ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ: ELEŞTİREL BİR BAKIŞ

.125
2
3

TÜRK-İŞ
Bilgi Merkezi

ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ:
ELEŞTİREL BİR BAKIŞ

TÜRK-İŞ
Bilgi Merkezi
Tarih:.....
Demirbaş No:3023
Tasnif No:331.125 ULU 2012

Bilgisayara işlenmiştir.

331.125
ULU
2012
3023

Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozy
13 Nisan 2012, Ankara

TÜRK-İŞ
Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

Bayındır Sokak No. 10
Yenişehir - Ankara
Tel : (0.312) 433 31 25 (4 hat)
Faks: (0.312) 433 68 09 - 433 85 80
http://www.turkis.org.tr
e-posta: turkis@turkis.org.tr

Ağustos 2012

ISBN: 978-605-87587-6-6

Baskı:
Aydoğdu Ofset
Tel: (0.312) 395 81 44 (pbx)

İçindekiler

Editörün Önsözü 5
Prof. Dr. Ahmet Makal

"Ulusal İstihdam Stratejisi" Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış 7
Prof. Dr. Erinç Yeldan

Ulusal İstihdam Stratejisi:
Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik 13
Doç. Dr. Aziz Çelik

Ulusal İstihdam Stratejisi Kadınlar ve Gençler İçin Ne Getiriyor? 36
Prof. Dr. Gülay Toksöz

Ulusal İstihdam Stratejisinin Politika Eksenlerinden Biri Olarak Eğitim-İstihdam İlişkisi 50
Doç. Dr. Hasan Hüseyin Aksoy

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağında İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisi 64
Yrd. Doç. Dr. Recep Kapar

Editörün Önsözü

Çalışma hakkı, temel bir insan hakkıdır ve devletler bu hakkın korunmasını ve hayata geçirilmesini sağlamakla yükümlüdürler. Ülkeler, bu amaçla ulusal istihdam politikaları benimserler; bu politikaları uygulamak için de stratejiler ve eylem planları geliştirirler. Türkiye'nin onaylamış olduğu 122 sayılı Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmesi de herkese çalışma olanağı sağlayacak, işsizliği asgari düzeye indirecek, istihdamın yapısını ve niteliğini olumlu yönde değiştirecek istihdam politikalarının hayata geçirilmesini öngörür. Ancak, hemen belirtilmelidir ki, ulusal bir istihdam politikası ana eksenine, *"hangi koşullarda olursa olsun iş"*i değil, *"insanca çalışma ve yaşam koşulları sağlayan, sendikal haklar ve sosyal güvencelerle donatılmış düzenli iş"*i yerleştirmelidir. Temel bir insan hakkı olan çalışma, adil ve elverişli koşullarda, işçiye ailesi ile birlikte insanca yaşama olanakları sağlayacak bir ücret karşılığında gerçekleşmeli; çalışanlar işsizlik, hastalık, yaşlılık gibi durumlarda sosyal güvencelere sahip olmalıdır.

İstihdamın düzeyi, yapısı ve niteliği yönünden temel sorunları olan, yüksek işsizlik oranları ile iç içe yaşayan Türkiye için, insana yakışır işler yaratmayı hedefleyen bütüncül bir ulusal istihdam politikasına sahip olmak kuşkusuz hayati önem taşımaktadır. Buna karşılık, Türkiye'nin ulusal bir istihdam stratejisi bulunmamaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, "Ulusal İstihdam Stratejisi" hazırlık çalışmalarına 2009 yılının Ekim ayında başlamış ve hazırlanan *Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023)* adlı belge, 2012 yılının Şubat ayında sosyal taraflara sunulmuştur. Belgede, istihdam stratejisinin genel çerçevesi çizildikten sonra, strateji dört temel politika ekseni üzerine oturtulmuştur: Eğitim-istihdam ilişkisi, esnekleşme, özel politika gerektiren grupların istihdamı ve sosyal koruma-istihdam ilişkisi. Ancak, bu taslağın hazırlanma aşamasında ve sonrasında yeterince tartışılmadığı ve sosyal tarafların görüşlerinin de dikkate alınmadığı görülmektedir. Gerek TÜRK-İŞ, gerekse DİSK, Ulusal İstihdam Stratejisi'ne ilişkin olarak görüşlerinin dikkate alınmadığını ve stratejinin işgücü piyasalarının esnekleştirilmesine dayanan bir yaklaşımı temel aldığını ileri sürmüşlerdir.

Çalışma hayatının değişik boyutlarını konu alan etkinlikler düzenleyen, bu etkinliklerde akademik camia ile uygulamanın içinde yer alan kişi ve kurumları bir araya getirerek, bu konularda görüş oluşumuna katkıda bulunan ve

bu görüşleri kamuoyuyla paylaşan Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, bu kritik konunun değişik boyutlarıyla ve eleştirel bir açıdan değerlendirileceği bir bilimsel etkinlik düzenlemenin uygun olacağını düşünmüştür. Merkez tarafından düzenlenen "Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu" 13 Nisan 2012 tarihinde Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde konuyla ilgili öğretim üyelerinin yanı sıra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, sendika ve çeşitli kurum temsilcilerinin de katılımlarıyla gerçekleştirilmiş; Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı tüm yönleriyle ve eleştirel bir gözle masaya yatırılmıştır.

TÜRK-İŞ yönetiminin, sempozyum sonuçlarını ortak bir kitaba dönüştürme önerisi üzerine, sempozyuma tebliğleriyle katkıda bulunan değerli meslektaşlarımız, bu tebliğlerinden hareketle bağımsız birer makale oluşturarak, elinizdeki kitabın ortaya çıkmasını mümkün kıldılar. Yoğun çalışma programları arasında zaman ayırarak, sempozyumumuza bildirileriyle, elinizdeki kitaba da makaleleriyle katkıda bulunan değerli meslektaşlarıma teşekkür etmek, benim için büyük bir zevk olmaktadır. Sempozyumun düzenlenmesine katkılarından dolayı Doç. Dr. Seyhan Erdoğdu'ya; sempozyum hazırlıkları yanında, kitabın yayına hazırlanması aşamasındaki büyük emeği için de Ar. Gör. Denizcan Kutlu'ya içten teşekkürlerimi sunuyorum. Kitabı TÜRK-İŞ ile Sosyal Politika Merkezimizin ortak bir yayını olarak basarak, sendikal camianın ve kamuoyunun kullanımına sunan TÜRK-İŞ yönetimine ve Genel Sekreter Yardımcısı Dr. Naci Önsal'a merkezimiz ve şahsım adına teşekkür etmekten de büyük mutluluk duyuyorum. Bu vesile ile Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun kuruluşunun 60. yıldönümünü içtenlikle kutluyor ve nice başarılı 60 yıllar diliyorum. Ümit ediyorum ki, elinizdeki kitap, Ulusal İstihdam Stratejisi'nin değişik boyutlarıyla tartışılmasına katkıda bulunur ve faydalı olur.

Prof. Dr. Ahmet Makal
A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi
Sosyal Politika Merkezi Müdürü

"Ulusal İstihdam Stratejisi" Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış[1]

Erinç Yeldan*

Giriş: Ulusal İstihdam Stratejisinin Genel Hedefleri

"Ulusal İstihdam Stratejisi" belgesi, sessiz sedasız ekonomi gündemimize şöyle bir girdi, daha sonra da alelacele gündemin dışına itildi. 2012-2023 dönemi arasına odaklanan Strateji belgesi dört ana hedef gözetmektedir:

(1) İşsizlik oranının 2023 itibariyle % 5 düzeyine indirilmesi;

(2) İstihdam oranının % 50'ye yükseltilmesi;

(3) Tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğinin 0,52 düzeyinden, 0,62'ye yükseltilmesi ve

(4) Tarım dışı sektörlerde % 29,1 düzeyinde olan *kayıt dışı istihdam* oranının, 2023 yılında % 15'in altına indirilmesi.

Strateji metni, bu hedeflere ulaşmak amacıyla bir dizi politika ekseni önermekte. Ancak, genel doğruların ve hoş sedalı sözcüklerin ardında konu dönüyor dolaşıyor ve bir noktaya odaklanıyor: *"İşgücü piyasalarının katılıktan arındırılması"* ve *"esnekliğin arttırılması"*.

Strateji metnine göre, *"işgücü piyasasının esnekliği"* kavramı, *"üretim döngüsünde meydana gelen değişiklikler ve dalgalanmalara uyum sağlayabilme, çalışanların ise hayat süreçlerinde değişen ihtiyaçlarına uygun olarak iş ve yaşamları arasında denge kurabilme hız ve ölçüsünü"* ifade etmektedir. Yani, "esneklik" kavramı aslında bir "çağdaşlık" ve "özgürlük" projesi olarak, deyim yerindeyse pazarlanmaktadır.

Strateji metni, işgücü piyasasında esnekliğin, *"işletmelerin rekabet ve verimlilik düzeyi üzerinde önemli etkisi"* olduğunu vurgulamakta ve *"istihdam yaratan bir büyüme için işverenlerin ve çalışanların rollerinin esneklik-güvence dengesi temelinde yeniden tanımlanması"* gerektiğini öne sürmektedir. Buna

---

1 Bu çalışma, Ankara Üniversitesi'nce düzenlenen, "Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu"nda sunulmuş ve yazarın *İktisat ve Toplum Dergisi* (Yeldan, 2012a), Nisan 2012 ve *Cumhuriyet gazetesinde* 18 Nisan (2012a) ve 25 Nisan (2012b) tarihlerinde yayımlanan yazılarından derlenmiştir.

* Prof. Dr., Yaşar Üniversitesi, Ekonomi Bölümü.

göre, "*işin korunmasını ve aynı işte kalabilme güvencesini ifade eden* ***iş güvencesi*** *yerine istihdamın korunması ve* ***tek bir işverene bağlı olmadan*** *çalışmanın sürdürülebilmesi güvencesini (!) ifade eden* ***istihdam güvencesi*** *kavramı önem kazanmaya başlamıştır*" (sf. 19).

Dolayısıyla, artık çalışanların iş güvencesi söz konusu olmayacak; işçiler sürekli olarak "istihdam edilebilme" tehdidi ile baş başa kalacaklardır. Üstelik, "sürdürülebilir ve istihdam yaratan bir büyüme" için esas sorumluluk emekçinin olacaktır. Emekçi, "*hayat boyu öğrenme*" içinde devamlı olarak kendisini eğitmeli ve piyasanın rekabet koşulları dayatıp da işsiz kaldığında "*tek bir işverene bağlı olmadan*" kendisine başka bir istihdam olanağı bulabilmelidir. Bunun yanında, devlet de, *sosyal sigorta ve sosyal yardımlar yoluyla işsiz kalan kişilerin gelir düzeylerinin korunması*" için gelir güvencesi sağlayacaktır.

Kısacası, "ulusal" istihdam stratejisi, "istihdam güvencesi" elde etmede ana sorumluluğu **işgücünün eğitiminde** görmekte ve bir yandan da *sosyal yardım* söylemi altında bir tür **sadaka kültürüne** başvurmaktadır. Bu anlamıyla, amaçlanan bir "ulusal" strateji olmaktan ziyade, işveren kesiminin ihtiyaçlarına yanıt arayan ve emeğin kazanılmış haklarını kısıtlamaya yönelik, *sınıfsal* bir politika dönüşümüdür.

İşgücü Piyasaları Katı mı?

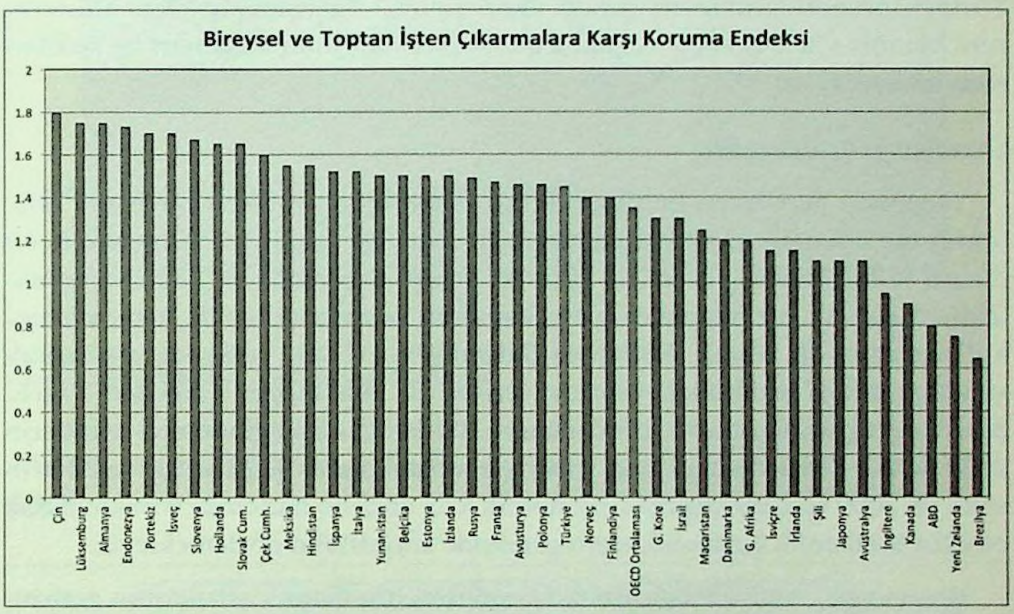
Öncelikle şu hususu açıklıkla belirtelim; "*Türk işgücü piyasalarının son derece katı olduğu*" savı gerçeklerle bağdaşmamaktadır. İşgücündeki *kayıt dışılığın yaygınlığı ve reel ücret düzeyinin emeğin üretkenliğinden kopartılmış esnek hareketliliği,* Türk işgücü piyasalarının aslında son derece esnek ve güvencesiz olduğunu belgelemektedir. Bu konudaki verileri aşağıdaki satırlarda sunmaktayız. Öncelikle, sıkça dile getirilen bir söylemin geçersizliğini belgelemeye çalışacağız: "*Türkiye, istihdam koruma mevzuatı açısından OECD ülkeleri arasında en katı mevzuata sahip ülke konumundadır*" (sf. 23).

Söz konusu sav, OECD tarafından yürütülen ve "istihdam koruma mevzuatı endeksi" diye anılan bir endeksleme çalışmasına dayandırılmaktadır. "*Dünyada işgücü piyasalarının esnekliğine ışık tuttuğu*" öne sürülen söz konusu endeks, "0 ile 6 puan" arasında bir değerlendirmeyle ülkeleri sıralamakta; Türkiye'nin de bu sıralamada toplam 40 ülke arasında "en katı" mevzuata sahip olduğu gözlenmektedir.

Oysa, söz konusu endeks yakından incelendiğinde, kavramın iki ana bileşenden oluştuğu görülmektedir: (1) bireysel ve toplu işten çıkarmaya karşı koruma ve (2) geçici istihdam biçimlerinin düzenlenmesine ilişkin mevzuat. "İstihdam güvencesinin sağlanması" açısından önemli olan unsurun birinci kategoriye ait olduğu açıktır. "Esneklik – katılık" tartışmasını doğrudan doğ-

ruya (toplu ya da bireysel) istihdam ve iş güvencesi açısından ele aldığımızda ise, Türkiye söz konusu 40 ülke arasında en katı mevzuata sahip olmak şöyle dursun, katılık sıralamasında 24. sıraya "gerilemekte" (!) ve OECD ortalamasında yer almaktadır. OECD'nin verilerinden derlediğimiz aşağıdaki şekilde, istihdam güvencesi mevzuatının katılığı açısından Türkiye'nin OECD ülkelerine göreceli konumu açık olarak görülmektedir. (Bkz Şekil 1).

Şekil 1



Kaynak: OECD

"*Geçici istihdam biçimlerinin düzenlenmesine*" gelince... Bu konu son derece karmaşık ve olası sosyal maliyetleri, beklenen (arzulanan) kazanımları yanında hiç de azımsanmayacak boyutta olabilen teknik bir konu olarak karşımızda durmaktadır. Bu doğrultuda, örneğin bizzat IMF, Uluslararası Çalışma Örgütü (2010) ile 2010 sonbaharında Oslo'da ortaklaşa düzenlemiş olduğu bir çalıştayın sonuç belgesinde aynen şunları yazmaktaydı:

> Toplam istihdam içinde yüksek oranda geçici işçi barındıran ülkelerde, hiç de şaşırtıcı olmayacak biçimde, işçilerin gelir ve sosyal hakları arasında büyük farklılıklar oluşmakta. Bu farklılıklar uzun dönemde geçici işçilerin giderek daha da güvencesizleşmelerine, meslek içi eğitim olanaklarından dışlanarak ileride olası istihdam olanaklarını da yitirmelerine neden oluyor.

Ancak, eşitlik sorunundan da ötede, esnekleştirilmiş geçici istihdam biçimiyle birlikte yüksek güvence altında olan ve sürekli istihdam edilen işgücünün bir arada olmasının aslında işsizliği daha da arttırdığı ve verimsiz olduğuna dair karşı konulmaz kanıtlar ve kuramsal çalışmalar var.

IMF'nin, OECD'nin gelişmiş batı ekonomileri için istihdamda ikili bir yapı yaratan *esnekleştirilmiş geçici işçiliğe ilişkin eşitlik ve verimlilik kaybı üzerine karşı konulmaz kanıtlar ve kuramsal çalışmalarla* desteklenen uyarılarının, Türkiye benzeri "yükselen piyasa ekonomileri" (gelişmekte olan ülkelerin yeni tanımı) söz konusu olduğunda göz ardı edilmesinin kuşkusuz bu satırları aşan nedenleri var.

Ücretler ve Üretkenlik

Yazımızın geri kalan bölümünde ise esneklik konusunun bir başka bileşenini ele alacağız: Ücretler – emeğin üretkenliği konusu. Ülkemizde ücret düzeyi konusundaki veriler ne yazık ki yeterli kapsamda ve kalitede yayımlanmamaktadır. Biz burada en geniş kapsamlı ve tutarlı olan iki ücret verisini kullanacağız. İlk olarak, *Kalkınma Bakanlığı*'nın TÜİK verilerine dayanarak sunduğu *sanayi sektöründe reel ücret serisini* ele almaktayız. Aşağıdaki 2 no'lu Şekil'de sergilendiği üzere, 2005 düzeyi 100 kabul edildiğinde reel ücretlerin 2005 ile 2011'in üçüncü çeyreği itibariyle toplam olarak % 22 arttığı ve 2008'in sonu ile 2009 başında yaşanan ekonomik kriz dönemi haricinde sürekli olarak emeğin üretkenlik kazanımlarının gerisinde seyrettiğini gözlemekteyiz.

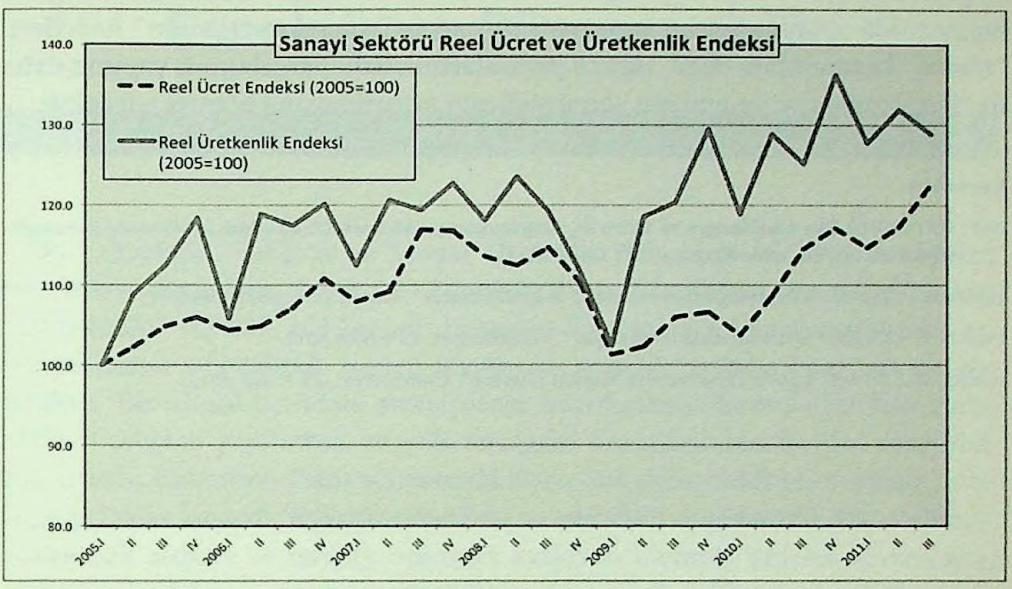
Dolayısıyla, sanayide emeğin ücret gelirleri, üretkenlik artışlarının gerisinde seyretmektedir. Bu gözlem, söz konusu dönemde sanayi emeğinin artan sömürüsünün doğrudan bir göstergesidir.

Üçüncü şekil ise TÜİK'in iş ve hizmet istatistiklerinden yıllık anket çalışmalarından derlenmiştir. Burada ekonominin toplamında ve alt sektörlerinde saatlik kazanç verileri, sektörel büyüme hızlarıyla ağırlıklandırılmaktadır. Emeğin saatlik ücret kazancını, sektördeki büyüme ile birlikte değerlendiren üç no'lu Şekil, 2011'den 2007'ye görece imalat sanayi ve hizmetlerde reel birim ücretlerin 2009'a kadar yükselme eğilimi içinde olduğunu, kriz sonrası "toparlanma ve yeniden büyüme" devresi altında ise reel olarak % 5 gerilemiş olduğunu göstermektedir.

Dolayısıyla, Türkiye işgücü piyasalarında emeğin ücret kazanımlarının konjonktürel dalgalara son derece duyarlı ve esnek olduğu gözlenmektedir.

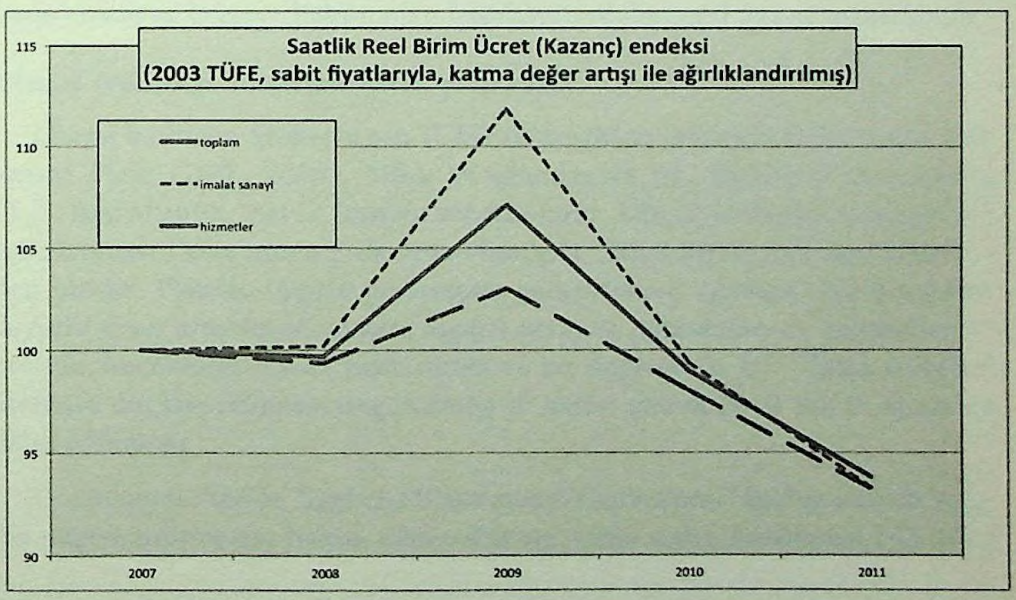
Sonuç olarak, Türkiye işgücü piyasalarının katılığı – esnekliği tartışmalarının, iktisadi verilerden ve uluslararası çalışmaların ulaştığı önermelerden ba-

Şekil 2



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Temel Ekonomik Göstergeler

Şekil 3



Kaynak: TÜİK İş ve Hizmet İstatistikleri

ğımsız olarak ele alınmasının yanlış ve yetersiz olduğu ortadadır. "*Türk işgücü piyasaları çok katıdır*" görüşünün neredeyse bir slogan haline getirildiği ve bağnazlıkla ele alındığı bir ortamda, "ulusal istihdam stratejisinin" hedefleri, "ulusal" kazanımlara değil, işgücü piyasalarımızdaki parçalanmış yapının daha da derinleşmesine ve emeğin sömürüsünün arttırılmasına hizmet edecektir.

Kaynakça

IMF; ILO (2010) **The Challanges of Growth, Employment and Social Cohesion,** http://www.osloconference2010.org/discussionpaper.pdf (17.7.2012)

Yeldan, E. (2012a) "'Ulusal İstihdam Stratejisi' Belgesi Üzerine", İktisat ve Toplum, Sayı: 18.

Yeldan, E. (2012b) "'Ulusal İstihdam Stratejisi'", Cumhuriyet, 18 Nisan 2012.

Yeldan, E. (2012c) "İşgücü Piyasalarının Katılığı Üzerine", Cumhuriyet, 25 Nisan 2012.

Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik

Aziz Çelik*

Bu çalışmada, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından hazırlıkları yürütülen Şubat 2012 tarihli "Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023)" (ÇSGB, 2012a) adlı belgenin dayanakları, hazırlanış süreci, temel yaklaşımı ve özellikle işgücü piyasasına yönelik politika önerileri ele alınacaktır. Bir ulusal istihdam stratejisinin hazırlanması konusu bir kaç yıldır Türkiye çalışma yaşamının en çok tartışılan konularından biridir. Özellikle Dokuzuncu Kalkınma Planı sonrasında konu çok daha ciddi bir biçimde gündeme gelmeye başladı. İşgücüne katılma ve istihdam oranlarının AB ortalamalarının çok altında ve işsizlik oranının istikrarlı biçimde yüksek seyretmesi, kuşkusuz istihdam sorununa stratejik, uzun vadeli yaklaşmayı gerektiriyor. Sorunun çözümü için geniş bir toplumsal kabule dayalı politikaların gerekliliği açıktır. Bu nedenle istihdam sorununu stratejik bir yaklaşımla ele almak doğru bir yaklaşım olmakla birlikte, asıl önemli olan bu stratejinin nasıl hazırlandığı ve içeriğidir. Çünkü yanlış yöntemler ve yanlış saptamalarla doğru çözümlere ulaşmak mümkün değildir. Bu nedenle, UİS 2012 belgesinin hazırlanış biçimi ve belgeye hakim olan felsefenin irdelenmesi önem taşımaktadır.

Ulusal İstihdam Stratejisinin Dayanakları

Ulusal İstihdam Stratejisi'nin (UİS) dayanakları arasında Dokuzuncu Kalkınma Planı (DPT, 2006), Yıllık Programlar ve 61. Hükümet Programı'nı (T.C. Başbakanlık, 2011) saymak mümkündür. Ulusal İstihdam Stratejisi'nin hazırlanması Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013) yer alan hedeflerden biridir. Plan'da *"işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması ve aktif işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi"* politika öncelikleri olarak belirlenmiş ve bu doğrultuda bir Ulusal İstihdam Stratejisi'nin hazırlanması öngörülmüş ve tedbir olarak 2010 Yılı Programına dâhil edilmiştir.

Dokuzuncu Plan'da "İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi" başlığı altında yapılan değerlendirmelere hakim olan yaklaşım, daha sonra hazırlanan UİS 2012

* Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

Taslağı'na da egemen olmuştur. Bu yaklaşımın özü, "işverenlerin üzerindeki yükümlülüklerin azaltılması ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesi" şeklinde özetlenebilir. Bu yaklaşımlar, Plan'da şu ifadelerle yer almaktadır:

> "Ülkemizde, işverenlerin ücret dışı işgücü maliyetlerinin yanı sıra; çalışanların sayısına bağlı olarak istihdam etmek zorunda oldukları kişiler ve açmak zorunda oldukları birimlerden kaynaklanan yükümlülükleri mevcuttur. İstihdamın artırılması ve işsizliğin azaltılması için işverenlerin istihdama bağlı söz konusu yükümlülüklerinin gözden geçirilmesi ve bu konuda yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacı devam etmektedir" (Paragraf 225).

> "İşgücü piyasasında, mevzuattaki esneklik hükümlerinin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi, aksaklıkların giderilmesi ve sosyal güvenlik ile ilişkinin kurulması gereği sürmektedir" (Paragraf 226).

> "Ulusal İstihdam Stratejisinin oluşturulması çalışmalarında, tarım sektöründeki çözülme ile bu sektörden gelen işgücünün tarım dışı sektörlere kazandırılması konusuna ağırlık verilecektir. İstihdamın artırılmasında önem taşıyan girişimciliğin geliştirilmesi ve teşviki bütüncül bir yaklaşımla ele alınacaktır" (Paragraf 562).

> "Esneklik ile güvence bir arada değerlendirilerek işgücü piyasasının daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşması sağlanacaktır" (Paragraf 563).

> "İstihdam üzerindeki yükler, yeni istihdam olanaklarının geliştirilmesini, düzgün işlerin çoğaltılmasını ve kayıtdışı istihdamın azaltılmasını özendirecek şekilde aktüeryal dengeler de gözetilerek kademeli bir şekilde düşürülecektir." (Paragraf 564).

