılmıştır. Bu tarihten önce özel sektör işyerleriyle hizmet alımı yöntemi kullanılarak program düzenlenebilmekteydi. Kamu kurum ve kuruluşlarıyla düzenlenecek programlar işbirliği yöntemi ile düzenlenebilirken sivil toplum kuruluşlarıyla hizmet alımı yöntemi kullanılarak program düzenlenebilmektedir (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2017).

Programların işsizlere yönelik amaçların yanı sıra toplum yararına bir işin yürütülmesi amacını da içinde barındırması nedeniyle program düzenlenecek kurum veya kuruluşların program konusu hizmet hakkında belli yetkinliklere sahip olması beklenmektedir. Program düzenlenecek kurum veya kuruluşun programa konu hizmetin yürütülmesinde gerekli yeterlilik ve deneyime sahip olması program düzenlenebilme şartlarından birisini oluşturmaktadır. Bu konuda gerekli kontroller il müdürlükleri tarafından yapılmakta ve program konusu hizmetin yürütülmesinde yeterli olduğu değerlendirilen kurum/kuruluşlarla program düzenlenebilmektedir.

3.1.4.3. Program Düzenlenebilecek Alanlar

Program düzenlenebilecek alanlar il geneli ihtiyaçlar ve kamu yararı gözetilerek belirlenmektedir. Programların, ortak kamusal alanlarda düzenlenmesi esas olup özel mülkiyet ve özel kullanıma tahsis edilmiş alanlarda program düzenlenmesi yasaklanmıştır.

Mesleğe yönelik program düzenlenemeyeceği hususu da bu dönemde yaşanan değişikliklerden birisidir. Programların, hiçbir nitelik aranmayan ve herkesin yapabileceği işlerden oluşması esas olup asıl amaç işgücü piyasasından en kötü durumda olan kişilerin iş başında olması sağlanarak bu kişilerin istihdam edilebilirliklerine katkı sunmaktır. Ancak

mesleğe yönelik TYP düzenlenememe kuralının bazı istisnaları uygulamada kendisine yer bulmuştur. Bu durumlara çalışmanın ileri ki bölümlerinde değinilecektir.

Programlar aşağıda sayılan alanlarda düzenlenebilmektedir.

- 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 çalışmaları.

Program teklifleri, proje bazlı hazırlanmaktadır. Yapılan değerlendirmeler sonucu, sunulan projelerden kamu yararının daha yüksek olduğu projeye öncelik verilmektedir. Proje bazlı tekliflerde yüklenici kurum tarafından planlanan faaliyetlere ilişkin detaylı bilgiler ve proje sonunda beklenen çıktılara ilişkin veriler, proje teklifinde sunulmalıdır. Örneğin programın konusu, kamusal altyapının yenilenmesi olarak belirlenmesi durumunda; programın uygulanacağı alanın adresi, uygulama alanının metrekare(m²) bilgisi, kullanılacak malzeme miktarı ve programın sonucunda oluşacak nihai çıktıya ilişkin bilgiler proje teklifinde yer alması gereken hususlardır.

3.1.4.4. Programların Finansman Kaynakları

Programların mali kaynakları; kurum bütçesinden, İşsizlik Sigortası Fonundan, özelleştirme sonucu işsiz kalanların mesleki eğitimi için 4046 sayılı Kanun gereğince Kuruma aktarılan bütçeden, uluslararası kurum ve kuruluşlarla yapılan anlaşmalar sonucu Kuruma tahsis edilen ikraz ve/veya hibelerden oluşmaktadır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, 2013).

3.1.4.5. Programların Katılım Şartları

Programların ilk halinde, kişilerin programa katılım sağlayabilmeleri için;

- 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,

şartlarını sağlanmaları gerekmektedirken bu şartlar zaman içerisinde bazı değişikliklere uğramıştır.

İlk zamanlarda Kuruma kayıtlı işsiz olma şartı; kişilerin programa başvurduğu tarihte Kuruma kayıtlı ve işsiz olmaları şeklinde uygulanmaktaydı. Ancak 16.03.2020 tarihinde yapılan bir değişiklikle “TYP’ye başvuru tarihinde işsiz olma” şartı “TYP’ye başvuru tarihinden önceki son 1 aylık dönemde işsiz olma” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle belli bir süredir işsiz olan kişilerin TYP ile tekrar işgücü piyasasına kazandırılması amaçlanmıştır. Ayrıca mevcut bir işte çalışan kişilerin, çeşitli sebeplerle bu işten ayrılarak TYP’ye geçişlerinin de önüne geçilmek hedeflenmiştir. İşsiz olma şartı; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentleri kapsamında Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmemiş olmalarını ve isteğe bağlı sigortalılık hariç 5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalı olmamalarını ifade edecek şekilde uygulanmıştır (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

Katılım şartlarından biri olan sosyal yardım almamak şartı diğer şartlardan farklı bir şekilde uygulamada kendisine yer bulmuştur. Sadece nakdi olarak alınan yardımları dikkate alan bu şart, programdan yararlanma anlamında değil alınan sosyal yardımının devam edip etmeyeceği noktasında önem arz eden bir husus olmuştur. Nakdi olarak bir sosyal yardım alan bireyin TYP’ye başlaması durumunda bu durumu ilgili Bakanlığa bildirilmekte ve kişinin aldığı nakdi sosyal yardım sona erdirilmektedir. 06.11.2014 tarihine kadar yukarıdaki çerçevede uygulanan “sosyal yardım almama” şartı bu tarihte kaldırılmıştır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2014)

“Emekli, malul, dul ve yetim aylığı almamak” şartı 12.02.2016 tarihinde “Emekli ve malul aylığı almamak” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikle dul ve yetim aylığı alan kişilerin programlara katılabilmesinin önü açılmıştır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2016).

3.1.4.6. Programa Başvuru ve Katılımcı Seçimi

Program için TYP başlangıç tarihinden önce Kurum internet sitesinde 10 gün süreli duyuruya çıkılmakta ve bu duyuruda katılımcıların hangi yöntemle seçileceği de ilan edilmekteydi. Seçilen yöntemle hem asıl katılımcılar belirlenmekte hem de asıl katılımcı sayısının yarısı kadar da yedek belirlenmekteydi. 23.02.2017 tarihinde yapılan değişikliklerle programlar için başvuru süresi 5 gün olarak belirlenmiş ve yedek aday belirlenme usulü kaldırılarak asil olarak seçilenler dışında kalan başvuru sahiplerinin tamamının yedek katılımcı olarak belirlenmesine yönelik düzenleme yapılmıştır. Zaman içerisinde ufak değişiklikler gösterse de katılımcılar;

- Noter kurası,
- Liste yöntemi,
- Yüzde seksen noter kurası, yüzde yirmi liste yöntemi

olmak üzere üç farklı usulle belirlenebilmektedir (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

Program katılımcıları, programın uygulanacağı bölgeye en yakın bölgeden seçilmek suretiyle belirlenmektedir. Programlara ilişkin başvuru sürecinde hangi bölgelerde ikamet edenlerin programa başvuru yapabileceği açıkça belirtilmektedir.

Program katılımcılarının belirlenmesi noktasında işgücü piyasası açısından dezavantajlı grupların hedeflenmesi ve bu kişilerin/grupların işgücü piyasasına kazandırılması gerektiği birinci bölümde ifade edilmişti. 15.04.2014 tarihinde işgücü piyasası açısından özel politika uygulanacak olan gruplar belirlenmiş ve bu grupların programlardan öncelikli olarak yararlandırılacağı kurala bağlanmıştır. Bu kapsamda aşağıdaki gruplar özel politika gerektiren gruplar olarak sayılmıştır (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

- Kadınlar,
- 35 yaş üstü bireyler,
- Engelliler,
- Eski hükümlüler,
- Terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralananlar.

TYP katılımcı sayısı; uygulanacak programın niteliğine, uygulanacak alanın genişliğine ve ayrılan kaynak miktarına göre belirlenmektedir ancak bu sayı beş kişiden az olmamalıdır. Program devam ederken katılımcısı sayısında bir azalma olması durumunda yedek işsizler arasından uygun olanlar programa dâhil edilmekte eğer yedekler arasından da yeterli sayıda katılımcı bulunmazsa Kuruma kayıtlı işsizler arasında programa göndermeler yapılmaktadır (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

Katılımcı sayısında azalma ortaya çıkması halinden önce yedeklerden bunun da mümkün olmaması halinde Kuruma kayıtlı işsizlerden katılımcı eklenmesi programın dolayısıyla da yürütecek olan kamu hizmetlerinin başarıya ulaşmasına katkı sunacak adımlar olmuştur.

3.1.4.7. Programın Uygulama Esasları

Programların önemli bir amacı da kişilerin istihdam edilebilirliklerini artırmak ve bu suretle kişilerin işgücü piyasasına dâhil olmalarına katkı sunmaktır. Programa ilişkin düzenlemelerde bu husus açıkça kendini göstermektedir.

Kişiler, yararlandıkları TYP bittikten sonra kurum tarafından kendi niteliklerine uygun en az üç iş teklifini mazeretsiz olarak kabul etmemeleri durumunda haklarında 24 ay süreli bir yasaklılık uygulanmaktadır. Yasaklı kişiler, bu süre boyunca TYP'ye ve Kurumun sunduğu diğer kurs ve programlara katılamamaktadır.

Bu kapsamda teklif edilen işin, kişinin niteliklerine uygun olup olmadığı hususu;

- İşsiz mesleğine, eğitim durumuna, yaşına, cinsiyetine ve sağlık durumuna uygunluk,
- Çalışma şartları açısından yasal düzenlemelere uygunluk,
- İşsiz ikamet ettiği belediye mücavir alanı içerisinde olması,
- İşsiz daha önce ahlak ve iyi niyet kurallarına uymama nedeniyle haklı fesih hakkını kullanarak ayrıldığı işvereni olmama,

yönlerinden değerlendirilmekte ve bu şartlara uygun olan işin, kişinin niteliklerine uygun iş olduğu kabul edilmektedir (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

Görüldüğü üzere TYP'nin, kişilere çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırmayı bu sayede de kişileri kalıcı istihdama dâhil etme amacı program kurallarında bariz şekilde kendini göstermektedir. Kişilerin program sonunda yukarıdaki şartları taşıyan iş tekliflerini kabul

ederek kalıcı istihdama geçişleri beklenmektedir. Aksi halde bu teklifleri geçerli bir neden olmaksızın reddetmeleri durumunda Kurumun düzenlediği yeni bir TYP veya diğer kurs/programlara 24 ay süreyle katılamama yaptırımını ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

Programların daha çok haneye ulaşması adına 23.02.2017 ve 16.03.2020 tarihlerinde önemli değişiklikler yapılmış ve TYP'lere aynı anda aynı haneden bir kişinin katılabileceğine yönelik düzenlemelere gidilmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde sunulacak gelir desteklerinin kişi bazlı değil de hane bazlı izlenmesine imkân sağlanmıştır. Sınırlı kamu kaynakları ile daha fazla sayıda haneye dolayısıyla da daha fazla kişiye fayda sunmak amaçlanmıştır (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

Programlardan dar gelirlili hanelerin yararlanmasını sağlamak amacıyla zaman içerisinde katılım şartlarında çeşitli değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerin ilki 07.09.2017 tarihinden yapılan ve net asgari ücretin 3 katının altında bir gelire sahip olan hanelerde yaşayan kişilerin program katılabileceğine yönelik şartın getirilmesi olmuştur. Bu şarta göre Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre aynı adreste oturanların, programa başvuru yapılan tarih dikkate alınarak ulaşılabilen en yakın döneme ait gelir getirici bir işte çalışma sonucu elde ettikleri toplam kazançlarının asgari ücret tespit komisyonu tarafından belirlenen net asgari ücretin üç katını aşması halinde söz konusu adreste oturan kişilerin TYP'ye katılamayacağı belirlenmiştir. 12.09.2019 tarihinde bu kural daha da katılaştırılarak 3 kat sınırı 1,5 kat olarak uygulanmaya başlanmıştır. Ayrıca dikkate alınacak asgari ücretin çerçevesi daha net çizilmiş ve asgari ücret tespit komisyonu tarafından belirlenen bir aylık asgari ücretin bekâr ve çocuksuz bir kişi için hesaplanan net tutarının dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. Bununla birlikte yurt ve sığınma evi gibi toplum yaşam alanlarında bu şartın uygulanmayacağı hususu da bir diğer önemli detayı oluşturmuştur (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

Hem her haneden bir kişinin yararlanabileceğine ilişkin düzenleme hem de hane gelir şartı uygulaması ile programların daha fazla kişiye ulaşması amaçlanmıştır. Ayrıca işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde sınırlı kamu kaynakları ile daha fazla kişiye ulaşarak düşük gelirlili hanelerin desteklenmesi amaçlanmıştır.

Programların uygulamasına ilişkin 18.07.2016 tarihinden yapılan bir değişiklikle eğitim programlarının bir parçası olmaya başlamıştır. Katılımcıların istihdam edilebilirlikleri

artırmak amacıyla yükleniciler tarafından haftada bir gün olmak üzere katılımcılara mesleki ve/veya kişisel gelişim eğitimleri verilmesi yönünde bir uygulama başlatılmıştır. Bu uygulama ile programların bir aktif işgücü politikası olma özelliğini daha da öne çıkarmıştır. Bu eğitimler haftanın bir günü verileceği gibi zamana da yayılabilmektedir. Ancak verilen eğitim saati, hiçbir şekilde belirlenen TYP günlük çalışma saatinin altında olamayacaktır (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

3.1.4.8. Programlara Devam Zorunluluğu ve İzin

Katılımcıların programlara devamı zorunludur. Ancak katılımcıların izinlerine yönelik farklı dönemlerde farklı kurallar uygulanmıştır.

Programların ilk dönemlerinde katılımcıların yükleniciye ve Kuruma bilgi vermek ve onay almak şartıyla TYP süresinin yirmide biri kadar ücretsiz izin kullanabilmekteydi. Bu ücretsiz izin kullanılan dönemde katılımcıya herhangi bir ücret ödemesi yapılmamakta ve SGK bildirimleri de devamsızlıklar düşüldükten sonra kalan süre üzerinden yapılmaktaydı. Ayrıca bu ücretsiz izinden ayrı olarak katılımcının; sağlık sorunları, evlenme, doğum ve birinci derece yakınlarının vefatı gibi mücbir nedenleri belgelemek şartıyla, TYP süresinin yirmide biri kadar devamsızlık hakkı bulunmaktadır. Bu şekilde geçirilen günlerde katılımcı ücretli izinli kabul edilerek, bu günlere ilişkin katılımcı ücreti, vergi ve sosyal güvenlik primleri ödenmekte ancak sağlık raporuna nedeniyle kullanılan izinlerde katılımcılara herhangi bir ödeme yapılmamaktaydı (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, 2013).

06.11.2014 tarihinde yapılan bir değişiklikle katılımcılara, program süresinde bağımsız olarak sağlık sorunları, evlenme, doğum ve birinci derece yakınlarının vefatı ve benzeri durumlar için kullanılan izinler dâhil olmak üzere en fazla 14 günlük bir izin hakkı tanınmıştır. Ücretli, ücretsiz izin ayrımı kaldırılmış ve izin kullanma gerekçesi ne olursa olsun izin kullanılan gün için ödeme yapılamayacağı ve sosyal güvenlik bildirimlerinin de izin günleri düşüldükten sonra kalan gün sayısı üzerinde yapılacağı hüküm altına alınmıştır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2014).

Yukarıda ifade edildiği üzere programlara devam zorunlu olup gerekçeli bir neden olmaksızın programdan ayrılmak 24 ay süreyle programlara katılmama yaptırımına bağlanmıştır. Katılımcılar geçerli bir mazeret sunmaksızın bir gün dahi devamsızlık hakkına sahip değildir. Ayrıca nelerin mazeret olarak kabul edileceği tahdidi olarak sayılmış olup

bunlara dışında sunulan nedenler mazeret olarak kabul görmemektedir. Bu çerçevede zaman içerisinde yapılan eklemeler de dahil olmak üzere;

- SGK kayıtlarından teyit edilen bir işe girilmesi,
- Sağlık raporu ile belgelenmek şartıyla TYP süresi içerisinde 14 günü aşan hastalık veya birinci derece yakınlarla refakat durumu,
- Yetkili makamlarca belgelenen ve on dört günü aşan tutukluluk veya hükümlülük hali,
- Katılımcı olarak belirlendiği programda “Katılımcı Taahhünamesini” imzalamama,
- Yetkili makamlarca verilen belgelerle ispat edilen ve on dört günü aşan şekilde katılımcının TYP’ye katılımını engelleyen deprem, sel baskını, yangın vb. durumlar
- Yüklenicinin bilgisi dâhilinde on dört günü aşan devamsızlık halleri,
- Yetkili makamlarca verilen belgelerle ispat edilen iller arası ikametgâh değişikliği halleri,
- Zorunlu askerlik hizmetini gerçekleştirmek üzere sevk tarihi itibarıyla programdan ayrılma halleri

mazeret olarak kabul edilmiş ve sayılanlar dışındaki bir nedenden dolayı programdan ayrılan kişilere 24 ay boyunca programlara katılamama yaptırımını uygulanması öngörülmüştür. Burada da açık bir şekilde görülmektedir ki TYP’ler kişiler çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırma amacını uygulamaya yansıtmaktadır. Özellik son değişikliklerden sonra her türlü durum dâhil on dört günlük bir devamsızlık hakkı tanınması, mazeret kabul edilen hallerin tahdidi olarak sayılması ve bunlar dışında bir mazeretin kabul edilmemesi şartlara uymayan kişiler için 24 ay süreli yasaklılık yaptırımının uygulanması bu hususa ne denli bir önem verildiğini gözler önüne sermektedir (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

3.1.4.9. Program ve Yararlanma Süreleri

Programların uygulama süresi en fazla 9 ay olarak belirlenmiştir. Ayrıca TYP’lerde haftalık çalışma saati 45 saat olarak belirlenmiş olup programlarda gece ve vardiyalı çalışma yaptırılması da yasaklanmıştır.

Katılımcıların programdan yararlanma süresi, 12 ay içerisinde ayrı ayrı veya bir seferde en fazla 9 ay şeklindedir. 12 aylık periyodun sonunda kişilerin 9 aylık yararlanma süreleri

yeniden doğmaktaydı. Programın ilk uygulama dönemlerinde genel yararlanma süresinde bir sınırlama olmazken TYP'nin aynı kurum veya kuruluş ile yeniden düzenlenmesi halinde işbirliği yapılan kurum veya kuruluşun olumlu görüşü ve il müdürlüğünün onayı ile katılımcılar, diğer katılım koşulları taşımak şartı ile TYP'den tekrar yararlanabilmekte ancak bu süre en fazla 18 ay olabilmekteydi. 18 aylık sürenin hesabı 2013/1 sayılı Toplum Yararına Program Genelgesinin yürürlük tarihi olan 13.05.2013 tarihinden sonraki yararlanmalar dikkate alınarak hesaplanmaktaydı. Yararlanma sürelerinde 27.09.2017 tarihinde yapılan bir değişiklikle programlara yüklenici ayrımı olmaksızın genel bir yararlanma süresi sınırı getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre bir kişi TYP'den en fazla 24 ay süreyle yararlanabilecekti (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

3.1.4.10. Programlar Kapsamında Yapılan Ödemeler

Programların ilk halinde, program kapsamındaki giderlerin; katılımcılara yapılan ödeme ve bu ödemeye ilişkin vergi ve sosyal güvenlik giderleri, sarf malzemesi gideri ve yüklenici kârı kalemlerinde oluşacağı belirtilmişti.

TYP'nin yürütülmesini sağlamaya yönelik olarak katılımcılar için ödenmesi öngörülen toplam giderin yüzde beşini aşmamak üzere, TYP süresince katılımcı tarafından kullanılması zorunlu olan sarf malzemeleri gideri için yükleniciye ödeme yapılabilmekteydi.