> "İşletmelerin ve çalışanların işgücü piyasasındaki değişimi pozitif bir şekilde yönetebilme kabiliyetleri artırılacaktır. İşletmelerin bu değişime uyum sağlama kapasiteleri; iş örgütlerinin modernleştirilmesi ve işletmelerde uyumun desteklenmesi, çalışanlarda ise, yeni koşulların gerektirdiği bilgi ve becerilerin kazandırılması yoluyla sağlanacaktır" (Paragraf 566).

Dokuzuncu Plan'da yer alan bir ulusal istihdam stratejisi hazırlanması hedefine 2010, 2011 ve 2012 yıllık programlarında da yer verilmiştir. Ancak, 2010 ve 2011 programlarında aralık ayı itibariyle konunun sonuçlandırılması öngörülmüş olmasına karşın, bu hedefe anılan yıllar içinde ulaşılamamıştır. Bu nedenle, 2012 Yılı Programı'nda konu, "İşgücü Piyasasının Geliştirilmesi" başlığı altında yeniden ele alınmıştır (DPT, 2012: 190-197).

2012 Yılı Programı'nda yer alan politika öncelikleri arasında 155 sayılı tedbir olarak *"İşsizlikle mücadele kapsamında Ulusal İstihdam Stratejisi uygulamaya konulacaktır"* hedefine yer verilmiştir. 156 sayılı tedbir olarak ise, *"işgücü piyasasındaki katılıklar giderilecek ve esnek çalışma uygulamaları kolaylaştırılacaktır"* hedefine yer verilmiştir. Bu hedefe varılması için yapılacak işlemler arasında ise evde çalışma, uzaktan çalışma, iş paylaşımı ve esnek zaman modeli gibi çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılarak hayata geçirilmesi sayılmıştır. 2012 Yılı Programı'nda aynı başlık altında yer alan bir diğer tedbir ise, 158 sayılı "kıdem tazminatı sorunu"na ilişkin tedbirdir. Program, açıkça kıdem tazminatını bir "sorun" olarak tanımlamaktadır. Kıdem tazminatı fonunun, sosyal taraflarla istişare içinde *"kazanılmış hakları koruyan ve bütün işçilerin kıdem tazminatlarını garanti altına alan bir fon teşkil edileceği"* belirtilmektedir. Konuya ilişkin yapılacak işler sayılırken ise, kıdem tazminatı fonunun gerçek amacı açıklanmaktadır: *"Sosyal taraflarla diyalog içinde istihdam üzerindeki mali yükler azaltılacak."* Programda yer alan bir diğer kritik tedbir ise 163 sayılı olup, *"alt işverenlikle ilgili mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar giderilecektir"* şeklinde ifade edilmektedir (DPT, 2012: 194).

Görüldüğü gibi 2012 Yılı Programı, net bir biçimde çalışma yaşamının esnekleştirilmesi ve işverenler üzerindeki yüklerin azaltılmasına odaklanmıştır. Program, Türkiye'de işgücü piyasasının "katı" olduğu dogmasına dayanmaktadır. Bu yeni liberal dogma, UİS 2012 belgesine de hakimdir.

UİS konusu 61. Hükümet Programı'nda da yer almaktadır. Programda UİS, şu ifadelerle yer almaktadır: "Cumhuriyet tarihinde ilk defa hükümetimiz tarafından ilgili tarafların katılımı ile ulusal istihdam stratejisi hazırladık. İşsizliği kalıcı bir şekilde çözmeyi amaçlayan, 22 adet somut hedef ile 102 politika ve tedbirden oluşan Ulusal İstihdam Stratejisini kararlılıkla uygulayacağız" (T.C. Başbakanlık, 2011).

61. Hükümet Programı'nda UİS'in dayalı olduğu dört politika ekseninden biri "işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi" olarak vurgulanmaktadır. Program'da istihdamın artırılması ve kayıt dışılığın azaltılması amacıyla "güvenceli esneklik" anlayışı ile işe girişlerin kolaylaştırılacağı ileri sürülmektedir.

Ancak, 61. Hükümet Programı'nda yer alan bu ifadeler, içeriğin ötesinde ciddi sorunlar içermektedir. Öncelikle 61. Hükümet Programı'nın açıklandığı Temmuz 2011'de, UİS henüz sonuçlanmamış ve tarafların bu konuda görüş birliği söz konusu değildir. UİS henüz taslak halindedir. Ancak, buna rağmen Program'da UİS'ten Cumhuriyet tarihinde ilk defa sosyal tarafların katılımı ile hazırlanmış bir belge olarak söz edilmektedir. Nitekim, Şubat 2012 tarihini taşıyan konuyla ilgili belgenin başlığı "Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı"dır. 2012 Şubat ayında bile taslak halinde olan bir belgeden Temmuz 2011 tarihli

hükümet programında "kararlılıkla uygulanacak" bir program olarak söz edilmektedir. Bu nedenle UİS, sosyal taraflarca hazırlanmış bir belge değil, hükümetin siyasal-iktisadi tercihlerine göre tek taraflı hazırlanmış bir çalışmadır.

UİS'te yer alan gerekçelerin uzun zamandır işveren örgütleri ve hükümet temsilcileri tarafından dile getirildiği bilinmektedir. Örneğin Maliye Bakanı Mehmet Şimşek (http://ekonomi.milliyet.com.tr), işsizliğin sebebini kıdem tazminatı ve katı istihdam olarak izah etmektedir:

> "Maliye Bakanı Mehmet Şimşek, istihdam artışının önündeki en büyük engellerin kıdem tazminatı yükü ve esnek istihdama geçilememesi olduğunu söyledi. Türkiye'de kıdem tazminatının bu kadar yüksek ve ağır olması nedeniyle istihdamın artırılamadığını ifade eden Bakan Şimşek, Türkiye'nin esnek istihdam uygulamasına geçmeden istihdam artışı sağlayamayacağına dikkat çekti."

ÇSGB, "Ulusal İstihdam Stratejisi" hazırlık çalışmalarına 2009 yılının Ekim ayında başlamıştır. Hazırlık çalışmaları, istihdam alanında uzman akademisyenler ile kamu görevlilerinin katılımıyla oluşturulan "İstihdam Danışma Kurulu" tarafından yürütülmüştür. Nihayet Taslak, Şubat 2012'de sosyal taraflara sunulmuştur. Ancak, özellikle sendikaların eleştirileri, sürecin sendikaları içermeden ve onlarla işbirliği sağlanmadan yürütüldüğünü ortaya koymaktadır.

UİS 2012 Taslağı, temel olarak işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözülmesini, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısının artırılarak işsizlik sorununa kalıcı çözüm sağlanmasını hedeflemektedir (UİS Taslağı, 2012). Bu son derece masum hedef, Strateji belgesi ve uygulama programı ile ete kemiğe büründüğünde çalışanlar açısından ciddi kayıplar doğuracak ve yeni sorunlar yaratacak bir hale gelmektedir.

UİS Nasıl Hazırlandı ve Kimin Görüşlerini Yansıtıyor?

UİS'in içeriğini ele almadan önce, nasıl hazırlandığına, hangi yöntemle hazırlandığına bakmakta yarar var. Ülkenin en temel sorunlarından biri olan istihdam sorununun çözülmesi, sosyal tarafların özellikle de çalışanların mutabakatı olmaksızın gerçekleşemez. İstihdam sorunu, salt iktisadi değişkenlerle ve politikalarla ele alınabilecek ve çözülebilecek bir konu değildir. Konu her şeyden önce bir sosyal politika sorunudur.

Hükümet Programı'nda ve UİS 2012 Taslağı'nda, belgenin sosyal tarafların katılımıyla hazırlandığı iddia edilse de bu iddia gerçeği yansıtmamaktadır. Üç işçi konfederasyonu da konuya ilişkin görüşleri dikkate alınmadığı için UİS'e karşı çıkmaktadır. TÜRK-İŞ, Ulusal İstihdam Stratejisi ile ilgili olarak görüşleri-

ni 21.6.2011 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bildirdi. Ancak, 2012 Şubat tarihli UİS Taslağı'nda bu görüşlerin dikkate alınmaması üzerine TÜRK-İŞ, 16 Şubat 2012'de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bir yazı yazarak UİS konusunda artık görüş bildirmeyeceğini belirtmiştir. Bir diğer ifadeyle TÜRK-İŞ, süreci protesto ederek UİS çalışmalarından çekilmiştir.

TÜRK-İŞ yazısında, ayrıca UİS taslağının sosyal tarafların katılımıyla hazırlandığı iddialarını reddetmiştir: "Açılış konuşmasında ifade edilmesine ve sunum metninde yer almasına rağmen, Konfederasyonumuz strateji ve eylem planı taslaklarının hazırlık sürecinde hiçbir şekilde yer almamıştır" (TÜRK-İŞ, 2012). TÜRK-İŞ yazısında UİS süreci ile ilgili şu çarpıcı değerlendirmeler yer almaktadır:

> "Konfederasyonumuz sadece, Ekonomik Koordinasyon Kurulu'nun "Ulusal İstihdam Strateji Belgesi" taslağını görüşmek üzere 08.06.2010 günü yapılan toplantısındaki sunum çerçevesinde ve "değerlendirilecek konular" alt başlığı altında yer alan hususlarla ilgili talep edilen görüşünü, bir rapor halinde 21.06.2010 gün ve 2010-391/31 sayılı yazı ekinde Bakanlığınıza iletmiştir.
>
> Anılan Üçlü Danışma Kurulu'ndaki sunum, strateji ve eylem planı taslaklarının içeriği değerlendirildiğinde egemen olan temel yaklaşımın; kıdem tazminatı, bölgesel asgari ücret, özel istihdam büroları, esnek çalışma biçimleri ile işgücü piyasasının esnekleştirilmesi olduğu, Konfederasyonumuzun yüksek duyarlılık gösterdiği ve yazılı olarak bildirdiği bu konudaki hususların dikkate alınmadığı görülmektedir.
>
> Konfederasyonumuz, kıdem tazminatı, bölgesel asgari ücret, özel istihdam büroları ve esnek çalışma biçimlerinin yer aldığı istihdam stratejisi ve eylem planı hakkında, ilave ve yeni herhangi bir görüş bildirmeyecektir.
>
> Konfederasyonumuz, yukarıda anılan konularla ilgili yapılması düşünülen yasal düzenlemeler Bakanlığınızca ayrıntılı ve gerekçeli olarak gönderilip, tarafımızca incelenip görüşlerimiz bildirilmeden, istihdam stratejisi ve eylem planına onay vermeyecek ve gerekirse bu konuda düzenlenecek toplantılara da katılmayacaktır."

Görüldüğü gibi, Türkiye'nin en büyük işçi konfederasyonu TÜRK-İŞ, UİS sürecinde yer almamakta ve stratejinin içeriğine ilişkin esaslı itirazlarda bulunmaktadır. Dahası TÜRK-İŞ'in yazısından anlıyoruz ki, sendikalar tarafından dile getirilen görüşlerin hiçbiri UİS Taslağı'nda dikkate alınmamıştır.

TÜRK-İŞ'e benzer bir şekilde DİSK de UİS'te yer alan yaklaşımlara ve önerilere karşı çıkmaktadır. DİSK Yönetim Kurulu'nun Taslak ile ilgili değerlendirme yazısında *"taslak metnin içeriğine bakıldığında görüşlerimizin yansıtılmadığının ve bugüne kadar şiddetle karşı çıktığımız bazı temel konuların taslak içine yedirildiğini gördük"* denilmektedir. DİSK, Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi Taslağı'nı, emeğin kazanılmış haklarına yönelik, Cumhuriyet tarihinin en önemli saldırısı olarak değerlendirilmektedir. DİSK'e göre, sermaye kesimlerinin bu alandaki beklentilerinin neredeyse bütünü bu belgede kendisine yer bulmaktadır. DİSK, UİS Taslağı'nın, ekonomik gelişmeye ve istihdama ilişkin sorunların değerlendirilmesinde ve çözüm yolları konusunda "katıksız" bir "liberalizmi" temel yaklaşım olarak almış bulunmaktadır görüşündedir (DİSK, 2012, www.genel-is.org.tr).

Eleştiri dozu daha düşük ifadeleri tercih etmekle birlikte Hak-İş de UİS'e yönelik kaygılarını dile getirmektedir. Hak-İş tarafından hazırlanan konuya ilişkin raporda, Hak-İş'in görüşlerine yer verilmediği vurgulanarak, Taslağın oldu bittiye getirilmesi kaygısı dile getirilmektedir. Hak-İş'in raporunda şu görüşlere yer verilmektedir:

"Güvenceli esneklik kavramının insana yakışır iş çerçevesi dışında değerlendirilemeyeceğini, yeni esneklik uygulamalarının hayata geçirilmeden önce mevcut esnek çalışma uygulamalarının örgütlenme, güvence ve sosyal güvenlik boyutunun tartışılması gerektiğini, kıdem tazminatı hakkının korunarak, yeni güvencelerle geliştirilmesi gerektiğini, özel istihdam bürolarının mesleki faaliyet olarak geçici iş ilişkisinde bulunmasına yönelik düzenlemelerin iş piyasasında kaos yaratacağını, bölgesel asgari ücretin kabul edilemez olduğunu gerekçelerimizle açıkladık" (Hak-İş, 2012, http://www.hakis.org.tr).

Görüldüğü gibi, üç işçi konfederasyonunun görüşleri UİS Taslağı'nda yer almamıştır. Hatta işçi tarafı büyük ölçüde hazırlık çalışmalarına da katılmamıştır. İşçi örgütlerinin tümü UİS'te yer alan politikalara açıkça karşı çıkmaktadır. Bu nedenle UİS Taslağı'nın sosyal tarafların katılımıyla hazırlandığı iddiası gerçeklerle bağdaşmamaktadır. İşçi sendikalarının karşı çıktığı UİS, işveren örgütleri tarafından olumlu bulunmakta ve desteklenmektedir.

Örneğin Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Başkanı Tuğrul Kudatgobilik, "Taleplerimizin yaklaşık yüzde 60-70'inin bu metinde yer almasından memnun olduk" diyerek teşekkür etmiş ve "TİSK temsilcileri tarafından getirilen öneriler ile Strateji Taslağı'nın önerilerinin büyük ölçüde örtüştüğünü" belirtmiştir (Bugün, 9 Haziran 2010). Ancak, Kudatgobilik (2012), UİS'i genel olarak olumlu bulmakla birlikte, yeteri kadar esneklik içermediği için eleştirmekte ve bu doğrultuda yeniden ele alınmasını talep etmektedir.

Üç işveren örgütü TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın "Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri" ile UİS belgesi karşılaştırıldığında içerik ve üslup açısından büyük bir örtüşme olduğu görülecektir (TİSK, TOBB ve TÜSİAD, 2009). TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın ortak raporunda şu ifadeler yer alıyordu:

> "Ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılmasında OECD ortalaması hedeflenmeli ve takvimli bir program ilan edilmelidir. İşçi alma ve çıkarma maliyetlerinin ve bürokratik işlemlerinin fazlalığı da işverenleri zora sokmakta, esnek çalışma şekillerinin uygulanmasını engellemektedir. Bu itibarla en kısa sürede kıdem tazminatı konusunun gündeme getirilerek, işletmeler üzerindeki yükün hafifletilmesi gerekmektedir" (s. 12).

> "Artık dünyada, klasik çalışma ve iş sözleşmesi türlerinden uzaklaşılarak, çağrı üzerine çalışma, kısmi süreli çalışma, iş paylaşımı, geçici iş ilişkisi, evde çalışma, tele çalışma gibi atipik iş sözleşmesi türleri yaygınlaşmakta; yıllık hesaplar, kayan iş süresi, telafi edici çalışma, yoğunlaştırılmış iş haftası, kısa çalışma gibi esnek çalışma süreleri uygulanmaktadır" (s. 1).

TÜSİAD tarafından hazırlanan *"Çalışma hayatını düzenleyen yasaların, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde ele alınması"* başlık raporda yer alan önerilerin pek çoğunun UİS Taslağı'nda aynen yer aldığı görülmektedir (TÜSİAD, 2010). TÜSİAD'ın söz konusu raporunda şu görüşlere yer verilmektedir:

> "2003 tarihli İş Kanunu ile getirilen esnek çalışma yöntemlerinin yaygın bir uygulama alanı bulabildiğini söylemek güçtür. Oysa 'güvenceli esneklik' yaklaşımı, istihdamın korunmasına ve geliştirilmesine, kayıt dışı çalışmanın azaltılmasına ve dezavantajlı kesimlerin istihdamının sağlanmasına destek olacaktır. Bu çerçevede, İş Kanunumuzda, esneklikle ilgili bazı sınırlamaların gözden geçirilmesinde yarar olacaktır. Bu çerçevede; 'Alt işverenlik' ile ilgili mevzuattaki sınırlamalar gözden geçirilmelidir."

Bununla neyin kast edildiği raporda şöyle ifade edilmektedir:

> "Asıl işin bir bölümünün alt işverene verilmesine getirilen sınırlamalar, asıl işveren işçilerinin alt işveren tarafından çalıştırılamaması ve daha önce asıl işverene ait işyerinde çalıştırılan kişi ile alt işveren ilişkisinin kurulamaması gibi düzenlemeler, esneklik bağlamında gözden geçirilmelidir."

"Belirli süreli sözleşmelerin ilk yapılışlarında 'objektif neden aranması' koşulu ve 'esaslı bir neden olmadıkça birden fazla üst üste (zincirleme) yapılamaz' kuralı esnetilmelidir."

"Bu çerçevede önerimiz, kıdem tazminatı yükümlülüğünün, kazanılmış hakları koruyacak şekilde hafifletilmesidir. Yeni düzenlemenin yürürlük tarihi itibariyle, kıdem tazminatında 30 gün yerine 15 gün esas alınmalıdır."

"Geçici bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmelidir."

Görüldüğü gibi işçi sendikaları, UİS'e gerek hazırlanış biçimi ve gerekse içeriği açısından şiddetle karşı çıkarken, işveren örgütlerinin görüşleri UİS Taslağı'nın içeriğinde belirleyici olmuştur. Bu nedenle UİS Taslağı'nın ulusal değil, sınıfsal bir taslak olduğunu ve sermaye çevrelerinin görüşlerini esas alarak hazırlandığını söylemek mümkündür. UİS, iddianın aksine sosyal diyaloğa dayalı olarak hazırlanmamıştır. İşçi kesiminin aksi görüşüne rağmen hazırlanmış tek taraflı bir belgedir. Taslak metinde "Stratejinin hazırlanmasında olduğu gibi uygulama aşamasında da başarılı olunması için istihdam ile ilgili bütün aktörlerin karar alma süreçlerine etkin katılımı esastır" iddiası yer almasına rağmen sürecin kendisi sosyal diyalogdan yoksundur.

İstihdam Stratejileri Başka Ülkelerde Nasıl Hazırlanıyor?

Ulusal İstihdam Stratejisi gibi bütünsel ve makro politika konularına ilişkin belgelerin sosyal tarafların uzlaşmasıyla hazırlanması esastır. Nitekim benzer stratejik programlar özellikle Avrupa ülkelerinde uzun yıllardan beri sosyal tarafların tartışması ve uzlaşması sonucunda hazırlanmaktadır. İstihdam politikalarına ilişkin anlaşmalar, ulusal ölçekli sosyal diyaloğun temel konularından birini oluşturmaktadır.

Bu konuda Kıta Avrupası oldukça köklü bir geleneğe sahiptir. Resmi danışma konseyleri olarak bilinen Ekonomik-Sosyal Konseyler, Avrupa'da genellikle 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde ortaya çıkan kurumlardır. Bu kurumlar, Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK), Çalışma Konseyi, Danışma Konseyi, Ekonomi Konseyi, Ulusal Çalışma Konseyi, Ulusal Kalkınma Konseyi gibi çeşitli adlar alsalar da, kuruluşları ve işlevleri açısından oldukça birbirine benzemektedirler. Hemen her üye ülkede hem Ekonomik ve Sosyal Konsey, Ulusal Konsey, Çalışma Konseyi gibi çeşitli adlar altında faaliyet gösteren yapılar söz konusudur. Bazı ülkelerde ise İstihdam Komitesi gibi belirli konularda uzmanlaşmış yapılar da bulunmaktadır. Bu yapıların temel işlevi, toplumsal anlaşmalar veya sosyal paktlar hazırlamaktır. Sosyal anlaşmalar veya sosyal paktlar ise, adından da anlaşacağı gibi hükümetlerle sosyal taraflar arasında varılan anlaş-

malara verilen ad olmaktadır. Bu anlaşmaların, çok temel konularda varılan bir uzlaşma niteliği taşıması veya belirli konularda ilke ve politikaların belirlenmesi gibi bir nitelikte olması mümkündür (Koray ve Çelik, 2007). Ancak, Türkiye'de benzer bir sosyal diyalog yolunun işletilmesi söz konusu olmamıştır. Özellikle ESK, UİS sürecinde hiç bir role sahip olmamıştır.

ESK Neden Devre Dışı?

İstihdam stratejisinin tarafların katılımı ve uzlaşması ile hazırlanabilmesi son derece kritiktir. Bu noktada, ülkemizdeki ESK'nın etkin olması beklenirdi. Ancak, Türkiye'de ESK adı var kendi yok bir yapıdır. Tamamen göstermelik bir niteliğe sahiptir. 1995 yılında genelgeyle kurulan ESK, 2001 yılında yasal bir dayanağa kavuşmuştur. Ancak, üç ayda bir toplanması gereken ESK, 2001 yılından bu yana sadece yedi kez toplanmıştır. ESK, bazı yıllar hiç toplanmamıştır. En son toplantısı 2005 yılında yapan ESK'nın hiç bir ciddi etkinliği söz konusu değildir.

Ancak, hiç bir işlevi olmayan ESK, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasal bir statü kazanmıştır. 7.5.2010 tarih ve 5982 sayılı yasa ile Anayasanın 146. maddesinin başlığı "Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey" olarak değiştirilmiş ve maddeye *"Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümete istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir"* fıkrası eklenmiştir. Ancak, Anayasal bir statüye yükselmesine rağmen, ESK işlevsiz bir yapı özelliğini korumaktadır ve UİS sürecinde hiç bir rolü olmamıştır.

Ulusal İstihdam Stratejisi: Esnek İşgücü Piyasası

UİS taslak belgesinin hazırlanış sürecini ele aldıktan sonra şimdi belgenin içeriğini ve temel yönelimlerini ele alabiliriz. Ulusal İstihdam Stratejisi 2012 taslak belgesinde dört temel politika ekseni yer almaktadır. Bunlar,

1- Eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi,

2- İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması,

3- Özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması,

4- İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi

şeklinde sıralanmaktadır.

Bu çalışmada, ikinci politika ekseni olan "İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması" ele alınacaktır. Çünkü eksen, çalışma ilişkilerini ve ça-

lışma rejimini köklü biçimde değiştiren hedeflere yer vermektedir. Özellikle bu politika eksenine bakıldığında yeni bir çalışma rejiminin, esnek-güvencesiz bir çalışma rejiminin köşe taşlarının burada olduğu görülecektir. Yeni bir çalışma rejiminin kurumsallaştırılması yönünde "radikal" adımlar atılmak istenmektedir. Strateji belgesi, temel hedef olarak "istihdamın artırılması" hedefine yer vermektedir. İstihdamın artırılması için işgücü piyasasının "katılıklarından" arındırılması ve esnekleştirilmesi ise temel çözümlerden biri olarak sunulmaktadır. UİS'in özü burada yatmaktadır. Belgede bu iddia şöyle gerekçelendirilmektedir:

> "Bilgi teknolojilerinin hızlı değişimi ve küresel rekabetin artmasıyla her geçen gün değişen ekonomik şartlara uyum sağlamanın yanı sıra işletmelerin iç ve dış rekabet gücünü artırmak ve kronik hale gelmeye başlayan işsizlik sorunlarını çözmek amacıyla dünyanın birçok ülkesinde işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi öncelikli politika haline gelmiştir" (s. 18).

Ancak, esnekliğin yarattığı güvencesizliği göz ardı edemeyen UİS belgesi, iş güvencesi kavramı yerine "istihdam güvencesi" kavramını koymaya çalışmaktadır. Belgeye göre *"İşin korunmasını ve aynı işte kalabilme güvencesini ifade eden 'iş güvencesi' yerini, istihdamın korunması ve tek bir işverene bağlı olmadan çalışmanın sürdürülebilmesi güvencesini ifade eden 'istihdam güvencesi' önem kazanmaya başlamıştır."* Bir diğer ifadeyle, iş güvencesinin yerini istidam edilebilirlik almaktadır. Böylece iş güvencesi, bir hukuksal güvence olmaktan çıkarılmakta, kişinin kendi beceri ve kapasitesine, kısaca piyasa koşullarına bırakılmaktadır. Bu, belgedeki en önemli paradigma (temel değerler) değişikliklerinden biridir.

Belge, Türkiye'de işgücü piyasalarının katı olduğunu şu ifadelerle iddia etmektedir:

> "Gerek bazı esnek çalışma biçimlerinin mevzuatta yer almaması, gerekse de mevzuatta yer alan esnek çalışma biçimlerinin yukarıda açıklanan sebeplerden dolayı istenilen düzeyde yaygınlık kazanmamış olması nedeniyle, Türkiye'de kayıtlı işgücü piyasası oldukça katı bir yapıya sahiptir. Dünyada işgücü piyasalarının esnekliğine ışık tutan ve OECD tarafından yayınlanan İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi (Şekil 1) de bu tespiti teyit eder niteliktedir. 2008 yılı verilerinin yer aldığı söz konusu endekse göre, Türkiye, istihdam koruma mevzuatı açısından 30'u OECD üyesi olmak üzere toplam 40 ülke içinde en katı mevzuata sahip ülke konumundadır" (s. 23).

Belge, bu saptamadan sonra temel hedefi şöyle ifade etmektedir: "İşgücü piyasasının esnekliği artırılarak çalışanların ekonomik ve sosyal hakları ile istihdam edilebilirliklerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır" (s. 24). Böylece, işgücü piyasasının esnekleşmesinin gerekçesi istihdam artışı gibi kolay kolay itiraz edilemeyecek bir amaç için meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır.

Flexicurity: "Güvenceli Esneklik" değil, "Esnek Güvence"

UİS'in temel hedefi, 2023'e kadar işgücü piyasalarını esnekleştirmek olarak özetlenebilir. Ancak, bu yapılırken, esnekliğe "güvence" makyajı ihmal edilmemektedir. Bu nedenle, daha önce kullanılan "işgücü piyasasının esnekleştirilmesi" ifadesi yerine "işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması" ifadesi tercih edilmektedir. UİS belgesinde sık sık kullanılan bir diğer ifade ise, "güvenceli esneklik"tir. *Flexicurity* kavramı yerine kullanıldığı anlaşılan "güvenceli esneklik", hem çeviri açısından hem de içerik açısından hatalıdır. *Flexible security* (esnek güvence) ifadesinin kısaltması olan *flexicurity*, Türkçeye ancak "esnek güvence" olarak çevrilebilir. Dahası uygulamanın esası mevcut güvencelerin daha esnek hale getirilmesi olduğuna göre, içerik açısından da doğru çeviri "esnek güvence" olacaktır. Ancak, "güvenceli esneklik" daha pozitif bir çağrışım yaptığı için tercih edilmektedir.

UİS'te Yer Alan Temel Hedef ve Politikalar ile Yasa Hazırlıkları:

UİS Şubat 2012 Taslağı'nda yer alan temel hedef politikalar "taslak" olarak sunulmasına rağmen, bu konuda ÇSGB tarafından somut yasa değişiklikleri hazırlıkları sürdürülmektedir. Tıpkı UİS Taslağı'nda olduğu gibi, bu hazırlıkların da sosyal taraflarla birlikte yürütülmediğini, hatta onlarla paylaşılmadan olgunlaştırıldığını söylemek mümkün. UİS 2012 taslak belgesinde yer alan hedefler ile yasa hazırlık çalışmaları birlikte değerlendirildiğinde, konunun kapsamı ve vahameti daha iyi anlaşılacaktır.

Ulusal İstihdam Stratejisi hazırlıkları daha tamamlanmadan ve sosyal taraflar arasında bir uzlaşma sağlanmadan 2010 yılında bu stratejinin gereği olan yasa değişikliği hazırlıkları başlatıldı (Çelik, 2010). ÇSGB tarafından başlatılan, ancak kamuoyuna açıklanmayan ve gizli tutulan "Ulusal İstihdam Stratejisinde Öngörülen Kanun Değişiklikleri"[2] (ÇSGB, 2010) başlıklı bir çalışmayla 4857 sayılı İş Yasası'nda önemli değişiklikler öngörülüyor. Bu çalışmanın akıbeti tam olarak bilinmemekle birlikte, ÇSGB tarafından hazırlanan ikinci bir çalışma söz konusudur. Bu çalışma, 4857 sayılı İş Kanunu ile Diğer Bazı

2 ÇSGB tarafından hazırlanan ve kamuoyuna açıklanmayan bu taslak çalışma elimize ulaşmış ve Birgün gazetesinde 23 Kasım 2010 tarihinde geniş bir biçimde haberleştirilmiştir.

Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağıdır (ÇSGB, 2012b).[3] Şimdi, UIS taslak belgesinde yer alan politika hedeflerine ve bu konudaki somut hazırlıklara birlikte göz atalım.