Kâr amacıyla kurulmuş olan özel sektör kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları tarafından katılımcılar için ödenmesi öngörülen toplam giderin yüzde beşini aşmamak üzere yüklenici kârı adı altında bir ödeme yapılabilmekteydi.

27.09.2017 yılında yapılan bir değişiklikle program kapsamında sadece katılımcıya yapılacak ödeme ve bu ödemeye ilişkin vergi ve sosyal güvenlik primlerinin ödeneceği yüklenici karı veya sarf malzeme gider kalemleri altında bir ödeme yapılamayacağı hüküm altına alınmış ve bu şekilde uygulanmaya devam olmuştur (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2017).

Her bir katılımcıya, 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri çerçevesinde asgari ücret tespit komisyonu tarafından belirlenen günlük asgari ücret miktarının katılım sağlanan gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutar kadar ödeme yapılmaktadır. Bu ödeme tutarı üzerinden hesaplanan vergi ve sosyal güvenlik ödemeleri de ayrıca program kapsamında karşılanan gider kalemlerini oluşturmaktadır. Programda hafta tatili olarak belirlenen günler de katılım

sağlanmış gün olarak değerlendirilerek ödeme yapılacak gün hesabına dâhil edilmekte ve tam ücret ödenmektedir (2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi, 2013).

3.1.4.11. Mesleğe Yönelik Düzenlenen TYP'ler

Yukarıda da ifade edildiği üzere mesleğe yönelik olarak TYP düzenlemeyeceği esas kural olmakla birlikte bazı hallerde kamu hizmetlerinin desteklemek adına bu kural esnetilerek geçici sürelerle ve belirli mesleklere yönelik TYP uygulamaları denenmiştir.

İlk olarak Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okulların güvenliğinin sağlanmasına destek olmak amacıyla güvenlik mesleğine yönelik programlar düzenlenmiştir. 2017-2018 ve 2018-2019 eğitim öğretim yıllarında hayata geçirilen bu uygulama ile güvenlik mesleğinden olan katılımcılar Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okulların güvenliğinin sağlanmasına katkı sunmuşlardır. Bu uygulamaya 2019-2020 ve 2020-2021 eğitim öğretim dönemleri için de devam edilmiş ve daha sonra uygulamaya son verilmiştir (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, 2013).

Bir diğer mesleğe yönelik TYP uygulaması yeni koronavirüs (COVID-19) salgını kapsamında hayata geçirilen ve şoförlük mesleğinde uygulanan programlar olmuştur. İlk olarak Çin'in Vuhan şehrinde 2019 yılı Aralık ayının sonlarında ortaya çıkan Yeni Koronavirüs Hastalığı (COVID-19) hızla tüm dünyayı etkisi altına almış ve birçok piyasası olumsuz etkilemiştir. Bu salgının işgücü piyasasına olan negatif etkilerini gidermek ve salgınla mücadelede kapsamında hizmet üreten kamu kurumlarını desteklemek adına hayata geçirilen politikalardan bir tanesi de şoförlük mesleğine yönelik TYP uygulaması olmuştur. Sağlık Bakanlığının salgınla mücadele kapsamında yürüttüğü faaliyetlerde ihtiyaç duyduğu şoför ihtiyacı karşılamak adına bu meslekte program açılmış ve Bakanlığın yürüttüğü kamu hizmetlerinin desteklenmesi amaçlanmıştır. Salgının işgücü piyasasına olan negatif etkilerini azaltmak amacıyla işsizlerin, yaratılan işler sayesinde programlara dâhil edilerek hem işgücü piyasasında uzak kalmalarının önüne geçilmek hem de bu kişilere geçici gelir desteği sunularak yaşanan zor dönemde belli bir seviyede tüketim yapmaları bu sayede de belli bir refah seviyesine ulaşmalarını sağlamak amaçlanmıştır (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, 2013) (Sağlık Bakanlığı, 2023).

3.1.5. Özel Bir TYP Olarak Sosyal Çalışma Programı

Yükseköğretim öğrencilerinin çalışma hayatıyla tanışmalarını sağlamak ve mesleki becerilerini geliştirmek amacıyla Sosyal Çalışma Programı adı altında yeni bir uygulamanın hayata geçirilmesine yönelik yasal çerçeve, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğine 2018 yılından yeni maddeler eklenmek suretiyle oluşturulmuştur. Sosyal Çalışma Programları, aktif işgücü politikalarının hedef grup odaklı çeşitlendirilmesi çerçevesinde hayata geçirilen bir uygulama olmuştur.

Bu çerçevede 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu kapsamındaki yükseköğretim öğrencilerinin (açık öğretim, yüksek lisans ve doktora öğrencileri hariç) işgücü piyasaları ile tanışmalarını sağlamak, kamu yararına olan hizmetlere yönelik farkındalık kazanmalarına katkıda bulunmak ve istihdam edilebilirliklerini artırarak istihdama geçişlerini kolaylaştırmak amacıyla daha özel şartlara sahip ve daha kısa süreli programların uygulanması planlanmıştır. Sosyal Çalışma Programları; gençlerin iş hayatını deneyimlemelerini, tecrübe sahip olmalarını ve işgücü piyasasına geçişlerinin kolaylaştırılmasını amaçlamaktadır.

Oluşturulan yasal çerçevenin ardından ilk defa 2019 yılının Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında uygulanan programlar, COVID-19 salgının etkisi nedeniyle 2020 ve 2021 yıllarından uygulanamamıştır. 2022 yılında Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinin yürürlükten kaldırılması ile SÇP uygulaması sonlandırılmıştır.

3.1.5.1. Katılım Şartları

TYP yararlanma şartlarında bir tanesi “*öğrenci olmamak*” şartı iken SÇP uygulaması katılımcıların öğrenci olma esasına dayanmaktadır.

Sosyal Çalışma Programlarına katılım şartları aşağıdaki şekilde sayılmıştır.

- Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- 18 yaşını tamamlamış olmak,
- Emekli ve malul aylığı almamak,
- 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu kapsamındaki yükseköğretim kurumlarına kayıtlı aktif statüde öğrenci (açık öğretim, yüksek lisans ve doktora öğrencileri hariç) olmak.

Bununla birlikte SÇP uygulama süresi içerisinde dersleri devam eden veya zorunlu staja tabi olan öğrenciler programdan yararlandırılmamıştır.

Programlar ayrıca eğitim hayatında başarılı olan öğrencileri hedeflemektedir. Bu çerçevede yukarıdaki şartlara ek olarak SÇP'nin başladığı tarihi içine alan eğitim-öğretim yılının birinci yarıyılı sonu itibarıyla genel akademik not ortalaması; not döküm cetvelinde 4'lük sistemde 2'nin, 100'lük sistemde 53,33'ün üzerinde olan öğrencilerin programa katılabilecekleri belirlenmiştir (2019/3 Sayılı Sosyal Çalışma Programı Genelgesi, 2019).

3.1.5.2. Program Uygulanabilecek Alanlar

Sosyal Çalışma Programları;

- Doğanın korunması,
- Kültürel mirasın restorasyonu, korunması ve tanıtılması,
- Kütüphanelerin bakımı ve düzeni,
- Kamu kurumlarının kültürel ve sosyal hizmetlerinin desteklenmesi,

alanları olmak üzere dört farklı alanda düzenlenebilmektedir. SÇP uygulama alanları, TYP uygulama alanlarından daha sınırlı olacak şekilde belirlenmiştir (2019/3 Sayılı Sosyal Çalışma Programı Genelgesi, 2019).

3.1.5.3. Uygulama Esasları

Kamu kurum ve kuruluşlarıyla yukarıda sayılan alanlarda düzenlenebilen SÇP'ler Haziran, Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında olmak üzere en fazla üç ay süreyle uygulanabilmekteydi.

Bir eğitim-öğretim yılının yaz döneminde düzenlenen programlar haftada üç gün şeklinde uygulanmaktaydı. Bu çerçevede üç ay (90 gün) süreli uygulanan bir programda katılımcılar en fazla 42 gün süreyle programdan yararlanabileceklerdir. SÇP kapsamında yararlanılan süreler yukarıda ifade edilen TYP yararlanma süreleri hesabına dâhil edilmekte ve bu sürelerden düşülmekteydi.

Katılımcılara, program kapsamında katılım sağlanan günlerin, günlük asgari ücret miktarı ile çarpımı sonucu bulunacak tutar kadar ödeme yapılmaktaydı. Ayrıca kişilerin bu ödemeler üzerinden kısa ve uzun vadeli sigorta primleri de program kapsamında karşılanan giderlerdi.

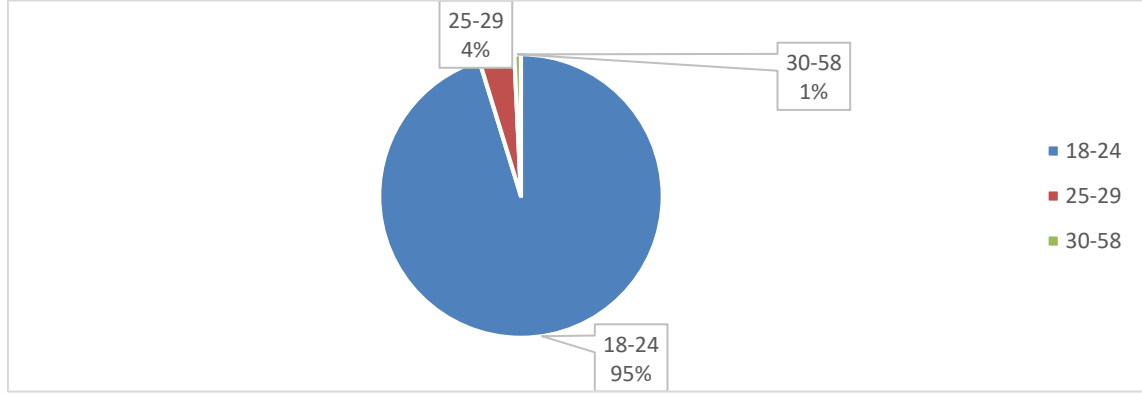
TYP’lerde 14 gün olarak belirlenen devamsızlık hakkı SÇP’lerde 5 gün olarak uygulanmıştır.

SÇP’de katılımcı seçim yöntemleri TYP ile aynı olup, program yapısı gereği zaten özel bir grubu hedeflediğinden dolayı ayrıca öncelikli olarak yararlandırılacak grup belirlenmemiştir.

3.1.5.4. Verilerle SÇP Genel Değerlendirmesi

Yürürlükte kaldığı sürede sadece 2019 yılının Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında düzenlenebilme imkânı bulan Sosyal Çalışma Programına 222.764 başvuru yapılmış ve programlar 18.996 katılımcı ile uygulanmıştır.

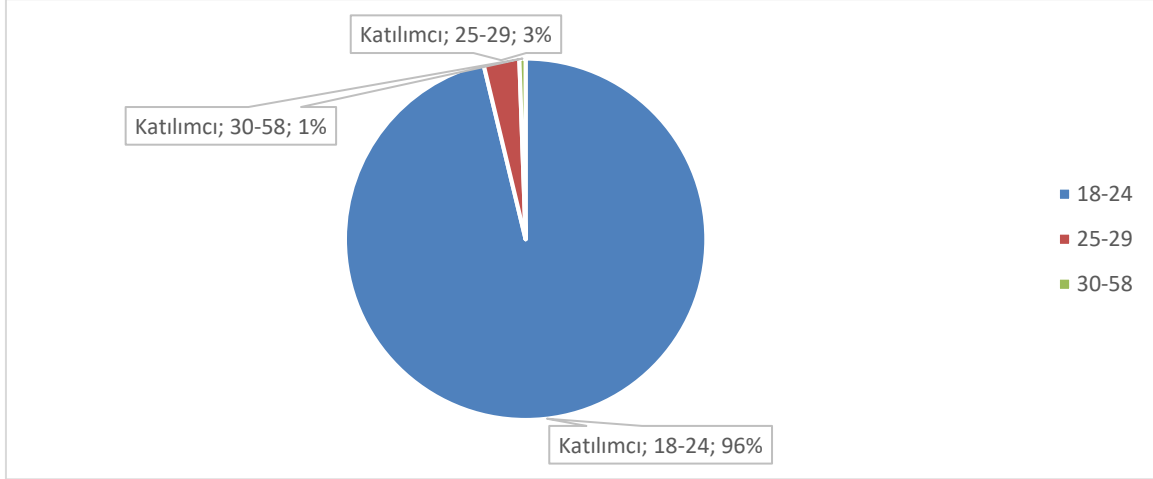
Grafik 1: SÇP Başvurularının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı



Kaynak: İŞKUR veri tabanı verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Programlara yapılan başvuruların yaklaşık %95’i 18-24 yaş grubunda olan kişiler tarafından yapılmıştır. SÇP her ne kadar gençleri hedefleyen bir program olarak yola çıksa da üst yaş için bir sınır belirlenmemiş olması nedeniyle bu gruplardan da programa başvuru olmuştur.

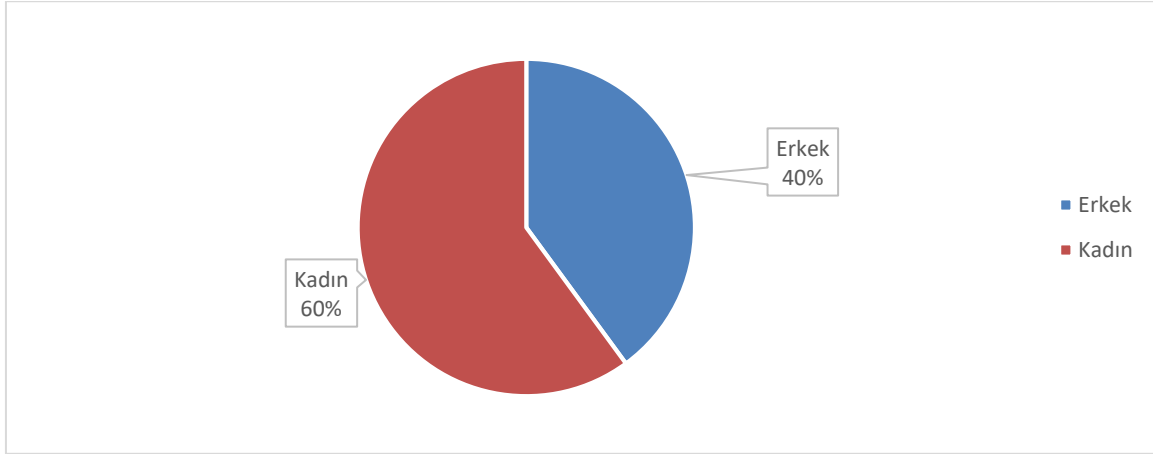
Grafik 2: SÇP Katılımcılarının Yaş Gruplarına Göre Dağılımı



Kaynak: İŞKUR veri tabanı verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Programa katılım sağlayan kişilerin %96'sını 18-24 yaş aralığındaki gençler oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra 25-29 yaş aralığındaki kişiler katılımcıların %3'ünü oluşturmaktayken 30 yaş ve üzerin olan katılımcılar ise toplam katılımcıların %1'ini oluşturmaktadır.

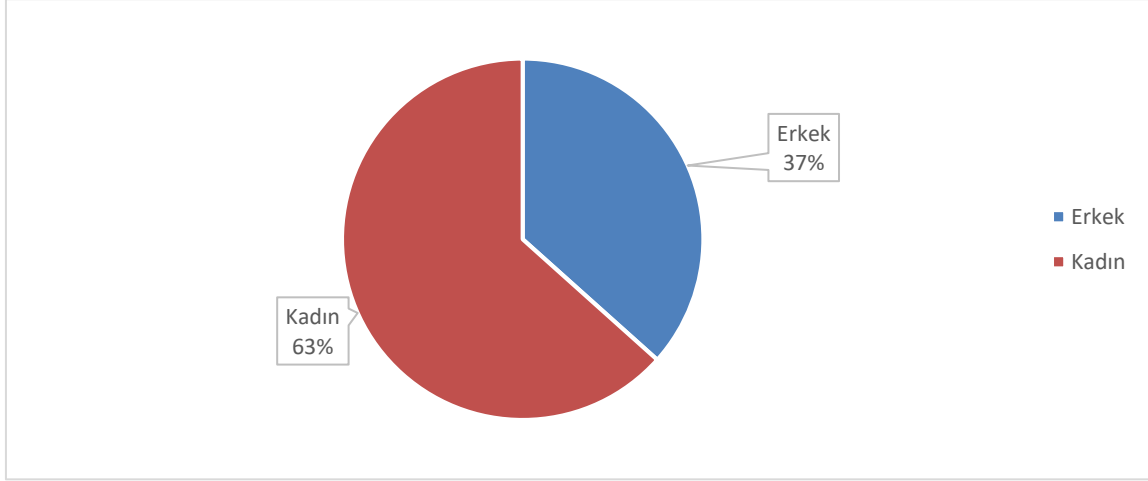
Grafik 3:SÇP Başvurularının Cinsiyete Göre Dağılımı



Kaynak: İŞKUR veri tabanı verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Programa yapılan başvurular cinsiyet bazlı incelendiğinde programa kadınların erkeklere kıyasla daha çok başvuru yaptığı görülmektedir.

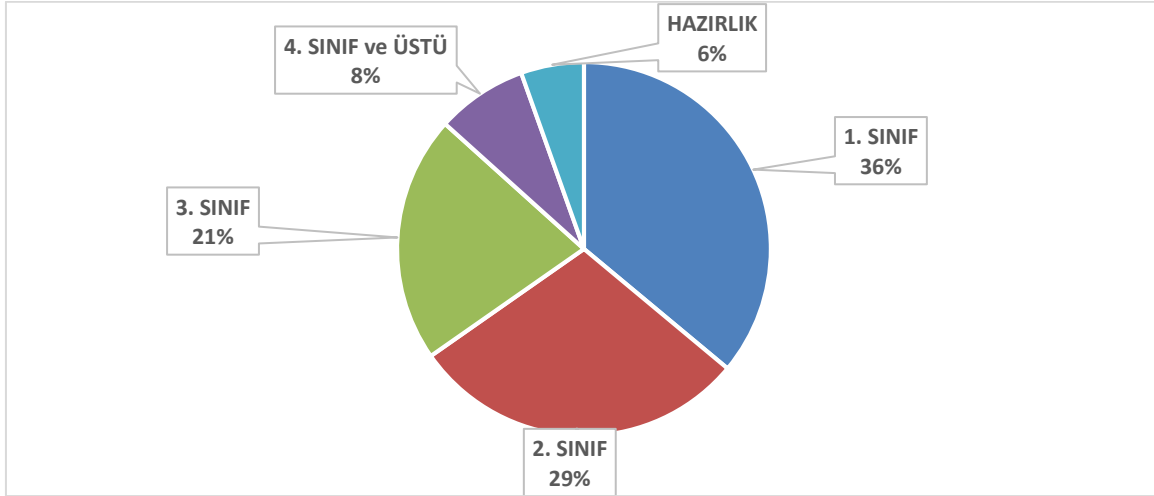
Grafik 4: SÇP Katılımcılarının Cinsiyete Göre Dağılımı



Kaynak: İŞKUR veri tabanı verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Program katılımcılarının %63'ü kadın katılımcılardan oluşturmuştur. Başvurulara %60 olan kadın oranı program katılımcıları arasında ise %63 olarak gerçekleşmiştir.

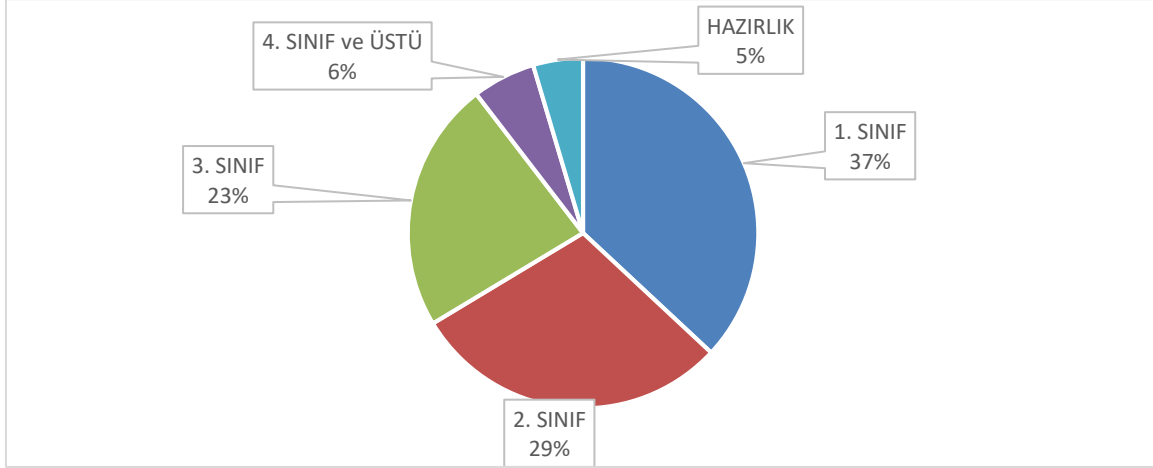
Grafik 5: SÇP Başvurularının Eğitim Görülen Sınıflara Göre Dağılımı



Kaynak: İŞKUR veri tabanı verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Yüksek öğretime devam eden birinci sınıf öğrencileri %36'lık bir pay ile programa daha fazla başvuru yapan grubu oluşturmaktadır. Öğrencilerin öğrenim düzeyleri arttıkça programa yapılan başvuru oranı bir azalış göstermiştir.

Grafik 6: SÇP Katılımcılarının Eğitim Görülen Sınıfa Göre Dağılımı



Kaynak: İŞKUR veri tabanı verilerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Başvurularda olduğu gibi katılımcı verilerinde de eğitim görülen sınıf ile katılım oranı arasında ters oranlı bir ilişki vardır. Eğitim görülen sınıf seviyesi arttıkça programlara katılım oranı bir azalış göstermiştir.

3.2. GÜNÜMÜZDE UYGULANMAKTA OLAN TOPLUM YARARINA PROGRAMLAR

Yukarıda açıklanan tarihçe çerçevesinde TYP sürekli bir değişim ve dönüşüm içerisinde olmuştur. İlk olarak özelleştirmenin işgücü piyasasına olan etkileri gidermek için düzenlenen programlar daha sonraları 1999 depremi, 2008 ekonomik kriz ve 2020 yılında yaşanan yeni koronavirüs salgını gibi olağan dışı durumlar karşısında da sıklıkla başvuru alan bir araç olmuştur. Programın uygulamasından edinilen tecrübeler ışığında 2022 yılında programda ciddi değişimler yaşanmış ve programa yeni bir çerçeve çizilmiştir. Çalışmanın bu kısmında günümüzde uygulanan programların bir önceki dönemde uygulanan programlarla benzer ve farklı yönleri üzerinde durulacak ve bu bağlamda programların uygulamasına ilişkin bilgiler sunulmaya çalışılacaktır.

3.2.1. Yasal Çerçeve

Toplum yararına programlar;

- 25/08/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu,
- 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,

- 31/05/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu,
- 29/05/2022 tarihli ve 31850 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- 2022/2 sayılı Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Genelge

hükümleri çerçevesinde yürütülen bir aktif işgücü piyasası politika aracıdır.

4447 sayılı Kanununun 48’inci maddesinin altıncı fıkrasında sigortalı işsizlere yönelik olarak aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve program düzenlenebileceği ve bu faaliyetlerin İşsizlik Sigortası Fonu’ndan finanse edilebileceği belirtilmiştir. Ayrıca aynı maddenin yedinci fıkrasında İşsizlik Sigortası Fonu’nun bir önceki yıl prim gelirlerinin %30’unun; işgücünün istihdam edilebilirliklerini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak, teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenen kişilerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler uygulamak gibi faaliyetlerde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır. Yüzde otuz olarak belirlenen bu oranı yüzde elliye (%50) kadar çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı takdirine bırakılan bir husus olmuştur (İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999).

4447 sayılı Kanununun 48’inci maddesinde düzenlenen ve yukarıda açıklanan hususlar günümüz TYP’lerinin yasal dayanaklarında birisi oluşturmaktadır. Özellikle yedinci fıkrada yer alan işgücünün istihdam edilebilirliklerini artırmak ve istihdamı koruyucu ve artırıcı tedbirler almak ifadeleri bir aktif işgücü hizmeti olarak TYP düzenlenebilmesine imkân tanımaktadır. Ayrıca programların finansmanın Fon’dan karşılanabileceği belirlenmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 617’inci maddesinde İŞKUR’a; istihdamın korunması ve geliştirilmesi, işsizliğin önlemesine yönelik faaliyetlere yardımcı olunması, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirilmesi ve uygulanması gibi görevler verilmiştir. Verilen bu görevler çerçevesinde yürütülen faaliyetlerden bir tanesi de AİPP’lerin bir parçası olan toplum yararına programlardır. Bununla birlikte 4 sayılı CBK’nın 623’üncü maddesinde, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde işsizlere geçici gelir desteği sağlanması amacıyla toplum yararına program ve projeler uygulama görevi, Kurumun İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığına verilmiştir.

Toplum yararına program katılımcıları 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olarak sayılmaktadır. Haklarında kısa ve uzun vadeli sigorta kolları kapsamında sigortalılık hükümleri uygulanan katılımcılar, 5510 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendi kapsamında sigortalı sayılmaktadır. Ancak aynı fıkroda *“Bu fıkranın (g) bendinde sayılanlar için Türkiye İş Kurumu prim ödeme yükümlüsü olmakla birlikte bu Kanun kapsamında işyeri ve işveren sayılmaz.”* hükmüne yer verilerek İŞKUR ile katılımcı arasında bir işçi-işveren ilişkisi olmadığı vurgulanmakta ve İŞKUR'un sadece prim ödeme yükümlüsü olduğu belirtilmektedir.

Bu düzenlemelere ek olarak yukarıda adı geçen yönetmelik ve genelge, programların yürütülmesine yönelik iş ve işlemleri açıklamaktadır. Programların uygulama esasları sayılan yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmekte olup detaylara aşağıdaki başlıklar altında yer vermeye devam edilecektir.

3.2.2. Programların Amaçları

Bu dönemde yaşanan önemli dönüşümlerden bir tanesi de programların amacına yönelik olmuştur. Programların, olağan dışı bir durumun ortaya çıkması halinde bu olağan dışı duruma neden olan unsurun oluşturabileceği negatif etkileri gidermeye yönelik olarak düzenlenmesi planlanmıştır.

Günümüz programlarının amacı; *“afet, salgın, acil durum dönemlerinde ve diğer mücbir hallerde kamu hizmetlerinin desteklenmesi yoluyla özel politika gerektiren gruplar başta olmak üzere işsizlere, çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırmak ve bu kişiler geçici gelir desteği sağlamak”* olarak belirlenmiştir (Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2022).

Programlar esas itibarıyla olağanüstü durumlarda kamu hizmetlerini desteklemeyi aynı zamanda olağanüstü duruma neden olan unsurun oluşturacağı negatif etkileri azaltmayı amaçlamaktadır. Doğal afetlerden veya başka nedenlerden dolayı oluşan olağan dışı durumun ardından bölgede oluşacak sosyal kriz halinin negatif etkilerini gidermek, kamu hizmetlerini desteklemek ve katılımcılara gelir desteği sunmak programların hedeflerini oluşturmaktadır.

3.2.3. Program Düzenlenebilecek Kurum/Kuruluşlar

Program düzenlenebilecek kurum veya kuruluşların kimler olabileceği programın ilk uygulamalarından itibaren sürekli değişen bir kural olmuştur. Farklı dönemlerde; kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşları ile program düzenlenebileceğine yönelik dayanaklar mevcuttu. Ancak günümüz programlarının yalnızca kamu kurum veya kuruluşları ile düzenlenebileceği belirtilmiştir (Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2022).

Program düzenlenebilecek kurum ve kuruluşların kimler olabileceği sürekli bir değişim içerisinde olsa da program düzenlenecek kurum/kuruluşun program kapsamında yürütülecek faaliyetlerde belli bir yetkinliğe sahip olması her zaman aranan bir şart olmuştur.

3.2.4. Program Uygulanabilecek Durumlar

Programların; 15/5/1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun ile 9/6/1958 tarihli ve 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu kapsamında meydana gelen afet, salgın, acil durum ve diğer mücbir sebep kararlarını müteakip veya bu kararlar beklenmeksizin düzenlenebilecektir. (Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2022).

Daha önceleri çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, ağaçlandırma gibi TYP uygulanabilecek alanlar tek tek sayılmışken bu dönemde bu uygulama son verilmiş ve programların; afet, sel, salgın, yangın ve diğer mücbir sebep hallerinde uygulanabileceği belirlenmiştir.

Oluşan olağan dışı durum karşısında hızlıca aksiyon alınması sağlamak amacıyla yukarıda anılan Kanunlar kapsamında bu durumların ilanı beklenmeksizin harekete geçilebileceği özellikle belirtilen bir husus olmuştur. Bununla birlikte ilerleyen başlıklarda da bahsedileceği üzere program, yaşanan olağan dışı durum karşısında hızlıca aksiyon alınabilecek bir yapıda tasarlanmıştır.

Toplum yararına programların nihai olarak işsizliği azaltma, istihdamı koruma ve artırma amacı olan AİPP araçlarından biri olduğu göz önüne alındığında, yüksek işsizliğin yaşandığı dönemlerde ve/veya bölgelerde TYP düzenlenebilmesi beklenmektedir. Ancak günümüz programların uygulama alanlarına baktığımızda esas olarak vurgunun olağan dışı durumlar

üzerinde olduğu ve yüksek işsizliğin yaşandığı dönemlerde/bölgelerde program düzenlemesine yönelik açık bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir.

3.2.5. Programların Finansman Kaynakları

Önceki dönemlerde programların farklı kaynaklardan finanse edilebileceğine yönelik düzenlemeler mevcut iken bu dönemde programların finansman kaynakları ayrı olarak belirtilmemiştir. Programların finansman kaynağı olarak İşsizlik Sigortası Fonu gösterilmiştir (Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2022).

Programların finansman kaynaklarının çeşitliliği ve büyüklüğü şüphesiz daha fazla sayıda program düzenleyebilme ve daha fazla kişiye ulaşma noktasında önemli unsurlardan bir tanesidir. Önceki dönemlerin aksine günümüz programlarında finansman kaynaklarının açık açık belirtilmemesi ve çeşitlendirilmemesi programların ulaşabileceği büyüklüğü sınırlandırabilecektir.

3.2.6. Katılım Şartları

Programlara katılım şartları ufak birkaç değişiklikle uygulanmaya devam edilmiştir. Bu kapsamda programlara katılabilmek için aşağıda sayılan şartların sağlanması gerekmektedir.

- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak,
- Kuruma kayıtlı olmak,
- 18 yaşını tamamlamış olmak,
- Emekli ve malul aylığı almamak,
- Öğrenci olmamak (açık öğretim hariç),
- Programa başvurduğu tarihte işsiz olmak.

Bir önceki dönem programlarında var olan “*son bir aylık sürede işsiz olma*” şartı “*programa başvuru tarihi itibarıyla işsiz olma*” şeklinde değiştirilmiştir. Bununla birlikte yukarıda sayılan şartların programa başvuru, programa başlama ve program süresince taşınması gerekmektedir.

İşsiz olma şartı, programa katılmak isteyen kişilerin; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentleri kapsamında

Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmemiş olmalarını ve isteğe bağı sigortalılık hariç 5510 sayılı Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalı olmamalarını ifade edecek şekilde uygulanmıştır.

Toplum yararına programlar, aslında işgücü piyasasında kendiliğinden kalıcı istihdama geçemeyecek kişileri hedeflemeli ve program kurgusu bu amacıyla uyumlu olacak şekilde tasarlanmalıdır. Günümüz programlarının katılım şartlarına bakıldığında katılımcı adaylarında programa başvurduğu tarihte işsiz olma şartının aranılması bu amacın pratiğe tam olarak yansımalarını zorlaştırmaktadır. TYP'lerin, aşağıda da açıklanacağı üzere asgari ücret düzeyinde bir ödeme sunması, katılımcıların sosyal güvenliğe ve işsizlik sigortasına ilişkin tüm primlerini karşılaması yönleriyle özel sektörde asgari ücretle çalışılan bir işle aynı kazanımları sunmaktadır. Ayrıca programların kamu kurum ve kuruluşları ile düzenlendiği de göz önüne alındığında katılımcıların mevcut işlerinden ayrılarak TYP katılımcısı olmak isteyebileceği değerlendirilmektedir. Programa katılım için belli bir süre işsiz olma şartı aranılması yerine programa başvuru tarihinde işsiz olma şartının uygulanması TYP başvuru süresi içinde dahi kişilerin mevcut işlerinde ayrılarak programlara başvuru yapması sonucunu da beraberinde getirebilecektir. Bu durum, programların doğru hedef kitleye ulaşmasını engelleyerek bir etkinlik kaybına neden olabilecektir.

Daha fazla haneye ulaşabilmek adına önceki dönemde de uygulanan program sürecince aynı haneden bir kişinin TYP'ye katılabilme uygulaması bu dönemde de varlığını sürdürmüştür.

Ayrıca daha dar gelirli hanelerin programdan yararlanmasını hedefleyen hane geliri şartı, net asgari ücretin 1,5 katı olarak uygulanmaya devam edilmiştir. Bu şarta göre aynı adreste oturan kişilerin program başlangıç tarihi dikkate alınarak ulaşılabilen en yakın döneme ait gelir getirici bir işte çalışma sonucu elde ettikleri toplam kazançlarının, asgari ücret tespit komisyonu tarafından belirlenen bir aylık net asgari ücret tutarının bir buçuk (1,5) katını aşması durumunda o haneden bulunan kişiler programlardan yararlanamamaktadır. Bu şart kapsamında; çalışma karşılığı elde edilen kazançlar ile bu kazançlara bağı fazla mesai, ikramiye, tazminat, promosyon, temettü gibi gelirler yapılacak hesaplamada dikkate alınan kazanç unsurlarını oluşturmaktadır. Ayrıca sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlanan yaşlılık, malullük ve ölüm (emekli, dul ve yetim) aylıkları da hane gelir hesabından dikkate alınan gelir unsurlarıdır. Katılımcıların diğere şartları programa başvuru, başlama ve program

süresince taşımaları gerekirken bu şartı sadece program başlangıcında sağlamaları yeterli kabul edilmiştir (Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2022).

3.2.7. Programa Başvuru ve Katılımcı Seçim Yöntemleri

Programlara 2 ila 5 gün arasında değişen sürelerle elektronik ortamda başvuru alınması genel kural olarak belirlenmiştir. Programlar, Kurum sistemi üzerinde açılır ve belirlenen süre kadar başvuru alınır. Bununla birlikte getirilen yeni uygulamalardan bir tanesi de ilana çıkılmaksızın program düzenlenebilmesidir.

Yaşanan olağan dışı durum nedeniyle programın, Kurum sisteminde ilanı ve programa elektronik ortamda başvuru imkânı ortadan kalkmış olabilir işte esas olarak böyle durumlarda kullanılmak üzere ilana çıkılmaksızın il müdürlüğü eliyle programların açılması ve kişilerin programa dâhil edilebilmesine olanak sağlanmıştır.

Programlara başvuru süresinin 2 ila 5 gün arasında değişmesi ve ilansız program açılabilmesine yönelik düzenlemeler meydana gelen olağan dışı duruma hızlıca müdahale edebilme ve programların kısa süre içerisinde sahada olmasını sağlamaya yönelik değişiklikler olmuştur.

Katılımcı seçim yöntemlerinde bir değişikliğe gidilmemiş olup liste yöntemi, noter kurası yöntemi ve karma yöntem (yüzde seksenini noter kurası yöntemi, yüzde yirmisini ise liste yöntemi) olarak belirlenen üç yöntemden biri kullanılarak katılımcıları belirleme uygulamasına devam olunmuştur.

Programa yapılan başvurular arasında program ilanında belirtilen katılımcı seçim yöntemine göre program kontenjanı kadar asil katılımcı belirlenmekte ve diğer başvuru sahipleri yedek olarak sınıflandırılmaktadır.

2014 yılında uygulanmaya başlanan, programlardan öncelikli yararlandırma uygulaması bu dönemde de varlığını sürdürmüştür. Bu çerçevede aşağıda sayılan gruplar, istihdamında güçlük çekilen ve özel politika uygulaması gereken gruplar olarak değerlendirilmiş ve bu gruplara programlardan öncelikli olarak yararlanma imkânı sağlanmıştır.

- Kadınlar,

- 35 yaş üstü bireyler,
- Engelliler,
- Eski hükümlüler,
- Terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralananlar.

Özel politika gerektiren grupların programlardan öncelikli olarak yararlandırılması genel kural olmasına rağmen programın konusuna ve yürütülme şekline göre bazı durumlarda istisnai olarak uygulanmayabilmektedir.

Teoride TYP, işgücü piyasası açısından kırılgan grupları hedefleyen bir program olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de bu husus özel politika gerektiren gruplara yönelik uygulama pratikte kendisine yer bulmuştur. Ancak uzun süreli işsizler gibi işgücü piyasasında uzak kalmış grupların özel politika gerektiren gruplarda yer almaması programın geliştirilebilecek yanlarından birini göstermektedir.

3.2.8. Programların Uygulama Esasları

Program düzenlemeye istekli kamu kurum ve kuruluşları, bu isteklerine ilişkin tekliflerini il müdürlüklerine sunmalarıyla programın düzenlenmesine yönelik ilk adım atılmış olmaktadır. İl müdürlükleri mevzuata uygun teklifleri Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne iletmekte ve Genel Müdürlükçe uygun görülen teklifler için il müdürlüklerine ödenek tahsisi sağlanması ile programların açılmasına yönelik ilk işlemler gerçekleştirilmiş olmaktadır.

Programların olağan dışı durumların ardından hızlıca uygulamaya konulması sağlamak amacıyla önceki dönemde var olan proje sunma şartına bu dönemde yer verilmemiştir.

Programlar en az 5 kişi ile düzenlenebilmektedir. Programa, başvurular arasında belirlenen katılımcı sayısı kadar kişi asil olarak belirlenmekte diğer başvurular yedek katılımcı olmaktadır. Asil katılımcılarda bir azalma meydana gelmesi durumunda öncelikli olarak yedekler arasından bunun da mümkün olmaması halinde il müdürlüğüne kayıtlı işsizler arasından programa gönderim sağlanmaktadır. Katılımcılar, programın uygulanacağı bölgeye en yakın yerden seçilmek suretiyle belirlenmektedir.

3.2.9. Programlara Devam Zorunluluğu ve İzin

Önceki uygulamadan farklı olarak 14 günlük izin hakkı bu dönemdeki programlarda 5 gün olarak uygulanmıştır.

Programa devam ve geçerli kabul edilen mazeret halleri önceki uygulamayla aynı olup programlara devam hususuna bu dönemde de önem verilmiş ve kişilerin programlara devamına ilişkin kurallar varlığını sürdürmüştür.

3.2.10. Program ve Yararlanma Süreleri

Önceki dönemde farklı olarak program süreleri en fazla altı ay olacak şekilde belirlenmiştir.

Bir katılımcının programlardan azami yararlanma süresi daha önce yirmi dört ay iken bu dönemde bu süre dokuz aya düşürülmüştür. Dokuz aylık azami yararlanma süresi, kişilerin 27.09.2017⁴ tarihinden sonraki yararlanmaları dikkate alınarak hesaplanmaktadır.