Belirli Süreli Çalışmanın Yaygınlaştırılması

Bu konu UIS taslağında şu şekilde ifade edilmektedir: "Belirli süreli iş sözleşmeleri için belirlenen süre içerisinde tekrarlanma imkânı sağlanacaktır. İşgücü piyasalarına esneklik sağlayan bir sözleşme türü olan belirli süreli iş sözleşmelerinin kullanımının kolaylaştırılması amacıyla İş Kanunda gerekli düzenleme yapılacaktır." Konu Bakanlık tarafından hazırlanan ve İş Yasası'nda değişiklik yapılmasına ilişkin Taslak'ta da (ÇSGB, 2010) yer almaktadır. Bakanlık taslağı ile 36 aya kadar geçici çalışmaya olanak tanınması hedeflenmektedir.

Bakanlık taslağı, İş Yasası'nın 11. Maddesini değiştirerek geçici çalışmayı 36 aya kadar uzatmayı hedefliyor. İş sözleşmesinin belirli süreli (geçici) veya belirsiz süreli (devamlı) olması işçiler için son derece yaşamsal bir konu. İş hukukunda "belirli süreli sözleşme" olarak adlandırılan sözleşmeler geçici ve belirli bir süreyi kapsayan sözleşmelerdir. İşçi açısından koruyucu olan sözleşme biçimi, ucu açık olan "süresi belli olmayan" sözleşmelerdir. Belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak yapılan sözleşmelere belirli süreli sözleşme denir. Yasaya göre esaslı bir neden olmadan bu sözleşmeler birden fazla yapılamaz. Örneğin, bir baraj inşaatı, bir fırın tamiri gibi işler belirli süreli işler olup bu işler için belirli süreli iş sözleşmesi yapılabilmektedir. İşçinin sözleşmesinin belirli süreli olması iş güvencesinden yararlanmasını engellemektedir. Ayrıca belirli süreli sözleşmeyle çalışan işçi, ihbar tazminatı, ihbar öneli ve kötü niyet tazminatına hak kazanamamaktadır. Belirli süreli iş sözleşmeleri, işçilerin haklarını engellemek için işverenlerden tarafından başvurulan yollardan biridir. Bu kötüye kullanma nedeniyle işçiyi koruyucu yargı uygulamaları ortaya çıkmıştır. Yargıtay uygulamasına göre bir yıllık bir hizmet sözleşmesi, ikinci kez yenilendiğinde belirsiz süreli sözleşme haline dönüşmektedir.

Bakanlığın hazırladığı yasa değişikliği taslağı ile belirli süreli çalışmanın hem süresi esaslı bir neden olmadan 36 aya kadar uzatılmakta hem de üç kez üst üste yapılmasına olanak tanınmaktadır. Bakanlık taslağı ile İş Yasası'nın 11. Maddesinin 2. Fıkrası şu şekilde değiştirilmektedir. *"Belirli süreli iş sözleşmesi, esaslı bir neden olmadıkça, toplamda yirmidört aylık süreyi geçemez ve bu*

3 Söz konusu taslak ile bu taslak üzerinde Hazine Müsteşarlığı'na bağlı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü'nün değerlendirmeleri tarafımıza ulaşmış ve 19 Nisan 2012 tarihli Birgün gazetesinde "Bakanlıktan 'Taşeron Cumhuriyeti' Hazırlığı" başlığıyla ele alınmıştır (Çelik, 2012).

süre içerisinde üç kereden fazla üst üste yapılamaz. 25 yaş altı çalışanlar için bu süre; otuz altı ay olarak uygulanır. Aksi halde iş sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli kabul edilir." Oysa yasanın mevcut halinde şu hüküm yer almaktadır: "Belirli süreli iş sözleşmesi, esaslı bir neden olmadıkça, birden fazla üst üste (zincirleme) yapılamaz. Aksi halde iş sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli kabul edilir."

Fark çok açık. Değişiklik ile esaslı bir neden olmadan belirli süreli sözleşmenin 24 aya kadar ve üç kez üst üste yapılmasına olanak tanımaktadır. Esaslı neden 24 aydan uzun sürelerde ve 3'ten fazla tekrarlanması durumunda aranacaktır. 25 yaşından küçüklerde ise geçici çalışma esaslı bir neden olmaksızın 36 aya kadar uzatılabilecektir.

Alt-İşveren (Taşeron) Uygulamasına İlişkin Sınırlamaların Kaldırılması

UIS 2012 Taslağı'nın en önemli hedeflerinden biri, alt işveren uygulamasına ilişkin yasada var olan sınırlandırmaların kaldırılarak alt işveren uygulamasının yaygınlaştırılmasıdır. Bu konuda UIS 2012 belgesinde şu ifadeler yer almaktadır: *"Alt işveren uygulamasına ilişkin kısıtlamalar hafifletilecektir. Uygulamada karşılaşılan sıkıntıları ortadan kaldırmaya yönelik olarak iş mevzuatında değişiklik yapılacaktır."*

Alt işveren uygulamasına ilişkin hedeflenen düzenlemenin kapsamı, bakanlık tarafından hazırlanan yasa değişiklik taslaklarında daha net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. 2010 bakanlık taslağı ile İş Yasası'nın 2. Maddesinin alt işveren uygulamasına ilişkin hükümleri değiştiriliyor. Asıl işte alt işveren çalıştırılmasına ilişkin tüm sınırlamalar kaldırılıyor ve asıl iş-yardımcı iş ayırımı yapılmaksızın asıl işverenin işyerinde her türlü işin alt işverenler (taşeron) tarafından yapılmasının önü açılmak isteniyor. Böylece asıl iş-yardımcı iş ayırımı ortadan kaldırılarak, bir işverenin işinin tümünü alt işverene devretmesine olanak tanınması hedefleniyor.

İş Yasası'nın 2. Maddesinin mevcut halinde asıl işin bir bölümünde taşeron çalıştırılması, "işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler" gibi üç ayrı koşulunun birlikte var olması durumunda söz konusu olabiliyordu. İşverenler, bu üç koşulun birlikte değil, ayrı ayrı olması durumunda da asıl işte taşeron çalıştırılabileceğini iddia ediyordu. Ancak, Yargıtay asıl işin bir bölümünde taşeron çalıştırılmasında üç koşulun birlikte aranması gerektiğini karara bağlamıştı. Bu sınırlama, uygulamada taşeronu az da olsa sınırlayabiliyordu. Öngörülen değişiklik ile işverenlerin yıllardan beri savundukları talep gerçekleşmiş ve asıl işin her aşamasında taşeron çalıştırılmasının önü açılmış olacak. 2010 taslak çalışmasının ardından ortaya çıkan yeni taslak ise (ÇSGB, 2012) bu düzenlemeler konusunda kararlılık olduğunu ortaya koymaktadır.

ÇSGB (2012b) tarafından UIS kapsamında hazırlıkları sürdürülen "4857 sayılı İş Kanunu ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı" ile bu taslak üzerinde Hazine Müsteşarlığı'na bağlı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü'nün değerlendirmeleri alt işveren uygulamasına ilişkin resmi bakış açısını ortaya koyması açısından büyük önem arz ediyor.

Taslak ile İş Yasası'nın alt işvereni düzenleyen 2. Maddesinin çeşitli hükümleri köklü biçimde değiştiriliyor ve tam bir taşeron serbestisi geliyor. Bilindiği gibi, mevcut düzenlemede (madde 2/7) alt işveren ilişkisi şöyle düzenleniyor:

> "Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir."

Bu düzenlemede kritik ifade, asıl işin bir bölümünde ancak *"işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde"* alt işveren ilişkisine izin verilmesidir. Bu üç koşul bir arada olmadan asıl işte alt işveren çalıştırılamaz. Bu durumdan rahatsız olan işverenler bu sınırlamanın kalkmasını istiyordu. Bakanlığın yeni hazırladığı taslak şöyle:

> "Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerde veya asıl işin bir bölümünde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçileri sadece o işyerinde çalıştıran diğer işverene alt işveren denir."

Böylece, asıl işin bir bölümü ve aslında her bölümü, hiç bir sınırlama olmaksızın alt işverene devredilebilecek. Taslak bununla da yetinmiyor. İş Yasası'nın 2/8 maddesinde yer alan *"İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez"* şeklindeki yasak da yeni hazırlanan Taslak ile kaldırılıyor. Böylece asıl işin tümünün bölünerek alt işverenlere verilmesinin önünde hiç bir engel kalmıyor.

Bu değişikliğin ne anlama geldiğini Taslak konusundaki Hazine (Kamu Sermayeli İşletmeler Genel Müdürlüğü) değerlendirmesinden de anlamak mümkün. Hazine, Taslağa sermaye çevrelerinin gözlüğü ile bakıyor. İşte Hazine'nin değerlendirmesi:

"Öte yandan getirilen işbu düzenleme ile mevcut düzenlemede yer alan alt işverenlik ilişkisinde bulunması gereken kıstaslara yer verilmemesi nedeniyle asıl işverenin, işlerinin tamamını bölümlere ayırmak sureti ile birden fazla alt

işverene verebileceği sonucu çıkmaktadır. Bu durum özellikle asıl işinin büyük bir kısmını alt işverenlere yaptıran/yaptırmak isteyen KIT'ler açısından olumlu olarak değerlendirilmektedir."

Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Geçici İş İlişkisinin (Kiralık İşçilik) Yasalaşması

UIS'te yer alan bir diğer hedef ise kamuoyunda "kiralık işçilik" olarak da bilinen özel istihdam büroları aracılığı ile geçici iş ilişkisi kurulmasına ilişkin düzenlemedir. UIS Taslağı'na göre, "Özel istihdam bürolarının geçici iş ilişkisi kurabilmelerine yönelik yasal düzenleme yapılacaktır. İş Kanununda oldukça sınırlı düzenlenmiş olan geçici iş ilişkisinin özel istihdam büroları aracılığıyla da yapılabilmesine imkan tanınacaktır."

Bilindiği gibi "kiralık işçilik" uygulaması, Haziran 2009'da 5920 Sayılı "Torba" Yasaya eklenen hükümle sendikaların itirazlarına rağmen yasalaşmıştı. Ancak, kamuoyunda tepkilerin artması ve sendikaların girişimleri nedeniyle yasa Cumhurbaşkanı Gül tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmişti.

"Mesleki anlamda geçici iş ilişkisi" adını taşıyan bu düzenleme ile özel istihdam büroları iş sözleşmesi yapacağı işçiyi bir başka işverene 18 ay süreyle "geçici işçi" olarak devredebilecek. İşçinin asıl işvereni özel istihdam bürosu olacak. İşçinin devredileceği işverenle geçici iş sözleşmesini özel istihdam bürosu yapacak. Bu yolla güvencesiz, düşük ücretli, esnek ve sendikasız kiralık bir işgücü yaratılmış olacaktır.

Yeni Esnek Çalışma Biçimlerinin Yasalaşması:

UIS 2012 belgesinde, yeni esnek çalışma biçimleri ile ilgili yer alan ifade şu şekildedir: "İş paylaşımı, esnek zamanlı, evden ve uzaktan çalışma gibi esnek çalışma biçimleri için gerekli yasal düzenlemeler hayata geçirilecektir. İşgücü piyasalarına esneklik sağlayan çalışma biçimleri iş mevzuatına eklenecektir. Söz konusu mevzuat düzenlemelerinde AB Müktesebatı ve uygulamaları dikkate alınacaktır." Bakanlık tarafından hazırlanan taslak ile (ÇSGB, 2010) İş Yasası'nın 14. Maddesinin "Çağrı üzerine çalışma" olan başlığı "Esnek Çalışma Türleri" olarak değiştirilmekte ve maddeye eklenen yeni fıkralarla 14/A "evde çalışma", 14/B "tele çalışma", 14/C "iş paylaşımı" gibi yeni esnek çalışma türleri yasal hale getirilmektedir.

Ekonomik Koşullara Uygun Olarak Asgari Ücret

UIS Taslağı, asgari ücretin ekonomik koşullara uygun düzenlenmesi hedefini de içermektedir: "İş mevzuatında 16 yaşı altında çalışma imkanı oldukça

sınırlı olduğundan eğitim sistemindeki gelişmeler de göz önünde bulundurularak asgari ücretin farklılaşmasında esas alınan 16 yaş sınırı yeniden düzenlenecektir."

Böylece, genç işçiye daha düşük asgari ücret ödenmesi söz konusu olacaktır. Asgari ücrette yaş ayırımı yeniden düzenlenecek: Halen 16 olan asgari ücret yaş ayırımı, 18'e çıkarılacak. Böylece 18 yaş altı genç işçilere daha düşük asgari ücret ödenecek.

2012 UİS Taslağı'nda asgari ücretin bölgeselleştirilmesi hedefine açıkça yer verilmemekle birlikte, ekonomik koşullara uygun asgari ücret hedefinin bölgesel asgari ücrete kapı aralayacak bir ifade olduğu açıktır. Dahası Bakanlık tarafından bu konuda yasa taslağı çalışması yapıldığı düşünülecek olursa, asgari ücretin bölgeselleştirilmesinin UİS'in örtük hedefleri arasında olduğunu söylemek mümkündür.

Bakanlık taslağı (ÇSGB, 2010) ile İş Yasası'nın Asgari Ücret başlıklı 39. Maddesine şu fıkra ekleniyor: "Asgari Ücret Tespit Komisyonunca ülke düzeyinde belirlenen asgari ücret, belirlenen miktarın yüzde yirmisi ile sınırlı olmak üzere altında veya üzerinde bölgesel düzeyde de belirlenebilir. Bölgesel düzeyde asgari ücreti belirleyecek komisyonun teşkili ve uyulacak usul ve esaslar bir yönetmelikle belirlenir." Değişikliğin gerekçesinde bölgesel asgari ücretin istihdamı artıracağı iddia ediliyor. Değişiklik ile asgari ücretin üst ve alt sınırı arasında bölgesel düzeyde % 40 oranında fark öngörülüyor. Planlanan değişiklik ile ülkenin çeşitli bölgeleri arasında asgari ücret farklılaşacak. Bölgesel asgari ücret uygulaması, asgari ücretin ülkenin daha yoksul bölgelerinde daha da düşmesi anlamına gelecek.

Asgari ücrette öngörülen değişiklik bununla da sınırlı değil. 18 yaşından küçük işçiler için daha vahim bir değişiklik söz konusu. Bilindiği gibi mevcut uygulamada işçilerin 16 yaşını doldurup doldurmadıklarına bağlı olarak iki ayrı asgari ücret belirleniyor. Asgari Ücret Yönetmeliği'nin 7. Maddesinde öngörülen değişiklik ile asgari ücrette yaş sınırı 18'e çıkarılıyor. Böylece 18 yaşından küçük olanlar için daha düşük bir asgari ücret saptanabilecek. Değişiklik gerekçesinde bu yolla gençlerin istihdamının artırılmasının amaçlandığı iddia ediliyor. Oysa halen var olan ve 16 yaşından küçük olanlar için daha düşük asgari ücret saptanmasına olanak veren düzenleme, eşitlik ilkesine aykırı. Aynı işi yapan çalışanlar için farklı ücret öngörülmesi eşit işe eşit ücret ilkesinin ve eşit davranma ilkesinin ihlali anlamına geliyor.

Kıdem Tazminatı Fonu

Ulusal İstihdam Stratejisinin en kritik hedeflerinden biri kıdem tazminatı fonudur. Yıllardır gündem olan kıdem tazminatı fonu 61. Hükümet

Programı'nın ardından UİS 2012 belgesinde de somut bir hedef olarak yer almaktadır: "İstihdam üzerindeki mali yükleri azaltacak, işletmelerdeki finansal öngörülebilirliği artıracak ve işgücü hareketliliğini hızlandıracak bir kıdem tazminatı fonu kurularak, tüm işçilerin erişebileceği bireysel hesaba dayalı mali açıdan sürdürülebilir bir sistem oluşturulacaktır." Kıdem tazminatının bir sorun ve yük olduğu iddiası ile kıdem tazminatının sınırlandırılması talebi işveren örgütleri tarafından yıllardır ısrarla gündeme getirilmektedir. Bu iddialarının kimi siyasiler tarafından da sahiplenildiği bilinmektedir. Bu değerlendirmelerden bir bölümünü aktaralım:

OECD 2006 Türkiye Raporu'nda yer alan "Kıdem tazminatı kaldırılmalıdır" talebi TİSK resmi internet sitesinde sahiplenilerek duyurulmuştur (TİSK, 2006).

Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun: "İşsizlik Sigortası Kanunu da çıktıktan sonra hâlâ kıdem tazminatının varlığını sürdürmesi doğru değildir" (Aktaran Karakaya, 2007, http://www.evrensel.net).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Murat Başesgioğlu: "İşverenin Kıdem Tazminatı Yükü Düşecek" (Referans, 7.11.2006).

UİS 2012 belgesinde fon kurulmasının amaçları arasında "tüm işçilerin erişmesi" amacına yer verilse de asıl amacın kıdem tazminatı "yükünü" düşürmek olduğu tartışmaya yer vermeyecek kadar nettir.

Öte yandan işverenlerin bu konudaki temel yaklaşımlarının fon değil, kıdem tazminatının 30 günden 15 güne indirilmesi olduğu bilinmektedir. Bu hedef, TÜSİAD tarafından hazırlanan raporda (TÜSİAD, 2010) açıkça yer almakta ve TİSK tarafından da savunulmaktadır. 9. Çalışma Meclisi'nde konuşan dönemin TİSK Başkanı Refik Baydur kıdem tazminatı fonunun dünyada örneği olmadığını belirtmiş; TİSK Yönetim Kurulu üyesi Bedirhan Çelik ise, kıdem tazminatı fonu yerine mevcut 30 günlük ücret tutarının 15 güne indirilerek kıdem tazminatı uygulamasının devam ettirilmesinin daha gerçekçi göründüğünü ileri sürmüştür (TİSK, 2004, http://www.tisk.org.tr/).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik ise, kıdem tazminatı oranlarının çok yüksek olduğunu, bu oranları düşürerek yararlanacak insan sayısını artırmayı planladıklarını söyledi. Bakan 10 milyon işçinin bu kapsama alınacağını da ileri sürdü (Yazar, 2012, http://www.zaman.com.tr).

Kıdem tazminatı fonu kurulması ve kıdem tazminatının azaltılması uzun yıllardan bu yana gündemde. Özellikle işveren örgütleri kıdem tazminatını bir yük olarak niteleyip azaltılmasını veya kaldırılmasını istiyorlar. Ancak, kıdem tazminatının bir yük ve sorun olarak tanımlanmasının kamuoyunda hoş karşılanma-

dığı görülmüş olsa gerek ki artık kıdem tazminatı fonunun işçi yararına olduğu ileri sürülüyor. Yapılacak düzenlemenin işçi yararına olduğu iddia ediliyor. Bu konuyu tartışmadan kıdem tazminatının gelişimine göz atmakta yarar var.

Kıdem tazminatı son yıllarda sık sık "sorun" ve "yük" olarak niteleniyor. Oysa kıdem tazminatı sorun değil, temel bir işçi hakkıdır. Kıdem tazminatı ilk kez 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Yasası ile mevzuatımıza girmiştir. 3008 sayılı İş Yasası 5 yıl çalışan işçiye 15 günlük kıdem tazminatı ödenmesini öngörüyordu. 3008 sayılı Yasa işçi tarafından fesihlerde de kıdem tazminatı ödenmesini öngörüyordu. 1950 yılında yapılan değişikliklerle kıdem tazminatı istenebilmesi belirli koşullara bağlanıp sınırlanmıştır. Ancak, hak etme süresi 5 yıldan 3 yıla düşürülmüştür. 1971 tarih ve 1475 sayılı İş Yasası ile kıdem tazminatına ilişkin sürenin iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri ile artırılabilmesi kabul edilmiştir. 1475 sayılı İş Yasası'nda 1975 yılında 1927 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikler ile üç yıllık hak etme süresi bir yıla indirilmiş ve 15 günlük kıdem tazminatı süresi de 30 güne çıkarılmıştır. Aynı yasal düzenleme ile kıdem tazminatı miktarının asgari ücretin 7,5 katı ile sınırlandırılması ön görülmüştür. Ancak, bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Kıdem tazminatına ilişkin en önemli sınırlandırma, 12 Eylül askeri darbesinden sonra gündeme gelmiştir.

12 Eylül 1980 askeri darbesinin hemen ardından 17.10.1980 tarihinde kıdem tazminatı asgari ücretin 7.5 katı ile sınırlandı ve bu hükme aykırı davrananlar için hapis ve para cezası getirildi. Ancak, kıdem tazminatının asgari ücretin 7.5 katı ile sınırlandırılması da yeterli görülmemiş olacak ki, 1982 yılında kıdem tazminatı tavanının asgari ücretle bağı koparıldı. Kıdem tazminatı tavanı en yüksek devlet memurunun bir hizmet yılı için alacağı azami emeklilik ikramiyesi ile sınırlandırıldı.

2003 yılında ise 4857 sayılı İş Yasası ile Kıdem Tazminatı İş Yasası'nın sistematiğinin dışına çıkarıldı. 1475 sayılı eski İş Yasası'nın 14. madde dışındaki bütün hükümleri yürürlükten kaldırıldı. 14. Madde, 4857 sayılı Yasanın geçici 6. maddesi ile korundu. Geçici 6. madde ile kıdem tazminatı için bir fon kurulacağı ve fon kuruluncaya kadar 1475/14. Maddenin geçerli olacağı belirtildi. Mevcut yasal düzenlemeye göre işçinin her bir yıllık çalışması karşılığında 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödeniyor.

Fona İlişkin Gerekçeleri Gerçeği Yansıtmıyor

Kıdem tazminatı fonu neden kurulmak isteniyor? Kıdem tazminatı fonu kurulmasını isteyenlerin gerekçeleri nelerdir? En bilinen gerekçelerden biri şudur: "İşverenler ödeme güçlüğüne düşüyor. Bu nedenle işçiler kıdem tazminatlarını alamıyor. Eğer fon olursa işçilerin mağduriyeti olmaz." Bir başka ge-

rekçe ise, eğer fon olursa kıdem tazminatını hak etmenin ve almanın daha kolay olacağıdır. Örneğin, Çalışma Bakanı Faruk Çelik, Aralık 2011'de TÜRK-İŞ 21. Genel Kurulu'nda bir ay çalışanın da taşeron işçisinin de fon yoluyla kıdem tazminatı alabileceğini söyledi. Bakan, 13 Nisan 2012 tarihli açıklamasında da 11 milyon işçinin kıdem tazminatından yararlanacağını söyledi.

Aslında bu sayılan gerekçeler kıdem tazminatını fona devretmek için ikna edici değil. Öncelikle, yararlanma koşullarının kolaylaştırılmasının fon kurulması ile ilgisi yoktur. Bunun için yasal düzenleme yapılarak yararlanmanın kolaylaştırılması mümkündür. Öte yandan, fon yoluyla mağdur işçilerin mağduriyetlerinin giderileceği iddiası da inandırıcı değildir. Bugün de bütün işçilerin (taşeron işçiler dahil) kıdem tazminatı hakkı vardır. Mesele devletin kanun hakimiyetini sağlaması ve kıdem tazminatını hile yoluyla ödemekten kaçınan işverenler hakkında gereğini yapmasıdır. Bunu yapmayıp çözümü fonda aramak çelişkidir. Çünkü bugün kıdem tazminatını ve diğer yasal yükümlülüklerini ödemekten kaçınanlar, yarın fona prim ödemekten de kaçınacaktır. Böylece kıdem tazminatı fonu, prim ödeyen işverenlerden ve devletten kaynak alıp, prim ödemeyen işverenin borcunu ödemeye dönüşebilecektir.

Kıdem Tazminatı Fonunun Sakıncaları

Fon ne anlama geliyor? Fon kurulursa, kıdem tazminatı doğrudan işveren tarafından ödenmeyecek. Bunun yerine işverenler fona prim ödeyecek ve kıdem tazminatını hak eden işçilere ödeme bu fon tarafından yapılacak. Böylece kıdem tazminatı iş ilişkisinin doğrudan bir parçası olmaktan çıkacak. İşten çıkarmada işverenin kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğü olmayacaktır. Kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğünün fona devredilmesi, işten çıkarmada caydırıcılığı azaltır, iş güvencesini zayıflatır.

Öte yandan, şimdiye kadar pek çok örneği görülen işverenlerin yasal yükümlülüklerini yerine getirmemeleri veya geciktirmeleri gibi, fona da prim yatırmamaları, eksik yatırmaları ve zamanında yatırmamaları nedeniyle fonun finansmanı ciddi biçimde sıkıntıya girer. Fon bir süre sonra kıdem tazminatı ödeyemez duruma gelir. Bu durumda kıdem tazminatı süresinin ve miktarının düşürülmesi gündeme gelir. Dahası fonlar siyasi iktidarların müdahalesine açık yapılar olduğu için (Konut Edindirme Fonu, Zorunlu Tasarruf Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu gibi) bir süre sonra ciddi müdahalelerle yüz yüze gelebilirler.

Fonun Finansmanı: Çözümü Olmayan Havuz Problemi

Soru şu: 3 cm çapında bir borudan su akan ve 8 cm çapında bir boru ile suyu boşaltılan bir havuz ne kadar zamanda dolar? Kuşkusuz bu havuz dol-

maz. Ama fon havuzunun bu yöntemle doldurulması öngörülmektedir. Hazırlıklara göre aylık yüzde 3'ü aşmamak üzere işverenlerden fona prim kesilmesi öngörülüyor. Oysa kıdem tazminatının aylık maliyeti ücretin yaklaşık yüzde 8'dir. Yüzde 3'lük primle yüzde 8'lik kıdem tazminatı nasıl karşılanacak? Bu mümkün değildir. Bu durumda, gelecekte fon 30 günlük kıdem tazminatını karşılamayacağı için kıdem tazminatının 15 güne düşürülmesi gündeme getirilecektir. Böylece fon kıdem tazminatının ortadan kaldırılması ve budanması yolunda bir ara aşama olacaktır.

Kıdem tazminatı konusunda ne yapılmak istendiğini anlamak için Maliye Bakanı Mehmet Şimşek'in söylediklerine dikkatli bakmak yeterlidir. "Bakan Şimşek, istihdam artışının önündeki en büyük engellerin kıdem tazminatı yükü ve esnek istihdama geçilememesi olduğunu söyledi. Türkiye'de kıdem tazminatının bu kadar yüksek ve ağır olması nedeniyle istihdamın artırılamadığını ifade eden Bakan Şimşek, Türkiye'nin esnek istihdam uygulamasına geçmeden istihdam artışı sağlayamayacağına dikkat çekti." (Milliyet, 2010)

Bakan Şimşek'in sözleri ile 61. Hükümet Programı'ndaki şu satırlar birleştirildiğinde ne yapılmak istendiği daha net ortaya çıkmaktadır. "İşgücü piyasamızın katılıklarını gidererek ... işe girişi kolaylaştıracağız. (...) Ulusal istihdam stratejisi çerçevesinde işgücü piyasasının esnekleştirilmesini sağlayacağız." Kıdem tazminatını bir hak olarak değil "katılık" olarak görüyorlar ve bu yüzden budamaya çalışıyorlar. Meselenin özü budur.

İşgücü Piyasası Katı mı?

Ulusal İstihdam Stratejisi'nin temel varsayımlarından biri Türkiye'de işgücü piyasasının katı olduğudur. Bu iddia sık sık tekrarlanmaktadır. "İşgücü piyasasının katılığı" ifadesinin kendisi tartışmalıdır. Çalışanları koruyucu pek çok düzenlemenin günümüzde yeni liberal yaklaşımı savunan çevrelerce "katı" olarak nitelendiği bilinmektedir. Bu nedenle, "katılık" ifadesi çalışanlar açısından sosyal hakların ve sosyal korumanın yüksekliği olarak da okunabilir.

Ancak, bu kavramsal tartışma bir kenara konulduğunda dahi Türkiye'de işgücü piyasasının katı olduğunu iddia etmek oldukça zordur. Tarım dışı istihdamın yüzde 30'unun kayıt dışı ve sendikalaşma oranının (kamu kesimi dahil) yüzde 6'nın altında olduğu (OECD verileri) düşünülecek olursa "katılık" olarak yakınma konusu olan haklardan işçilerin çok sınırlı bir kesiminin yararlanabildiği görülecektir.

Ulusal İstihdam Stratejisi'nde Türkiye'de işgücü piyasasının katı olduğu iddia edilse de, resmi bir kurum olan T.C. Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı (TYDTA) Türkiye'de yatırım yapmanın avantajlarını sıralamak-

tadır. 2006 yılında 5523 sayılı Yasayla kurulan TYDTA'nın görevi, "ülkenin ekonomik kalkınmasında gereksinim duyulan yatırımların artırılması için Türkiye'de yatırım yapılmasını özendirmek" olarak tanımlanmıştır. TYDTA kendini "Türkiye'nin sunduğu yatırım olanaklarını küresel iş dünyasına tanıtma ve yatırımcılara Türkiye'ye yapacakları yatırımların her safhasında destek verme görevini üstlenmiş tek resmi kuruluş" olarak tanıtmaktadır.

Yatırımcıyı özendirmekle yükümlü bu resmi kuruluşun resmi internet sitesinde "Türkiye'ye Yatırım Yapmak İçin 10 Neden" (TYDTA, 2012, invest.gov.tr) başlığı altında şu inanılmaz ve itiraf gibi gerekçeler yer alıyor:

> "Azalan reel birim ücretle birlikte artan çalışan verimliliği"
>
> "Avrupa'daki en uzun çalışma süreleri ve çalışan başına ortalama hastalık izninde en düşük oran (haftada 53,2 çalışma saati ve çalışan başına yıllık ortalama 4,6 gün hastalık izni)"
>
> "İşverenlerin sosyal güvenlik payına % 80'e varan destek"

Başbakanlığa bağlı resmi bir kuruluş işçilerin reel ücretleri azalırken çalışanlarının emek verimliliğinin arttığını söyleyerek, küresel sermayeyi Türkiye'ye çağırıyor. Dolayısıyla Türkiye'de işgücü piyasasının katı olduğu iddialarını bizzat bir başka resmi kurum çürütmektedir.

Sonuç

UİS 2012 taslak belgesi, AKP hükümetinin temel hedeflerinden biri olan işgücü piyasasının daha da esnekleştirilmesi konusunda vahim adımlar içeriyor. Belge, 2023 yılına kadar çalışma ilişkilerini daha da esnek ve güvencesiz hale getirecek bir stratejinin ayrıntılarına yer veriyor.

Gerek 61. Hükümet Programı gerekse çeşitli bakanların yaklaşım ve açıklamalarındaki ortak iddia, Türkiye'de işgücü piyasasının katı olduğu ve bu katılıktan dolayı istihdamın artmadığı yönündedir. Bu iddia, başta Dünya Bankası, IMF ve OECD olmak üzere çok sayıda uluslararası mali kuruluş tarafından da ileri sürülmektedir. Kuşkusuz, teşhis yanlış olunca tedavi de yanlış olmaktadır.

İşgücü piyasası "katı" derken kast ettikleri (kısmen varlığını sürdüren) çalışanları koruyucu ve düzenleyici yasa hükümleridir. Örneğin kıdem tazminatını katı bulmaktalar; asgari ücreti katı bulmaktalar; alt-işveren (taşeron) çalıştırılmasının belirli kısıtlamalara tabi olmasını katı bulmaktalar. UİS, bu ve benzeri "katı" hükümleri eritmeyi ve buharlaştırmayı hedeflemektedir.

İstihdam ilişkilerinin esnekleştirilmesinin anlamı ücret maliyetlerinin düşürülmesidir. Bunun açık ifadesi ise daha ucuz işçiliktir. Bu nedenle, Ulusal

İstihdam Stratejisi aslında bir Ucuz İstihdam Stratejisidir. UİS ile daha ucuz, daha esnek ve daha güvencesiz bir çalışma ortamı yaratılacaktır.

UİS'te yer alan dört temel politika ekseni içinde "işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması" başlığı yer almaktadır. Ancak, buradaki "güvence" ifadesi yanıltıcıdır. İlerleyen sayfalarda açık biçimde vurgulandığı gibi "temel hedef işgücü piyasasının esnekleştirilmesidir."

UİS, mevcut çalışma yasalarında yer alan kimi koruyucu düzenlemelerin esnetilmesinin yanı sıra, yeni esnek çalışma biçimlerinin de yasal hale getirilmesini hedeflemektedir. UİS, nerdeyse tümüyle işveren örgütlerinin ağzından yazılmış bir belgedir. Sendikaların görüşleri hiçbir biçimde dikkate alınmamıştır.

Kaynakça

Bugün gazetesi, 9 Haziran 2010.

Çelik, A. (2010) "Güvencesizliğin daniskası geliyor", http://www.birgun.net/writer_index.php?category_code=1186602856&news_code=1290513971&year=2010&month=11&day=23#.UAM3Q5GWJnQ (15.7.2012)

Çelik, A. (2012) "Bakanlıktan 'Taşeron Cumhuriyeti' Hazırlığı", http://www.birgun.net/writer_index.php?category_code=1186602856&news_code=1334838968&year=2012&month=04&day=19#.UAM4-pGWJnQ (15.7.2012)

ÇSGB (2010) "Ulusal İstihdam Stratejisinde Öngörülen Kanun Değişiklikleri", çoğaltma.

ÇSGB (2012a) **Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012–2023)**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara

ÇSGB (2012b) 4857 sayılı İş Kanunu ile Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı, çoğaltma.

DİSK (2012) DİSK Yönetim Kurulu'nun 'Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023) ile 'Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı Taslağı (2012-2014)' Metinlerine Yönelik Görüşleri", http://www.genel-is.org.tr/upresimler/resim6/uis.pdf, (15.07.2012)

DPT (2006) Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf, (13.07.2012)

DPT (2012) **2012 Yılı Programı**, http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC38A99272E9326027 (16.07.2012)

Hak-İş (2012) "Hak-İş, Ulusal İstihdam Stratejisi Hakkındaki Görüş ve Önerilerini Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına İletti", http://www.hakis.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=329:hak-ulusal-sthdam-stratejs-hakkindak-goerue-ve-oenerlern-calima-ve-sosyal-guevenlk-bakanliina-lett&catid=9:basn-acklamas&Itemid=21 (16.06.2012)

Karakaya, E. (2007) "Kıdem tazminatı AKP'nin hedefinde", http://www.evrensel.net/v2/haber.php?haber_id=13003 (14.07.2012)

Koray, M.; Aziz Ç. (2007) **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog**, Ankara: Belediye-İş Yayını.

Kudatgobilik, T. (2012) "Ulusal İstihdam Stratejisi", **TİSK İşveren Dergisi**, Sayı: 2, Cilt: 50.

"Devlete 100 bin yeni memur", http://ekonomi.milliyet.com.tr/devlete-100-bin-yeni-memur/ekonomi/ekonomidetay/21.04.2010/1227746/default.htm (16.07.2012) Referans gazetesi, 7.11.2006

T.C. Başbakanlık (2011) 61. **Hükümet Programı,** http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pgGovProgramme.aspx (15.07.2012)

TİSK (2004) "9. Çalışma Meclisi Toplandı", http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1032&rid=59, (13.07.2012)

TİSK (2006) OECD'nin 2006 Yılı Türkiye Raporu: "Kıdem Tazminatı Kaldırılmalı", http://www.tisk.org.tr/duyurular.asp?ayrinti=True&id=2067, (19.06.2012)

TİSK, TOBB, TÜSİAD (2009) "TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri (Gözden Geçirilmiş Metin)", http://www.tusiad.org/__rsc/shared/file/2009-07-23-Esneklik-TISKTOBB TUSIADOrtaGorusRevizeMetin.pdf (14.07.2012)

TÜRK-İŞ (2012) "TÜRK-İŞ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na Görüş Bildirmeyecek", http://www.turkis.org.tr/index.dyn?wapp=haberdetay0&did=1CFCC9B4-CEC3-4AE6-823D-66D2166217AF (15.07.2012)

TÜSİAD (2010), "İş ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesine Yönelik TÜSİAD Önerileri", TÜSİAD.

TYDTA (2012) "Türkiye'ye Yatırım Yapmak İçin 10 Neden", http://www.invest.gov.tr/tr-TR/investmentguide/Pages/10Reasons.aspx (19.04.2012)

Yazar, İ. (2012) "Kıdem tazminatında oranları aşağı çekip herkesi yararlandıracağız", http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=1272770, (13.07.2012)

Ulusal İstihdam Stratejisi Kadınlar ve Gençler İçin Ne Getiriyor?

Gülay Toksöz*

Türkiye ekonomisinin sınırlı bir istihdam yaratma kapasitesine sahip olduğu bilinmektedir. İşgücüne ve istihdama katılım oranlarındaki artış, yıllar itibariyle çalışma çağındaki nüfusun artış hızının çok gerisinde kalmaktadır. Bu durumun ağır bir işsizlik sorununa yol açmaması esas olarak kadınların işgücü piyasası dışında kalmasına bağlıdır. Toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü üzerinde yükselen ataerkil bir toplum yapısında kadınlardan esas olarak ev işleri ve bakım hizmetlerini yerine getirmesi beklenmekte, işgücü piyasasına düşük katılımları ve gelir getirici işlere erişimlerinin sınırlı olması, toplumun geniş katmanları tarafından bir sorun olarak algılanmamaktadır. Aynı şekilde, istihdama katılan kadınların işgücü piyasasında daha düşük nitelikli ve ücretli işlerde yoğunlaşması da bir sorun olarak görülmemektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının işgücü piyasasındaki eşitsizlikleri gündemine alması esas olarak 2000'li yıllarda, Türkiye'nin AB ile üyelik müzakerelerinin başlaması sürecinde olmuştur. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin AB müktesebatının temel ilkelerinden biri olması nedeniyle konu kamunun gündeminde yer almaya başlamıştır. Yasal alandaki eşitsizliklerin büyük ölçüde ortadan kaldırılmasına ilişkin düzenlemelere paralel olarak kadın istihdamını artırmayı hedefleyen çeşitli projeler uygulanmıştır. Bütün bu uygulamalar, neoliberal ekonomik politikalar aracılığıyla işgücü piyasalarının yapılandırılmasına denk geldiği için kadın istihdamını artırmak üzere önerilenler ve yapılanlar, kadın girişimciliğinin desteklenmesi ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasıyla sınırlı kalmıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planı ve onu izleyen orta vadeli programlarda bu doğrultuda öneriler yer almakta ve kadınların istihdam sorununun çözümü istihdamla ilgili ana başlıklar yerine sosyal içerme ve yoksullukla mücadele gibi başlıklar altında ele alınmaktadır (Toksöz, 2007: 50).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde 2009'dan bu yana yürütülen Ulusal İstihdam Stratejisi çalışmaları esnek çalışma biçimlerinin kadınlar için mucizevi çözüm olarak sunulmasının en güncel örneğidir. Ulusal İstihdam Stratejisi taslak belgesinin Şubat 2012 tarihli versiyonu daha öncekiler gibi is-

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi SBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

tihdamı artırmak için işgücü piyasalarındaki katılıkların ortadan kaldırılması gerektiğini ileri sürmekte ve dört temel eksen etrafında şekillenmektedir: 1) Eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, 2) İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, 3) Özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması, 4) İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi (ÇSGB 2012: 2). Belgeye göre, katılıkların aşılması için iş güvencesinin yerini istihdam güvencesi almalıdır. Bireyler açısından tam zamanlı, süreklilik taşıyan ve işverenin feshine karşı korunan işlerde çalışmak yerine geçici işlerde çalışmak ve işini kaybettiğinde yeniden iş bulma kapasitesine sahip olmak istihdam güvencesi olarak adlandırılmaktadır. Esnek çalışma biçimlerinde yer alan bireylerin istihdam güvencesi aracılığıyla korunacağı öne sürülmektedir.

Bu yazıda, diğer eksenler öteki makalelerin konusu olduğu için sadece özel politika gerektirenler, yani kadınlar ve gençler için getirilen düzenlemeler üzerinde durulacak, gerek görülmesi halinde Şubat 2011 ile Şubat 2012 tarihli metinlerin karşılaştırması yapılacaktır.[4] Şubat 2012 metninde dikkat çekici olan bir husus, Şubat 2011 metninde yer alan ve kadınlar açısından olumlu görülebilecek kimi düzenlemelerin tümüyle dışarıda bırakılmış olmasıdır. Bu durum emek örgütlerinin strateji belgesinin hazırlanması sürecinden çekilmeleriyle bağlantılandırılabilir.

Taslak metinde, gençlerin ve kadınların işgücüne ve istihdama düşük katılım oranlarına ilişkin önce şu saptamalar yapılmaktadır:

> "12. Türkiye'de toplam işgücü arzının yüzde 16,9'unu gençler (15-24 yaş grubu) oluşturmaktadır. Türkiye'de gençler arasında işsizlik oranları genel işsizlik oranlarının oldukça üzerinde seyretmektedir. 2004-2010 döneminde gençler arasında işsizlik oranı, genel işsizlik oranının 9,7 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Ekonomik krizin etkisiyle 2009 yılında yüzde 25,3 düzeyine ulaşan gençler arasında işsizlik oranı 2010 yılında yüzde 21,7 seviyesine gerilemiştir. OECD verilerine göre 2010 yılı için 65 ve üzeri nüfusun toplam nüfusa oranı Türkiye'de yüzde 6,3 iken OECD ülkeleri ortalaması yüzde 14,8'dir. Genç istihdamında karşı karşıya kalınan güçlüklere karşın Türkiye gelişmiş ekonomilere göre avantajlı demografik yapısını önümüzdeki on yıllarda daha verimli bir şekilde kullanarak ekonomik ve sosyal gelişme ivmesini artırma imkânına sahiptir.
>
> 13. Türkiye'de işgücüne katılım ve istihdam oranları gelişmiş ülkelerin gerisindedir. Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) 2010 yılı ve-

4 Dezavantajlı gruplar içinde yer alan özürlülerin durumu ve onlara ilişkin öneriler konusu ayrı bir uzmanlık gerektirdiği için buradaki değerlendirmeye katılmamıştır.

rilerine göre 15-64 yaş grubunda işgücüne katılım oranı Türkiye'de yüzde 51,9 iken, AB'de yüzde 71,0'dir. Benzer şekilde istihdam oranı Türkiye'de yüzde 46,3 iken, AB'de yüzde 64,2 düzeyindedir. Bu durum, Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranı ve istihdam oranının AB ortalamasının oldukça altında kalmasından kaynaklanmaktadır. Kadınların işgücüne katılım oranı 2010 yılında Türkiye'de yüzde 29,6 iken, AB'de yüzde 64,5 olarak gerçekleşmiştir. Benzer bir durum kadınların istihdam oranlarında da gözlenmektedir. Aynı yıl Türkiye'de yüzde 26,2 olan kadınların istihdam oranı AB'de yüzde 58,2 düzeyindedir. Bununla birlikte, son yıllarda yaşanan küresel ekonomik kriz, kadınların kriz dönemlerinde işgücüne daha fazla katıldığı savını desteklemektedir (ÇSGB 2012:6-7)."

Bu saptamalardan sonra, dezavantajlı grupların istihdama katılımının esnek istihdam biçimleri üzerinden sağlanması görüşü savunulmaktadır. Her ne kadar metin içinde işgücü piyasasının esnekleştirilmesi bağlamında esnek istihdam biçimlerinden söz edildiğinde bu tarz çalışma biçimleri cinsiyetten bağımsız olarak tüm işgücü için öneriliyor gibi görünse de, asıl hedef kitlenin kadınlar ve gençler olduğu kimi yerlerde açıkça ifade edilmektedir. Yani dezavantajlı gruplardan dezavantajlı istihdam biçimleriyle yetinmeleri istenmektedir.

İşgücü Piyasasında Esneklik Kimler İçin Öngörülüyor?

Metnin "II. İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması" başlığı altında yer alan "8. Kadınlar, gençler, özürlüler ve uzun süreli işsizler başta olmak üzere özel politika gerektiren gruplar işgücü piyasasına girişte ve işgücü piyasasında, kendilerine özgü sorunlarla karşılaşmaktadır. Söz konusu grupların genel olarak eğitim ve beceri düzeylerinin görece düşüklüğü, esnek çalışma biçimlerinin henüz mevzuata ve çalışma hayatına yeterince yansıtılamamış olması, kadınlarda toplumsal cinsiyet rolleri ile iş ve aile yaşamının uyumlaştırılmasına yönelik mekanizmaların yetersizliği, gençlerde ilk işe girmede yaşanan güçlükler, özürlülerde ise toplumsal önyargılar bu sorunların akla ilk gelenleridir" (2012: 27) paragrafı esnek çalışma biçimlerinin esas olarak kadınlar, gençler, özürlüler için öngörüldüğünü açık biçimde ortaya koymaktadır.

Taslak'ta, en yaygın esnek çalışma biçimleri arasında kısmi süreli çalışma, belirli süreli çalışma, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici süreli çalışma, uzaktan çalışma, çağrı üzerine çalışma, evden çalışma, iş paylaşımı ve esnek zaman modeli ile çalışmanın bulunduğu belirtilmektedir. Bu tarz çalışanların sosyal güvenlik kapsamına sınırlı erişimlerinin önüne geçmek ve sistemin esnek çalışanların kayıtlı istihdamını teşvik etmek için değiştirilmesi gerekli gö-

rülmektedir (2012:20). Esnek çalışma biçimlerinin kayıtlı hale getirilmesiyle güvenceli esneklik olarak adlandırılması söz konusudur. Ancak, bu çalışma biçimleri üzerinden sosyal güvenlik sisteminin sunduğu gelir/ödenek/aylık gibi olanaklara erişimin çok yetersiz veya imkânsız olması nedeniyle "esnek güvence" adlandırması daha uygun görünmektedir.[5]

Taslak metinde, bu tarz çalışma biçimlerine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir: "13. Kısmi süreli çalışma, en eski ve yaygın olarak uygulanan esnek çalışma biçimidir. 4857 sayılı İş Kanununun 13.üncü maddesinde düzenlenmiş olan kısmi süreli çalışma, normal çalışma süresinden daha az sürede yapılan çalışmadır. Örneğin, Ülkemizde haftalık 30 saatten az olan çalışmalar kısmi süreli olarak değerlendirilirken, ABD'de 35 saatten az, Kanada ve İngiltere'de 30 saatten az, Almanya'da ise 36 saatten az olan çalışmalar bu kapsama girmektedir. Eurostat verilerine göre, 2010 yılında kısmi süreli çalışan oranı AB-27'de yüzde 19,2'dir. Kısmi süreli çalışmanın en yaygın olduğu ülkeler arasında Hollanda (yüzde 48,9), İsveç (yüzde 26,4), Almanya (yüzde 26,2) ve İngiltere (yüzde 26,9) bulunmaktadır. Türkiye'de ise kısmi süreli çalışan oranı yüzde 11,7 olmakla birlikte bu oranın içinde ücretsiz aile işçileri büyük bir yer tutmaktadır" (2012: 20) açıklamasında esas olarak kadınların kısmi zamanlı çalışmada olduğu gerçeğine değinilmemektedir. Bir önceki versiyonda kısmi zamanlı çalışanların ağırlıkla kadınlardan oluştuğuna dair şu paragraf çıkartılmıştır.

> "9. AB ülkelerinde kısmi zamanlı çalışanların büyük bir çoğunluğunun kadınlardan oluştuğu görülmektedir. 2009 yılında AB-27'de kadın çalışanlar arasında kısmi süreli çalışan oranı yüzde 31,5 iken, erkek çalışanlar arasında kısmi süreli çalışan oranı yüzde 8,3'tür. Kısmi süreli çalışmanın işsizlik oranının azalmasında ve iş-aile yaşamının uyumlaştırılmasında etkili olduğunu gösteren araştırmalar mevcuttur. Kısmi süreli çalışanların ayrımcılığa uğramasını engellemek amacıyla 1997/81/EC sayılı AB Direktifi kabul edilmiştir. Özellikle son dönemlerde, yüksek ücret ve prestijli işler için de kısmi zamanlı çalışan talebinin artmaya başlaması dikkat çekmektedir" (2011:32).

Her iki metinde de kısmi zamanlı çalışma ile ücretler arasındaki ilişkiye hiç yer verilmemektedir. Oysa istatistikler, kısmi zamanlıların tam zamanlılara göre daha düşük saat ücretleriyle çalıştıklarını ortaya koymaktadır. 1995'te "Kısmi zamanlı çalışanlar tam zamanlı çalışanlardan saat başı ücret itibariyle bile çok daha düşük kazanmaktadır: Tam zamanlı çalışanların aldığına kıyasla

---

5 'Esnek güvence' terimi 13 Nisan 2012'de SBF'de düzenlenen sempozyumda Aziz Çelik tarafından güvenceli esneklik yerine kullanılmış ve yazar ondan ödünç almıştır.

İsveç'te % 85'ini, Fransa'da % 71'ini, İspanya'da % 69'unu ve İngiltere'de % 60'ını almaktadır. Kısmi zamanlı çalışanların çoğunluğu düşük ücretli işlerdedir ve çoğunluğu kadındır: İspanya'da % 67'si, Fransa'da % 68'i, İsveç'te % 69'u ve İngiltere'de % 81'i."[6]

Belirli süreli çalışmaya ilişkin bir önceki Taslak'ta yer alan aşağıdaki paragraf da çıkartılmıştır:

> "11. Avrupa'da belirli süreli çalışmanın özellikle gençler ve düşük eğitim seviyesine sahip kişiler arasında yaygın olduğu bilinmektedir. Belirli süreli çalışma iş güvencesi kapsamı dışında olduğu için, işletmelerin işten çıkarma maliyeti olmadan ihtiyaçlarına göre istihdam düzeylerini ayarlamalarına fırsat vermektedir. Bu sebeple, belirli süreli çalışma, özellikle katı iş güvencelerinin olduğu ülkelerde önemli bir istihdam yaratma fırsatı olarak görülmektedir. Ayrıca, işsizlerin işgücü piyasasına girişini ve tecrübe kazanmalarını kolaylaştırabilmektedir. Mevcut istatistiklerde, belirli süreli çalışanların üçte birinin bir yıl sonra belirsiz süreli işler bulduğu belirtilmektedir. Ancak, bu konuda istismar olaylarıyla karşılaşılması nedeniyle pek çok ülke bu tip sözleşmelerin yalnızca belirli şartlarda imzalanmasına izin vermektedir. Belirli süreli çalışmanın tekrar etmesi ile ilgili farklı ülkelerde farklı düzenlemeler mevcuttur" (2011: 32).

Bu paragraf, belirli süreli çalışma biçimlerini istihdam yaratma açısından önemli görmekte; ama aynı zamanda olumsuzluklarına değinmektedir. Öte yandan, belirli süreli çalışanların üçte birinin bir yıl sonra belirsiz süreli işler bulmasına değinilirken, bunun, çalışanların üçte ikisinin yine belirli süreli işlerde kalmaya devam ettiği anlamına geldiğini göz ardı etmektedir. Belirli süreli çalışmaya kısmen eleştirel yaklaşan bu paragraf son versiyonda çıkartılırken, yeni Eylem Planı'nda belirli süreli iş sözleşmelerinin belirlenen süre içinde tekrarlanmasına, kısmi süreli çalışanların çalıştıkları süre ile orantılı fazla çalışma yapabilmesine imkân sağlanması gibi tedbirlere yer verilmiştir. Yani üç aylık bir sözleşmeyle istihdam edilen kişinin işverenin ihtiyacı olduğu sürece sözleşmesinin aynı şekilde yenilenmesi, kısmi zamanlı işçinin işverenin ihtiyacı olduğu takdirde tam zamanlı çalıştırılması ama sürekli ve tam zamanlı çalışmanın getirdiği yararlardan yoksun kalması söz konusu olacaktır. Esnek çalışmayla hedeflenen, işverenlerin işgücü ihtiyacını karşılamak için işçiyi istediği zaman işe alması, istediği süre çalıştırması ve istediği zaman işten çıkartmasının koşullarının yaratılmasıdır. Esnek çalışma biçimlerinin sosyal

---

6 Structure of Earnings Statistics produced by Eurostat, aktaran ILO, http://actrav.itcilo.org/actrav-english/telearn/global/ilo/seura/eugap.htm).

güvence kapsamına alınmasıyla, iş güvencesinin yerini istihdam güvencesinin alacağı öne sürülmektedir. Kişinin belirli süreli işi bittiğinde, sözleşmenin yeniden uzatılıp uzatılmayacağı veya yeni bir iş bulup bulamayacağı konusunda endişe taşıdığı, sürekli işyeri değiştirmek durumunda kaldığı, çalıştığı sürelerin işsizlik sigortasına hak kazanmaya yetmediği koşullarda güvenceden söz edilmesi ironiktir.

Belirli süreli çalışmanın yanı sıra getirilen özel istihdam büroları aracılığıyla geçici çalışma özellikle kadınlar ve gençler için savunulmaktadır.

> "18. Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici çalışmanın, işletmelerin çeşitli nedenlerle karşı karşıya kaldığı kısa süreli işgücü ihtiyacını karşılamada önemli bir mekanizma olduğunu değerlendirilmektedir. Diğer taraftan bu mekanizmanın özellikle kadınlar, gençler ve uzun süreli işsizler gibi istihdama erişimde deneyim eksikliği engeliyle sıklıkla karşılaşan grupların istihdam edilebilirliğini artıracağı, çeşitli nedenlerle geçici istihdamı tercih edenlerin iş bulma ve çalışma koşullarını iyileştireceği öngörülmektedir" (2012:21).

Kadınların İstihdamı Nasıl Artırılacak?

Politikalar

Yukarıda belirtilenlerin ışığında kadınların ve gençlerin istihdamının artırılması için önerilen politikalara bakıldığında şunlar görülmektedir:

"III. Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması" başlığı altındaki durum analizinde kadınların "düzgün iş kapsamı dışındaki işler"de çalıştığı, daha yüksek işsizlik riskine maruz kaldığı belirtilmekte, bunda tarımdaki çözülmenin sonucunda kadınların kentlerde işgücüne katılamamasının veya katılmaları durumunda geleneksel kadın işlerinde yoğunlaşmasının etkili olduğu ifade edilmektedir. Kadınların eğitim düzeylerinin düşük olmasının yanı sıra ev işi, çocuk, yaşlı ve özürlü bakımını kadının görevi olarak benimseyen toplumsal cinsiyet anlayışının istihdam önünde engel oluşturduğu söylenmekte, bakım hizmetlerine ilişkin kurumsal destek mekanizmalarının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasının kadının istihdama katılım oranının artırılmasında önem arz ettiğine dikkat çekilmektedir. (2012:25-26). Durum analizinde söylenenler konuya kadın bakış açısından yaklaşan sosyal bilimcilerin saptamalarıyla örtüşse de, çözüm için önerilenlerde büyük bir farklılaşma gözlenmektedir.

Taslak'ta, kadın işgücü arzının artırılması için çocuk bakım evlerinin yaygınlaştırılması, kültürel engellerle mücadele edilmesi, mesleki eğitim yoluyla kadın işgücü arzının niteliğinin yükseltilmesi gibi tedbirlere yer verilmektedir.

Kadın işgücüne talebin ise, esnek çalışma biçimleri üzerinden kendiliğinden artacağı varsayılmaktadır. Açıkça kadınlar ve gençler lehine olan tek tedbir, işverenlerin genç ve kadın istihdam etmeleri durumunda sigorta primlerinin devlet tarafından üstlenilmesine ilişkin düzenlemenin sürdürülmesidir. Ancak, bunun yeterli olmadığı, uygulamanın başladığı dönemden itibaren teşvik kapsamında sigortalı çalışan kadın sayısının çok sınırlı artışından anlaşılmaktadır.

Aşağıda seçilmiş bazı tedbirler üzerinden iki metin arasındaki farklılıklar ve söz konusu tedbirlerin kadınlar açısından anlamı tartışılmaktadır.

Taslak'ta, hedef olarak kadınların işgücüne katılım oranının, 2010 yılındaki % 27,6 seviyesinden 2023 yılında % 35'e çıkartılacağı belirtilmektedir.[7] Bu oranın neye göre belirlendiği, ne kadarının istihdamdaki, ne kadarının işsizlikteki artıştan ileri geleceği konusunda herhangi bir açıklama yapılmadığı gibi, % 35 oranının AB ülkelerinin 2010'daki % 65,4 olan oranının hala çok gerisinde kalacak olmasına dair bir şey söylenmemektedir.

2011 taslak metninde, "Politikalar ve Tedbirler" başlığı altında "Kadınların işgücüne katılım oranı ve istihdamı artırılacaktır" ibaresinin altında kadınlara ilişkin yer alan her şeyin çıkartıldığı, yeni metinde kısmen Eylem Planına aktarıldığı görülmektedir. Ancak, değişiklik sadece yer değiştirme ile sınırlı değildir. Kadınların lehine olan bazı düzenlemelere yeni metinde yer verilmemiştir.

2011 metninde yer alan aşağıdaki paragraflar çıkartılmıştır:

> "1.1. Çocuk bakım hizmeti sağlayan işyerlerine teşvik verilecek ve çocuğu olan ailelere bakım yardımı verilmesi uygulamalarına geçilecektir. Ailelere gelir durumları ve çocuk sayısına göre çocuk bakım kuponu verilmesi de alternatif olarak değerlendirilecektir.
>
> 1.2. İşverenlerin çocuk bakım hizmetlerine ilişkin harcamalarına vergi muafiyeti getirilecektir" (2011: 48).

2012 Eylem Planında bunun yerine şu düzenlemeler yer almaktadır:

> "1.1. Kadınlar üzerindeki bakım yükümlülüklerini azaltmaya yönelik tedbirler alınacaktır. (Sürekli)
>
> Çocuk bakım evlerinin sayısı artırılacaktır. Yaşlılar için gün boyu ev dışında sosyal aktivitelerde bulunabilecekleri hobi evleri kurulacaktır. Bu amaçlara yönelik olarak yerel idareler ve merkezi idare-

7 Metinde 5. sayfadaki tabloda 2010'da kadınların işgücüne katılım oranı % 27,6, 7. sayfada ise % 29,6 olarak verilmiştir.

nin taşra teşkilatı bütçelerinin tam ve etkin kullanımı sağlanacak, dış kaynaklı projeler desteklenecek, özel sektöre yatırım desteği verilecektir."