Programdan yararlanma süresi Türkiye uygulamasında sürekli olarak değişen bir kural olmuştur. İşgücü piyasası dinamikleri ve TYP'ye bakış açısı farklı dönemlerde farklı azami yararlanma süresi uygulamalarını da beraberinde getirmiştir.

3.2.11. Program Kapsamında Yapılan Ödemeler

Program kapsamında her bir katılımcıya, 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri çerçevesinde asgari ücret tespit komisyonu tarafından belirlenen günlük asgari ücret miktarının katılım sağlanan gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutar kadar ödeme yapılmaktadır. Bu ödeme tutarı üzerinden hesaplanan vergi ve sosyal güvenlik ödemeleri de ayrıca program kapsamında karşılanan gider kalemlerini oluşturmaktadır. Programda hafta tatili olarak belirlenen günler katılım sağlanmış gün olarak değerlendirilerek ödeme yapılacak gün hesabına dâhil edilmekte ve bu günlere tam ücret ödenmektedir.

Program kapsamında katılımcıların hem kısa vadeli sigorta kollarına ilişkin primleri hem uzun vadeli sigorta kollarına ilişkin primleri hem de işsizlik sigortasına ilişkin primleri karşılanmaktadır. Bu sayede kişilerin program kapsamında bildirilen primleri bu kişilerin emeklilik hesaplamalarına da dâhil edilmektedir.

⁴ Bir önceki dönemde azami 24 aylık yararlanma süresinin hesaplanmaya başlandığı tarih.

Program bazında, ödemeler yüklenici kurumlara yapılmakta ve yüklenici kurum tarafından katılımcılara ödemeler yapılmaktadır. Yüklenici kurumlar kişilerin programa katılım durumlarına göre ödeme belgelerini il müdürlüklerine sunmakta ve il müdürlüğünce yapılan kontroller neticesinde hakedilen tutarlar katılımcılara ödenmek üzere toplu bir şekilde yükleniciye gönderilmektedir. Katılımcılara ödemelerin yapılması ve bu ödemeye ilişkin sosyal güvenlik ve vergi bildirimleri ve ödemeleri yine yüklenici kurum tarafından yapılmaktadır.

3.2.12. Programların Denetimi ve Kontrolü

Programların mevzuata uygun ve hedeflenen amaçlar çerçevesinden yürütülüp yürütülmediği hem İŞKUR hem de yüklenici tarafından izlenmektedir.

Türkiye’de il düzeyinde; istihdam ve mesleki eğitim politikalarının oluşturulması, istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirlerin alınması, uygulanacak aktif işgücü programlarının belirlenmesi, istihdam etkinliklerinin ve mesleki eğitim uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi ile görevli il istihdam ve mesleki eğitim kurulları oluşturulmuştur. Valinin başkanlığında paydaş kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşan kurul, Kurum tarafından yürütülen aktif işgücü hizmetleri kapsamındaki kurs ve programları denetlemek üzere il istihdam ve mesleki eğitim denetim kurulları oluşturmaktadır (İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2008).

Bir toplum yararına program, uygulama süresince en az bir defa olmak üzere yukarıda detayı verilen denetim kurulları tarafından denetlenmektedir. Bu denetim faaliyeti çerçevesinde bir değerlendirme raporu düzenlenerek il istihdam ve mesleki eğitim kuruluna sunulmakta ve program kurulca değerlendirilmektedir.

3.2.13. Mesleğe Yönelik Düzenlenen TYP

Bir önceki dönem TYP’lerinde olduğu gibi günümüz programlarında da esas kural mesleğe yönelik olarak program düzenlenemeyeceğidir. Ancak bu kural kamu hizmetlerinin desteklemesi noktasında ve işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda esnetilebilmektedir.

Bir önceki dönemde de uygulamada olan ve yeni koronavirüs (COVID-19) salgını ile mücadeleyi desteklemek için uygulanan şoförlük mesleğinde TYP düzenlenebilmesine

yönelik uygulama günümüz programlarında da devam etmiştir. Bu uygulama ile Sağlık Bakanlığının salgınla mücadele kapsamında yürüttüğü kamu hizmetlerinin desteklenmesi amaçlanmıştır (Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2022).

3.2.14. 6 Şubat 2023 Depremleri ve TYP

6 Şubat 2023 tarihinde merkez üssü Kahramanmaraş olan Hatay, Adıyaman, Gaziantep, Malatya, Kilis, Diyarbakır, Adana, Osmaniye, Elazığ ve Şanlıurfa illerini etkileyen depremler bölgede çok büyük yıkımlara neden olmuştur.

Depremden etkilenen iller, yaklaşık 14 milyon nüfusla Türkiye nüfusunun yaklaşık %16,4'ünü oluşturmaktadır. Bu illerde 3,8 milyon kişi istihdam edilirken bölgenin istihdam durumu ülke istihdamında %13,3 civarında bir paya sahiptir. Bununla birlikte bölgedeki illerin gayrisafi yurt içi hâsıla içerisindeki toplam payı ise %9,8 seviyelerindedir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023).

Strateji ve Bütçe Başkanlığının hazırladığı rapora göre yalnızca resmi makamlara bildirilerek yapılan göçlerin sayısı yaklaşık iki milyondur. Yapılan göçler ve yaşanan ölüm ve yaralanma olayları dikkate alındığında işgücü piyasasının insan kaynağı açısından da ciddi bir şekilde etkilendiği anlaşılmaktadır. Depremin işgücü piyasasına olan etkileri azaltmaya yönelik özellikle istihdamda olanlar için; işten çıkrama yasağı, kısa çalışma ödeneği, işsizlik ve yarım çalışma ödenekleri kullanılarak tedbirler alınmaya çalışılmıştır. Ancak bölgedeki kayıt dışı istihdamın % 39 gibi yüksek bir seviyede olması alınan tedbirlerin etkinliğini sınırlayabilecek bir etken olmuştur (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023).

Türkiye'nin Kamu İstihdam Kurumu olan İŞKUR yaşanan depremin işgücü piyasasına olan etkilerini azaltmaya yönelik bir dizi politika önlemini hayata geçirmiştir. Bu politikalardan bir tanesi de toplum yararına programların bölge için daha yoğun bir şekilde kullanılması olmuştur.

Bu dönemde düzenlenen programlarla; 6 Şubat depremlerinden sonra deprem bölgesinde yürütülecek kamu hizmetlerini desteklemek ve bölge halkının işgücü piyasasında olan talep eksikliği nedeniyle başka yerler göç etmesini engellemek ve işgücü piyasasının toparlanmasına katkı sunmak amaçlanmıştır.

Bu dönemde deprem bölgesinde uygulanan programların daha hızlı ve verimli yürütülmesi adına bölgedeki yıkımın boyutu da düşünülerek bazı adımlar atılmıştır. İlk olarak deprem bölgesinde yıkımın boyutu dikkate alınarak ilana çıkılmaksızın program düzenlenebilmesine yönelik yetki kullanılmıştır.

17 Şubat 2023 tarihinde programa katılım şartları ve programdan yararlanma süreleri hakkında değişikliklere gidilerek programların uygulaması kolaylaştırılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda aşağıdaki değişiklikler yapılmıştır (Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2023).

- Programlardan azami 9 aylık yararlanma süresine ilişkin şartının, bölgede uygulanacak program katılımcıları için aranmayabileceği belirtilmiştir.
- Aynı anda aynı haneden sadece bir kişinin programlardan yararlanabileceği ilişkin şartın, bölgede düzenlenecek programlara uygulanmayabileceği belirtilmiştir.
- Gelir şartının bölgedeki programlar için aranmayacağı belirtilmiştir.
- Programlardan geçerli bir neden olmaksızın ayrılan kişilere 24 ay yasaklılık uygulanacağına ilişkin şartın, bölgedeki programlar için aranmayabileceği belirtilmiştir.

Yaşanan deprem felaketinden sonra bölgeden ciddi bir göç verildiği yukarıda ifade edilmişti. Depremi yaşadığı illerin desteklenmesinin yanı sıra depremzede vatandaşların gittikleri illerde desteklenerek işgücü piyasasından uzaklaşmalarına önlemek adına bazı adımlar atılmıştır. Bu kapsamda depremzede vatandaşların gittikleri illerde düzenlenen TYP'lere katılabilmelerine imkân sağlanmıştır. Bu sayede depremzedelerin bir çalışma faaliyeti içerisinde yer alması ve bir gelir elde etmeleri amaçlanmıştır.

Programların asıl amaçlarından birinin oluşturan kamu hizmetlerini desteklenmesi hedefi çerçevesinde depremzede vatandaşların yoğun olarak göç ettikleri illerdeki kamu hizmetlerini desteklemek amacıyla da programlar düzenlenmiştir.

TYP'lerin uygulamasında 16 Ağustos 2023 tarihinde bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu kapsamda hem deprem bölgesinde uygulanacak programlara hem de sınırlı süreli olmak şartıyla genel uygulamaya ilişkin değişikliklere yer verilmiştir.

Bu çerçevede ilk olarak 30 Haziran 2024 tarihine kadar sözleşme ilişkisi kurulacaklar TYP'ler için aşağıdaki değişiklikler yapılmıştır.

- Program düzenlenebilecek durumlara (Bkz 3.2.4) ilişkin değişikliğe gidilerek sayılan durumlara bakılmaksızın kamu hizmetlerini desteklemek amacıyla program düzenlenebileceği ve bu programlara ayrılacak bütçenin 4447 sayılı Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrası kapsamında ilgili yıl için belirlenen bütçenin yüzde otuz beşinden fazla olamayacağı belirtilmiştir.
- Bu kapsamdaki programlar için 6 ay olan program süresinin 9 ay olarak uygulanabileceği ve program süresinin 9 ay olması halinde 5 gün olan devamsızlık hakkının 10 gün olarak uygulanacağı belirlenmiştir.

İkinci değişiklik alanı deprem bölgesinde uygulanacak TYP'ler ilişkin olmuştur. Adana, Adıyaman, Diyarbakır, Elazığ, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Osmaniye ve Şanlıurfa illerinde 01/07/2023-31/12/2024 tarihleri arasında sözleşme ilişkisi kurulan TYP'ler için aşağıdaki değişiklikler yapılmıştır.

- Programlara her haneden birinin katılabileceğine yönelik esas kuralın bu programlar için uygulanmayabileceği belirtilmiştir.
- Bir katılımcının TYP'den en fazla 9 ay yararlanabileceğine ilişkin esas kuralın bu programlar için uygulanmayabileceğine yer verilmiştir.
- Programlarda uygulanan yasaklılık yaptırımlarının esnetilebileceği vurgulanmıştır.
- 6 ay olan program süresinin bu kapsamdaki programlar için 9 ay olarak uygulanabileceği ve program süresinin 9 ay olması halinde 5 gün olan devamsızlık hakkının 10 gün olarak uygulanacağı belirlenmiştir.

Yapılan son değişikliklerle ülke genelindeki kamu hizmetlerini desteklenmesinin önemsendiğini ve bu amaçla ihtiyaç duyulan yer ve dönemlerde olağan dışı durum haricinde de program düzenlenmesine yönelik adımlar atıldığı görülmektedir.

Özellikle deprem bölgesinde katılımcıların programlardan yararlanmalarını kolaylaştıracak düzenlemelere yer verilmesi ve daha uzun süreli program düzenleyebilme imkânı bölgenin ve bölge halkının desteklenmesi noktasında önemli roller oynamıştır.

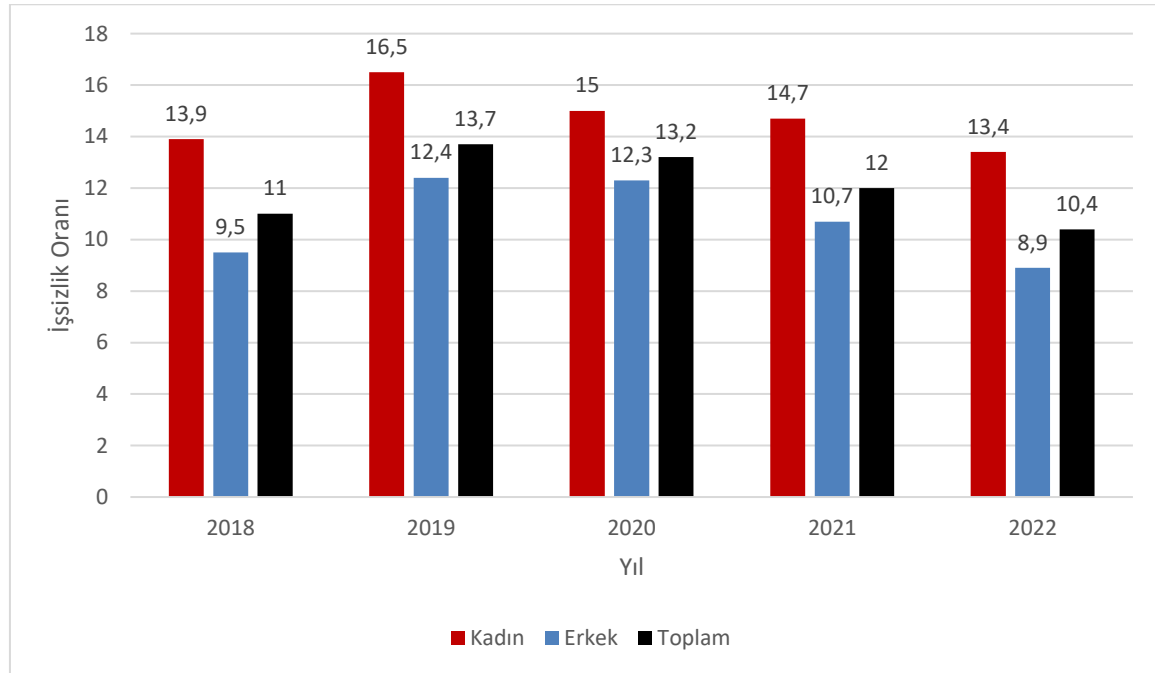
3.3. TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASININ GENEL GÖRÜNÜMÜ VE VERİLERLE TYP'İN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak TYP'nin değerlendirilmesinde atılacak işgücü piyasası verilerine yer verilecek olup ikinci bölümünde ise Türkiye'de uygulanan TYP'lerin veriler ışığında genel bir değerlendirmesi yapılmaya çalışılacaktır. Programların uygulamasında yaşanan değişimlerin, program verilerine nasıl yansıdığı noktasında bir değerlendirme sunulmaya çalışılacaktır.

3.3.1. Türkiye'deki İşgücü Piyasasının Genel Görünümü

Türkiye'de 2022 yılı sonu itibarıyla %50,1'i erkek ve %49,9'u kadın olmak üzere yaklaşık 85 milyonluk bir nüfusa sahiptir. Çalışma çağındaki nüfus oranı ise yaklaşık %68,1 seviyesindedir (TÜİK, 2023a).

Grafik 7: Cinsiyet ve Yıl Bazlı Son 5 Yıllık İşsizlik Oranları



Kaynak: TÜİK 2023

Türkiye'deki cinsiyet ve yıl bazlı işsizlik oranları dikkate alındığında işsizlik oranlarının 2019 yılında itibaren bir düşüş eğiliminde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte kadın işsizlik oranı, 2022 yılında önceki iki yıla göre düşüş gösterse de erkeklere kıyasla daha düşük bir toparlanma göstermiştir.

Tablo 3: İBBS Kapsamında Bölgelerin İşsizlik Oranları

Bölge Kodu	Kapsadığı İller	2018	2019	2020	2021	2022
TR62	Adana, Mersin	11,2	11,9	13,4	13,2	12,3
TR51	Ankara	10,1	14,2	14,8	13,4	12,1
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	11,6	13,3	12,2	11,8	9,2
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	6,9	9,2	9,6	10,2	8,6
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	5,3	9,8	11,4	13,7	12,7
TR22	Balıkesir, Çanakkale	5,7	8,3	7,8	7,9	7,1
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	9	11,2	9,6	9,4	8,9
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	7,5	11,2	10,1	10	9,2
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	12,8	15,2	13	10,1	10,7
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	14,1	18,1	15,2	17,1	14,6
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	5,1	7,6	6,6	5,8	6,2
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	13,2	14,5	12,8	11,7	9,4
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	10,2	13,5	12,2	9,6	10,1
TR52	Konya, Karaman	5,9	8	8	7,9	7,4
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	10,9	13,3	12	13	9,4
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	8	9,9	10,6	10,2	8,1
TR33	Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya, Uşak	6,8	9,8	8,3	6,9	7,1
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	25	30,9	33,5	29,8	18,5
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	6,4	8,3	8,3	7,9	8,1
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	7,5	11	9	9,3	7,8
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	6,2	9,9	8,8	9,9	9,2
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkâri	21,5	25,9	23,6	20,4	19,2
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	8	9,6	9,3	10,9	11,3
TR10	İstanbul	12,5	14,9	14,7	12,3	10,2
TR31	İzmir	13,8	16	17,1	14,7	13
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	18,6	23,4	20,1	15	11,5

Kaynak: TÜİK 2023

TÜİK; bölgesel verilerin toplanması, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılabilmesi, bölgede uygulanacak politikaların çerçevesinin belirlenmesi amacıyla

“İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması” adı altında bir sınıflandırma sistemi kullanılmaktadır. Bu sınıflandırma sisteminin ikinci düzeyi kapsamında iller 26 bölge olacak şekilde tasnif edilmekte ve düzenli olarak bu bölgelere ilişkin istatistiki veriler kamuoyu ile paylaşılmaktadır (TÜİK, 2023b).

Yukarıdaki tabloda yer alan İBBS’e göre işsizlik oranları verilerine baktığımızda en düşük işsizlik oranlarını TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop) bölgesinde olduğu görülmektedir. 2018 yılına kadar en yüksek işsizlik oranı TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) bölgesinde görülmekteyken 2022 yılında en yüksek işsizlik oranı TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri) bölgesinde gerçekleşmiştir.

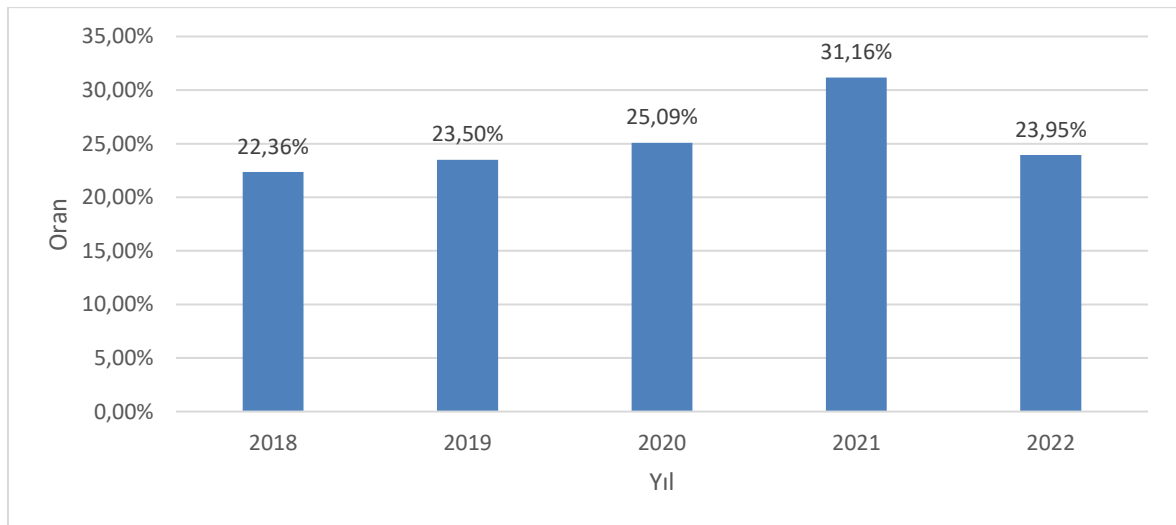
Tablo 4: Son 5 Yıllık Genç İşsizlik(15-24) Oranları (%)

Yıl	2018	2019	2020	2021	2022
Genç İşsizlik Oranı	20,3	25,4	25,3	22,6	19,4

Kaynak: TÜİK 2023

Genç işsizlik oranları, genel işsizlik oranlarından ciddi şekilde farklılık göstermektedir. Her ne kadar 2021 ve 2022 yıllarında bir düşüş göstermiş olsa da yine de yüksek sayılabilecek bir seviyede gerçekleşmiştir.