Çocuk bakımıyla ilgili düzenlemeler daha genel biçimde ifade edilmiş olup, ailelere verilmesi öngörülen çocuk bakım yardımından ve işverenler için vergi muafiyetinden vazgeçilmiştir. Çocuk bakım yardımı, esas olarak bakım hizmetinin piyasadan teminini öngören bir düzenlemedir. Bakım sorununun çözümünde sadece piyasayla yetinilemeyeceği, kamunun yerel yönetimler üzerinden açacağı çocuk bakım kurumlarıyla asıl sorumluluğu üstlenmesi gerektiği açıktır. Ancak, somut sonuçları çabuk görülebilecek çocuk bakım yardımı ve işveren vergi muafiyeti gibi tedbirler yerine, getirilen çocuk bakım evlerinin sayısının artırılması tedbiri için zamana bağlı somut bir hedef konmamış olması büyük eksikliktir. İhtiyaç duyan yaşlılar için tam zamanlı kalabilecekleri huzurevlerinden söz edilmemesi ve sadece hobi evlerine atıfta bulunulması bakım yükünü kadınların omuzlarından alma hususunda ciddi bir niyet olmadığına işaret etmektedir:

"1.2. Çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması konusunda bürokratik engeller kaldırılacaktır. (2012)

Kamu kurumlarındaki kreşlerin etkin şekilde kullanılması ve özel sektör çalışanlarının da eşit şartlarda bu kreşlerden faydalanması sağlanacaktır. Kamu kurumlarına ait kreşlerde yer olmaması durumunda özel sektör kreşlerinde belli bir kontenjan ayrılarak destek sağlanacaktır."

Bu şaşırtıcı düzenleme ise, son yıllarda birbirinin peşi sıra kapatılarak sadece çok sınırlı sayıda kamu kurumunda mevcut bulunan ve kurum personelinin bile ihtiyaçlarını karşılamayan kreşlerin özel sektör çalışanlarının çocuklarına açılmasını öngörmektedir. Bunun nasıl mümkün olabileceği, özel sektör kreşlerinde ayrılacak kontenjanın kimler için olduğu anlaşılmamaktadır.

1.5. "Mevzuatta işgücü piyasasında toplumsal cinsiyet eşitliğini gözeten ve işyerinde cinsel tacizi önlemeye yönelik düzenlemeler AB normları ile uyumlaştırılacak, bu alandaki yaptırımlar etkinleştirilecek ve bilinçlendirme konusunda faaliyetler yürütülecektir" tedbiri çıkartılmış, yerine yeni metinde aşağıdaki tedbir getirilmiştir:

"1.5. İşyerinde psikolojik tacizi önlemeye yönelik yaptırımlar etkinleştirilecektir.

19 Mart 2011 tarihli ve 27879 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi" konulu

2011/2 sayılı Başbakanlık Genelgesinde yer alan tedbirler hayata geçirilecektir."

Cinsel taciz riski Türkiye'de, kadınları çalışma yaşamına katılmaktan alıkoyan veya cinsel tacize maruz kalmaları durumunda ayrılmak zorunda bırakan çok ciddi bir sorundur. Konunun psikolojik tacizle sınırlanamayacak kadar önemli olmasına karşın yeni metinde çıkartılmış olmasının gerekçesini anlamak mümkün değildir.

1.10. "Mevzuatta kadının çalışmamasını ödüllendiren (evlendikten sonra bir yıl içinde işten ayrılması durumunda kıdem tazminatı alınması, emeklilik yaşı, ebeveynden bağlanan emekli maaşı ve çeyiz parası vb.) düzenlemeler gözden geçirilecektir" tedbiri çıkartılmıştır. Kadının yerini öncelikle aile ve ev olarak gören ve işgücü piyasasına katılmaktan alıkoyan düzenlemelerin kadınların istihdama katılımını teşvik eden, kadınlar lehine uygulamalarla birlikte kaldırılması yerinde olacaktır.

1.11. "Kadın işgücünü göreceli olarak daha maliyetli kılan düzenlemeler gözden geçirilecektir (Analık izinlerinin firmalar açısından kadın çalışanları görece daha maliyetli kılması sebebiyle, benzer izinler babalara da tanınacaktır)" tedbiri çıkartılarak yerine aşağıdaki tedbir getirilmiştir.

> "1.11. Çocuk sahibi olan kadınların işgücü piyasasından kopmalarının engellenmesine dönük teşvik edici düzenlemeler yapılacaktır. (Süre belirtilmemiş)
>
> Kısmi süreli çalışma gibi esnek çalışma biçimlerinin kullanılması yoluyla, aile ve iş hayatı arasında denge kurulması, çocuk bakımı yükünün ebeveynler arasında paylaşılması, kadının uzun süreler ile işgücü piyasasının dışında kalmasının engellenmesi amaçlanmaktadır."

Çocuk bakımı yükünün ebeveynler arasında paylaşılmasından söz edilmekle birlikte, bunun gerçeklemesini sağlayacak olan ve bir önceki metinde tedbirler arasında yer alan İş Kanununda ebeveyn iznine ilişkin bir değişiklik yapılması hususuna bu sefer yer verilmemiş olması dikkat çekicidir. Aslında meselenin özü, kadınların esnek istihdam biçimleri arasında yer alan kısmi zamanlı, belirli süreli, geçici nitelikteki işlerde istihdam edilmesi yoluyla ev ve aile sorumluluklarını bağdaştırmak adı altında esas olarak tüm bakım işlerinden sorumlu tutulması, erkeklerin bakım sorumluluğundan azade kılınması ve karşılıksız kadın emeğine dayanan cinsiyet temelli işbölümünün muhafazasındadır. Strateji belgesinin bu bakış açısıyla kaleme alınmış bir metin olduğunun altını çizmek gerekir.

Eylem Planları

Strateji Taslağı'nda bilişim, finans, inşaat, tarım, tekstil ve turizm sektörleri bazında 2012-2023 dönemini kapsayan eylem planları yer almaktadır. Turizm, tekstil ve finans sektörlerinde kadın istihdamının teşvik edileceği açık bir şekilde belirtilmiştir. Her üç sektörde de teşvik uygulamasının başında kadınların ve gençlerin yeni işe alınması durumunda sigorta primlerinin işveren hissesinin devlet tarafından üstlenilmesi uygulamasına ek olarak teşvikin vergi indirimlerini de kapsayacak şekilde genişletileceği belirtilmektedir. İşverenlerin kadın ve genç işgücüne talebini artırmak için, bu iki işgücü kategorisinin maliyetlerini düşürecek tedbirlerin istihdam artışına olumlu etkide bulunması beklenebilir. Ancak, bu etkinin oldukça sınırlı kaldığını 2010-2011 yılı istatistikleri ortaya koymaktadır. 4447 sayılı Kanun kapsamında teşvikten yararlanan kadınların sayısı Aralık 2010'da 33.395, teşvik başvuru süresinin Haziran 2010'da bitmesinden ötürü Aralık 2011'de 18.012'dir. Teşvikten aynı şekilde yararlanan genç erkek sayısı Aralık 2010'da 29.835, Aralık 2011'de 14.457'dir.[8] 25.2.2011'de yürürlüğe giren, kamuoyunda torba yasa olarak bilinen ve söz konusu teşviki uzatan 6111 sayılı Kanunun ilgili maddesi kapsamında işe alınan kadın sayısı Aralık 2011'de 73.424 kişiye, genç erkek sayısı 74.167 kişiye çıkmıştır. Önceki yıllarda 30 bin kişi civarında seyreden sayıların artış eğilimine girdiği görülmektedir.

Turizm sektörü eylem planında, turizm bölgelerinde kadın istihdamının desteklenmesi için belediyelere kreş açma zorunluluğu getirileceği belirtilmektedir. Bunun neden turizm sektörüyle sınırlı tutulduğu, ülke genelinde yerel yönetimlere bu konuda yükümlülük getirecek yasal düzenlemelerin genel eylem planında neden öngörülmediği anlaşılmamaktadır. Ancak, turizm sektöründe yaz sezonunda çalışma saatlerinin fazla mesailerle birlikte ortalama 10-12 saati bulduğu koşullarda kreş vb. kuruluşların normal mesai saatleri içinde açık olmasının yeterli olmayacağını, ebeveynlerin çalışma saatlerine uyan bir şekilde hizmet sunması gerektiğini belirtmek gerekir.

Tekstil sektöründe ise kadınlara yönelik olarak kısmi süreli çalışma olanaklarının yaygınlaştırılmasına dair tedbir sınai çalışma gerçekliğinden çok uzak görünmektedir. Taslak'ta, Eurostat verilerine göre Türkiye'de 2011'de fiili haftalık çalışma sürelerinin 53,1 saat olduğu ve bunun haftalık çalışma süresi 41,6 saat olan AB-27 ortalamasının oldukça üzerinde kaldığı belirtilmektedir (2012: 22). İşverenlerin mevcut işçiye fazla mesai yaptırmasının olağan olduğu koşullarda hangi işveren kısmi zamanlı çalışacak kadın işçi isteyecektir?

---

8 SGK istatistik biriminden edinilen bilgi.

Kadın istihdamının toplam istihdamın zaten yarısına ulaştığı özel bankaları da kapsayan finans sektöründe neden kadınların istihdam payının artırılmasının öngörüldüğü de anlaşılamamaktadır. Buna karşılık katma değeri yüksek üretimin yapıldığı bilişim sektörü eylem planında kadınlara ilişkin hiçbir tedbire yer verilmemiştir. Tarım sektöründe ise kadın girişimciliğinin desteklenmesi bir tedbir olarak yer almaktadır. Tüm taslak metinde kadınlar için pozitif ayrımcılık sözcüğüne ilk kez burada yer verilmekte ve girişimcilik imkânlarından yararlanmak için sağlanan desteklerden kadınların yararlanması için pozitif ayrımcılık yapılacağı belirtilmektedir.

Demokratik bir toplum olmanın gereği yaşamın her alanında kadınların ve erkeklerin eşit imkânlara sahip olması, eğitim, istihdam, siyaset gibi alanlara kadınların erişiminin önündeki engellerin kaldırılması ve birikimli eşitsizliklerin aşılması için eşit fırsatlar yaklaşımının ötesine geçerek kadınlara pozitif ayrımcılık yapılmasıdır. Pozitif ayrımcılığın sadece girişimcilik için sunulan desteklerle sınırlı tutulmaması, gerek özel gerek kamu sektöründe işe alım sürecinden başlayarak kadınların erkeklerle eşit eğitim ve vasıflara sahip olmaları durumunda tercih edilmesi şeklinde uygulanmasıdır. İşte yükseltmelerde ayrımcılığın son bulması ve liyakat temelinde bir üst pozisyona atama yoluyla kadınların hak ettikleri yerlere gelmelerinin sağlanmasıdır. Çalışma yaşamında eşitliği sağlamak için alınacak tedbirlerin aynı zamanda bakım ihtiyacını sadece kadınların aile içindeki karşılıksız emeğiyle sağlayan bir toplum yapısından kamu kurumlarıyla aile arasında ve erkekler ile kadınlar arasında paylaşımla sağlayan bir yapıya geçmeyi teşvik etmesi gerekir. Burada Kadın Emeği ve İstihdamı Girişiminin (KEİG, 2012, www.keig.org) 10 Mayıs 2012'de yaptığı basın açıklamasında bu hususa dikkat çeken taleplerine yer vermek çok anlamlı olacaktır:

> "Kadınların Özgürleşmesinin ve Kadın Erkek Eşitliğine Ulaşmanın Yolu İnsana Yakışır İşler Yaratan Makroekonomik Politikalardan ve Ev İçi Bakım Yükünün Ailelèr ve Kamu, Erkekler ve Kadınlar Arasında Eşit Dağılımını Sağlayan Düzenlemelerden Geçer."
>
> Bunun için,
>
> "1. **Bakım ve okul öncesi eğitim hizmetlerinin yaygınlaştırılması:** Ailelerin farklı yaşam ve çalışma koşulları ile uyumlu çocuk bakım hizmetlerinin tasarlanması; bunların mekân, süre, sunulan hizmetin türü gibi açılardan çeşitlendirilmesi.
>
> - Okul öncesi eğitime katılım oranlarının 2023'e kadar AB hedeflerinde de olduğu gibi 0-3 yaş için % 33, 3-6 yaş için % 100 hedeflerine yönelik olarak geliştirilmesi.

-Yüksek öğrenimde, okul öncesi ve çocuk gelişimi bölümlerinde, 0-3 yaş grubu için de özel eğitim programları oluşturularak, bu gruba hizmet veren kurumlarda istihdam edilecek öğretmenlerin ve çocuk gelişim uzmanlarının yetiştirilmesi.

-İlköğretim çağındaki çocuklar için okul saatleri dışında çocukların gelişimini sağlayacak etüt saatleri uygulamalarının emek piyasası mesai saatleri ile uyumlu olarak tasarlanması ve yaygınlaştırılması.

2. **16 haftalık ücretli doğum iznini takiben 6 aylık ebeveyn izni verilmesi.** Bu iznin iki ayının babadan anneye transfer edilemez (sadece babalar tarafından kullanım hakkını içeren) ücretli izin olarak uygulamaya geçirilmesi ve bu iznin babalar tarafından amacına uygun olarak kullanılmasının teşvik edilmesi ve denetlenmesi.

Ebeveyn izninin çalışanın isteğine bağlı olarak ve işveren ile karşılıklı mutabakat temelinde kısmi zamanlı olarak kullanılmasına olanak sağlayacak şekilde esnek tasarımlanması; örneğin toplam 180 günlük ebeveyn izninin istihdamdaki ebeveyn tarafından bu toplamı aşmayacak şekilde, kısmi zamanlı olarak haftada en az 1 gün olarak kullanılması durumunda 180 haftaya kadar yayılabilmesi.

3. **Annelik ve ebeveyn izni sürelerinin okul öncesi çocuk bakım hizmetlerine ulaşım yaşı ile uyumlu ve bütünlüklü bir bakış açısı ile tasarlanması ve uygulamaya konulması.** Yasal ebeveyn izninin bitimini takiben okul öncesi çocuk bakım ve eğitim hizmetlerine ulaşımın sağlanması yoluyla, kadınların çocuk bakımı nedeniyle emek piyasası dışına çıkmak zorunda kalmalarının önlenmesi.

4. **Diğer bağımlı aile bireylerinin (yaşlı, engelli) bakımına yönelik hizmetlerin yaygınlaştırılması:** Kadın ve erkeklerin yaşam ve çalışma koşullarını uzlaştırabilmeleri açısından bağımlı aile bireylerine yönelik (yaşlı, engelli) bakım hizmetlerinin mekân, süre, sunulan hizmetin türü gibi açılardan çeşitlendirilmesi.

Yaşlı ve engelli bakımına yönelik hali hazırda tek uygulama olan nakit transferi politikası sadece toplumun en düşük gelirli kesimlerine hitap etmekte. Yukarıda belirtilen karma çözümlerle desteklenen (gündüzlü kurum bakımı, yatılı kurum bakımı ve mesai saatleri dışında evde bakım seçeneğini de içeren) bakım hizmetleri tüm kesimlerin önündeki seçeneklerin çeşitlendirilmesini sağlar. Bu kapsamda, hizmetlerin, belli bir gelirin altındakilerden hiç ücret almamak şartıyla gelire göre ailelerden de katkı almak suretiyle oluşturulacak bir kamu bakım sigortası fonundan karşılanmasının esas alınması.

5. **Çalışma saatlerinin, tam zamanlı statüsünü koruyarak azaltılması ve iş koşullarının iyileştirilmesi:** İşyerinde çalışma saatleri uygulamalarının yasal üst limit olan 45 saate uygun olarak denetlenmesi; bu üst limitin zaman içerisinde kadın ve erkek çalışanların iş ve özel yaşamı bağdaştırabilecekleri şekilde azaltılması.

6. **Kayıtdışı istihdamla mücadele edilmesi:** İnsana yakışır iş koşullarına sahip, yasal bakım izinlerine, izin sonrası iş garantisi hakkına ve sosyal haklara erişimi temel alan kayıtlı istihdamın standart hale getirilmesi, esnek ve güvencesiz çalışma biçimlerinin teşvik edilmemesi.

7. **Makroekonomik politikaların daha çok ve hızlı büyümeyi değil, çevreye saygılı, adil bir yaşam biçimini öngören üretim ve bölüşümü hedeflemesi:** Kadınların istihdama katılmalarının önündeki engelleri kaldırmaya ve kadın işgücü arzını artırmaya yönelik politikaların genel olarak işgücü talebini, özel olarak da kadın işgücü talebini artıracak makro politikalarla desteklenmesi şart. Özel kesim yatırımlarına yönelik teşvik sistemleri istihdamı dolaylı biçimde artıran araçlar. İstihdamı doğrudan ve temel hedef alarak artırmaya yönelik makro politikalar geliştirilmeli. Kamu yatırım programlarında istihdam kapasitesi yaratacak farklı ölçeklerde yatırımların kapsanmasının yanı sıra, insana yakışır istihdam yaratacak özel kesim yatırımlarını teşvik etmeye yönelik önlemler tasarlanmalı. Yatırımlarla bağlantılı istihdam artışlarının kadın erkek eşitliğini gözetmesi sağlanmalı. Bakım hizmetlerine yönelik yatırımlar, yatırım politikasının temel bileşeni olmalı. Eğitim ve sağlık hizmetleri gibi öncelikli sektörlerdeki yatırım açıklarının giderilmesi sadece özel kesim yatırımlarını teşvik ederek sağlanamaz. Bu hizmetler içinde yer alan eğitim ve bakım hizmetlerinin de kamusal sorumluluk olduğu unutulmamalı.

Bütün bunların ötesinde makro politikaların amacı, son derece adaletsiz bir gelir dağılımı içinde daha çok ve daha hızlı büyümek değil; kadınlarla erkeklerin eşit koşullarda yaşadığı, dünyanın kaynaklarının gelecek nesillere de aktarılabildiği, çevreye saygılı, adil bir üretim ve bölüşümün gerçekleştirilmesi olmalı."

Sonuç

Ulusal İstihdam Stratejisi'nde kadınlar ve gençler, istihdama düşük katılım düzeylerinden ötürü özel koruma gerektiren gruplar arasında sayılmıştır. İstihdamlarını artırmanın temel yolu olarak da esnek çalışma biçimlerinin

yaygınlaştırılması öngörülmektedir. Burada şunu belirtmek gerekir: Gençlik, insan yaşamında bir döneme denk düşen yaş kategorisidir ve her iki cinsiyeti de barındırmaktadır. Genç erkekler, esnek çalışma biçimleri üzerinden işgücü piyasasına katıldıklarında, bir süre sonra tam zamanlı ve istikrarlı işlere geçme şansına sahip olabilirler. Buna karşılık genç kadınların, geçici ve kısmi zamanlı işler üzerinden işgücü piyasasına dahil olduklarında ev ve aile sorumluluklarını bağdaştırmak adına bir ömür boyu bu tür işlerde kalma ihtimalleri çok daha yüksektir. Bu nedenle çözüm, kadınların omuzlarındaki bakım yükümlülüğünü toplumun tümü ve erkekler tarafından paylaşılan bir görev haline getirecek ve kadınların işgücü piyasasına dezavantajlı, güvencesiz çalışma biçimleriyle değil, tam zamanlı, güvenceli, insan onuruna yakışır işler üzerinden katılmasını sağlayacak politika tedbirlerinin geliştirilmesindedir.

Kaynakça

ÇSGB (2012) Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023), Şubat 2012.

ÇSGB (2011) Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı, Şubat 2011.

ILO (tarihsiz) "Still a big pay gap between women &men" Structure of Earnings Statistics produced by Eurostat

http://actrav.itcilo.org/actrav-english/telearn/global/ilo/seura/eugap.htm (9.4.2012)

Toksöz, G. (2007) Türkiye'de Kadın İstihdamının Durumu, Ankara: ILO

KEIG (2012) "Kadınların Özgürleşmesinin ve Kadın Erkek Eşitliğine Ulaşmanın Yolu Kadınların İnsana Yakışır İşlerde Çalışmasından Geçer", http://www.keig.org/BasinAciklamasi.aspx?id=16 (19.07.2012)

Ulusal İstihdam Stratejisinin Politika Eksenlerinden Biri Olarak Eğitim-İstihdam İlişkisi

Hasan Hüseyin Aksoy*

Giriş

İstihdam ve öteki yüzü olan işsizlik, gerek bireysel gerekse toplumsal açıdan en önemli sorunlardan biri olarak görülmektedir. Özellikle, tüm toplumsal faaliyet ve hizmetlerin metalaştığı, daha önce kamusal olan alanların piyasaya açıldığı ve kamusal, toplumsal sorumlulukların göz ardı edildiği yeni-liberal dönemde, işsizlik sorununun bireyler açısından etkileri daha şiddetli ve yıkıcı olmaktadır. Çünkü bu dönem, sağlık, eğitim gibi daha önce sosyal alanda ücretsiz karşılanan hizmetlerin metalaştığı, kısmen sübvanse edilen ulaşım, enerji gibi bazı temel hizmetlerin piyasada fiyatlandırılması ile daha yüksek bedeller ödenmek zorunda kalındığı bir dönemi ifade etmektedir.

İşsiz olanların temel bir gelirden ve bu nedenle gereksinimlerini karşılamaktan yoksun kaldıkları bir ortamda, sorunu yaşayanları, düşük eğitim ve beceri yetersizliği ile ilişkilendirerek sorunun nedeni olarak ele almanın, gerçeği temsil etme ve çözüme bir yarar sunma düzeyi tartışmaya açık yanlar barındırmaktadır. İşsizlik sorunu toplumsal olduğuna göre, yanıtının da toplumsal politikalarda aranması uygun bir yaklaşım olacaktır. Ancak, özellikle mesleki eğitimle istihdam ve işsizlik olgusu arasında bağlantı kurulması geleneksel bir akademik, siyasal ve ekonomik yaklaşımı oluşturmaktadır. Nitekim bu çalışmada, işsizlik sorununun eğitimle ilişkili yanlarını kapsamına alan ve kamusal politika araçlarından biri olarak gündeme gelen Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı'ndaki eğitim-mesleki eğitim ve istihdam ilişkilerine ilişkin olarak ortaya konulan değerlendirme ve politikalar gözden geçirilmektedir.

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağının Temel Politika Eksenlerinden Biri Olarak Eğitim İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca 2009 yılı Ekim ayında başlatıldığı belirtilen ve akademisyenler ile kamu

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi, Eğitim Yönetimi ve Politikası Bölümü.

TÜRK-İŞ
Bilgi Merkezi

görevlilerinden oluşan "İstihdam Danışma Kurulu" tarafından yürütülen ve dört temel politika ekseni olduğu belirtilen bir politika belirleme çalışmasıdır. Şubat 2012'de kamuoyuna sunulan Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı'nın temel politika eksenleri; "eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması, istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi" olarak tespit edilmiştir (ÇSGB, 2012).

Strateji Taslağı'nda, temel politika eksenlerinin ilişkili olduğu alanın mevcut durumunu analiz etmeye yönelmenin dışında temel amaç, hedefler ve politikalar ile 2012-2014 yıllarını kapsayan eylem planı belirlenmiştir. Taslağın dayandığı temel analiz ve argümanlar ile amaç, hedef ve politikalarını eylem planı ile birlikte değerlendirmek bütünlüklü bir gözden geçirme için uygun olacaktır. Öte yandan, bu gözden geçirme, eleştirel bir yaklaşım ve kamusal istihdam sorumlulukları bağlamını da öne çıkarmaktadır.

Durum Analizine Dair Notlar

Strateji Taslağı'nın durum analizinin başlangıcını küreselleşmenin ve küresel ekonomik krizin istihdam ve işsizlik üzerindeki etkilerine ilişkin saptamalar oluşturmaktadır. Bu durumun, yaşlı bireyler yanı sıra, özellikle "eğitim ve beceri düzeyi düşük" kitleleri daha olumsuz etkileyeceği ve ülkeler için risk oluşturduğu saptaması yapılmaktadır. Aktif işgücü politikaları ile bu bireylere özellikle "işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yönelik" eğitimler sağlandığı belirtilmektedir (s.14).

Taslağın eğitime ilişkin temel sayıltılarından birinin "eğitim yeterliklerinin" uluslararası sınavlarda alınan puanlarla ölçülebileceğidir. Buna dayalı olarak da, Türkiye'nin OECD tarafından düzenlenen Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA) sınav sonuçları ölçü alınmakta ve Türkiye'deki işgücünün "temel bilgi ve becerilerde zayıf durumda" olduğu yargısı paylaşılmaktadır (s.14). Kuşkusuz, bu sınavlarla ölçülen bilgi ve beceriler bazı ortak bilgi alanlarını oluşturmaktadır; ancak ülkelerarasında, işgücü piyasalarında ve üretim koşullarındaki farklılıklar ile eğitimin yöneldiği temel kazanımlar arasındaki farklılıklar bu karşılaştırmalara dayanan politika önermelerinde dikkatli olunmasını da gerektirir. Uluslararası sınav sonuçlarının yerel düzeyde örgün eğitim ya da işgücü eğitimi politikalarına dönüştürülmesi, yeni uyuşmazlıkların ortaya çıkmasına da yol açabilecektir. Bu konudaki en büyük sorunlardan biri, eğitim alanında çeşitli bağlam ve düzeylerdeki mevcut eşitsizliklerdir (Aksoy, 2003).

Taslağın eğitim yatırımları ile ilgili saptaması bir önceki zaafın açıklayıcılarından biri olabilecek durumdadır. Kamu yatırımlarının eğitime ayrılan

oranının gerek UNESCO önerilerinin gerekse OECD ülkelerinin oldukça altında olduğu saptaması Taslak'ta paylaşılmaktadır. Buna göre, UNESCO'nun gelişmekte olan ülkelere sürdürülebilir bir kalkınma için GSMH'nın % 6'sını eğitim hizmetlerine ayırmasını önerdiği; ancak Türkiye'nin GSMH'dan eğitime ayrılan bütçesinin (MEB bütçesi) "2009 yılında % 2,93; 2010 yılında % 2,57 ve 2011 yılında ise % 2,81 olarak" gerçekleştiği vurgulanmıştır. Oysa, OECD ülkeleri ortalaması 2007 yılında % 4,6 düzeyindedir (s.14). Öte yandan okullaşma oranları itibariyle de OECD ülkeleri ile Türkiye arasında önemli bir fark göze çarpmaktadır. Özellikle okulöncesi eğitimdeki erişim oranının (% 43,10) OECD ülkeleri ortalamasının (% 86) yarısına denk olduğu görülmektedir. Ortaöğretim okullaşma oranı ise (2010-11'de % 69,33) OECD (% 81,5) ve AB ülkeleri ortalamalarının (% 84,4) oldukça gerisinde seyretmektedir (s. 14).

Taslağın eğitime ilişkin durum saptamalarından biri de yabancı dil eğitiminde yaşanan yetersizlikler olmuştur. Yabancı dil eğitimindeki yetersizliğin bilgiye ulaşma, teknolojiyi kullanmada kısıtlar oluşturduğu belirtilirken, bu yetersizliğin "Türkiye'ye yeterince doğrudan yabancı sermaye yatırımı çekilmesine engel teşkil etmekte" olduğu vurgulanmaktadır (ÇSGB, 2012: 15). Mesleki ortaöğretimdeki derslik başına düşen öğrenci sayısı ve öğretmen başına düşen öğrenci sayısının da istenen düzeyde olmadığı belirlemesi ile bu alandaki yatırımların yetersizliği de bir başka saptama konusu olmuştur. Buna göre, 2010 yılı itibariyle, derslik başına mesleki ortaöğretimdeki öğrenci sayısı 38, öğretmen başına düşen öğrenci sayısı 18 iken, bu göstergeler aynı yıl itibariyle sırasıyla genel ortaöğretimde 31 ve 18 olmuştur. Bu saptamadan hareketle mesleki ortaöğretime daha fazla fiziki yatırım yapılması gerektiği öngörülmektedir (s.15). Ancak, bir diğer veri ile birleştirildiğinde bu saptama daha büyük anlam kazanmaktadır. "Türkiye'de işgücünün eğitim düzeyi düşüktür. ... 2010 yılı verilerine göre Türkiye'de işgücünün yüzde 63,7'si lise altı eğitimlidir". Türkiye, mesleki ortaöğretim düzeyinde okullaşma oranının AB ve OECD ülkeleri ortalamalarının nispeten gerisinde olduğu tespiti ile bu düzeyi yükseltmeye yöneltilmektedir. Bu bakımdan öncelikle, işgücünün eğitim düzeyini yükseltmenin mesleki ortaöğretim yoluyla yapılması ve toplumsal gelişmenin bütünlüğünü dikkate almak yerine piyasa merkezli bakışla ilişkili kılınmasının öne çıkarıldığı belirtilebilir. Diğer yandan, toplumsal ve ekonomik gelişmişliğin ilişkilendiği eğitimsel gelişmenin zaman içinde yeni yönelimler kazanabilmesi nedeniyle, mevcut gelişmeleri izlemenin eğitim politikası ve ulusal/yerel sorunlar bağlamında yapılması gereğinin dikkatten kaçtığı söylenebilir. Örneğin Avrupa ülkelerinde mesleki eğitim oranlarının gerileme içinde olması önemli bir eğilim oluşturmaktadır. (UNESCO, 2011). Sanayi içi nitelik gereksinmelerinin mesleki-teknikten akademik olana doğru evrilmesi de diğer değişmeler yanı sıra bu eğilimi desteklemektedir (YÖK,

2007). Dünya çapındaki ortalama zorunlu eğitim süresindeki artış, mesleki eğitimin örgün kurumlardaki yerini ötelemeyi gerektirmektedir. Bunu gerektiren bir diğer önemli değişme de, işgücü piyasasındaki üretim düzenlemeleri ve olanaklarının oldukça hızlı bir şekilde değişmeye uğramasıdır (Sennett, 2002, 2009; Aksoy, 2007; 2011). Mesleki eğitimin ortalama okullaşma oranındaki göreli düşüklüğünü bir yönlendirme sorunu olarak ele almak, sıklıkla başvurulan bir görüştür. Nitekim Taslak da, mesleki bilgi, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yetersizliğine dikkati çekmektedir. Gerçekte yönlendirilen alandaki sorunların üzerinde (eşitsizlik, düşük-yetersiz ücret, işsizlik süresindeki uzunluk, işe girişte karşılaşılan ayrımcılıklar, işyerlerindeki çalışma sorunları vb.) yönlendirme hizmetleri için harcanan çabadan daha çok durulması gerekir. Çok sorunlu olduğunu bildikleri bir alana öğrencileri yönlendirmek, öğrencileri gerçek olmayan bilgilerle yanıltmak anlamına gelir ki, bu durumda rehber ve danışmanların mesleki ilkeleri ile çatışma yaşamaları gündeme gelebilecektir. Buna göre, sorun bir meslek eğitimi sorunu değil, genel eğitim sorununun bir parçası olarak görülmeli ve politika geliştirme çalışmaları daha geniş bir çerçevede, gerek çalışmaya gerekse eğitime ilişkin bazı temel etik ilkeler, çalışma ve eğitimin temel insan hakları arasında olduğu kabulü üzerinde yürütülmelidir.

Taslağın bilişim ve iletişim teknolojilerinin günümüz ekonomisi içindeki yeri konusundaki vurgusu önceki tartışmalara dahil edilebilecek niteliktedir. Günümüz ekonomilerinin daha çok hizmet kesimine yönelik ve bilişim teknolojilerine daha çok dayanmasına ilişkin bir saptama yapılmakta ve bu teknolojilere erişimde önemli aksaklıklar bulunduğu vurgulanmaktadır (s.15). Genel olarak kabul görebileceği gibi, bilişim teknolojisine ilişkin yatkınlık, beceri ve uzmanlık bilgileri, öncelikle ara düzeyde genel fen ya da ileri akademik program uygulayan liselerde ve daha sonra da üniversite düzeyindeki programlarda kazandırılmaktadır. Bu bir bakıma, bilgi, iletişim ve bilgisayar teknolojilerinin genel programlar kapsamına girdiğini göstermektedir. Bugün genel kullanıcı düzeyindeki kişilerin sahip olduğu düzeyde bir bilgisayar kullanma becerisini sağlamak için, geçmişte "bilgisayar operatörlüğü" kursları açılmış; ancak bu kurslar kısa sürede ortadan kalkmıştır. Bu beceriler, bilgisayarın yaygınlaşması ile örgün sistemde ya da okul dışında bilgisayar kullanımı yoluyla doğal olarak edinilen bir beceriye dönüşmüştür. Bu denli hızlı dönüşüm gösteren alanlarda, örgün mesleki programlar yaratmanın bu programlardaki öğrencilere haksızlık olacağı ve burada belirleyici olanın diğer öğrenmelere temel olacak bilimsel, akademik programlar olduğu açıktır. Yeni işlerin ortaya çıkışı ve eskilerin bir kısmının da ortadan kalkması ya da işlevsizleşmesi durumunda da yeni duruma adapte olabilmek için bireylerin en önemli yardımcıları, daha önce almış olmaları beklenen nitelikli, mesleksel bazı öğeleri de içeren lise düzeyindeki

temel eğitim olacaktır. Bu nedenle, meslek eğitiminin temelinin öncelikle yeterli bir sürede sağlanan nitelikli genel, akademik eğitim olduğu kabul edilmelidir. Kısa süreli mesleki programların temel lise eğitimi alan bireyler için çok daha ekonomik olacağı ve toplumsal sorunların çözümüne katılma becerisi ve duyarlığı olan yurttaşlar yetiştirme ile birleştiğinde daha bütüncül ve kalıcı bir eğitim-istihdam ilişkisi yaklaşımı olacağını öngörmek mümkündür.

Taslağın eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi eksenine ilişkin önkabullerinden biri, ekonominin ihtiyacı olarak belirlediği işyerleri beklentilerinin eğitim sistemi tarafından karşılanmasındaki yetersizliktir. Bununla bağlantılı olarak, "öğrenci ve öğretmen kalitesinden makine ve teçhizat eksikliğine kadar uzanan" sorunların varlığı dile getirilmektedir (s.15). Bu noktada, stajların önemi ve etkin bir şekilde uygulanamadığı belirtilmiş ve staj uygulamasının kapsamının gerek işyeri bakımından gerekse eğitim düzeyleri bakımından genişletilmesi çabalarına değinilmiştir (s.15). Taslağın yayınından daha sonra önemli tartışmalar ve karşı çıkışlarla birlikte yasalaşan ve kamuoyunda 4+4+4 yasası olarak bilinen 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun, 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanununda yaptığı bir değişme ile "beceri eğitimine katılan öğrenci sayısını işyerlerinin çalıştırdığı personelin yüzde 10'u ile sınırlayan hükmü kaldırılmış, bu yolla da aynı işyerlerine daha çok "stajyer", beceri eğitimi öğrencisi almanın önünü açılmıştır. Halihazırdaki eğitimin niteliğine ilişkin tartışmalar, sınıfların kalabalıklığı, öğretmen başına düşen öğrenci sayısının sürekli reformlar için gerekçe yapılan ülkelerdeki düzeyden yüksekliği ve fiziksel yatırımlardaki yetersizlik, devletin eğitim için ayırdığı bütçenin AB ve OECD ülkeleri arasında oldukça düşük bir seviyede olması gibi değişkenler korunduğu halde, işyerlerinin aynı koşullarla daha çok öğrenciyi "staj" için alabilecek olması eğitim amacına değil, öğrenci emeğinin sömürülmesi ve istismar edilmesi anlamına gelebilecek gelişmelere yol açabilecektir. Ayrıca, gerek Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağına gerekse diğer eğitim politikası araçlarına bir postula olarak hizmet eden, mesleki eğitimin "işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre şekillendirilmesi" şeklindeki önermeler, bu uygulamalar ile eğitim sisteminin geliştirilmesi bağlamında ele alınmadığı şeklinde yorumlanabilecektir. Bu durumda dikkate alınanın, hiç de rasyonel olmayan ve genç yurttaşların eğitim haklarına erişmelerini zaafa uğratan bir işyerleri beklentisi ile ekonomi-eğitim ilişkisi kurmak olduğu ileri sürülebilir. Bu gelişmenin diğer yönü ise, çalışanların daha fazla güvencesiz, ucuz işgücü desteği ile iş güvencelerinin tehdit altında kalması ve bizatihi mezun olan öğrencilerin de kendilerinden sonraki öğrencilerin stajyerliği ile işsizliklerini pekiştirmiş olacaklarıdır.

Mesleki Yeterlilik Kurumu (MYK) Ulusal Yeterlilik Sisteminin oluşturulmasına yönelik çabalarını sürdürmekte olduğu, çeşitli meslek kuruluşları, işçi ve işveren kuruluşlarının uzlaşısı ile "ulusal meslek standartlarının ve ulusal yeterliklerin" hazırlıklarının yapılmakta olduğu Taslağın saptamaları arasında yer almıştır (s.16). Bütüncül bir eğitim sistemi ve her yurttaşın nitelikli bir eğitim alma hakkını savunan herkesin, özellikle işçi sendikalarının savunması gereken bir boyut, mesleki yeterliklerin iyi bir temel eğitim üzerine inşa edilmesi gereğidir. Temel eğitim kapsamı ve süresinin sürekli gelişme ve artma eğilimi gösterdiği günümüzde, mesleki yeterliklerin, en az lise düzeyli ya da buna denk bir yetişme yoluyla kazanılacağı, sadece mesleki özelliklerle sınırlanmayan insanı geliştiren ve demokratik bir toplumla bütünleştiren nitelikte olması gereğine vurgu yapılabilir.

Taslağın değindiği bir başka eğitim-istihdam ilişkisinden hareket eden işsizlik önleme uygulaması da "aktif işgücü piyasası programları"dır. Aktif işgücü piyasası programları, iş bulma garantili ya da kısmi olarak katılımcıların maliyetlerini de üstlenen tarzlarda 1980'li yıllarda uygulamaya konmuş; ancak, istikrarlı bir işgücü niteliği artırma ya da işsizlik önleme aracı olarak geliştirilememiştir. Taslakta, çeşitli uygulama biçimleri ve projeler bazındaki devri uygulamalardan sonra 2008 yılından itibaren İşsizlik Sigortası Fonu'ndan İŞKUR'a tahsis edilen kaynakla "yapısal bir dönüşüm başlatıldığı" ifade edilmektedir. Faaliyetlerdeki artışa karşın, işsizlerin sayısındaki durum nedeniyle, bu faaliyetlerin yetersizliği de kabul edilmektedir (s. 16). Ancak, burada İŞKUR'un personel sayısındaki yetersizlik ile AB üyesi ülkelerdeki işsiz sayısı başına düşen personel sayıları karşılaştırılarak, İŞKUR'un kurumsal kapasitesinin geliştirilememesi bir açıklayıcı olarak sunulmaktadır. Ancak, illerde gerçekleştirilen İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları'nın bu konularda yapılan toplantılara beklenenin altında katılım sağladığı bir başka moral bozucu etken olarak sunulmuştur. Tarafların en az katılım sağlayanının % 72 civarında, pek çoğunun da 81 ildeki 383 toplantıdan en az % 80'ine katılım sağlaması (s. 16-17), aslında bu konudaki pek çok olumsuz göstergenin aksine, kolayca geliştirilme potansiyeli bulunan en olumlu göstergelerden biri olarak da okunabilir.

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı'nın saptamaları arasında, düzenlenen programlara ilişkin "etki analizlerinin yapılmaması ve etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulmamış olmasının" önemli bir eksiklik olduğu da yer almaktadır. Buna göre, gerçekleştirilen programların etkileri hakkında yeterli veriye dayalı bir yorum yapmak olanaklı değildir. Ancak, bu konuda daha önceki aşamaya giderek, gerçekte "piyasanın ihtiyaç duyduğu işgücü" kavramının kendisinin dikkatli bir analizinin yapılmadığı, gerçekte hangi çalışma koşulları, ücret ve gelecek olasılıkları ile bu ihtiyacın saptandığının anlaşıl-

masına ihtiyaç duyulduğu ileri sürülmelidir. Aksi takdirde, akademisyenlerin sıklıkla çeşitli araştırmalarda karşılaştığı gibi, ölçtüğümüzü iddia ettiğimiz şey ile ölçtüğümüz şey açık bir şekilde birbirinden farklı olacaktır. Bu konuda bir tutarlılık sağladığımızda, belki de işgücüne katılmaktan vazgeçen ya da aslında yeterliliği olduğu halde açık işleri kabul etme eğilimi göstermeyen yüz binlerce genci de daha iyi anlamış olabiliriz.

İşgücü yetiştirmenin önemli kaynaklarından biri kuşkusuz yaygın eğitimdir. Hayat Boyu Öğrenme (diğer deyişle Yaşam Boyu Öğrenme) adıyla anılan bu yetiştirme faaliyetleri çeşitli kaynaklarca (MEB, Üniversiteler, STK'lar ve diğer kurumlar gibi) çoğunlukla birbirinden bağımsız sürdürülmektedir. Ancak, veri olarak da merkezileşmediğinden sağlıklı bir durum saptaması yapılamadığı Taslak'ta dile getirilmektedir. Ancak, bu konudaki mevcut veriler, Avrupa Birliği ülkelerine oranla çok düşük düzeyli bir yaygın eğitim faaliyeti toplamını da açığa çıkarmaktadır (ÇSGB, 2012: 17). Aslında bu durum, sadece iş arayanlar açısından değil, yazarın gerçekleştirdiği araştırmalarda gözlediği gibi, mevcut küçük ve orta ölçekli işyerlerinde çalışanlar için de ileri sürülebilecek bir durumdur (Aksoy, 2007). Öte yandan, mevcut hayat boyu öğrenme etkinliklerinin eğitimi desteklemesi ve bireylerin kendilerini çeşitli amaçlar için geliştirmeye yönelmelerine en büyük engel de "hayat boyu öğrenme" etkinliklerinin piyasa ile bütünleşmesidir. Bu gelişme içinde, bireylerin kendilerinin öngördükleri eğitimlere kamusal bir hizmet olarak erişmelerinin ortadan kalkması ve yerine "yararlanan öder" ilkesi ile işsizlerin henüz yararlanıp yararlanmayacağı belirsiz mesleki nitelikli kurslara, programlara ödeme yapmaya zorlanmasının yerleşmesi söz konusu olmaktadır. Başka bir deyişle, işsizler ya da kendilerini daha iyi işlere hazırlamak isteyen çalışanlar müşterileştirilmişlerdir. Hayat Boyu Öğrenme etkinlikleri iş arayanların eğitim satın aldığı pazarı canlandırmış ve işsizler ya da iş arama dönemi öncesinde "o kurs senin bu kurs benim" diyerek "insan sermayelerini" güçlendirmeye çalışan öğrenciler önemli bir müşteri grubunu oluşturmuştur. Eğitim etkinliklerinin birçoğunun kamusal nitelikli-ücretsiz olmaması, istihdamın yapısından kamusal olanın daralması yanı sıra genç ve eğitimli işsizliği ile birleşerek işsizlerin umutlarının sömürülmesine de kapı aralamıştır. Yine, yüz binlerce üniversite mezunu da, aldıkları eğitimin çok altında bir niteliğe sahip sınava hazırlama programlarını kamusal nitelikli işler için ya da daha üst bir eğitim olanağı için "KPSS", "ÜDS", "KPDS", "ALES" kursları vb. adlarla dershanelerden satın almaya zorlanmaktadır. Bu kursların nitelik ve "işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılama yeterliliğini" artırdığını iddia etmek mümkün değildir. Bunlar ve diğer sınav merkezli programlarda geliştirilmesi söz konusu olan yeterlik, sınav engelinin taşıdığı zaafları bularak onu aşabilmek yönündedir. Bu arada harcanan çabayla orantısız bir şekilde elde edilen yeterliklerdeki gelişimi, katılınan

programların başarısı/kazanımı olarak belirtmek ise kursiyerlerin emek, zaman ve harcadıkları paraların onlar açısından önemini hafife almak anlamını taşıyacaktır. Oysa, burada uzun bir eğitim dönemi sonunda iş yaşamına geçiş ile birlikte yeni bir yaşam kurmaya çalışan bir kesimden ve en çok toplumsal desteğe ihtiyaç duyduğu dönemden söz etmekteyiz.

Eğitim İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi Politika Ekseni Amacı, Hedefleri ve Politikaları

Amaç

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı'nın eğitim ve istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi ekseni için belirlediği temel amaç şu şekilde ifade edilmiştir: "*Eğitim ve öğretimin işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılama yeterliliğinin artırılması ve herkes için erişilebilir hale getirilmesi amaçlanmaktadır.*" Birbiriyle ilişkili iki hareket noktasından birinin, işgücü piyasasının işveren ya da işyerlerinden gelen işgücü sayı ve niteliği taleplerine duyarlılık ve bunların karşılanması çabası, diğerinin ise eğitim ve öğretime herkesin erişebilmesini sağlayacak yaygınlıkta sunulması olduğu belirtilebilir. Bu amaca yönelik olarak Strateji Taslağı'nın ortaya koyduğu hedefler, durum analizinde ortaya konulan saptamalarla doğrudan ilişkili görünmektedir (s.17).

Hedefler

Taslağın ilgili politika ekseni için belirlenen hedeflerinin analizler ile tutarlı bir bağlam oluşturduğu ve yetersizlik ortaya konulan, başka bir deyişle kabul geliştirilen boyutlarıyla ilişkili olduğu söylenebilir. Bu bakımdan temel perspektif ve hedefler bakımından bir sadeleştirmeye gidilse de, her koşulda eğitim ile istihdam arasındaki kendiliğinden bir doğrudan ilişkiye yüklenen anlamın korunduğu görülmektedir. Metnin teorik arka planında İnsan Sermayesi Kuramının önermelerinin ve iddialarının kuşkusuz kabulü olduğunu belirtmek yanlış olmaz. Böylece, piyasanın talep edici doğasını mutlaklaştıran, bu nedenle gönderilen sinyallerin bozuk, yanıltıcı olabileceğini hesaba katmayan bir hedefler grubu oluşturulmuş olmaktadır. Örneğin, yeterlilik çerçevesi iş piyasası önceliklerine göre belirlenecek aktif işgücü piyasası ile işsizlerin, işyerlerinin olası beklentilerine hazırlanmaları için *çaba göstermeleri* ve bu yolla işgücü kurslarına katılımları sağlanmak istenmektedir. Öte yandan, "... istihdam garantili kursların toplam kurslar içindeki bütçe payı ise 2013 yılına kadar yüzde 50'ye çıkarılacaktır" hedefi, işgücü açısından anlam taşıyan, istihdamla doğrudan ilişkilendirme hedefleri arasında yer almaktadır. Ancak, doğrudan istihdam sağlamaya yönelen kurslarda dahi durumun gerçek bir istihdama karşılık geleceği tartışmalı olacaktır. Esnekleşmenin desteklendiği,

kısa süreli iş sözleşmelerinin geliştirilmesine yönelik bir ekonomik ve politik iklimin güçlendirildiği bir zamanda, bu tür "istihdam garantili" kurslar geçici ve sınırlı yararlar sağlayacaktır; ancak büyük ölçüde kalıcı bir istihdam türü olmayacaktır. Bu yararların bir boyutu ise, eğitimle ilgili olarak ortaya çıkan yeterlik artışı değil, eğitim faaliyetlerinin kendisinin bir piyasa ve ticari faaliyet oluşturması yoluyla ortaya çıkmış olacaktır. Ancak, bu durumda, kamu kaynaklarının verimli, adil kullanımına ilişkin ilkeler bakımından da bir sorgulama gereği ortaya çıkmaktadır.

Bu politika ekseninin bir diğer hedefi ise, 2005 yılında % 2,6 olan hayat boyu öğrenme etkinliklerine katılım oranının 2023 yılına kadar % 8'lere çıkarılmasıdır. Bu tür etkinliklerin istihdamda olanların çalıştıkları işyerleri tarafından sağlanması ve katılınan eğitim mesleki olduğunda, doğrudan istihdam koşullarının bir parçası olarak işyerlerince finanse edilmesi beklenmelidir. Kamu bütçesinden, mesleki olarak addedilen ve şirketler yoluyla verilen eğitimlere sağlanan desteğin kendisi, ticari bir etkinlik haline gelmekte ve aslında bir araç olması beklenen işlevin amaç yerine geçme riski ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir işlevin, yani eğitim yoluyla bilgi ve beceri artışının sağlanması ve bu kazanımların üretimde kullanılması yaklaşımı, yerini doğrudan bu beceri üretiminin kârlılığı ya da ticarileşmesine bırakmaktadır. Bu eksene ilişkin eylem planının tedbirlerinden biri olarak belirlenen "Kamu kesimi, mesleki eğitimden kademeli olarak çekilerek bu konudaki inisiyatifi yerel aktörlere ve/veya özel sektöre bırakacaktır" kararı bu dönüşümün emarelerinden biridir.

Bu denli kapsamlı, yüz binlerce insanı içeren eğitim etkinliklerinin, katılımcıların temel eğitimlerinde eksiklik olması durumunda, temel eğitimlerini sağlamaya ve bireysel ve toplumsal nitelikteki geliştirici, eleştirel, özgürleştirici bir eğitim içeriğinin sağlanmasına yönelik program düzenlemeleri yapmak da dengeli bir istihdam yönelimli eğitim sunmanın gereklerinden kabul edilmelidir. Halihazırdaki uygulamanın, bireylerin rasyonel olmayan beklentilere yönelmesi ve sanal işgücü piyasası gereksinmeleri peşinde ömürlerini harcamalarına yol açabileceği dikkate alınmalıdır.

Politikalar

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı'nın eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi konusundaki politikaları şunlardır (ÇSGB, 2012: 18):

1. Erişilebilir bir eğitim sistemi içerisinde herkese okul öncesinden başlayarak temel beceri ve yetkinlikler kazandırılacaktır.
2. Genel ve mesleki eğitimin kalitesi ve etkinliği artırılacaktır.

3. Hayat Boyu Öğrenme (HBÖ) kapsamında açık öğrenme ortamları oluşturulacak ve hayat boyu öğrenme özendirilecektir.
4. Eğitim-işgücü piyasası arasında uyum sağlanacaktır.
5. Aktif işgücü piyasası politikalarının yaygınlaştırılarak etkinliği artırılacaktır.
6. Eğitim sistemi ve aktif işgücü piyasası politikaları ile proje merkezli yenilikçik ve girişimcilik desteklenecektir.

Bu politikalar, gerek mevcut durum analizini gerekse amaç ve hedefleri belirleyen yaklaşımları da ortaya koymaktadır. Eğitim ve istihdam arasındaki bağları yönlendiren eğitim – üretim – gelir arasındaki ilişkilerdeki küresel boyutlu değişme, sadece eğitim alanlarının piyasa için uygun olanlarını analiz etmeyi değil, bütün olarak eğitimin amacı ve etkisini de sorgulamayı gerektirir. Bu tür, daha geniş ve toplumsal ilişkiler, üretim ilişkileri ve toplumsal idealler bağlamından kopuk bir "eğitim-istihdam ilişkisi politikaları" seti, özellikle genç yurttaşların dünyadaki geçici etkilerden yaşamları boyunca zarar görmelerine ve kalıcı analizler ve yönlendirmelerden uzaklaşılması ile de istikrarlı ve "insani" hedefler geliştirilememesi sonucuna yol açabilir.

Esnek istihdam biçimi ve güvencesizliğin geliştiğini kabul eden saptamalar yapan (s.18) ve İnsan Sermayesi Kuramının temel önermelerini (Aksoy vd, 2011) kabule yönelen bir politika analizi yaklaşımının, kamusal istihdam politikalarının doğrudan müdahil olmadığı ekonomilerde geçersiz olacağı öngörülebilir. Teknolojik gelişmeler, otomasyon, üretim mekânlarının transfer olanakları, sermaye transferinin kolaylaşmasına karşın emek gücü küresel akıştan aynı düzeyde yararlanamamaktadır. Yani, yabancı sermaye için hazır olması beklenen yabancı dil bilen emek gücüne, başka ülkelere göçmek istediğinde, kapılar ne yazık ki pek çok ekonomik ve toplumsal nedenle kolayca açılmamaktadır. Bu bağlamda, esneklik ve güvencesizleşme, eğitim yoluyla elde edileceğine inanılan verimlilik ve gelir artışı arasındaki bağı da koparmıştır. Ancak, bu bağın kopuşunun bilincine varılması, kısmen bazı alanlarda sürdürülen geleneksel istihdam uygulamaları ve kısmen kamusal alandaki istihdam potansiyeli ile bağlantılı olarak gecikmektedir. Bu bağın kopuşunun algılanmasına yol açıyor olabilecek nedenlerden biri de, "hayat boyu öğrenme" etkinlikleri ve diğer eğitim projelerinin daha önce sözünü ettiğimiz, dikkati çekecek büyüklükte bir "müşteri" yaratması ve "eğitim piyasası" oluşturmasıdır.

Eğitim İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi Eylem Planı (2012-2014)

İstihdam Stratejisi Taslağı'nın bir parçasını oluşturan ve 2012-2014 yıllarını içeren eğitim–istihdam ilişkisini güçlendirmeye yönelik tedbirler, sorumlu

ve işbirliği yapılacak kuruluşlar, eylemin süresi ve bazı detaylara yer verilen eylem planı gözden geçirildiğinde birkaç ana yaklaşımın öne çıktığı görülmektedir. Öncelikle olumlu bir yan olarak eğitime erişimde (bir hak olarak görülmesi gereği tartışmasına girmeden) sorun yaşayan özel gruplara (kız çocukları, engelli çocuklar, coğrafi konum veya sosyo-ekonomik açıdan olumsuz koşullarda yaşayan çocuklar) odaklanılacağı ve bu grupların eğitime erişim ve devamının önündeki engellerin kaldırılacağı belirtilmiştir. Bir diğer olumlu yaklaşımın da okul öncesi eğitimde yaygınlaştırma çalışmalarının geliştirilerek sürdürüleceğinin belirtilmesidir. Eylem planı içinde yer alan zorunlu eğitimin okul öncesi eğitimi de kapsayacak şekilde genişletileceği ve temel, orta ve yükseköğretimdeki okullaşma oranlarının yükseltileceği, mesleki eğitim ve yaygın eğitim arasında bireylere yatay ve dikey hareketlilik fırsatları sağlanacağına ilişkin hükümler, olumlu yöndeki eğilimler olarak saptanabilir. Temel eğitim düzeylerine ilişkin bu yapısal kapsayıcılık önermeleri, içerik olarak daha önce üzerinde durulan piyasa merkezli, esnek çalışmayı özendiren ve geliştirmeye yönelen, eğitim programlarının merkezini işyerlerinin gereksinimleri ile ilişkilendirmeyi öngören bir eylem planı ile bütünleştiğinde, içerik bakımından sorunlu bir yapıyı da gündeme getirmiş olmaktadır. Bu anlamda, gerek planın temel politikalarında gerekse uygulama hedeflerinde yer alan yaklaşım, kamunun istihdama doğrudan müdahalesini içermeyen, işgücü piyasası içinde işyerlerinin beklentilerini karşılama yoluyla sağlanacak bir istihdam artışına odaklanmaktır. Bu bağlamı destekleyecek türden ek müdahaleler arasında ise, durum saptama analizlerinde yetersizliklerine değinilen hayat boyu öğrenme alanının geliştirilmesi, uzaktan öğrenme teknolojilerinin daha aktif kullanımı, iş piyasası önceliklerine göre belirlenecek ulusal meslek standartları ve aktif işgücü piyasası programları ile örgün ve yaygın olarak planlanan girişimcilik eğitimleri yer almaktadır.

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı'nın, mesleki eğitim alanına ilişkin eylem planı dışında diğer kesimlere ilişkin eylem planları da eğitim sisteminin yapı ve program bakımından düzenlenmesini ya da eğitim sisteminin işbirliğini gerektiren kararları içermektedir. Örneğin, finansal sektörün geliştirilmesi eylem planında, yükseköğretim kurumları programlarının sektörün işgücü ihtiyacının karşılanması amacına dönük düzenlenmesinin söz konusu olacağı belirtilmektedir.

Finansal sektör eylem planı içinde yer alan engellilerin istihdamına dönük mesleki eğitim verilmesi planı, aynı zamanda diğer ekonomik düzenleme ve kamusal istihdam yaklaşımları olmadığı sürece geçicilikten kurtulamayacak, sanal umut kaynağı olarak engellilere yeni bir engel oluşturabilecektir. Bu konudaki işbirliği kuruluşunun doğrudan istihdam yaratan kararlar alabilen

kamusal üretim ve hizmet kuruluşları ya da toplumsal gereksinimlere yönelik istihdam yaratabilecek kurumlar ile genişletilmesi etkili sonuçlar yaratabilirdi.

Metodolojik olarak daha kapsamlı bir yaklaşımın daha yüksek düzeyde etki yaratacağı kuşkusuzdur. Ancak, buradaki yaklaşımda da, eğitim sisteminin ekonomi, dahası piyasa merkezli düzenlenmesinin yaratacağı sorunlar ve yükseköğretimin evrensel değer ve ilkelerinin zedelenmesi sorunu, üniversite eğitimi almak isteyen bireyler ve toplumun ekonomik olmayan amaçları göz ardı edilmiş olmaktadır.