Grafik 8: Uzun Süreli İşsizlerin, İşsizler İçerisindeki Payı (%)



Kaynak: TÜİK verileri esas alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bir yıldan fazla süreyle işsiz olan kişilerin toplam işsizler içindeki payına ilişkin verilere baktığımızda uzun süreli işsizlerin, işsizler içerisindeki payı %25 civarlarındadır. 2019 yılından bu yana işsizlik oranı sürekli bir şekilde düşmesine rağmen uzun süreli işsizlerin oranı 2021 yılına kadar bir artış içerisinde olmuş ve aynı yıl %31,16 ile en yüksek seviyesine çıkmıştır. Bu veriler göstermektedir ki bu grubun işgücü piyasası açısından desteklenerek istihdama kazandırılması işsizlikle mücadelede noktasında önemli bir adım olacaktır.

3.3.2. Verilerle TYP'lerin Genel Değerlendirmesi

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye'de uygulanan programlara ilişkin veriler ile programların uygulamasında yaşanan değişimlerin birlikte ele alınarak TYP'lerin genel bir değerlendirmesinin yapılması amaçlanmaktadır.

Tablo 5: Cinsiyet ve Yıl Bazlı TYP Katılımcı Sayısı (*Haziran 2023)

Yıl	Katılımcı Sayısı		Toplam
	Erkek	Kadın	
2007	173	9	182
2008	132	7	139
2009	33.229	12.238	45.467
2010	32.697	9.369	42.066
2011	50.434	13.651	64.085
2012	144.902	47.096	191.998
2013	141.925	55.257	197.182
2014	136.047	80.061	216.108
2015	241.496	187.737	429.233
2016	91.895	81.100	172.995
2017	122.793	144.131	266.924
2018	153.002	202.480	355.482
2019	127.067	182.306	309.373
2020	44.478	81.866	126.344
2021	19.731	52.401	72.132
2022	26.189	89.291	115.480
2023*	48.019	86.851	134.870
TOPLAM	1.414.209	1.325.851	2.740.060

Kaynak: İŞKUR yıllık istatistik verileri esas alınarak yazar tarafından derlenmiştir.

2007 yılından bu yana düzenlenen programların katılımcı verileri incelendiğinde TYP, yaklaşık 2,7 milyon yararlanıcı sayısına ulaşmıştır. Bu sayının yaklaşık 1,4 milyonu erkek, 1,3 milyonu kadın yararlanıcılardan oluşmaktadır.

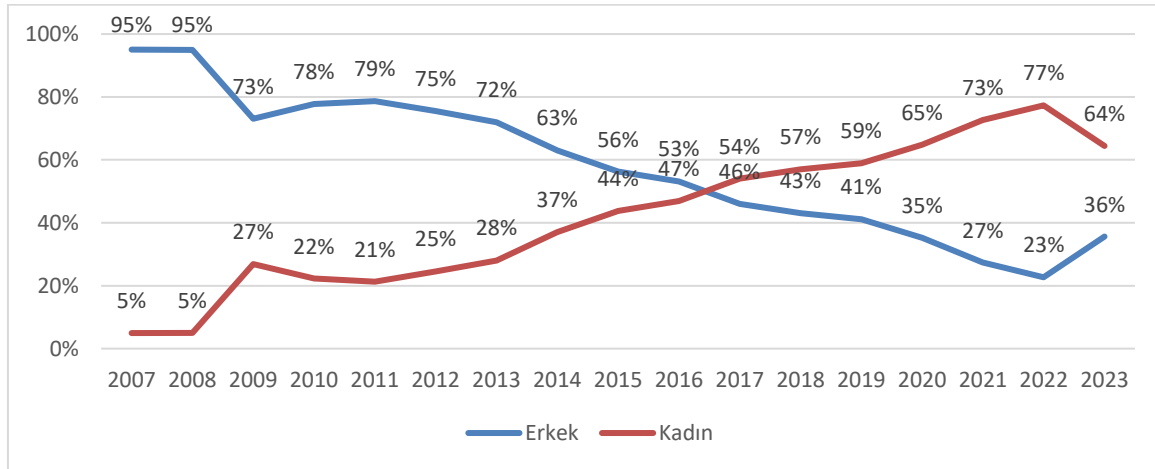
İlk zamanlarda çeşitli projeler kapsamında pilot uygulamalar şeklinde uygulandığından daha düşük sayıda katılımcı ile düzenlenen programlar, zaman içerisinde ciddi artışlar göstermiştir.

2008 yılında dünyada yaşanan ekonomik krizin Türkiye işgücü piyasasına olan etkilerini azaltma amacıyla izleyen yıllarda daha fazla sayıda program düzenlenmiş ve daha fazla kişi programdan yararlandırılmıştır.

2015 yılında yararlanıcı sayısınının 430 bin civarlarına ulaşması ile program yıllık en fazla yararlanıcı sayısına ulaşmıştır.

2020 ve 2021 yılında yaşanan yeni koronavirüs (COVID-19) salgını nedeniyle yaşanan kapanmaların etkisiyle programda küçülmeye gidilmiştir. Bununla birlikte 2022 yılında yaşanan dönüşümle birlikte program, olağan dışı durumlara bir müdahale aracı haline gelmiş ve yaşanan 6 Şubat 2023 depremlerinin etkilerini giderme amacıyla daha fazla sayıda program düzenlenmiştir.

Grafik 9: Yıl ve Cinsiyet Bazlı TYP Katılımcı Oranları (%) (Haziran 2023)



Kaynak: İŞKUR yıllık istatistik verileri esas alınarak yazar tarafından derlenmiştir.

Programların ilk dönemlerinden %95 gibi çok yüksek bir erkek katılımcı oranı mevcutken bu oran zamanla kadınların lehine değişim içerisinde olmuştur.

2014 yılında işgücü piyasası açısından istihdamında zorluk çekilen grupların belirlenmesi ve bu gruplara öncelik yararlanma hakkı verilmesine ilişkin düzenlemeden yukarıda bahsedilmişti. (Bkz. 3.2.8) Yapılan düzenlemeyle öncelik hakkı verilen gruplardan birisi de kadınlar olmuştur. Düzenleme öncesi dönemde ortalama %25 olan kadın katılımcı oranı

düzenleme sonrası ortalama %60 seviyelerine çıkmıştır. 2014 yılında yapılan önceliklendirme sonrası ciddi bir artış gösteren kadın katılımcı oranı 2017 yılında erkek katılımcı oranı geçmiş ve 2022 yılında %73 seviyelerine ulaşmıştır. 2023 yılında yaşanan depremler nedeniyle programlarda önceliklendirme sistemi kullanılamamış (Bkz. 3.2.8) bu nedenden ötürü de kadın katılımcı oranında bir düşüş yaşanmıştır.

Kadınların istihdama girmesi; toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması, yoksulluğun azaltılmasına yardımcı olması, kadınların topluma katılımını artırması, toplumsal rollere yeni bir bakış açısı kazandırması, geleneksel kadın rollerinin değişmesine katkı sunması, kadınlara daha fazla özgürlük kazandırması, aile ekonomilerine katkı sunması, ekonomik büyümeye ve kalkınmaya katkı sunması gibi birçok açıdan önem arz eden bir husustur. Toplum yararına programlarda kadınlara öncelik verilerek %60 seviyelerinde bir kadın katılım oranının sağlanması yukarıda sayılan amaçlara hizmet etmesi noktasında son derece önemli bir kazanım sağladığı düşünülmektedir.

Tablo 6: Yıl ve Sosyal Durum Bazlı TYP Katılımcı Oranları (%) (*Haziran 2023)

Yıllar	Normal	Engelli	Eski Hükümlü
2012	97,62	1,79	0,58
2013	97,29	2,19	0,52
2014	96,36	3,02	0,61
2015	96,89	2,57	0,54
2016	96,82	2,59	0,59
2017	96,72	2,73	0,55
2018	96,35	2,95	0,68
2019	96,16	3,01	0,83
2020	97,36	2,21	0,43
2021	97,17	2,45	0,37
2022	97,09	2,57	0,34
2023*	97,34	2,30	0,36

Kaynak: İŞKUR veri tabanı verileri esas alınarak yazar tarafından derlenmiştir.

Sosyal duruma ilişkin veriler incelendiğinde engelli katılımcıların program katılımcıları içerisindeki oranı 2012 yılında %1,79 iken bu oran 2014 yılında engellilere tanınan öncelik

hakkı sayesinde yaklaşık %65 oranında bir artış göstererek %3,02 seviyelerine çıktığı görülmektedir. Ancak yine de istenilen seviyelerde bir artış sağlanamamıştır.

Eski hükümlüler, programdan öncelikli yararlandırılacak gruplar arasında olmasına rağmen bu durumun programa katılım noktasında ciddi bir etki doğurmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum söz konusu grupların işgücü piyasasına kazandırılması adına daha farklı politikalar izlenmesi gerektiğini göstermektedir.

Tablo 7:Yıl ve Eğitim Durumu Bazlı TYP Katılımcı Oranları (%) (*Haziran 2023)

YIL	Okur Yazar Olmayan	Okur Yazar	İlköğretim	Ortaöğretim (Lise ve Dengi)	Ön lisans	Lisans	Yüksek Lisans ve Üstü
2012	1,72	8,89	65,72	19,74	2,94	0,98	0,01
2013	1,87	8,96	65,18	19,57	3,23	1,18	0,01
2014	2,36	8,05	67,82	17,84	2,83	1,11	0,01
2015	3,50	6,31	68,25	16,73	3,43	1,76	0,02
2016	3,67	7,35	66,34	16,90	3,39	2,32	0,03
2017	3,22	5,40	64,32	19,48	4,67	2,88	0,05
2018	3,18	4,65	61,91	21,01	5,50	3,67	0,08
2019	3,42	4,53	60,78	21,71	5,70	3,76	0,09
2020	2,41	3,13	58,01	27,51	5,79	3,09	0,06
2021	2,14	4,48	63,93	23,02	4,00	2,37	0,07
2022	1,79	4,43	60,65	25,66	4,82	2,60	0,06
2023*	1,32	3,66	54,03	29,83	6,93	4,16	0,07

Kaynak: İŞKUR veri tabanı verileri esas alınarak yazar tarafından derlenmiştir.

Toplum yararına programların nitelik gerektirmeyen işlerde düzenlenmesi ve işgücü piyasası açısından en dezavantajlı kişileri hedeflemeleri programların genel bir özelliği olduğu çalışma boyunca vurgulanan bir husus olmuştur.

Yukarıda yer alan veriler incelendiğinde program katılımcılarının büyük çoğunluğunun ortaöğretim veya daha düşük bir eğitim durumuna sahip olduğu görülmektedir. Ülkedeki okuryazar olma oranının artmasının bir sonucu olarak programlardan yararlanan okuryazar olmayan grubun oranı 2023 yılından %1,32 ile en düşük seviyeye inmiştir. Önlisans ve lisan katılımcı oranı sürekli bir artış içerisinde olmuştur.

Tablo 8: Yıl ve Yaş Grubu Bazında TYP Katılımcı Oranlar (%) (*Haziran 2023)

YIL	YAŞ GRUPLARI				
	18-29	30-39	40-49	50-64	65 ve Üstü
2012	37,77	34,58	21,58	5,97	0,09
2013	35,44	34,89	23,10	6,49	0,08
2014	26,68	34,77	29,48	8,96	0,10
2015	27,01	31,80	29,02	11,92	0,26
2016	24,83	30,05	30,24	14,47	0,40
2017	22,82	30,13	31,85	14,76	0,44
2018	23,10	30,51	31,54	14,38	0,47
2019	20,94	30,55	33,26	14,81	0,44
2020	19,11	34,76	34,44	11,52	0,17
2021	13,93	33,37	38,55	13,90	0,26
2022	16,40	36,98	35,36	11,05	0,21
2023*	23,82	34,24	31,47	10,30	0,17

Kaynak: İŞKUR veri tabanı verileri esas alınarak yazar tarafından derlenmiştir.

Program katılımcılarının yıllar itibarıyla yaş grubu dağılımlarına baktığımızda; 2012 yılında en fazla yararlanıcı %37,77 gibi bir oranla 18-29 yaş grubunda olurken 2023 yılında en fazla yararlanıcı %34,24 gibi bir oranla 30-39 yaş grubunda olmuştur.

Tablo 9: Yıl ve TYP Katılımcı Seçim Yöntemi Oranları (%) (*Haziran 2023)

YIL	SEÇİM YÖNTEMİ		
	Noter Kurası	Liste Yöntemi	Karma Yöntem
2015	22	72	6
2016	17	77	6
2017	53	45	1
2018	30	64	6
2019	42	53	5
2020	42	55	3
2021	52	47	1
2022	63	34	3
2023*	27	73	0

Kaynak: İŞKUR veri tabanı verileri esas alınarak yazar tarafından derlenmiştir.

Programların katılımcı seçim yöntemi oranları incelendiğinde 2015 yılında en fazla kullanılan seçim yönteminin %72 ile liste yöntemi olduğu görülmektedir. Zaman içerisinde noter kurası yönteminin bir artış gösterdiği görülse de yaşanan depremin etkisiyle 2023 yılında liste yöntemi yine en fazla kullanılan yöntem olmuştur.

Katılımcı seçim yöntemlerinde, ağırlıklı olarak liste yöntemi kullanılmasının programların kamuoyu nezdindeki yerini olumsuz etkileyebileceği ve katılımcı seçiminde subjektif değerlendirmelerin etkisini artıracakı düşünülmektedir. Bu nedenle katılımcı seçimde noter kurası yönteminin ağırlıklı olarak kullanılması bu durumu tersine çevirecek bir etmen olarak görülebilir.

Tablo 10: Program Düzenlenen Kurum/Yüklenici Oranları (%) (*Haziran 2023)

KURUM TÜRÜ	YIL					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
BELEDİYE	33,9	30,3	0,9	1,7	0,1	0,0
KAYMAKAMLIK	10,5	11,2	3,7	4,4	1,1	12,0
MEB	19,8	24,0	83,1	57,9	79,4	66,1
ORMAN MÜDÜRLÜĞÜ	8,7	5,5	0,0	1,9	0,8	0,0
VALİLİK	3,9	4,1	1,1	1,6	0,8	3,6
DIĞER	23,4	25,0	11,1	32,5	17,9	18,2

Kaynak: İŞKUR veri tabanı verileri esas alınarak yazar tarafından derlenmiştir.

Program düzenlenen kurum oranlarına baktığımızda 2018 yılında en çok program düzenlenen kurum %33,9 ile belediyeler olurken 2023 yılına geldiğimizde en çok program düzenlenen kurum %66,1 ile Milli Eğitim Bakanlığı olmuştur.

Yıllar itibarıyla program düzenlenen yüklenici verilerine baktığımızda MEB ile her yıl belli oranda program düzenlendiği görülmektedir. Bu durum MEB'in normal şartlarda kendi personeli ile yürütmesi gereken hizmetlerini TYP katılımcıları ile yürütme sonucunu da beraberinde getirebilecektir. Bu nedenle program tasarımının bu hususlar göz önüne alınarak revize edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Bu bölümde, çalışmanın genelinde değinilen hususlar, ikinci bölümünde incelenen ülkeler ve toplum yararına programların Türkiye'deki uygulama sürecinden edinilen tecrübeler çerçevesinde toplum yararına programların daha etkin ve verimli uygulanması adına faydalı olabileceği değerlendirilen önerilere yer verilecektir.

Bu bölümün ilk kısmında, farklı birincil amaç ve uygulama esaslarına sahip programlara ilişkin önerilere yer verilecektir. İkinci kısmında ise mevcut programların daha iyi hale getirilmesine yönelik öneriler sunulmaya çalışılacaktır.

Bu bölümde esas olarak, öneriler çerçevesinde geliştirilen mevcut programların yanı sıra hedef ve uygulama esasları yönüyle mevcut programlardan belirli ölçüde farklılaşan yeni programların oluşturulması ve bu programlarla işgücü piyasası bağlamında en dezavantajlı kişilerin/grupların desteklenmesine yönelik öneriler sıralanacaktır.

4.1. YENİ TOPLUM YARARINA PROGRAMLARA YÖNELİK ÖNERİLER

Aktif işgücü piyasası politikaları; istihdamın korunmasını ve artırılmasını, işsizliğin azaltılmasını ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasını amaçlayan politikalarlardır. Türkiye'de bir aktif işgücü piyasası aracı olarak kullanılan toplum yararına programların bu amaçlara hizmet edecek çerçevede tasarlanmasının programların etkinliği açısından önemli bir husus olduğu değerlendirilmektedir.

Mevcut uygulamada olağan dışı durumların etkisi ile mücadelede kapsamında sahada olan programlar, amacı itibarıyla aktif işgücü piyasası aracı olma özelliğini tam anlamıyla pratiğe yansıtamamaktadır. Olağan dışı durumlara olabildiğince hızlı müdahale edebilmek ve bu durumun oluşturduğu olumsuz etkiyi en aza indirebilmek önem arz etmektedir. Toplum yararına programların, oluşturduğu insan kaynağıyla çok kısa sürede pratiğe dönüşebilme özelliği programların amacıyla büyük ölçüde örtüşmektedir. Ancak yaşanan olağandışı durum nedeniyle programların aktif işgücü piyasası aracı olma özelliğinden kaynaklı şartları uygulamada aramak zor olabilmektedir. Örneğin 6 Şubat 2023 depremi nedeniyle uygulanan programların olabildiğince hızlı bir şekilde uygulanması gerekliliği programlarda bazı

değişiklikleri de beraberinden getirmiş ve bir takım şartların esnetilmesine neden olmuştur. Bununla birlikte olağan dışı durumlarda uygulanan programların esas olarak kamu hizmetlerini desteklemeyi hedeflemesi işsizlerin istihdam edilebilirliklerini artırmaya daha fazla odaklanamaması ve işgücü piyasası açısından en kırılgan grupları tam anlamıyla hedefleyememesi hâlihazırda uygulanmakta olan programa ilave olarak farklı birincil amaçları taşıyan ikinci bir programa daha ihtiyaç olduğu değerlendirilmesine yol açmıştır. Programların tasarıma ilişkin öneriler aşağıda sıralanmaktadır.

4.1.1. Programların Amacına Yönelik Öneriler

Programların birincil amacının, işgücü piyasasında bulunan en kırılgan gruplarının istihdam edilebilirliklerini artırmak ve bu sayede de istihdama dâhil olmalarına katkı sunmak şeklinde belirlenmesi durumunda programların teorideki amacı ile daha fazla örtüşeceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda oluşturulacak programların bu amaca hizmet edecek şekilde işgücü piyasasına uyumu ve iş arama teknikleri eğitimlerini barındıracak şekilde tasarlanması, programların bir aktif işgücü piyasası politika aracı olma özelliğini daha fazla öne çıkaracaktır.

4.1.2. Programlar Kapsamında Karşılancak Giderlere Yönelik Öneriler

Programlar kapsamında katılımcılara yapılan ödemelerin ve karşılanan sosyal güvenlik prim kalemlerinin neler olacağı işgücü piyasasında oluşan dengeyi ve mevcut istihdamı etkileme yönünden önemli unsurlardır. Program ücretinin, piyasa ücretinin üstünde belirlenmesi durumunda mevcut bir işten çalışan kişilerin bu işten ayrılarak programa katılmayı tercih etmesine neden olabileceğinden piyasada bozucu bir etki oluşturabilecektir. Piyasa ücretinin çok altında belirlenen bir ücret ise programın başarısını olumsuz etkileyebileceği gibi birçok yönden eleştiri konusu oluşturacaktır.