Demokratik bir toplumun geliştirilmesi ve sürdürülmesi için büyük önem taşıyan eğitim sisteminin, toplumsal sorunlar ve ortak geleceğimiz için ne anlama geldiği bilinmeksizin, hangi temel toplumsal yarar için kararlar aldıkları piyasa kurumlarının, şirketlerin belirsiz ve çoğu kez çelişkili ve istikrarsız yönelimlere sahip sinyalleri ya da taleplerine göre düzenlemek, nitelikli bir eğitimin sağlayacağı potansiyel ekonomik olanaklar dışında, eğitim hakkının değeri ile ilişkili olarak da rasyonel görülmemesi gerekir. Bu durum ancak, uzun süredir ülkemizi de saran, küresel ekonomi kurumları ve şirketlerinin her alanda sorunsuz faaliyet göstermelerine yol açacak düzenlemeleri dayatan neo-liberal politikaların bir türevi ve çeşitli yanılsamalara bağlı olarak kendini sürdürmektedir. Oysa, bu politikalar sosyal alanda güçlü ve bireyler ve toplum açısından geliştirici bir ufuk ortaya koymadığı gibi, devri olarak da derin ve yapısal krizler ile boğuşmak zorunda kalmakta, bu durumu aşmak için de yıllar boyunca toplumun ortaya koyduğu ortak birikimleri, özel şirketleri ve bankaları, finans kuruluşlarını kurtarma amacıyla, kolayca tüketmektedir (Durmuş, 2009). Bununla ortaya çıkan yeni yoksunluklar da, hiçbir şey olmamış gibi piyasa beklentileri ile giderilmeye çalışılmaktadır. Oysa, eğitim daha güvenli ve ortak bir geleceğe yönelen yurttaşların ve giderek tüm insanlığın ve dünyanın bir bütün olarak dayanışmacı ufkunu dikkate alan bir yaklaşım sunmalıdır. Bir başka deyişle, eğitim yoluyla bireylere, geçim faaliyetlerine katılmanın gerektirdiği bilgi ve becerileri kazandırırken, diğer demokratik bir toplumun bileşeni olma ve bir insan olarak kendini gerçekleştirme amaçlarını da diğer öznelerle birlikte başarması için desteklenmelidir. Mesleki eğitimin akademik temel eğitim temelinde yükselmesi gerekliliğine dayanmayan istihdama yönelik mesleki eğitim yaklaşımları; ancak belli koşullar altında ve sürekli artan kamusal finansman destekleriyle ve kendisi ticarileşen ve piyasaya dönüşen bir alan olarak var olma sorunu ile karşı karşıya kalabilir. Oysa, gerçekten istihdama etkisi olduğu iddia edilen bir eğitim düzenlemesinin ve programının, bireyin üretici yeterliklerinin geliştirilmesi ile verimlilik sağlaması ve bu yolla da bireyin gelir ve refahını artırmaya katkıda bulunması beklenir. Bu noktada, istihdam ve eğitim arasındaki ilişkinin belirleyici değişkenlerinden biri, çalış-

ma koşulları, ücret düzeyleri gibi eğitimli- eğitimsiz tüm yurttaşların istihdama katıldıklarında elde ettiklerinin gözden geçirilmesini gerektirir. İstihdam Stratejisi Taslağı'nda çeşitli nedenlerle belirtildiği gibi, çalışma koşullarının güvencesizleştiği, esnekleştiği, iş bulmanın da giderek zorlaştığı bir ortamda ücretlerin de giderek azalması ve yeni-liberal politikaların güç kazanması ile sürekli hak kayıplarının yaşanması, çalışanların da her geçen yıl (gün değilse) yoksullaşması nedeniyle, eğitim yoluyla iş piyasasının beklentilerini karşılama iddiası gerçekçi değildir. Bu programlar sadece, işyerleri bir ticari etkinlik olarak gördükleri, kârlılık sağladıkları sürece işletilebilecek, böyle görülmediğinde de işyerlerinin kendileri için tek yol gösterici olarak benimsedikleri "kârlılık"ın peşinde yeni "girişimlere" yelken açmak üzere terk edileceklerdir.

SONUÇ

Her türlü temel verilerin piyasalaştırma, esnekleşme, küresel sermayenin beklenti ve yönlendirmelerine göre çalışmak durumunda olan bir işyerleri topluluğunun taleplerini okuma yoluyla ortaya koyulacak politika ve planların, yerel düzeyde istenen sonucu vermesi olası değildir. Bu nedenle, bazı alanlarda küresel gelişmeleri dikkate almak ve uygun tepkiler geliştirmek yoluna gidilse dahi, bunların asıl olarak yurttaşların eğitimi de içeren temel hak ve özgürlüklerini geliştirme amacıyla ve demokratik katılımı ve gelişmeyi de güçlendiren bir referans çerçevesi ile ele alınması beklenir.

Eğitim ve istihdam arasındaki ilişkilerin, diğer alanlardaki gibi kısa zamanlı ve doğrudan görünen sonuçları olmayabileceğinden hareketle, nitelikli, bireylerin hak ve özgürlüklerini destekleyen bir temel eğitim üzerine kurgulanan bir meslek eğitimi yönelimi güçlendirilmelidir. Bu bağlamda, mesleki eğitim alanının kamusal finansmana dayalı projeler ile kurgusunun ve hayat boyu öğrenme projelerinin kendisinin bir piyasa yaratma özelliğinden daha çok, toplumsal yarar ve bireylerin üretken becerilerini de güçlendiren, ancak bununla sınırlı olmayan bir kapsamda ele alan politikaların güçlendirilmesi sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

Aksoy, H. H. (2003) "Uluslararası Karşılaştırma Ölçütlerinin Kullanımı ve Türkiye". **Eğitim Bilim ve Toplum.** Cilt 1. No. 1, 51-60.

Aksoy, H. H. (2007) "Yeni Ekonomi Düzeninde Kariyer ve Eğitim: Ankara OSTİM Organize Sanayi İşyerlerinde Gerçekleştirilen Bir Araştırma", **Kuram ve Uygulamada Eğitim Bilimleri,** 7 (3), 1047-1084.

Aksoy, H. H. (2011) Yoksullar İçin Mesleki Ortaöğretimin Çatışmacı Bir Yorumu, **TES-İŞ Dergisi,** Haziran 2011, 91-100.

Aksoy, H. H.; Özden, H. Ö.; Çankaya, D. ve Karakul A. K. (2011) Eğitimde Nitelik: Eğitim Ekonomisi Kuramlarının Eğitimin Niteliğine İlişkin Kurgusunun Eleştirel Analizi", **Eğitim Bilim Toplum,** Cilt 33, Sayı 33, 60-99.

ÇSGB (Şubat, 2012) **Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023)**, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

Durmuş, M. (2009) **Kapitalizmin Krizi. 2008 Krizinin Eleştirel Bir Çözümlemesi**, Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.

Sennett, R. (2002) **Karakter Aşınması Yeni Kapitalizmde İşin Kişilik Üzerindeki Etkileri** (çev. B. Yıldırım), İstanbul: Ayrıntı Yayınevi.

Sennett, R. (2009) **Yeni Kapitalizmin Kültürü** (çev. A. Onacak), İstanbul: Ayrıntı Yayınevi.

UNESCO (2011) **Global Education Digest 2011 Comparing Education Statistics Acros the World**, UNESCO Institute for Statistics: Montreal, Quebec, Canada.

YÖK (2007) **Uluslararası Mesleki ve Teknik Eğitim Konferansı**, 15-16 Ocak 2007, Ankara.

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağında İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisi

Recep Kapar*

Giriş

Türkiye'de ulusal istihdam stratejisi oluşturulmasına yönelik çalışmalar 2012 Şubat ayı ile yeni bir evreye girmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, bu tarihte *"Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012–2023)"* ve *"Ulusal İstihdam Stratejisi 2012–2014 Eylem Planı Taslağı"* başlığını taşıyan metinleri kamuoyuna yansımıştır.

"Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012–2023)" dört bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölümde, işgücü piyasası ve istihdama ilişkin durum tespiti yapılmakta; ikinci bölümde, stratejinin esas aldığı eksenler ve bu eksenlere ilişkin yürütülecek politikalar ile amaçları açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde, turizm, inşaat, tarım, bilişim, tekstil ve finans sektörlerine ilişkin stratejiler belirlenmekte; sonuncu bölümde ise, stratejinin izleme ve değerlendirme süreci yer almaktadır.

Kamuoyunda ve bilim çevrelerinde yürütülen strateji taslağına dair tartışmalara bakıldığında, kıdem tazminatı, iş/istihdam güvencesi, esnek çalışma biçimleri gibi çalışma ilişkisinin düzenlenmesi ve yürütümüne ilişkin konuların öne çıktığı, sosyal koruma bağlamının ise bütünüyle ihmal edildiği görülmektedir. Ancak, söz konusu Taslak'ta sosyal politika öncelikleri ve evrensel insan hak ve özgürlükleri temelinde eleştirel olarak incelenmesi zorunlu olan sosyal koruma ile ilgili önemli konular bulunmaktadır.

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı'nın (UİST) ikinci bölümünde belirtilen dört eksenden birisi *"istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi"* başlığını taşımaktadır. Taslak belgede, bu başlık altında değinilen sorunlar ve çözüm önerileri incelendiğinde, sosyal korumanın sadece sosyal yardımlar ile sınırlandığı görülmektedir. Ancak, sosyal koruma yalnızca sosyal yardımlar ile sınırlı bir kavram değildir. Sosyal korumanın sosyal yardımları aşan bir niteliği vardır. Sosyal koruma sosyal yardımlar yanında, sosyal sigorta gibi diğer sosyal güvenlik uygulamalarını, işgücü piyasası ve istihdam politikalarını kapsar. Bu

* Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

gerçeğe rağmen, UİST'de sosyal sigorta gibi diğer sosyal güvenlik programlarına, işgücü piyasası ve istihdam politikalarına sosyal koruma başlığı altında yer verilmemektedir.

Sosyal sigorta ve istihdam politikaları gibi birçok sosyal koruma konusu, UİST'de sosyal koruma başlığının dışındaki diğer eksenlere ait başlıklar altında sınırlı bir biçimde ele alınmaktadır. Buna göre taslakta, "istihdam-***sosyal koruma*** ilişkisinin güçlendirilmesi" başlığının gerçekte "istihdam-***sosyal yardım*** ilişkisinin güçlendirilmesi" olması gerekmektedir.

Bu makalede, ağırlıklı olarak, UİST'de *"istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi"* başlığı altında ele alınan konular incelenecektir. Ayrıca, "İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi" yanında, diğer "eğitim", "güvenceli esneklik" ve "özel gruplar" başlıkları altında sosyal korumaya ilişkin bazı unsurlara da yer verildiği görülmektedir. Makalede sosyal koruma ile ilintili bu unsurlar da kısaca değerlendirilecektir.

I. Güvence ve Esnekliğin Sağlanması

UİST'nin eksenlerinden biri olarak belirtilen "güvenceli esneklik" kısmında sosyal koruma amacına ve politikalarına gönderme yapılmaktadır. Taslakta, güvenceli esneklik modelinin *"tam anlamıyla sağlanabilmesi için sosyal diyalog mekanizmalarının iyi işletilmesi önem taşımaktadır"* ifadesine yer verilmiştir (ÇSGB, 2012a: 19). Ancak, UİST'nin sosyal diyaloga yaslanmaksızın hazırlandığı, bu nedenle özellikle çalışan örgütlerinden eleştiri aldığı bilinmektedir. UİST'nin vurguladığı sosyal diyalog mekanizması Türkiye'de genel olarak işlevsizdir. Öte yandan, Türkiye'de sosyal diyaloğun en yetersiz ve geri olduğu alanların başında sosyal koruma gelmektedir. Bu durum bile başlı başına Strateji Taslağı'nın dayandığını ileri sürdüğü "güvenceli esneklik" modelinin daha ilk başta başarısız olduğunu kanıtlamada yeterlidir.

İşgücü piyasasının işleyişinde esneklik, hukuk kuraları ile zorunlu hale getirilen yükümlülüklerin ve üstlenilen maliyetlerin azaltılması olarak kabul edilebilir. Bu anlamda, esneklik sadece işverenlere yönelik bir seçenek değildir. İşgücü piyasasının diğer tarafı olan çalışanların da esneklik tercihleri bulunmaktadır. Ancak Strateji Taslağı, esasen işverenler üzerindeki kısıt ile yükümlülüklerin azaltılmasını veya kaldırılmasını esneklik olarak ele almakta, çalışanların esneklik tercihlerini görmezlikten gelmektedir. Güvenceli esnekliğin model alındığı ülkelerde, sosyal diyalog ve uzlaşma mekanizması içinde sadece işverenlerin değil, çalışanların sınırlı da olsa belirli esneklik tercihlerinin bir hak olarak yaşama geçirildiği görülmektedir.

Diğer yandan, işgücü piyasasında sağlanan her güvence bir yükümlülük ve maliyet doğurmaktadır. Güvenceli esneklik modelini esas aldığını belirten

UİST, işveren tercihlerini yansıtan esneklik karşısında sağlanacak güvencenin doğuracağı maliyetleri işverene yüklemekten kaçınmaktadır. Taslak, güvencenin yükümlülüklerini ve maliyetlerini öncelikle çalışanın kendi sorumluluğu olarak ele almakta, ikincil yollardan dolaylı kanallarla sosyal sigorta ve sosyal yardım sistemine yüklemektedir.

Bu anlamda, UİST'nin yaslandığı "güvenceli esneklik" modelinin, ileri sürüldüğü gibi bir kısım Avrupa ülkesinde uygulanan "flexicurity" modeli ile ilişkisi ve benzerliği yoktur. Taslağın öngördüğü güvenceli esneklik, işgücü piyasası işleyişinin bütünüyle işverenin pazarlık gücüne bırakıldığı ve bu işleyişin güvence altına alındığı bir modeldir (Bu konuda bkz.: Özveri, 2012). Buna göre taslak, enformel istihdamın kurumsallaştırılmasına değil, kurumsal ekonomin enformelleşmesine yol açacaktır.

"Flexicurity" modelinin farklı biçimlerde ve içeriklerde yaşama geçirildiği ülkelere bakıldığında, sosyal diyalog ve uzlaşma mekanizması içerisinde çalışanların ve sendikaların işverenlerin talep ettikleri esneklik seçeneklerini kabul ettikleri görülmektedir. Ancak, çalışanların ve sendikaların bu "rızası" karşılığında, çalışanların esneklik seçeneklerinin tanınması, iş hukuku ve sosyal sigorta düzenlemelerinde özel koruyucu önlemler alınması, esnek-standart işlerde çalışanlar arasında ayrımcılık yasaklarının genişletilmesi, esnek işlerde çalışanların toplu iş ilişkileri yoluyla çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi gibi konularda işverenler taviz vermekte ve sorumluluk yüklenmektedir. Strateji Taslağı'nda, esneklik tercihleri işveren çıkarları yönünde yapılırken, çalışanların tercihleri ve çıkarları yok sayılmaktadır. Taslağın öngördüğü modelin "flexicurity" ile ilgisi bulunmaması nedeniyle burada ayrıntılı biri "flexicurity" değerlendirmesi yapılmayacaktır. Kanımızca Strateji'nin toplumda politik olarak kabulünü ve meşruluğunu daha kolay sağlamak için olumlu anlamlar yüklenebileceği düşünülen "güvenceli esneklik" kavramı seçilmiştir.

Sosyal güvenliğin esneklik-güvence dengesinin sağlanmasında önemli bir politik bileşen olduğu belirtilmektedir. Esnek, eğreti, güvencesiz ve enformel işlerde istihdam edilenlerin sosyal güvenliği sadece kayıt altına alma, bir başka deyişle katkı (prim) toplama sorunu olarak ele alınmaktadır. Bilindiği üzere kayıt altına alınmak sosyal sigortaların sağladığı güvencelerden yararlanmak anlamına gelmemektedir. Taslak, hali hazırda uygulanan sosyal güvenlik düzenlemelerinin esnek işlerde çalışanlara güvence sağlamada yeterli olmadığını söylemektedir. Ancak, "emeklilik yaşının düşürülmesi", "prim ödeme süresinin azaltılması", "ödenen prim ile sağlanan koruma arasında doğrudan güçlü bir bağ kurulmaması" gibi esnek işlerde çalışanları koruyacak önlemlerin yaşama geçirilmesi öngörülmemektedir. Esnek işlerde çalışanların sosyal sigorta sistemi içinde karşılaştıkları dezavantajlı durumun önüne nasıl geçileceği belirtilmemektedir.

II. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Sosyal korumanın bir unsuru olan aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) "istihdam-eğitim" ekseni içinde ele alınmıştır. Strateji Taslağı'nda düşük işgücüne katılma ile sınırlı istihdam düzeyi ve yüksek işsizlik sorunlarının çözümünü sağlayacak, yapısal dönüşümü gerçekleştirecek önde gelen araçlardan birisi AİPP olarak kabul edilmektedir.

AİPP günümüzde sosyal korumanın önemli görülen; ancak tartışılan araçlarından biridir (Ayrıntı için bkz.: Barbier, 2010). AİPP'nin önemli bir kısmı yoksulluk, istihdam ve işsizlik sorunlarının nedenini işgücü sunumu olarak gören bir yaklaşımdan esin alınarak uygulanmaktadır. Sunum yanlı AİPP istihdam alanı yaratmaktan çok, "çalışanların mesleki vasıflarını" veya "iş arama davranışlarını" geliştirmeye yönelmektedir (Meager-Evans, 1998; Kapar, 2006a).

AİPP, işgücü piyasası politikalarında köklü bir değişimi simgeler. Toplumsal nitelikli tam istihdam amacı terk edilirken, bireysel nitelikli "tam istihdam edilebilirlik" yaklaşımına geçilmektedir. Bağlı olarak da "hak" yerine "karşılıklı yükümlülük" getirilmektedir. Çünkü bu yaklaşıma göre, işsizlik ve sosyal yardımlara bağımlılık bireysel yetersizlik ve tercihlerden kaynaklanmaktadır. Sosyal sigorta, işsizlik sigortası ile sosyal yardımlar pasif önlemler olarak eleştirilir, bu önlemlerin bağımlılık yarattığı, çalışma etiğini zayıflattığı ve ahlaki yapıyı bozduğu ileri sürülür (Cowling-Mitchell, 2002: 9–10). Birey, işgücü piyasasına uyum sağlayamadığı için dışlanır, işgücüne katılmaz veya işsiz kalır varsayımından hareketle, bireyin işgücü piyasasına uyumunun sağlanması anlamına gelen "istihdam edilebilirlik" vurgusu yapılır. İşsizlik ve yoksulluğun bireysel olduğu kadar, ekonomik ve sosyal unsurlardan kaynaklandığı bu yaklaşım tarafından ihmal edilir. Strateji Taslağı, istihdam ve işsizlik sorunlarını ekonomik ve sosyal unsurlardan ayrık tutan, bireysel bir sorun olarak kabul eden ve aktif politikalar aracılığıyla bireysel olarak çözüleceğini öngören bir yaklaşıma sahiptir.

Taslağın öngördüğünün aksine, AİPP ve özellikle işgücü piyasasını sunum yanlı düzenleyen aktif politikalar ile işsizliği önlemek olanaklı değildir. Aktif hale getirme yaklaşımı, işgücü içerisinde işsizliğin yeniden dağıtılmasına yol açar. Bu önlemler, istihdam güvencesizliğinin artması, geçici ve yatıştırıcı nitelikte çözümlerin üretilmesi, net istihdam artışının sağlanmaması, işsizler arasında işlerin el değiştirmesi gibi olumsuz sonuçlar doğurur. İşgücü piyasasındaki istikrarsızlık, yapısal sorunlar, yoksulluk ve gerçek refah bağımlılığı AİPP ile çözülemez (Cowling-Mitchell, 2002: 15).

Dünyada işgücü piyasasına katılmayanları ve işsizleri aktif hale getirme amacı güden stratejilerin aktif olmama ve işsizlik gibi işgücü piyasası sorunları karşısında her derde deva ve hızlı bir çözüm yolu olmadığına ilişkin farkındalık artmaktadır. Aynı zamanda ileri sürüldüğü veya beklenildiğinin aksine, AİPP sosyal yardım veya refah harcamalarında bir azalmaya da yol açmamaktadır (Konle-Seidl-Eichhorst, 2008: 440). AİPP'nin başarısı veya başarısızlığının aktif programın unsurlarından, planlanmasından ve yürütümünden çok, makro ekonomik politikalara, yapıya ve performansa bağlı olduğu belirtilmektedir (Dostal, 2008: 36). Aktif politikaların ekonomiyi canlandırdığı ve yeni işler yarattığına yönelik güçlü bulgular yoktur. AİPP net bir istihdam yaratmazken, işsizliğin yükünü, programa katılan işsizlerden, programa katılmayan veya katılamayan işsizlere doğru kaydırdığı belirtilmektedir. AİPP ile istihdam edilebilirlik alanında sağlanan gelişmeler ise çoğunlukla geçicidir ve uzun süreli işsizler ile gençler üzerinde etkili değildir (Scott, 1995: 7–8).

Türkiye'de son yıllarda AİPP bir kazanım olarak değerlendirilmekle ve önemli kaynaklar ayrılmaya başlanmakla birlikte, bu politikalara yapılan yüksek harcamalar karşılığında kısa ve uzun dönemde istihdam edilmede ve işgücü piyasasında sağlanan başarımlar bilinmemektedir. AİPP'nin yaygın olduğu ülkelerden elde edilen verilere bakıldığında, bu politikaların işsizlikten en çok ve uzun süre etkilenen grupları korumada yetersiz kaldıkları görülmektedir. Diğer yandan, AİPP'nin birçoğunun kısa dönemli etkili ve başarılı olarak kabul edilen sonuçlarının aksine, uzun dönemli sonuçlarının sanıldığı kadar etkili ve başarılı olmadığı söylenmektedir (Barbier, 2010).

Hali hazırda Türkiye'de AİPP'nin işsizlere, güvenceli, insan onurunu koruyan bir iş arama süreci, çalışma ve yaşam koşulları sunmak yerine, özel sektöre kamu kaynaklarının aktarılmasına dönük bir işlev üstendiği açıktır. Buna göre, Türkiye'de işsizlik sigortasının, İŞKUR'un ve kamunun kaynaklarından yararlanan AİPP'ye katılan işverenler, proje taşeronları, proje ekipleri, özel eğitim kurumları ve eğitmenlerden oluşan bir sosyo-ekonomik grup oluşmaktadır. Ayrılan kamusal kaynaklara ve yapılan vurgulara rağmen, Türkiye'de uygulanan aktif programlara katılan işsizlerin istihdam edilebilirlikleri, işgücü piyasası statüleri, istihdam ve meslekleri ile gelirlerinin nasıl etkilendiği hakkında bir bilgi bulunmamaktadır.

AİPP'nin bazı biçimlerinin belirli dönemlerde kimi işsiz gruplar bağlamında sınırlı düzeyde başarılı olduğu bir gerçektir. Ancak, işgücüne katılma ve istihdam oranının düşük, işsizliğin, enformelleşmenin ve eğretileşmenin yüksek olduğu, köklü yapısal sorunları olan Türkiye işgücü piyasasının, AİPP yoluyla dönüşeceğini ummak gerçeklikten uzaktır. Gerçekten de farklı ülkelerde yapılan birçok çalışma, AİPP'nin ekonomik ve sosyal bakımdan en zayıf ve incinebilir durumda olanları veya istihdam edilmesi güç olan grupları işgücü

piyasası ile bütünleştirmede uygun araçlar olmadığını göstermektedir. Diğer yandan, düşük ücretli ve geçici işlerde çalışanların -hatta daha iyi ücretli ve istikrarlı işlerde çalışanların bile- önemli bir kısmı, işlerinde ve mesleklerinde gelişim göstermede güçlükler yaşamakta, çalışma yaşamları sık sık kesintiye uğrayabilmektedir (Konle-Seidl-Eichhorst, 2008: 440).

AİPP'lere yapılan harcamalar uzun bir süredir eleştiri almaktadır. Bu programların sonuçlarının incelenmesi, belirlenmesi ve değerlendirilmesi yöntemleri çeşitli sorunlar ve yetersizlikler içermektedir (Barbier, 2010). Birçok geniş kapsamlı programın 1990'lı yıllarda sadece AİPP'ye olan "inanç" temelinde uygulandığı söylenmektedir. Zaman içersinde AİPP'nin sonuçlarına dair elde edilen bilgiler karmaşık ve belirsizdir. AİPP'nin kuramsal çerçevesi ile uygulamada elde edilen sonuçları arasında önemli farklılıkların olduğu görülebilmektedir (Scott: 1995).

Aktif hale getirme stratejisi, işgücü piyasasında esnekliğin arttırılmasına yönelik işlev üstlenmektedir. Gerçekten de Almanya ve Fransa'ya bakıldığında aktif hale getirme politikalarının **geçici, aşırı kısmi süreli işlerde, kendi hesabına, teşvike dayalı belirli süreli istihdam sözleşmesine bağlı, düşük ücretli işlerde** çalışma gibi eğreti çalışma biçimlerini kapsadığı görülmektedir (Konle-Seidl-Eichhorst; 2008: 434).

Sosyal koruma alanına egemen olan bu yaklaşımın önceliği, işsizlerin sosyal yardım veya işsizlik sigortası ödemeleri ile desteklenmesi ve korunması değildir. AİPP çerçevesinde, işsizleri istihdam etmeleri karşılığında işverenlere ödenen ücret ve istihdam teşvikleri öne çıkar. Diğer yandan, düşük ücretli, eğreti işlerde çalışmayı kabul etmeleri karşılığında işsizlere ödenen destekler aktif hale getirme stratejisinin bir başka önemli unsurudur. Ayrıca aktif hale getirme politikaları yalnızca işsizlere yönelik uygulanan politikalar ile sınırlı değildir. Bu politikalar, işgücü piyasasına katılmayan, ekonomik olarak aktif kabul edilmeyen bireylerin işgücü piyasasına katılması ve işgücü sunumlarını arttırması amacını da gütmektedir. Öte yandan işgücü piyasasından erken çıkışların önü de alınmaya çalışılmaktadır (Konle-Seidl-Eichhorst; 2008: 439). Yeterli ve uygun istihdamın yaratılamadığı dönemlerde, AİPP yoluyla işgücü sunumunun arttırılması, sosyal yardım ve işsizlik ödemesi karşılığında işsizleri ve yoksulları herhangi bir işe girme yönünde getirilen yükümlülükler ve zorlamalar çalışanların karşılaştığı güvencesizlikleri ve işgücü piyasasındaki eğretileşmeyi pekiştirecektir. Bir başka deyişle, işgücü isteminde önemli bir artış olmazken, işgücü sunumundaki artış çalışanlar arasındaki bir işe girmek için gerçekleşen rekabetin yoğunlaşmasıyla sonuçlanır. Çalışanlar arasında yoğunlaşan rekabet, işgücü piyasasında ve çalışma ilişkisi yürütümünde işverenlerin sahip olduğu pazarlık gücünün artmasına yol açar.

III. Özel Politika Gerektiren Gruplar

UİST'de özel politika gerektiren gruplara ilişkin bir eksen bulunmaktadır. Ancak bu eksende, ekonomik ve sosyal yönden zayıf olan grupların sosyal korumalarının sağlanması konusunda bir strateji belgesinde yer alması gereken hususların önemli bir kısmına yer verilmemiştir. Özel politika gerektiren gruplar hakkında durum tespiti yapılmaya çalışılmış ve ulaşılacak amaçlar sıralanmıştır. Bu bölümde, sorunların çözümü ve belirtilen amaçlara ulaşmak için izlenecek politikaları belirleyen bir yaklaşım yoktur. Amaçlara hangi araç ve yöntemlerle ulaşılacağı belirsiz bırakılmıştır.

Özel politika gerektiren gruplar için herhangi bir sosyal koruma veya sosyal güvenlik stratejisi bulunmamaktadır. Kadınlara yüklenmiş bakım hizmetlerine ilişkin "kurumsal desteklerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması" amacı belirtilmekle birlikte, belirtilen mekanizmanın nasıl olacağı ortaya konulmamıştır (ÇSGB, 2012a: 25–27).

IV. İstihdam-Sosyal Yardım İlişkisinin Güçlendirilmesi

OECD ve Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde son 25–30 yılda yaygın bir eğilim olarak beliren ***"istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi"*** yaklaşımının, stratejinin dört ekseninden biri olduğu görülmektedir. Ancak, makalenin girişinde belirtildiği gibi, UİST'de sosyal koruma, sadece sosyal yardımlarla sınırlı bir konu olarak ele alınmaktadır. Sosyal korumayı sadece sosyal yardımlarla sınırlı biçimde ele almanın, OECD ve AB ülkelerinin aksine, gelişmemiş veya yoksul ülkelere egemen olan bir yaklaşım olduğu bilinmelidir.

A. Sosyal Yardımlara İlişkin Durum

Strateji Taslağı'nda, Türkiye'de sosyal yardımların durumuna ve yardım sisteminin sorunlarına ilişkin bir dizi belirleme yapılmaktadır (ÇSGB, 2012a: 28–29):

- İşgücüne katılımın düşük ve enformel istihdamın yüksek olması nedeniyle sosyal sigorta kapsamı dardır. Bu nedenle sosyal yardımlara olan gereksinim büyüktür.
- Uzun süreli işsizler ile işsizlik riski yüksek olanlar bakımından sosyal koruma açığı önemli düzeydedir.
- Tarım ekonomisin yapısal özellikleri dolayısıyla kırsal kesim, güvencesizlik, yoksulluk, işsizlik, uygun olmayan istihdamın yaygın olduğu alandır.
- İşsizlik sigortası uygulaması koruma sağlamada yetersizdir.

- İşsizlik sigortası dışında kalan işsizleri koruyacak işsizlik yardımları yetersizdir.
- Sosyal yardım istihdam bağlantısının güçlendirilmesi için çalışmalar yapılmıştır; ancak bu bağlantının geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi için girişimlere ihtiyaç vardır.
- Sosyal yardım alanında kurumlar arasında iletişim ve işbirliği eksiktir.
- Sosyal yardımlara erişmede nesnel ölçütler bulunmamaktadır. Gerçek ihtiyaç sahiplerine etkin ve yeterli hizmet sunumu yapılamaktadır. Kaynaklar etkin ve verimli kullanılmamaktadır.
- Türkiye'de sosyal harcamaların düzeyi oldukça düşüktür. Sosyal harcamaların yoksulluğu azaltma etkisi beklenen düzeyde değildir.
- Sosyal yardım harcamaları son yıllarda artmasına rağmen, AB ortalamasının gerisindedir.