Mevcut uygulamada program katılımcılarına asgari ücret üzerinden ödeme yapılmakta ve katılımcıların tüm sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası primleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. Programların asgari ücret üzerinden bir ödeme sunması, kamu kurumlarında uygulama alanı bulması, tüm primlerin karşılanması gibi birçok etkenden dolayı katılımcılar farklı beklentiler içerisine girebilmektedir.

Orta Doğu Teknik Üniversitesinde 2019 yılından toplum yararına programlar ile alakalı yürütülen bir yüksek lisans tez çalışmasında anket yöntemi kullanılarak saha araştırması yapılmıştır. Yapılan çalışmada, program katılımcılarının program kapsamında aldıkları ücret ve sosyal güvenlik prim kazanımlarının yanı sıra kamuda sürekli işçi kadrosuna geçişe yönelik beklentiler içerisinde girdiklerinin tespit edildiği ifade edilmiştir (Dörtlemeç, 2019).

Programlar kapsamında asgari ücret düzeyinde bir gelir sunulması ve katılımcıların tüm primlerinin karşılanması programlara aşırı bir talep oluşturmakta aynı zamanda da kamuda sürekli işçi kadrosuna geçiş gibi farklı beklentilere neden olmaktadır. Bu durum ise programların, doğru hedef kitlesine ve başarıya ulaşmasını zorlaştırmaktadır.

Bu husus bizlere, işgücü piyasasında toplum yararına programların yapısının yeterince anlaşılmadığını ve piyasa aktörlerinin program hakkında yeterince bilgi sahibi olmadıklarını göstermektedir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde, aktif işgücü piyasası politikalarının bazı durumlarda olumsuz etkilere sahip olabileceği ifade edilmişti. Kendiliğinden istihdama girebilecek kişilerin programların hedef grubuna dâhil edilmesi durumunda programların etkinlik kaybı olarak adlandırılan bir etkinsizliğe neden olacağı açıklanmıştı.

Aslında kendi başına bırakıldığında istihdama katılabilecek kişilerin, yukarıda sayılan mali desteklerin yanı sıra farklı beklentiler nedeniyle TYP'lere katılması halinde programlarda bir etkinlik kaybı oluşabilecektir.

Açıklanan nedenlerden dolayı programlar kapsamında karşılanan sigorta primlerinin, İŞKUR'un uyguladığı diğer aktif işgücü piyasası politika araçlarında olduğu gibi sadece genel sağlık sigortası ve kısa vadeli sigorta kollarını karşılayacak şekilde düzenlenmesi halinde programların mahiyetinin daha doğru anlaşılacağı, olası farklı beklentilerin önüne geçilebileceği ve programların kısmen de olsa kendi kendine seçim (self-selection) özelliği gösterebileceği değerlendirilmektedir.

Türkiye'de uygulanan toplum yararına programların amaçlarından birisi de sunulan gelir destekleri sayesinde kişilerin belirli bir seviyede tüketim yapabilmeleri dolayısıyla da belli bir refaha erişebilmelerini sağlamaktır. Bu amaç, programların her uygulama döneminde kendini göstermiştir. Bu nedenle katılımcı ödemelerinde ziyade program kapsamında

karşılana n sosyal güvenlik prim oranlarında bir farklılaşmaya gidilmesinin açıklanan sorunları gidermede daha fazla fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu sayede programların, aktif işgücü piyasası aracı olma özelliği daha fazla öne çıkacak ve işgücü piyasası aktörlerinin program kapsamında yürütülen faaliyeti gerçek bir iş ilişkisi gibi değerlendirmesinin önüne geçilmiş olacaktır. Ayrıca kendiliğinden kalıcı istihdama geçebilecek kişilerin farklı beklentilerle programlara çekilmesi önlenecek bu durum ise politikanın etkinlik kaybının en az indirilmesine katkı sunacaktır.

Programın mali unsurlarında yapılacak değişikliklerin yanı sıra programların mahiyetinin tam olarak anlaşılması adına katılımcılara ve katılımcı adaylarına yönelik daha fazla bilgilendirme faaliyetin yapılması programların işgücü piyasası aktörleri tarafından daha iyi anlaşılmasına katkı sunacaktır.

4.1.3. Programların Hedef Kitesine Yönelik Öneriler

Devletler işgücü piyasasında yaşanan dengesizlikleri gidermek adına birçok politika aracı kullanmaktadır. Bu politika araçları nihai olarak aynı amacı hedeflese de kendi içlerinde farklı hedef kitleleri olabilmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde toplum yararına programlar son çare aracı olarak görülmekte ve diğer araçlarla fayda sağlanamayan kişi ve grupları aktive etmek için kullanılmaktadır.

Bu çalışmada incelenen ülkelerden Almanya, programlarda hedef grupları belirlerken bu hususa önem göstermiş ve en dezavantajlı konumda olduğunu değerlendirdiği gruplara son çare olarak programı sunmuştur.

Türkiye'deki mevcut uygulamada istihdamında günlük çekilen gruplar belirlenmiş ve programlardan yararlanma noktasında bu gruplara öncelik hakkı tanınmıştır. Ancak bu gruplarda yer alan kişiler zaten kendiliğinden düzenli istihdama geçiş yapabilecek kişilerden oluşabilir. Bu nedenle TYP'nin hedef kitlesi daha net ve amacına uygun olacak şekilde belirlenmelidir.

Yeni önerilen programlarda hedef kitlenin uzun süreli işsizler, kadınlar, engelliler, yaşlılar, eski hükümlüler ve madde bağımlısı gibi kişilerden oluşması halinde bu durumun TYP'lerin en dezavantajlı konumda olanı hedefleme özelliğiyle örtüşeceği düşünülmektedir. Türkiye'de uzun süreli işsizlik oranının sürekli bir şekilde arttığı göz önünde

bulundurulduğunda programların belirtilen gruplara özel olarak düzenlenmesinin işgücü piyasası açısından faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Bu grupların programa katılabilmeleri, belirli bir süredir işsiz olma şartına bağlanması söz konusu faydayı artıracaktır.

Öneri, mevcut TYP uygulamasından oldukça farklı bir hedef kitle belirleme esasına dayanmaktadır. Mevcut uygulamada temel şartları sağlayan herkes programa başvuru yapabilmekte ancak programdan yararlanma noktasından öncelik hakkı özel politika gerektiren gruplarda olmaktadır. Yeni öneride programın sadece belirlenen gruplara yönelik düzenlenebilmesi ve bu gruplar dışında programa katılımın olmaması önerilmekte, bu durumda programın daha uygun bir hedefleme mekanizmasına sahip olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte programların, sosyal yardım alan kişilerin istihdama kazandırılmasını amaçlaması ve hedef kitlenin içerisine bu grubun da dâhil edilmesi halinde programların, sosyal yardım istihdam bağlantısı noktasında faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Türkiye’de il düzeyinden istihdam politikalarının oluşturulması, geliştirilmesi ve izlenmesi amaçlarıyla valinin başkanlığında il istihdam ve mesleki eğitim kurularının oluşturulduğu daha önce ifade edilmişti. Yerel işgücü piyasasını daha yakından takip eden ve işgücü piyasasının önemli paydaşlarını bir araya getiren bu kurullar, sıralanan gruplarla sınırlı olacak şekilde ilde daha spesifik dezavantajlı grupları belirleyip bu kişiler için TYP önerisinde bulunabilmelidir. Özellikle engelli, eski hükümlü ve madde bağımlısı gibi grupları işgücü piyasasına kazandırılma noktasında çalışma yapabileceği değerlendirilen İİMEK’ler, işbirliği yapılabilecek kurum ve kuruluşu belirleyip bir proje dâhilinde sunması ve talebin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne uygun görülmesi halinde söz konusu gruplar için program düzenlenebileceği değerlendirilmektedir.

4.1.4. Katılımcı Belirlenmesine Yönelik Öneriler

Programın hedef kitlesinin; kadınlar, uzun süreli işsizler, engelliler, eski hükümlüler, madde bağımlıları gibi özel politika gerektiren gruplar olmasına rağmen yine de programlara aşırı bir talep oluşabilecektir. Bu durumda Güney Afrika’da uygulanan kota sistemin farklılaştırılarak Türkiye’de uygulanabileceği değerlendirilmektedir. Güney Afrika’da uygulanan programlarda ülkedeki işsizlik oranları ve özel politika gerektiren gruplar dikkate

alınarak bu gruplar için programlara katılımlarını artırıcı şekilde kota sistemi uygulandığı ikinci bölümde ifade edilmişti.

Programlarda uygulanması önerilen kota sisteminin, işgücü piyasası gereklerine, programların proje içeriğine ya da daha spesifik gruplara yönelik düzenlenme durumlarına göre değişebilen esnek bir yapıda olmasının programların başarısı için önemli olacağı değerlendirilmektedir.

Kota sistemi, kota uygulanan grupların programa katılımlarını artırıcı bir şekilde uygulanmalıdır. Örneğin genel bir program için katılımcılarının; en az yüzde 50'si uzun süreli işsiz, en az yüzde 50'si kadın, en az yüzde 5'i engelli ve en az yüzde 2'si eski hükümlü olacak şekilde belirlenmesi halinden sayılan grupların programlardan daha fazla yararlanabilmesine imkân sağlanacaktır.

Programlar sadece özel hedef gruplarından birine yönelik olarak da düzenlenebilmelidir. Örneğin madde bağımlısı kişilerin istihdama kazandırılmasını amaçlayan bir proje çerçevesinde program düzenlenebilmeli ve kota sistemi bu grup lehine değişebilmelidir. Ayrıca bu kapsamda düzenlenen programlar için sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapılabileceği bu sayede de daha fazla kişiye ulaşılarak bu kişilerin işgücü piyasasına geçişine destek sunulabileceği değerlendirilmektedir.

4.1.5. Programlara Eğitim Unsurunun Dâhil Edilmesine Yönelik Öneriler

Yukarıda da ifade edildiği üzere aktif işgücü piyasası politikaları, kişilerin istihdam edilebilirliklerini artırmayı ve bu sayede de kişilerin istihdama geçişlerine katkı sunmayı amaçlayan politikalardır. Bu nedenle bir aktif işgücü piyasası aracı olan toplum yararına programların bu çerçevede tasarlanması programların başarıya ulaşması adına son derece önemli bir husustur. Bu nedenle bu tür programların, kişilerin istihdam edilebildiklerine katkı sunacak bir eğitimi içermesi önerilmektedir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde istihdam edilebilirlikleri artırmaya yönelik becerilerin neler olduğuna yer verilmişti. Program kapsamında verilmesi önerilen eğitimin; temel beceriler, düşünme becerileri, kişisel beceriler, kaynak kullanım becerisi, kişiler arası beceriler, sistem ve teknoloji kullanım becerisi, bilgi okuryazarlığı gibi temel becerileri içermesinin eğitimin verimliliğini artıracığı değerlendirilmektedir.

Eğitimin, önceki paragrafta sayılan becerilerin yanı sıra katılım sağlanan programın mahiyeti, işgücü piyasasında ve çalışma hayatında temel hak ve yükümlülüklerin neler olduğu ve iş arama faaliyetleri hakkında genel bilgileri içermesi bu kişilerin işgücü piyasasına kazandırılması noktasında faydalı olacaktır.

Eğitim süresi, program süresinin belli bir oranı olacak şekilde belirlenmelidir. Program kapsamında verilecek eğitimin, programın geneline yayılması ve farklı dönemlerde farklı eğitim konularına yer verilmesi daha faydalı olacaktır.

Programın ilk kısmında verilecek eğitim; toplum yararına programların mahiyeti, program kapsamındaki hak ve yükümlülükleri, çalışma hayatındaki hak ve yükümlülükleri, sosyal güvenliğe ilişkin bilgilendirmeyi, programın amacı gibi unsurları içermesi durumunda kişilerin, işgücü piyasası hakkında bilgi sahibi olmalarına katkı sunacağı değerlendirilmektedir.

Programın ileriki dönemlerinde verilecek eğitim konularında ise; iş arama teknikleri, faydalanabilecekleri İŞKUR hizmetlerinin neler olduğu, program sayesinde edinilen kazanımlarının neler olduğu gibi unsurlara yer verilerek kişilerin programdan sonraki dönemlerini planlamalarına yardımcı olunması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte program katılımcılarının söz konusu eğitimlere kurum tarafından geliştirilecek bir dijital platform üzerinde ulaşabilmesi, kişilerin eğitime erişimi kolaylaştıracağı gibi standart bir eğitim çerçevesinin çizilmesine de katkı sağlayacaktır.

Ayrıca programların son kısmında birkaç gün olacak şekilde kişilerin teorik olarak aldıkları iş arama becerileri eğitimini pratiğe dökmelerine imkânı sağlayacak uygulamalara ve izinlere yer verilerek kişilerin program sonrası döneme daha hazır hale gelmelerinin desteklenmesi gerektiği düşünülmektedir.

4.1.6. Program Sonrasında Katılımcıların Desteklenmesine Yönelik Öneriler

Programdan yararlanan bir katılımcının sürekli istihdama geçişini sağlamak adına program sonrasında da takip edilmesi ve desteklenmesinin bu sürece katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Buradan hareketle programa katılıp program kapsamında sunulan eğitimleri alan katılımcılara bu durum belgeleyen bir sertifika verilmesi ve bu sertifikaya sahip kişileri

istihdam eden özel sektör işverenlerine prim desteği sağlayan bir teşvikin sunulması kişilerin istihdama geçişine katkıda bulunacağı değerlendirilmektedir.

Sertifikanın; programın belli bir süresine fiilen katılma şartına ve verilen eğitimlerin belli bir kısmını almış olma şartlarına bağlanması, sertifikanın uygulamayı yansıtmaya özelliğine katkı sunacaktır. Ayrıca sertifikaların bir geçerlilik süresinin olması bir başka önemli husustur. Çünkü program kapsamında elde edilen kazanımlar zamanla tekrar kaybedilebilecek bir yapıdadır bu nedenle sertifikaların bir yıl geçerli olması sertifikanın verilme amacı ile daha uyumlu bir davranış olacaktır.

Bu sayede gerek çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırıldığı gerekse de eğitim sayesinde istihdam edilebilirliklerine katkı sunulduğu düşünülen katılımcıların özel sektörde işe geçişi de desteklenmiş olacaktır.

4.1.7. Programların İzlenmesine Yönelik Öneriler

Programların ve katılımcıların program süresince ve program sonrasında elektronik ortamda izlenmesine yönelik bir sistem kurulması programların gidişatını ve sonucunu görmek adına önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

Elektronik ortamda geliştirilecek bir takip sistemi sayesinde; katılımcıların programa ve eğitimlere katılım durumları, program sonunda istihdama dâhil olup olmadıkları, sertifika geçerlilik süresi, önerilen teşvikten yararlanma durumları gibi hususların takip edilmesine ve programların etkinliğinin değerlendirilmesine imkân sağlanacaktır. Bununla birlikte proje bazlı olarak gerçekleştirilen programların proje çıktılarının izlenmesi, yüklenicilerin ve yüklenici başarı oranlarının görülmesi gibi birçok alanda hızlı ve karşılaştırılabilir değerlendirmelere olanak sağlanmış olacaktır.

Bunun yanı sıra İİMEK denetim kurulları tarafından yapılacak denetimlerin sayısının artırılması gerekmektedir. Programların kısa ve uzun vadeli etkilerinin tespiti amacıyla; saha araştırması, anket ve etki analizi yöntemleri ile programların etkinliği değerlendirilmeli ve duruma göre aksiyon alınmalıdır.

4.2. MEVCUT PROGRAMLARIN GELİŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

Bu başlık altında, mevcut durumda uygulamada olan programların daha iyi hale getirilmesi adına faydalı olacağı düşünülen öneriler sunulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda programların finansman kaynaklarına, program maliyetlerinin paylaşılmasına ve uygulama esaslarındaki değişikliklere ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

4.2.1. Programların Finansman Kaynaklarına Yönelik Öneriler

Programların finansman kaynaklarının neler olduğu ve bu kaynakların büyüklüğü, uygulanacak programların boyutuna, ulaşılabilecek yararlanıcı sayısına, programların sürdürülebilirliğine etkin eden önemli unsurlar olarak değerlendirilmektedir. Bu kaynakların çeşitlendirilmesi ve programların birincil amacına göre farklı finansman kaynaklarının kullanılması program uygulanacağı bölgelerde kaynak-fayda bağlantısının en üst seviyede kurulabilmesine olanak sağlayacaktır.

Toplum yararına programlar mevcut haliyle İşsizlik Sigortası Fonu kaynaklarından finanse edilmektedir. İşsizliğin önlenmesi, istihdamın artırılması ve işgücü piyasasında koruyucu tedbirlerin alınmasına yönelik faaliyetlerde kullanılmak üzere bir önceki prim gelirlerinin yüzde 30'u bu amaçlara ayrılabilir.

Özellikle yoksulluk, yapısal işsizlik ve olağan dışı durumlarla mücadele kapsamında uygulanan programların genel vergilerle finanse edilmesi durumunda gelirin yeniden dağıtımına katkı sunacağı hususu çalışmanın birinci bölümünde ifade edilmişti.

Asıl olarak olağan dışı durumlarla mücadele amacı olan programların; bölgedeki kamu hizmetlerini destekleme ve bölge halkına bir gelir desteği sunma yönlerinden genel bütçeden, işsizlere çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırma yönlerinden İşsizlik Sigortası Fonu'ndan finanse edilmesi ve programların toplam maliyetinin paylaşılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Bu çalışma kapsamında incelenen ülkelerdeki programların benzer şekilde genel bütçeden finanse edilmesi bu öneriyi destekler niteliktedir.

Mevcut durumda program katılımcılarına, asgari ücret dikkate alınarak ödeme yapılmakta sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası primleri de program kapsamında karşılanmaktadır. Mevcut durumda katılımcılar için karşılanan sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası prim oranı toplamı yüzde 37,5'tir. Program maliyetlerinin karşılanan prim oranı ve katılımcı ücreti

şeklinde iki farklı kaleme izlenmesi ve prim maliyetlerinin işbirliği yapılan yüklenici tarafından, katılımcı ücretlerinin ise İŞKUR tarafından karşılanması önerilmektedir. Bu sayede İşsizlik Sigortası Fonu'nun daha etkin kullanılmasına ve Fon'un aktüeryal dengesine katkı sunulacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca program maliyetlerinin bir kısmının yüklenici tarafından karşılanmasıyla hem programların başarıya ulaşma şansı artırılmış olacak hem de yüklenicilerin program talebi konusunda daha hassas ve seçici davranmaları temin edilecektir.

Programların maliyet paylaşımı noktasında olası yüklenici kurumların gerekli bütçe planlamalarını yapmaları önemli hususlardan bir tanesidir. Bu kapsamda acil durumlarla mücadelede görevli kurum ve kuruluşlarla birlikte söz konusu sürecin planlanması ve olağan dışı durumlarda yüklenici kurumlara yeterli bütçe aktarımlarının sağlanmasına yönelik gerekli düzenleme ve tedbirlerin hayata geçirilmesi sürecin işleyişi açısından gerekli adımlardan bazılarıdır.

Türkiye'deki programların önceki uygulamalarına baktığımızda programların finansman kaynaklarının neler olduğu program mevzuatında tek tek sayılmıştır. Mevcut durumda ise bu konuya ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Program kaynaklarının ayrı olarak sayılması ve kaynakların çeşitlendirilmesi gerek daha fazla sayıda program düzenleyebilme gerekse de daha fazla sayıda kişiye ulaşma noktasında faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

4.2.2. Program Uygulanabilecek Durumlara İlişkin Öneriler

Mevcut TYP uygulaması, 2022 yılında yaşadığı dönüşümle deprem, salgın, sel, yangın, sosyal kriz gibi olağan dışı durumlarda kamu hizmetlerini desteklemeyi ve işsizlere çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırmayı amaç edinmiştir.

Aktif bir politika olarak TYP'nin olağan dışı durumlarla mücadele kapsamında bölgedeki işsizleri desteklemekle birlikte işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde/yerlerde işgücü piyasasındaki en kırılgan grupları hedefleyen bir politika aracı olma özelliği taşıması gerektiği de değerlendirilmektedir.

TÜİK tarafından kullanılan İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflama sisteminin ikinci düzeyi kapsamında yer alan 26 bölgenin işsizliğe ilişkin verileri dikkate alınarak işsizliğin yüksek olduğu bölgelerdeki işgücü piyasasının desteklenmesi adına bölgesel politikalar geliştirilebileceği değerlendirilmektedir. Genel işsizlik oranından dikkate değer bir şekilde

negatif ayrışan bölge işsizlik oranları TYP uygulanabilecek potansiyel yerleri görme adına kullanılabilir bir yöntem olarak kullanılabilir. Bu sayede iş yaratma konusunda problem çekilen bölgelere yönelik makro politikaların uygulama süreçleri desteklenmiş ve bölgelere bu sürede destek sağlanmış olacaktır.

Bununla birlikte iklim değışikliği ile mücadeleyi ve geri kalmış bölgelerdeki kentsel dönüşüm faaliyetlerini desteklemek amacıyla proje bazlı programlar düzlenebileceği değerlendirilmektedir. Genel bütçe ve İşsizlik Sigortası Fonu'nun birlikte finanse edeceği bu programlar, söz konusu alanlara dair farkındalığın artırılmasına katkı sunacağı gibi bölgedeki işgücü piyasasını da destekleyecektir.

4.2.3. Gelir Şartına İlişkin Öneriler

Türkiye'de programların uygulama sürecinde sürekli bir değışim yaşanmıştır. Bu süreçte uygulamaya yeni kurallar konulmuş veya var olan kurallar işgücü piyasası gereklerine göre güncellenmiştir. Bu çerçevede atılan adımlardan birisi de daha dar gelirli hanelerin programdan yararlandırılmasını sağlamaya yönelik hane gelir şartlarının getirilmesi olmuştur (Bkz. 3.2.6) Uygulamada olan hane gelir şartına göre; bir hanede çalışma karşılığı elde edilen toplam gelir miktarının, net asgari ücret tutarının 1,5 katını aşması durumunda o hanede bulunan kişiler programdan yararlanamamaktadır. Söz konusu kuralda iki nedenden ötürü iyileştirme yapılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. İlki bu şart kapsamında dikkate alınan gelirin, sadece çalışma karşılığı elden edilen gelir kalemlerini ihtiva etmesi olup diğer gelir unsurlarından elde edilen geliri dikkate almamasıdır. Bu durum hanelerin toplam gelirlerinin net bir şekilde görülmesini engellemektedir.

İkinci husus ise gelir şartı uygulamasının hanedeki kişi sayısından bağımsız olarak uygulanmasıdır. Her hâlükârda dikkate alınacak üst limitin net asgari ücretin 1,5 katı olması pratikte adaletsiz bir uygulamaya neden olduğu değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda hane gelir şartının daha adaletli bir şekilde uygulanması adına söz konusu şartın aşağıda önerilen iki farklı yöntemden biri ile yapılmasının daha faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

4.2.3.1. Hane Gelirinin Hesaplanmasına Yönelik Öneriler

Yukarıda açıklanan nedenlerden dolayı 31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu kapsamında sayılan gelir unsurlarının, TYP kapsamında dikkate alınacak gelirin tespitinde kullanılması halinde hane gelirine daha geniş bir değerlendirme sunulmuş olacaktır. Bu yöntem, aslında bir dönem uygulamada kendisine yer bulmuş ancak 2022 yılında yaşanan değişikliklerle uygulamasına son verilmiştir. Bu yöntemin biraz daha geliştirilerek uygulanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu, aşağıda sayılan yedi unsuru geçek kişilerin gelirini oluşturan kazanç ve iratlar olarak saymıştır (31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu).

- Ticari kazanç,
- Zirai kazanç
- Ücretler,
- Serbest meslek kazançları,
- Gayrimenkul sermaye iratları,
- Menkul sermaye iratları,
- Diğer kazanç ve iratlar.

Yukarıda sayılan gelir unsurlarının program kapsamında uygulanan gelir şartı kapsamında değerlendirilmesi durumunda sadece çalışma karşılığı elde edilen gelirler değil ticari kazanç, zirai kazanç ve menkul/gayrimenkul sermaye iratları gibi unsurlardan da elde edilen gelirler dikkate alınacak ve daha doğru bir değerlendirme imkânı sunulmuş olacaktır.

Bununla birlikte mevcut uygulamada hane gelir şartı, hanede bulunan kişi sayısından bağımsız olarak tek bir tutar üzerinden değerlendirilmektedir. Bu durum kalabalık haneler için bir dezavantaj oluşturmaktadır. Hane gelir şartının, haneden bulunan kişi sayısını dikkate alacak şekilde düzenlenmesinin daha adaletli bir uygulama sağlayacağı değerlendirilmektedir.

4.2.3.2. Sistemsel Entegrasyona Yönelik Öneriler

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak sistemsel entegrasyon çalışmaları ile; 5510 sayılı Kanununun 60'ncü maddesinin birinci fıkrasının (c)

bendinin bir numaralı alt bendi kapsamında olan ve kişi başına düşen aile gelirinin düşük olması nedeniyle genel sağlık sigortası primlerinin devletçe karşılandığı kişilerin program hedef kitlesine alınması halinde bu durumun, programların dar gelirliyi hedefleme amacına daha uygun düşeceği değerlendirilmektedir.

5510 sayılı Kanununun 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin bir numaralı alt bendinde; *“Harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alınarak Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar ile gelir tespiti yapılmaksızın genel sağlık sigortalılığı ya da bakmakla yükümlü olduğu kişi bulunmayan Türk vatandaşlarından 18 yaşını doldurmamış çocuklar”* olarak sayılan kişilerin genel sağlık sigortalısı sayılacağı belirtilmiştir. Yine aynı Kanununun 87'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde bu kişilerin prim ödeme yükümlüsünün merkezi bütçeden karşılanmak üzere ilgili kamu idaresi olduğu belirtilmiştir (5510 Sayılı Kanun, 2006).

Bu maddenin uygulama süreci; Sosyal Güvenlik Kurumu, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları iş birliğinde yürütülmektedir. Yapılan GSS gelir testleriyle kişi başı aile gelirleri asgari ücretin üçte birinden az olan kişiler belirlenmekte ve bu kişilerin GSS primleri devletçe ödenmektedir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017).

Yapılacak entegrasyon çalışmaları sayesinde, anılan madde kapsamında primi devletçe ödenen kişilerin tespit edilmesi ve bu kişilerin programlardan yararlanabileceğinin belirtilmesi halinde hızlı, kolay, uygulanabilir ve dar gelirli kişileri hedefleme amacıyla daha fazla örtüşen bir uygulama olacağı değerlendirilmektedir.

Ayrıca bu kişilerin potansiyel sosyal yardım yararlanıcı olması hasebiyle bu kişilerin programlara dâhil edilmesinin sosyal yardım istihdam bağlantısına da katkı sunacağı değerlendirilmektedir.

4.2.4. İzleme ve Değerlendirmeye Yönelik Öneriler

Programların, olağan dışı hallerin ardından hızlı bir şekilde uygulamaya konulma gerekliliği proje esaslı program düzenlenebilmesini zorlaştırmaktadır. Bu nedenden ötürü daha önceleri programlarda var olan proje şartı mevcut uygulamada kendine yer bulamamıştır.

TYP kapsamında yürütülen faaliyetlerin neler olduğu, hangi kamu hizmetlerinin ne ölçüde desteklendiği, program sonunda nihai çıktının görülmesi adına yüklenicilerden programa ilişkin nihai bir rapor istenmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Yapılan çalışmalarda kamuda doğrudan istihdam yaratma politikalarının işgücü piyasasına olan orta ve uzun vadeli etkilerinin belirsiz olduğu ifade edilmiştir. Bu durumla birlikte maliyetli bir politika aracı olması zaman zaman programlara eleştiriyi de beraberinde getirmiştir (Kluve, 2016) (Işıl, ve diğerleri, 2018).

Yaklaşık 30 yıllık bir program geçmişine sahip olan Türkiye’de programlara dair kapsamlı bir etkinlik analizi olmaması nedeniyle TYP’lerin etkinliği hakkında net bir değerlendirme yapılamamaktadır. Programların etkinliğinin değerlendirilebilmesi ve beklenen etkinin görülmemesi halinde programların revize edilmesi ya da kaynakların etkin olduğu değerlendirilen politikalara aktarılmasını sağlamak üzere kapsamlı bir etki analizi çalışmasının yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Programların Türkiye uygulaması kısmında anlatıldığı üzere katılımcılara program sonunda iş teklifleri yapılmakta ve üç uygun iş teklifini kabul etmeyen kişiler hakkında yasaklılık işlemi uygulanmaktadır. Bu sürecin takip edilmesinin, programın nihai amacına ulaşım ulaşmadığı noktada önemli bir gösterge olacağına elektronik ortamda kurulacak bir takip sistemi ile söz konusu süreçlerin takip edilmesi önem arz etmektedir.

4.2.5. Öncelikli Gruplara Yönelik Öneriler

Mevcut uygulamada, istihdamında güçlük çekilen gruplara yönelik bir önceliklendirme olmasına rağmen bu kişilerin programlara katılımı istenilen seviyede olmamıştır. Önceliklendirme öncesi dönemde ortalama %2 olan engelli katılımcı sayısı önceliklendirme sonrasında ortalama %2,6 seviyelerine çıkmıştır. Benzer bir durum eski hükümlüler için de geçerlidir. Bu nedenlerle bu grupların kota ile desteklenmesi veya bu gruplara özel olarak programlar düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TYP’lerin genel olarak işgücü piyasasında en dezavantajlı durumda olanları hedeflemesi gerektiği çalışma boyunca vurgulanan bir husus olmuştur. Programların olağandışı durumların etkilerini azaltma yönü, bu gerekliliğin pratiğe yansımın engellemektedir. Bu nedenle uzun süreli işsizlerin de özel politika gerektirecek gruplar içerisine dâhil edilmesi

ve diğ er öncelikli gruplarında kota sistemi ile desteklenmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

4.2.6. Programların Uygulama Esaslarına İlişkin Diğ er Öneriler

TYP'ler esas olarak piyasada kendiliğ inden oluş mayacak yeni iş leri yaratarak iş gücü piyasasına destek olmayı amaçlayan programlardır. Yaratılan iş ler, mevcut iş lerin yerini almamalı ve program katılımcıları mevcut çalışanların ikamesi olarak görülmemelidir. Bu husus Türkiye'deki uygulamada kural olarak yer almasına rağmen program düzenlenen yüklenici verilerine bakıldığında Milli Eğitim Bakanlığı ile düzenlenen programların yüksek oranlarda seyrettiği görülmektedir. Bu durum, zaten Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılması gereken iş lerin programlar aracılığıyla yürütülmesi sonucu beraberinde getirebilecektir. Bu nedenle yıllar itibarıyla iş birliği yapılan kurum veya kuruluşlarda değişikliğ e gidilmesinin, iş birliği yapılacak kurum veya kuruluşların çeşitlendirilmesinin programların teorideki amacına daha fazla hizmet edeceği değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada, doğal afet ve kriz gibi olağan dış ı durumların ardından uygulanan programların ilk etapta yoğun bir şekilde uygulama alanı bulduğu ancak zamanla bu yoğunluğ un azaltıldığı görülmüştür. Bu nedenle Türkiye'de olağan dış ı durumların etkileri ile mücadele özelliğ i gösteren programların ilk etaptaki yoğun bir şekilde uygulanması akabinde ise zaman içerisinde azaltılması gerektiğ i değerlendirilmektedir. Bu sayede programların iş gücü piyasasının daimi bir parçası olarak görülmesinin önüne geçilmiş olacaktır.

Programların uygulaması adına sunulacak olan diğ er öneri ise katılımcılarını devamsızlık haklarının program süresinden bağımsız olarak beş gün ile sınırlandırılmasına ilişkin kurala yönelik olacaktır. Mevcut uygulamada bir program süresinin en fazla 6 ay olacağı belirtilmiştir. Uygulamada program süresi her zaman 6 ay olmamakta değiş en sürelerle program düzenlenebilmektedir. Uygulamada program süresi değiş mekle birlikte devamsızlık süresi her zaman için beş gün olarak kalmaktadır. Türkiye'de uygulanan programların geçmiş uygulamalarına baktığımız zaman devamsızlık sürelerinin programın süresine göre değiş tiğ i dönemler olduğu önceki bölümlerde ifade edilmişti. Uygulama geçmişinden edinilen tecrübelerden yola çıkarak devamsızlık süresinin, program süresinin belli bir oranı olarak belirlenmek suretiyle uygulanması önerilmektedir. Bu kapsamda

devamsızlık hakkının program süresinin yirmide biri olacak şekilde belirlenmesi durumunda ortaya daha adaletli bir uygulama çıkacağı değerlendirilmektedir.

Mevcut uygulamada katılımcılar belirlenirken sadece kontenjan sayısı kadar asil katılımcı seçilmekte diğer tüm başvuru sahipleri yedek olarak belirlenmekte yedekler arasında ise bir öncelik sıralaması yapılmamaktadır. Programlara olan yüksek talep düşünüldüğünde asil yararlanıcılarının belirlenmesi esnasında program kontenjanı kadar veya kontenjanın yarısı kadar yedek adayın sıralı olarak belirlenmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Bu sayede programların kamuoyu nezdindeki güvenine de katkı sağlanmış olacaktır.

SONUÇ

İşsizlik hem bireysel hem de toplumsal açıdan oluşturduğu birçok sorun nedeniyle çözüm bekleyen bir mesele olarak karşımızda durmaktadır. Sosyolojik bir varlık olan insan, işsiz kaldığı dönemde sadece bir gelir kaybıyla değil toplumsal açıdan işsizlik olgusunun oluşturduğu diğer problemlerle de baş başa kalmaktadır.

İşsizliğin; ekonomik, sosyal ve psikolojik etkileri düşünüldüğünde devletlerin aslında işgücü piyasasında kendiliğinden var olamayacak işleri yaratarak işsizlere sunması ve işsizliğin oluşturacağı etkiyi gidermeye çalışması, gelişen sosyal devlet anlayışının önemli yansımalarından birini oluşturmaktadır.

Teoride işgücü piyasasında dezavantajlı konumda olan grupları hedefleyen ve bunları istihdama kazandırmayı amaçlayan politikalardan bir tanesi de toplum yararına programlar olarak görülmektedir. TYP'ler sadece işsizlikle mücadele etmekle kalmayıp, kamusal bir mal veya hizmeti destekleme, yoksullukla mücadele etme, sosyal eşitsizlikleri giderme ve geri kalmış kesimleri destekleme amaçlarını da içerisinde barındırmaktadır. Türkiye'de yaklaşık 30 yıllık bir uygulama alanına sahip olan programların gerek ulaştığı insan sayısı gerek programlara özgülünen kaynaklarını boyutu gerekse de farklı ülke uygulamalarından ayrılan ve benzerlik gösteren yanlarını ortaya konulması bir çalışma yapmayı elzem kılmıştır. Bu kapsamda konusu "Toplum Yararına Programlar, Ülke Uygulamaları ve İŞKUR" olan bu çalışma yapılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde; çalışmanın genelinde değinilecek hususların anlaşılmasına katkı sunacağı değerlendirilen işgücü piyasasına ilişkin temel kavramlara, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarına, kamuda doğrudan geçici istidam oluşturma olgusuna ve toplum yararına programlara ilişkin genel bilgilere yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; farklı gelişmişlik seviyelerine sahip ülkelerde kamuda doğrudan geçici istihdam oluşturma politikasının karşılığı olan programların nasıl uygulandığı, birincil amaçlarının neler olduğu ve uygulama esaslarının nasıl şekillendiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Gerek ikinci bölümde gerekse de çalışmanın genelinde değinilen ülke uygulamalarından aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir.

- Programlar, ülkelerin gelişmişlik durumuna göre farklı birincil amaçlar çerçevesinde kurgulanmaktadır.
- Programlar, farklı birincil amaçlar çerçevesinde farklı uygulama esaslarına sahip olmaktadır.
- Programlar, işsizlere geçici bir istihdam fırsatı sunmayı amaç edinmiştir. Bu nedenle TYP'den yararlanma süresi genelde sınırlıdır.
- Programlar kapsamında sunulan gelir destekleri ile kişilerin belli bir seviyede tüketim yapabilmeleri amaçlanmaktadır.
- Programlar genellikle; kamusal altyapının geliştirilmesi, ağaçlandırma, çevre düzenleme ve toprak ıslahı gibi nitelik gerektirmeyen alanlarda düzenlenmektedir.
- Birincil amacı yoksulluk ve yüksek işsizlikle mücadele olan programlar tekrar eden bir döngü içerisinde uygulanmaktadır.
- Programlar, kamusal mal veya hizmet üretimine katkı sunmayı amaçlamaktadır.
- Program katılımcıları, program uygulama alanına en yakın bölgeden seçilmeye çalışılmaktadır.
- Kriz ve doğal afet gibi ani bir şokun ardından yoğun bir şekilde uygulanan programların yoğunluğu zamanla azaltılmaktadır.
- Özellikle yoksulluk, yapısal işsizlikle ve ani şokların etkisini giderme adına uygulanan programlar genel vergilerden destek almak suretiyle uygulanmaktadır.
- Bazı ülkeler programları, işgücü piyasasında son çare aracı olarak kullanılabilmektedir.
- Son çare aracı olarak uygulanan programlar daha özel hedef gruplarına yönelik olarak düzenlenmektedir.
- TYP'ler kişilere çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırmayı amaçlamaktadır.
- Programların amaçlarından biri, kişilerin kalıcı istihdam geçişlerine destek olmaktır.
- Programlar, uygulanan ülkedeki işgücü piyasası gereklerine göre özel politika gerektiren grupları önceleyecek kuralları içerisinde barındırmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde programların Türkiye'deki uygulaması ayrıntılı bir şekilde incelenmiş ve programların yaklaşık 30 yıllık bir zaman diliminde nasıl bir değişime şahit olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bölüm kendi içerisinde alt bölümlere ayrılarak her uygulama dönemi kendi içerisinde incelenmiş, önceki uygulamalardan farklılıklarına vurgu yapılmış ve nihayetinde işgücü piyasası verileri ile birlikte genel bir değerlendirme

yapılmaya gayret edilmiştir. Programların Türkiye uygulamasından aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir.

- Programlar, farklı dönemlerde farklı birincil amaçlara sahip olmuştur.
- Programlar her dönemde kamu hizmetlerinin desteklenmesi hususunu önemsemiştir.
- İlk dönemlerde kamu kurum/kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşları ile program düzenlenebilmekteyken mevcut durumda sadece kamu kurum ve kuruluşları program düzenlenebilmektedir.
- Program ve yararlanma süreleri sürekli değişiklik gösteren bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Programlar zamanla dar gelirli haneleri hedeflemeye başlamıştır.
- Programlar kişilere çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırmayı, istihdam edilebilirliklerini artırmayı bu suretle kalıcı istihdama geçişlerine katkı sunmayı amaçlamıştır.
- Programlar her dönemde katılımcılara asgari ücret düzeyinde bir ödeme sunmuştur. Bu sayede zor zamanlarda kişilerin belli bir seviye tüketim yapabilmelerine destek sağlanmıştır.
- Programlar her dönemde katılımcıların kısa ve uzun vadeli sigorta primlerini karşılamıştır.
- Programlar işgücü piyasası gereklerine göre sürekli bir değişim içerisinde olmuştur.

Çalışmanın dördüncü bölümünde; programların Türkiye incelemesinden edinilen tecrübeler, detaylı olarak incelenen ülke örneklerinden faydalı olacağı düşünülen uygulamalar ve uluslararası literatür taramasında edinilen bilgiler çerçevesinde programların teorideki amacına daha uygun olarak uygulanmasına faydalı olacağına inanılan öneri ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Esas olarak öneriler çerçevesinde revize edilen mevcut programların yanı sıra daha farklı birincil hedefleri ve uygulama esasları olan programların da işgücü piyasasına kazandırılarak en dezavantajlı durumda olan kişi veya bölgelerin desteklenmesi planlanmaktadır.

Mevcut programların birincil amaçları ve uygulama esasları dikkate alındığında program maliyetlerinin bir kısmının işbirliği yapılan kamu kurumu tarafından karşılanmasının birçok açıdan faydalı olacağı değerlendirilmiştir. Bununla birlikte program uygulanabilecek

durumlara, gelir şartına, devamsızlık sürelerine, öncelikli gruplara, izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik önerilere ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Bunun yanı sıra işgücü piyasasındaki en kırılgan grupları hedefleyen ve aktif işgücü piyasası aracı olma özelliğinin daha fazla ön plana çıktığı yeni bir programa ilişkin detaylı önerilere yer verilmiştir. Program kapsamında karşılanacak giderler, izleme değerlendirme faaliyetleri, özel politika gerektirecek gruplar, programın bir bileşeni olan eğitimin içeriği, katılımcıların program esnasında ve sonrasında izlenmesi gibi birçok konuda faydalı olabileceği düşünülen öneriler sıralanmıştır.

Her iki durum için de programların etkinlik analizlerinin yapılarak kısa, orta ve uzun vadeli etkilenin analiz edilmesi ve elde edilen sonuçlara göre aksiyon alınması gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Yapılacak değerlendirmeler sonucunda istenilen sonuçların elde edilmemesi halinde ya programların tasarımı tekrardan gözden geçirilmesi ya da bu politika için ayrılan kaynak tutarları daha etkin olduğu değerlendirilen diğer politika araçlarına aktarılması tavsiye edilmiştir.

Türkiye’de uygulanan toplum yararına programlar sürekli bir değişimi ve dönüşümü içerisinde barındıran bir politika aracı olmuştur. Farklı dönemlerde farklı birincil amaçlarla uygulanan programlar işgücü piyasası gereklerine ve bu politikaya bakış açısına göre değişim içinde olmaya devam edecektir. Yapılan bu çalışmanın; Türkiye’de uygulanan toplum yararına programların geçmişine dair bir değerlendirme sunabilmesi ve programların yaşayacağı dönüşümlere katkı sağlayabilmesi ümit edilmektedir.

KAYNAKÇA

2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi. (2013, 01 01). 2013/1 Sayılı Toplum Yararına Program Genelgesi. Türkiye İş Kurumu.

2019/3 Sayılı Sosyal Çalışma Programı Genelgesi. (2019, 06 21). 2019/3 Sayılı Sosyal Çalışma Programı Genelgesi,. Türkiye İş Kurumu.

31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu. (1960, 12 31). 31/12/1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.4.193.pdf> adresinden alındı

5510 Sayılı Kanun. (2006, 05 31). 31/05/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5510.pdf> adresinden alındı

AB. (2007). Labour Market Policy Seminar. E. Communities (Dü.). içinde <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5839717/KS-RA-07-004-EN.PDF/f06c2f24-2e3b-45f3-9eb7-bd02384ba3f6> adresinden alındı

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2017). Türkiye'nin Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, 2. (2013, 03 12). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (2014, 06 11). Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. Türkiye İş Kurumu.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (2016, 02 12). Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. Türkiye İş Kurumu.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (2017, 09 27). Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. Türkiye İş Kurumu.

- Akyıldız, Y. (2019). İşsizlik ve İŞKUR' un Aktif İstihdam Politikaları. *Akademik Bakış Dergisi*.
- Almanya Federal İstihdam Kurumu, 2. (2023). *Almanya Federal İstihdam Kurumu 2023*. 07 08, 2023 tarihinde <https://www.arbeitsagentur.de/lexikon/ein-euro-jobs> adresinden alındı
- Altan, Ö. Z. (2007). *Sosyal Politika*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Ataştöken, G. (2020). Eğitimin Emek Piyasası Üzerine Etkisi: OECD Ülkeleri Üzerine Bir Araştırma. *Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.
- Ayan, S. (2014). G-20 Süreci ve Aktif İstihdam Politikaları, Türkiye ve G-20 Ülkelerindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi. Uzmanlık Tezi. <https://www.csgeb.gov.tr/media/1526/selmanayan.pdf> adresinden alındı
- Aydın, N. (2012). *İşsizlik, Beveridge Eğrisi ve Türkiye İşgücü Piyasasına İlişkin Bir Değerlendirme*. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/55774> adresinden alındı
- Barrett, C. B., & Clay, D. C. (2001). How Accurate Is Food-For-Work Self-Targeting In The Presence of Imperfect Factor Markets? Evidence from Ethiopia. *The Journal of Development*.
- Bayrakdar, S. (2019). İşsizliğin Çözümünde Uygulanan Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 339-358. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/43125/450733> adresinden alındı
- Biçerli, M. K. (2004). *Ege Academic Review*(1), 59-68. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/eab/issue/39835/472299> adresinden alındı
- Biçerli, M. K. (2005). Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı? *Çimento İşveren Dergisi*.
- Cities Network, S. A. (2017). A how-to guide on running effective Expanded Public Works Programmes. <https://www.sacities.net/wp->

content/uploads/2021/06/EPWP_Report2_HowToGuide_2808WEB.pdf adresinden alındı

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, S. (2023, Mart). 2023 Kahramanmaraş ve Hatay Depremleri Raporu. SBB. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023-Kahramanmaras-ve-Hatay-Depremleri-Raporu.pdf> adresinden alındı

Çolak, M., & Kara, O. (2012). Türkiye'de Makroekonomik Göstergelerin İstihdama Etkisi. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Afro-Avrasya Özel Sayısı. <http://www.yyusbedergisi.com/dergi/turkiyede-makroekonomik-gostergelerin-istihdama-etkisi20171023025044.pdf> adresinden alındı

Daguerre, A. (2010). Welfare To Work Policies In The UK. https://www.sciencespo.fr/cepi/sites/sciencespo.fr.cepi/files/art_ad_0.pdf adresinden alındı

Dengler, K. (2013). Effectiveness of sequences of One-Euro-Jobs. Research Institute of the German Federal Employment Agency.

Department Statistics South Africa. (2023, Ağustos). Quarterly Labour Force Survey. Department Statistics South Africa.

Dey, S., & Imai, S. (2015). Workfare as “Collateral”: The case of the National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGS) in India.

Dikmen, F. H. (2021). Türkiye’de Genç Yetişkinlerde Zamana Dayalı Eksik İstihdamın Özellikleri. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*.

Dörtlemmez, Y. H. (2019). The Analysis Of Turkish Public Workfare Programme As A Social Assistance Tool From A Comparative Perspective. Graduate School Of Social Sciences Of Middle East Technical University.

Erikli, S., & Bayat, B. (2016). Kamu İstihdam Yaratma Programı Olarak “Tennessee Vadi Projesi” ve Toplum Yararına Çalışma Programının İncelenmesi. *İş ve Hayat*, 77-88.

Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, 2. (2023, 07 08). *Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı*. <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Beratung-und-Vermittlung/eingliederungsleistungen.html> adresinden alındı

Federal Statistical Office of Germany. (2023, Ağustos 06). *Federal Statistical Office of Germany*. <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/Tables/liste-current-population.html#651244> adresinden alındı

Görmezöz, G. (2018). Türkiye’de İşsizlerin İşsizlik Sigortası Ödeneğinden Yararlanamama Nedenlerinin İŞKUR Verileri Üzerinden Analizi. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.

Gundert, S., & Hohendanner, C. (2015). Active Labour Market Policies and Social Integration in Germany: Do ‘One-Euro-Jobs’ Improve Individuals’ Sense of Social Integration? *European Sociological Review*. doi:<https://doi.org/10.1093/esr/jcv076>

Gündoğan, N. (2018). Çalışma Ekonomisi -I. ESKİŞEHİR: Anadolu Üniversitesi.

Harrer, T., & Stockinger. (2021). *First step and last resort: One-Euro-Jobs after the reform*. Cambridge University Press.

Holmes, R., & Jones, N. (2011). Public works programmes in developing countries: Reducing gendered disparities in economic opportunities? <https://www.oecd.org/dev/pgd/46838043.pdf> adresinden alındı

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 2. (2008, 10 21). İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

ILO. (2018). South Africa - Expanded Public Works Programme. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=55007> adresinden alındı

ILO. (2023). *ILO*. <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-work-statistics-icls19/> adresinden alındı

- ILO Brief No:2, 2. (2010). Global Jobs Pact Policy Briefs. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_146804.pdf adresinden alındı
- ILO Social Protection Department, 2. (2016). Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme.
- ILO.Stat. (2023a, 08 01). *ILO.Stat.* <https://ilostat.ilo.org/data/> adresinden alındı
- ILOSTAT. (2023, 08 07). *ILOSTAT.* https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer20/?region=ROAP&lang=en&id=EAP_DWAP_SEX_AGE_RT_A adresinden alındı
- ILOSTAT. (2023, Ağustos 06). *ILOSTAT.* <https://ilostat.ilo.org/data/> adresinden alındı
- Imai, K. (2007). Targeting versus Universalism: An Evaluation of Indirect Effects of the Employment Guarantee Scheme in India. <https://www.iioa.org/conferences/intermediate-2004/pdf/imai.pdf> adresinden alındı
- İrdem, E. (2016). İŞKUR Tarafından Düzenlenen Mesleki Eğitim Kursları İtibariyle Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Etki Değerlendirmesi.
- İstatistik Yıllığı, İ. (2007). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- İstatistik Yıllığı, İ. (2008). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- Işığışok, Ö. (2018). *İstihdam ve İşsizlik*. Bursa: Dora.
- Işığışok, Ö., & Emirgil, B. (2019). Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ve Mesleki Yetiştirme: “İşgücü Yetiştirme Kursları”nın Etkinliğinin Bursa İli Örneğinde İncelenmesi. *Journal of Social Policy Conferences*, 213-233. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iusskd/issue/885/9832> adresinden alındı
- Işıl, K., Bedir, E., Bülbül, O. G., Merve, Ö. M., Metin, B., & Işık, V. (2018). *Sosyal Politika*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- İŞKUR 2000 Yılı Çalışma Raporu, 2. (tarih yok). İŞKUR 2000 Yılı Çalışma Raporu. İŞKUR.

- İŞKUR. (2023, Haziran 3). *İŞKUR*. [https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/adresinden alındı](https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/adresinden%20alindi)
- İŞKUR. (2023a, 08 12). *İŞKUR*. [https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/ucret-garanti-fonu/ adresinden alındı](https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/ucret-garanti-fonu/adresinden%20alindi)
- İŞKUR. (2023b, 08 2023). 2023: [https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminatı/ adresinden alındı](https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/is-kaybi-tazminatı/adresinden%20alindi)
- İŞKUR 3İ, İ. (2011). İstihdamda 3İ Dergisi. <https://media.iskur.gov.tr/15349/istihdamda-3i-sayi-1.pdf> adresinden alındı
- İşlemler El Kitabı, İ. (2009, 07 06). İşlemler El Kitabı, İşgücü Eğitimi .
- İşlemler El Kitabı, İ. (2011, 01 10). İşgücü Eğitimi. Türkiye İş Kurumu.
- İşsizlik Sigortası Kanunu, 1. (1999, 08 25). İşsizlik Sigortası Kanunu. *25/08/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu*.
- Kalman, J. (2015). The Background And International Experiences Of Public Works Programmes. <https://kti.krtk.hu/file/download/HLM2015/1.pdf> adresinden alındı
- Kapar, R. (2005). Aktif İşgücü Piyasası Politikaları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 341-371. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuifm/issue/812/8825> adresinden alındı
- Kluve, J. (2016, Ocak). Gençlik Odaklı Aktif İşgücü Piyasası Politikaları. Avrupa Eğitim Vakfı. <https://media.iskur.gov.tr/30239/genclik-odakli-aktif-igucu-piyasasi-politikalari.pdf> adresinden alındı
- Knysna, M. (2016). EPWP Policy.
- Kocabaş, F., & Canbey Özgüler, V. (2019). Pasif İşgücü Politikaları: İşsizlik Ödeneği ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları. *Mehmet Aklif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 266-283.
- Koçer, Ş. Ö. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sistem İçerisinde Sosyal Sigorta Uygulamaları. Uzmanlık Tezi. <https://www.cs.gb.gov.tr/media/1530/senizkocer.pdf> adresinden alındı

- Küpelı, Ö. (2014). Pasif İşgücü Politikaları Uygulanan Kişilerin Aktif İşgücü Politikaları Yolu İle İstihdama Yönlendirilmesi: Seçilmiş Ülke Örnekleri.
- Lodemel, I. (2012). Workplace With Stipend: Public Works, Activation, Workfare Or ALMP?
- McCord, A. (2004). Policy Expectations and Programme Reality: The Poverty Reduction and Labour Market Impact of Two Public Works Programmes in South Africa. . School of Economics.
- McCord, A. (2008). A typology for Public Works Programming. *Overseas Development Institute*.
- McCord, A., Lieuw-Kie-Song, M., Tsukamoto, M., Tessem, T., & Donnges, C. (2021). 100 years of Public Works in the ILO.
- Ministry of Rural Development Department of Rural Development Government of India. (2020). *Annual Master Circular 2020-2021*. https://rural.nic.in/sites/default/files/MGNREGA_Guidelines_English.pdf adresinden alındı
- OECD. (2023, 08 2023). *OECD Data*. <https://data.oecd.org/pop/population.htm> adresinden alındı
- OECD.Stats. (2023, 08 06). *OECD.Stats*. <https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm#indicator-chart> adresinden alındı
- Prasad, K. (2012). Performance of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA): An Overview. <http://www.ijmbs.com/24/drkvsprasad.pdf> adresinden alındı
- Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure. (2019). Expanded Public Works Programme (EPWP) Phase IV Buiness Plan 2019 – 2024. https://www.epwp.gov.za/documents/Cross_Cutting/Monitoring%20and%20Evaluation/EPWP_PhaseIV_Business_Plan_2019-2024.pdf adresinden alındı

Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure. (2023, 08 01). *The Expanded Public Works Programme*. <http://www.epwp.gov.za/infrastructure.html> adresinden alındı

Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure. (2023a, 08 01). *The Expanded Public Works Programme*. <http://www.epwp.gov.za/social.html> adresinden alındı

Republic Of South Africa Department of Public Works and Infrastructure. (2023b, 08 01). *The Expanded Public Works Programme*. <http://www.epwp.gov.za/non-state.html> adresinden alındı

Republic of South Africa The Department of Public Works. (2004). Expanded Public Works Programme Five-Year Report 2004/05 – 2008/09. Republic of South Africa The Department of Public Works. http://www.epwp.gov.za/documents/Cross_Cutting/Monitoring%20and%20Evaluation/EPWP_Five_Year_Report.pdf adresinden alındı

Sağlık Bakanlığı. (2023, 08 04). *COVID-19 Bilgilendirme Platformu*. [https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66300/covid-19-nedir-.html#:~:text=Yeni%20Koronavir%C3%BCs%20Hastal%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20\(COVID%2D19,2020'de%20tan%C4%B1mlanan%20bir%20vir%C3%BCs%20t%C3%BCr](https://covid19.saglik.gov.tr/TR-66300/covid-19-nedir-.html#:~:text=Yeni%20Koronavir%C3%BCs%20Hastal%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20(COVID%2D19,2020'de%20tan%C4%B1mlanan%20bir%20vir%C3%BCs%20t%C3%BCr) adresinden alındı

Sharma, A. (2011). The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act.

Sosyal Güvenlik Kurumu, B. (2019). Avrupa Birliğinde Sosyal Güvenlik. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı.

South African Government. (2023, Agustos 06). *South African Government*. <https://www.gov.za/about-sa/south-africas-people> adresinden alındı

Subbarao, K., Ninno, C. D., Andrews, C., & Alas, C. R. (2013). *Public Works as a Safety Net*. World Bank.

Şen, S., Tabar, Ç., & Tokatlıoğlu, M. (2018). Küresel Krizde Devlet Müdahalesi ve Maliye Politikası. *İş ve Hayat*(8), 1-16.

TDK, S. (2023). *Türk Dil Kurumu*. <https://sozluk.gov.tr/> adresinden alındı

Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 2. (2022). Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. Türkiye İş Kurumu.

Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (2023, Şubat 17). Toplum Yararına Programların Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. Türkiye İş Kurumu. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/02/20230217-7.htm> adresinden alındı

TÜİK. (2023). *TÜİK*. TÜİK: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Isgucu-Istatistikleri-I-Ceyrek:-Ocak-Mart,-2023-49380> adresinden alındı

TÜİK. (2023a, 08 09). *TÜİK*. TÜİK: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2022-49685> adresinden alındı

TÜİK. (2023b, 08 09). *Veri: Kapsam, Dönem ve Zamanlama*. TÜİK: <https://www.tuik.gov.tr> adresinden alındı

Türkiye İş Kurumu 2003 Yılı Raporu, Y. D. (2003). *Türkiye İş Kurumu 2003 Yılı Raporu*. T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme.

Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönelimi, İ. (2008, 12 31). *31/12/2023 tarihli ve 27097 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Türkiye İş Kurumu İşgücü Hizmetleri Yönelimi*.

Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yöneliminde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (2009a, 06 19). Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yöneliminde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. Türkiye İş Kurumu.

Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yöneliminde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (2010, 01 07). Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yöneliminde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. Türkiye İş Kurumu.

- Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (2010a, 10 12). Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. Türkiye İş Kurumu.
- Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (2011, 10 30). Türkiye İş Kurumu.
- Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. (2012, 06 29). Türkiye İş Kurumu.
- Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, İ. (2004, 08 21). *21/08/2004 tarihli ve 25560 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği*. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/08/20040821.htm#3> adresinden alındı
- TYÇ. (2023). *TYÇ*. <https://tyc.gov.tr/sozluk/istihdam-edilebilirlik-employability-i31.html> adresinden alındı
- Uşen, Ş. (2007). Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları. *Çalışma ve Toplum*. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ct/issue/71787/1155086> adresinden alındı
- Uyar Bozdağlıoğlu, E. (2008). Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları. *Dergipark*.
- World Bank. (2001). World Development Report. Oxford University Press.
- Yavuz, H. B. (2017). Aktif İşgücü Piyasası Politika Uygulamalarının Etkilerinin Değerlendirilmesi: Bir Meta Analiz Çalışması. *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/381751> adresinden alındı
- Yıldırım, T. (2019). Öğrencilerin İstihdam Edilebilirlik ve Bilgi Okuryazarlığı Becerileri: Hacettepe Üniversitesi Örneği. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bilgi ve Belge Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi.

Yönetmelik, A. İ. (2014, 11 6). Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. Türkiye İş Kurumu.

Zimmermann, L. (2014). Why Guarantee Employment? Evidence from a Large Indian Public-Works Program. University of Georgia.

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Yusuf AÇIK
Doğum Tarihi : 15.10.1992
Doğum Yeri : Kırıkhan / HATAY
Medeni Durumu : Bekâr

Eğitim Durumu

İlköğretim : Gölbaşı İskân İlköğretim Okulu (1999 – 2007)
Lise : Kırıkhan Gazi Anadolu Lisesi (2007 - 2011)
Lisans : Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü (2012 – 2016)
İş Deneyimi : Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Memur (2017 – 2019)
Gelir İdaresi Başkanlığı, Gelir Uzman Yardımcısı (2019 - 2020)
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, İstihdam Uzman Yardımcısı (2020-...)