Strateji Taslağı'nın genelinde, Türkiye'deki işgücü piyasasının yapısal sorunlarının **varlığına** ilişkin bazı yerinde tespitler bulunmaktadır. Ancak, sorunun varlığına dair yapılan her tespitin ardından, bu sorunun çözümü için ileri sürülen stratejik yaklaşımlar sorunları çözmekten uzaktır. Bu anlamda sorunların varlığının ve öneminin kabul edilmiş olması, onların çözümü yönünde bir politik iradenin oluştuğu anlamına gelmemektedir. Aksine stratejinin öngördüğü politikaların yaşama geçirilmesi, hali hazırdaki sorunları ağırlaştırırken, birçok yeni sorunun da doğmasına yol açacak niteliktedir.

Taslağın geneline egemen olan bu yaklaşım, sosyal yardım ile ilgili kısımda da geçerliliğini korumaktadır. Taslak'ta, sosyal yardımların durumuna ve içerdikleri sorunlara ilişkin bazı önemli tespitler yapılmıştır. Ancak, sosyal yardımların geliştirilmesi ve sorunların çözülmesine ilişkin geliştirilen amaçlar ve stratejiler sosyal haklar, sosyal adalet ve sosyal bütünleşme bakımdan ciddi sorunlar ve yetersizlikler içermektedir.

B. Sosyal Yardımlara İlişkin Stratejinin Amaçları ve Politikalar

Taslak, sosyal koruma alanında aşağıdaki unsurları içeren bir sistemin kurulmasını temel amaç olarak belirlemiştir. Temel amacın unsurları (ÇSGB, 2012a: 29),

- Ekonomik, sosyal ve mali politikalarla uyumlu,
- Toplumun tümünü kapsayan,
- Bireyleri yardımlara bağımlı hale getirmeyen,
- Çalışmayı teşvik eden,

- Etkin ve bütüncül bir sosyal koruma sistemi oluşturmak olarak sıralanmaktadır.

Diğer yandan, yıllara göre bazı niceliksel amaçlar da belirlenmiştir (ÇSGB, 2012a: 29–30). Buna göre, 2023 yılında,

- İşsizlerin % 25'i işsizlik ödeneğinden yararlanması,
- Yoksulluk oranının % 10'un altına düşürülmesi,
- Sosyal yardım harcamalarının GSYH'nın yüzde 3'üne ulaşması,
- Sosyal yardım alanların çalışabilir durumda olanlarının tamamına iş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilmesi,
- Sosyal yardım alanların çalışabilir durumda olanlarının % 25'inin işe yerleştirilmesi öngörülmektedir.

2023 yılına göre daha kısa süre içerisinde gerçekleşmesi öngörülmüş başkaca amaçlar da bulunmaktadır. Bunlar,

- 2015 yılında işsizlik ödeneği alanlar içinde işsiz kaldıkları tarihten itibaren bir yıl içinde işe yerleştirilenlerin oranının yüzde 40'a yükselmesi,
- 2012 yılı sonuna kadar sosyal yardım alanların çalışabilir durumda olanlarının tamamının İŞKUR'a kaydının yapılması biçiminde belirlenmiştir.

İzlenmesi öngörülen politikaların dayanacağı belirtilen esas ve unsurlara bakıldığında, sosyal yardımlar **"hak temelli"** ve **"önceden belirlenmiş objektif kriterlere"** dayalı olarak sunulacaktır. Sosyal koruma, **"hane halkı kompozisyonu"** da dikkate alınarak kişilerin ihtiyaçlarına göre **"çalışmayı teşvik edici"** şekilde tanımlanacak ve sınıflandırılacaktır. İşsizlik sigortasının sağladığı sosyal koruma arttırılacaktır. Kayıt dışılıkla mücadele edilecek, bu kapsamda kayıt dışı çalışan yoksullara ve yoksulluk riski altında olan kişilere yönelik faaliyetler artırılacaktır. Kayıtlı çalışanı olan yoksul veya yoksulluk riski olan hanelerin, **"hane halkı özellikleri"**, **"ailenin mevcut durumu"** dikkate alınarak, sosyal yardımlardan faydalanması olanaklı kılınacaktır. Kamu tarafından uygulanan sosyal korumaya yönelik programların koordineli bir şekilde yürütülmesi sağlanacaktır (ÇSGB, 2012a; ÇSGB, 2012b).

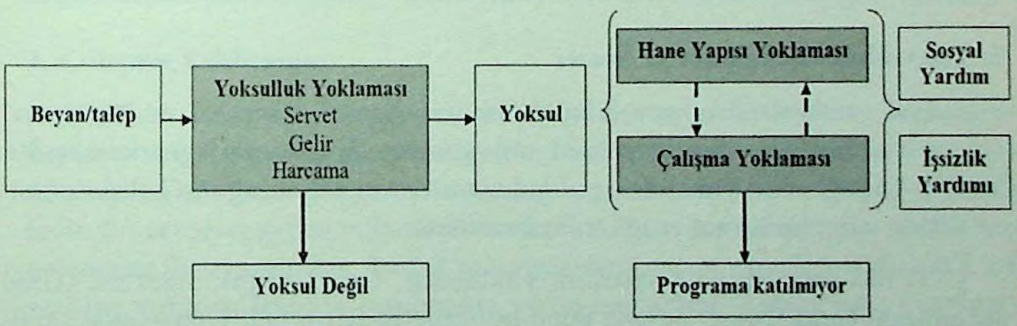
C. Temel Unsurlar

Strateji Taslağı ve Taslak'ta gönderme yapılan uygulamalar göz önünde bulundurularak sosyal yardım sisteminin temel unsurlarını öngörmek olanaklıdır. Sosyal yardım sistemi katı bir yoksulluk yoklamasının bulunduğu, tüm yoksulları değil, bazı yoksul gruplarını hedefleyen, yardım karşılığında çalışma yükümlülükleri içeren, aile merkezli bir işleyişe sahip olacaktır. Strateji

Taslağı'nda, her ne kadar sosyal yardımların *"hak temelli"* olacağı belirtilmiş olsa da, öngörülen sosyal yardım sistemi sosyal bir hak olan sosyal koruma hakkını sınırlayan ve tam olarak gerçekleştirmekten uzak temel unsurlar barındırmaktadır. Diğer yandan, taslağın öngördüğü *"toplumun tümünü kapsayan"* sosyal yardım sistemi oluşturma amacı, yoklama sistemleri ile olanaksız hale getirilmektedir.

Strateji Taslağı'nda, sosyal yardımlara dair uygulanacak yoklama, koşul ve yükümlükleri belirleyen çeşitli eylem planı ve projelere gönderme yapılmaktadır. Söz konusu eylem planları ve projeler, sosyal yardım sisteminin temelini oluşturacaktır. Buna göre, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından **"Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi"** yürütülmekte olduğu, uygulanmaya başlanan **"Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS)"** ile mükerrer yardımların önüne geçilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir. Ayrıca, sosyal yardımlardan yararlanmada nesnel ölçütler oluşturulması için **"Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi"**nin devam ettiği vurgulanmaktadır. 2010 yılında uygulanmaya başlanılan **"Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı"** doğrultusunda sosyal yardım alan çalışabilir durumdaki kişilerin işgücü piyasasına kazandırılmaları yönünde çalışmaların sürdürüldüğü; ancak sosyal yardım-istihdam bağlantısının geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi ihtiyacının var olduğu ifade edilmektedir (ÇSGB, 2012a: 29). Taslak'ta yer alan bu anlatımlardan çıkarılanlara göre, sosyal yardım sisteminin ana unsurları **Çizim 1**'de gösterilmiştir:

Çizim 1: Sosyal Yardım Sisteminin Temel Unsurları



Belirtilen eylem planı ve projelere bakıldığında, Strateji Taslağı'nın sosyal yardım yaklaşımı "hak temelli" ve "tüm toplumu kapsayan" nitelikte değildir. UİST, özel olarak seçilmiş ve hedeflenmiş gruplara yoklamaya dayalı ve koşullu yardımlar sağlanmasını öngörmekte ve yardımdan yararlananların ak-

tif olma veya çalışma programına katılma yükümlülüklerine dayanmaktadır. Buna göre, sosyal yardım sistemi, hak temelini zayıflatan iç içe geçmiş üç yoklama unsurunun gerçekleşmesiyle yürütülecektir. Yoksulluk, çalışma ve hane yapısı yoklamaları sonucunda kişi/hanelerin "yoksulluk puanları" belirlenerek, hedef gruplara sosyal yardımların ulaştırılması amaçlanmaktadır. Kısacası, sosyal yardımlara ihtiyaç duyan kişiler, bu bütünleşik yoklama sürecinden geçerse, sosyal yardım almaya hak kazanacaktır. Ancak, bu tür özel hedeflenmiş grupları kapsayan uygulamalar, bazı yoksul sosyal grupları ve bölgeleri dışlayan, bireyleri teşhir edici, damgalayıcı nitelikte olabildiği gibi, ayrıcalıklı gruplar yaratma potansiyeli de taşımaktadır.

Yoklamalı sosyal yardım sistemlerine çeşitli eleştiriler yöneltilmektedir. Yoklama koşulları nedeniyle, yardım alması gerekenlerin sadece küçük bir grubuna sosyal yardımlar ulaşabilmektedir. Yoklama sistemi yönetimsel bir kapasite gerektirir. Çoğu ülkede bu kapasiteyi sağlamak ve düzenli olarak yürütmek güçtür. Yönetim kapasitesi yanında, yoklama sistemleri yüksek maliyet ve harcama gerektiren bir işleyişe sahiptir. Ayrıca yoklama yapan kurumun bürokrat ve politikacılar karşısında özerkliğini sağlamak ayrı bir sorundur. Sosyal yardımlara en çok gereksinimi olan ekonomik, sosyal ve kamusal yönetim süreçlerinden bütünüyle dışlanmış olanlar, yoklama sisteminden haberdar olmada, yoklamaya başvurmada, haklarını arama ve itirazda bulunmada yetersiz kalabilmektedir. Bazı yoksulların işgücü piyasası statüleri sıkça değişebilmektedir. Yoksul, bir ara işsiz kalabilmekte; bir ara işgücü piyasasını terk edebilmekte; bir ara kurumsal ekonomide veya enformel ekonomide geçici olarak çalışabilmekte, gelir istikrasızlığı içinde bulunabilmektedir. Tüm bu statü değişkenlikleri ve gelir istikrarsızlığı yoklama sürecinde güçlükler ve karmaşa doğurmaktadır (UN, 2007: 127–129).

1. Yoksulluk Yoklaması ve Sınırı

Sosyal yardımlardan yararlanabilmek için "gelir", "servet" ve "harcama" yoklamalarının sonucunda yoksul olduğunun kanıtlanması gerekmektedir. Strateji Taslağı'ndan yoksulluk yoklamasının nasıl yapılacağının belirlenmesine ilişkin sürecin devam ettiği anlaşılmaktadır.

UİST'nin öngördüğü yoksulluk yoklaması, Genel Sağlık Sigortası (GSS) sisteminde katkı (prim) ödeme gücü bulunmayanların belirlenmesinde yapılmaktadır. Uygulanan ve geliştirilmesi öngörülen yoksulluk yoklaması, sosyal yardım sisteminin tüm yoksulları kapsayan bir sistem olmasını engelleyen nitelikler taşımasına neden olmaktadır. GSS kapsamında kanunen yöntemleri belirlenen ve uygulanan yoksulluk yoklaması bu duruma çarpıcı bir örnektir. "*Harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alı-*

narak, Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar" GSS kapsamında yoksul kabul edilmektedir (SSGSS Kanunu md. 60/1). Buna göre, toplam hane gelirinden paylarına düşen aylık gelir 295 Türk Lirasının altında olan kişiler yoksuldur. Ancak, asgari ücret düzeyi bir kişi temel alınarak hesaplanmaktadır. Bu gerçeğe karşın, Türkiye'de kurulan yoksulluk yoklamasında asgari ücretin üçte birinden az gelire sahip kişi yoksul kabul edilmektedir. Anlaşılacağı üzere ekonomik ve sosyal gerekçelerle insan onuru gözetilerek belirlenmiş bir yoksulluk sınırı yerine, politik ve bürokratik olarak belirlenmiş bir yoksulluk sınırından hareket edilmektedir. Bu nedenle, evrensel olarak yoksul kabul edilen; fakat resmi olarak yoksul kabul edilmeyen bireyler sosyal yardım mekanizmasından dışlanacaktır. Yoksulluk sınırının belirlenmesinin politik ve bürokratik kararlara ve eylemlere bırakılması, sosyal yardımın hak temelini zayıflatacaktır.

Diğer yandan yoksulluk sınırına esas gelirin oldukça düşük belirlenmesi, bireylere ve hanelere yapılacak sosyal yardım düzeyinin de düşük ve yetersiz olmasına yol açacaktır. Bir başka deyişle, Taslağın öngördüğü *"yardımlara bağımlı hale getirmeyen"* ve *"çalışmayı teşvik eden"* sosyal yardım sistemi amaçlarına ulaşılabilmesi için sosyal yardım miktarının asgari ücretin oldukça altında olması gerekmektedir. Çünkü Taslak, sosyal yardımların insanları tembelliğe ittiği, çalışmaktan vazgeçirdiği ve bireylerin çalışmak yerine sosyal yardımlara bağımlı olarak yaşamayı seçtikleri varsayımına yaslanmaktadır. Bu nedenle, yoklamayı geçen yoksullara sağlanan sosyal yardım düzeyi de yoksulluk sınırına koşut olarak düşük tutulacaktır. Taslak ile özel seçilmiş yoksullar için yetersiz düzeyde koruma sağlayan bir sosyal yardım sisteminin kurumsallaştırılması temel alınmaktadır.

2. Çalışma Yoklaması

UİST'de tüm yoksulları kapsayan sosyal bütünleşme amaç ve değerlerine dayanan sosyal yardım yaklaşımı benimsenmemekte, yoksulları "tembel", "aktif olmayan", "yardım bağımlısı" olarak gören bir çerçeveden hareket edilmektedir. Bu çerçeve, geçen yıllarda önemli ölçüde yaygınlaşmış *"yeni liberal"* uygulamalar ile uyumludur. Taslak'ta sosyal yardımdan yararlananları aktif hale getirme vurgusu sıklıkla yapılmakta ve bu bağlamda *"çalıştırmacı (workfare)* unsurlar belirginleşmektedir (Çalıştırmacı –workfare– programlar hakkında bkz.: Barbier, 2010; Kapar, 2006a; Kapar, 2006b: 183-187).

Bireyleri "yardımlara bağımlı hale getirmeyen", "çalışmayı teşvik eden" bir sosyal yardım sistemi oluşturulması amacı (ÇSGB, 2012a: 30), AİPP'ye verilen öncelik ile bir araya getirildiğinde, sosyal yardımların ekonomik olarak aktif

olma koşulu ile güçlü bir biçimde bağlanacağı anlaşılmaktadır. Diğer deyişle, çalışma gücü olan ve yoksulluk yoklamasını geçenler aktif olarak iş arama, sunulan işi kabul etme, AİPP kapsamında programlara katılma, toplum yararına çalışma yapma, iş başı eğitime gitme, teşvik edilmiş bir işte geçici istihdam edilme koşullarına tabi tutulacaktır. Bu koşulları sağlamayan ve yükümlülüklere uymayan çalışma çağındaki yoksullar, sosyal yardımlara erişemeyecektir.

Sosyal yardım, yoksulun veya ihtiyaç içinde olan yurttaşın sahip olduğu bir hakka bağlı elde ettiği bir koruma olarak değil, yükümlülükleri yerine getirmesi karşılığında sağlanan sınırlı bir olanak olarak belirmektedir. Buna göre, çalışma yoklamasının bulunduğu yardım sistemleri, yurttaşın devlet karşısında sahip olduğu haklardan çok, yurttaşın devlete karşı sahip olduğu yükümlülüklere dayanır. Aktif hale gelme veya çalışma yükümlülüğünü yerine getirmeyen veya getiremeyen kimse sosyal yardımdan yararlanamaz. Sosyal yardımların aktif hale gelme ve çalışma yükümlülüğünün karşılığında sağlanması, sosyal haklara dayanan yurttaşlık yaklaşımında köklü bir dönüşümü ifade eder (Barbier, 2010: 2–5; Scott, 1995).

Çalışma yoklaması ve buna bağlı olarak geliştirilen çalıştırmacı uygulamaların, çalışma özgürlüğü gibi temel anayasal özgürlük ve hakları da olumsuz etkilemesi de olasıdır. Kamu istihdam hizmeti sunan organlar ile yardımlardan yararlanan yurttaşlar arasında yapılan sözleşmesel düzenlemeler, sosyal refah devletinin yönetişim yapısında bütünüyle yeni bir unsurdur. Bu bağlamda, devlet ve yurttaş arasına sözleşme ilişkisinin girmesi nedeniyle kamu yönetimi ile yardımdan yaralananlar arasındaki ilişki yeniden tanımlanır ve biçimlenir. Özellikle katı aktif hale getirme stratejilerinde çok aşırı yükümlülüklerin ve yaptırımların uygulanması tehlikesi bulunmaktadır. Bu durumda, insan onurunun korunması ve asgari bir geçim standardının sağlanması ilkeleri ihlal edilebilmektedir (Bu konuda ayrıntı için bkz.: Eichhorst vd., 2008: 12-13).

Türkiye'de hem kapsam hem de koruma düzeyi bakımından zaten yetersiz olan sosyal yardımların çalışmak yerine yardım bağımlılığına neden olacağını ileri sürmek ve bu durumun önlenmesi için çalışma yoklamasının getirilecek olması Türkiye gerçekliği ile uyumlu değildir. OECD ve AB ülkeleri karşılaştırıldığında Türkiye'de çalışma çağındaki yoksulların ekonomik olarak aktif olma ve istihdam oranı yüksektir. Aynı zamanda, Türkiye'de çalıştığı halde yoksul olanları ifade eden "çalışan yoksulluk" oranı, OECD ve AB ülkelerine göre oldukça yüksek düzeydedir. Bir başka deyişle, Türkiye'de yoksulların önemli bir kısmı diğer ülkelerdeki yoksullara göre daha yüksek oranda aktiftir ve çalışmaktadır. Yoksullar, ekonomik olarak aktif olmadıkları ve istihdam edilmedikleri için değil, kötü ve güvencesiz işlerde, eğreti koşullarda çok çalıştıkları için yoksul kalmaktadır (Kapar, 2005). Türkiye'nin işgücü piyasası

sorunludur. İşgücü piyasasından dışlananlar için olduğu kadar, işgücü piyasasına katılanlar ve istihdam edilenler için de yoksulluk riski yüksektir. Bu nedenle, stratejinin geneline egemen olmuş aktif hale getirme amaçlı yaklaşım, işgücü piyasası gerçeklerine aykırı olduğu gibi, yoksullar ve çalışanlar için güvencesizliğin yeni kaynağı olacaktır.

Çalıştırmacı yaklaşım ve AİPP, toplumsal cinsiyetler karşısında "tarafsız" bir dil kullanır. Ancak, bu politikaların etkileri toplumsal cinsiyet bakımından eşit veya tarafsız değildir. Kadınları, özellikle tek başına çocuklarına bakmakla yükümlü kadınları olumsuz etkilediği belirtilmektedir (Evans, 2009: 46). Çalışma çağında olup çalışmasının önünde ekonomik, sosyal veya bireysel nedenlerle zorluklar bulunan yoksullar da vardır. Gerçekten de tek ebeveynli, bakıma ihtiyaç duyan çocuk, yaşlı veya hasta üyesi bulunan haneler bu duruma en belirgin örnektir. Yoksul hanenin çalışma çağında olan üyesi, özellikle kadınlar, bakım sorumlulukları ile çalışma yoklaması yükümlülükleri arasında güç bir seçim yapmaya zorlanacaktır.

3. Hane Yoklaması

Sosyal yardımlara hak kazanmada ve yardım miktarının belirlenmesinde hane yapısı ve aile özelliklerini temel alan bir model öngörülmektedir. Sosyal yardım, bireylerin sosyal hakkı olmaktan çok, bir hanenin veya ailenin hakkı olarak ele alınmaktadır. Birey yerine aile ve hanenin temel alınması hem *"yeni liberal"* hem de *"yeni muhafazakâr"* eğilimlere uygundur. Strateji'nin öngördüğü sistem uygulamada, *"evlendirici (wedfare)"* bir nitelik taşıyabilir. Bir grup ülkede sosyal yardımlar, aktif hale getirme stratejisinin bir parçası olmakla kalmamış, aynı zamanda sosyal yardım programlarından ek bazı işlevler de yerine getirmesi beklenmiştir. Gerçekten de ABD'de evliliğin özendirilmesi ve ailenin desteklenmesi amaçlarının sosyal yardım sistemine eklendiği görülmektedir (Barbier, 2010: 5).

Strateji Taslağı'nda sıkça hane ve hane yapısı özelliklerine bağlı yardım sunan bir sosyal yardım sisteminden söz edilmektedir (ÇSGB, 2012a: 30). Hane ve hane yapısı özelliklerinin nasıl öncelik kazanacağı ve bu özelliklerin nasıl belirleneceği bütünüyle politik ve bürokratik karar mekanizmalarına bırakılmıştır. Hane yoklaması, sosyal yardım sisteminin hak temelini zayıflatırken, tüm yoksulları kapsama amacından uzaklaştırmaktadır.

*"Ulusal İstihdam Stratejisi 2012–2014 Eylem Planı Taslağı"*nda sosyal yardımlarla ilintili eylemlere bakıldığında "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı"nın sorumlu kuruluşlar arasında öne çıktığı görülmektedir (ÇSGB, 2012b). Eylem planında öncelikler, *"hanehalkı şartları gözetilerek"*, *"özellikle çocuk sahibi olanlar"*, *"ailenin mevcut durumu tespit edilecek"*, *"yalnızca başvuru sahibi ki-*

şinin değil, hanenin muhtaçlık durumuna bakılacak olup", "hane üyelerinin yaş, eğitim vs durumlarına da bakılarak hangi yardım programlarından yararlanabileceklerine karar verilecek" gibi ifadelerle vurgulanmaktadır.

Strateji ve Eylem Planı Taslakları'nda sürekli "hane" ifadesi kullanılırken, Eylem Planı'nda 2014 yılına kadar yapılacak işler arasında *"sosyal yardım ve hizmet alanında; "Sosyal Destek Danışmanı" modeli çerçevesinde* ***aile odaklı*** *bir sistem kurulacaktır"* önlemi dikkat çekmektedir (ÇSGB, 2012b). UİST'de sosyal hak sahibi olarak bireyi yok sayan, haneye vurgu yapan ve "aile" odaklı bir sosyal yardım sisteminin temelleri atılmaktadır.

Benzer biçimde, sosyal yardımların miktarının da hane yapısı esas alınarak belirleneceği anlaşılmaktadır. Sosyal yardım, bireyin ihtiyacına göre değil, hanenin özellikleri göz önünde bulundurularak belirlenecektir. Buna göre, *"haneye verilen tüm sosyal yardımların toplam tutarı için, hane büyüklüğünü ve kompozisyonunu (hane üyelerinin yaşları, cinsiyetleri, sağlık durumları) dikkate alan üst limitler belirlenmesi ile haneye yapılacak sosyal yardımın toplam miktarının hanenin büyüklüğü ve kompozisyonuna göre öngörülen üst limit ile hanenin toplam geliri arasındaki fark kadar olması"* sağlanacaktır (ÇSGB, 2012b).

D. İstihdam-Sosyal Yardım İlişkisinin Etkileri

Sosyal koruma sistemi ile aktif hale getirme amacının bütünleştirilmesi eğilimi, yeni liberal politikaların geliştirilmesi ve harcamaların sınırlanması politikalarıyla doğrudan bağlantılıdır. Çok sayıda ülkede 20 yılı aşkın bir süredir uygulanan politikaların sonuçları, beklentilerin aksine aslında olumsuzdur (Ayrıntı için bkz.: Barbier, 2010: 3, 5).

1. Seçicilik ve Dışlama

Artan yoksulluk, dışlanma, yoksunluk ve işgücü piyasasındaki eğretileşme, sosyal yardımları öne çıkarmaktadır. Sosyal yardımlara olan gereksinim arttıkça, yoksullara yönelik geliştirilen sosyal yardım programları yeterli düzeyde koruma sağlayamayan, uygun olmayan ve insan onuruna yaraşmayan niteliklere bürünmektedir. Öncelikle, sosyal yardım ve hizmetleri hak etme koşulları arasında belirli bir grubu kapsama hedefine uygun ölçütlerin ağırlık kazandığı görülmektedir.

Yoksulları kapsayan genel nitelikli ya da yurttaşlık veya ikamet ile ilişkili programlar, yeni koşullar altında hükümetler tarafından daha az desteklenmektedir. Sosyal sigorta ve genel sosyal yardımlar alanındaki sorunlar, özel olarak hedeflenmiş gruplara dönük seçici ve yoklamaya dayalı sosyal yardım programlarının sayısını ve önemini arttırmaktadır. Belirli bir özel grubu kapsama alma hedefi, kamu yönetiminin yardımdan yararlanacakları seçmesini ve

yoklama yapmasını gerektirmektedir. Ancak, hedeflemeye ilişkin belirlenen seçim ve yoklama ölçütleri, çeşitli çatışmaların ve sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Karar vericilerin hedeflenmiş özel grupları kapsama ve özel amaçlara uygun programlar geliştirme istekleri, sosyal yardım ve hizmet programlarında daha fazla sayıda ve karmaşık seçme ölçütünü, hak etme koşulunu ve uyulması zorunlu kuralı peşinden getirmektedir. Aynı zamanda, bu süreç, sosyal programların merkezine, oldukça sıkı denetleme ve izleme süreçlerinin yerleştirilmesine yol açmaktadır (Ferge, 1997: 26).

Gerçekten de Strateji Taslağı'na, işverenler ve işletmeler üzerindeki kamusal yükümlülüklerin ve denetim gereklerinin azaltılmasına, işletmelere sağlanan desteklere öncelik veren bir yaklaşım egemendir. Bu duruma karşılık, UİST'de yoksulların yardım karşılığında yükümlülüklerinin bulunması, yoksullar üzerindeki kamunun denetleme ve yoklamalarının arttırılması öngörülmektedir. Sosyal yardım sisteminin merkezinde bulunan *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı* ile özellikle çalışma yoklaması yapmakla yükümlü *Türkiye İş Kurumu* yoksulların yoklanmasında, seçiminde, izlenmesinde ve sosyal yardımlara erişiminde bürokratik ve politik yapılar olarak güç kazanacaktır.

Daha dar bir grubu hedefleme isteği, kapsama alınacak insanları doğru bir biçimde belirleme güçlüklerini de arttırmaktadır. Seçim ve yoklama ölçütleri, eşitlikçi bir koruma sisteminin oluşturulmasını engellerken, çözümü oldukça zor; yasal, yönetim ve uygulama sorunlarını da doğurmaktadır. Umulanın aksine, keyfiliği ortadan kaldırmamakta, yeni keyfiliklerin ortaya çıkmasına neden olmakta, devlet yardım ve hizmetlerinin meşruluğunu zedelemektedir. Bürokratlar, kimlere yardım edileceği, sunacakları yardımın biçimi, yardım sürecinin nasıl inceleneceği gibi çok sayıda konuda etkili olmaktadır. Aynı zamanda, gelir yoklaması, davranış kontrolü gibi seçim ve yoklamaya dayanan yardım ve hizmet programları yerel yöneticiler ile politikacılara takdir hakkı ve keyfiyet tanımaktadır. Yardımdan yararlanma isteği kabul edilmeyen veya sınırlanan kişilere itiraz hakkı çoğu durumda tanınmamaktadır. İtiraz hakkı tanınsa dahi, hakkın kullanımı çeşitli biçimlerde engellenebilir ya da yüksek maliyetlerin üstlenilmesini gerektirebilir veya fazla zaman alabilir. Böylesi olumsuz koşullar, seçiciliğe ve yoklamaya dayanan programlar üzerinde yerel kuralların, politik ilişkilerin ve değerlendirmelerin etkisinin artmasına neden olmaktadır (Standing, 1999: 251–277; Standing, 1997: 1339–1378; Standing, 2006: Standing, 2001a). Latin Amerika'da olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde, bu programlar kamu yönetimi tarafından kötü niyetli ve politik amaçlı kullanılabilmektedir (Marshall, 2004: 5–6).

Sosyal yardımların parçalanması ve çeşitli yoklama koşullarının getirilmesi, yoksul kabul edilen çok sayıda çalışanın veya çalışmayanın sosyal yardım

kapsamı dışında kalmasıyla sonuçlandığı için, sosyal koruma kapsamını yatay anlamda daraltmaktadır. Seçiciliğe dayanan ve yoklamalı programlarda sunulan yardım miktarının azaldığı gözlenmektedir. Öte yandan, yüksek derecede yoklamaya ve seçiciliğe dayanan programların yüksek yönetim maliyetleri doğurduğu da bilinmektedir. Özel olarak hedeflenmiş, yoklamalı sosyal yardımlar, yoksulların damgalanmasına neden olmaktadır. Yoksulara yönelik yardımların "yoksul" nitelikte kaldığı tartışmasız hale gelmektedir (Standing, 1999: 251–277; Standing, 2001b; Standing, 2001a: 26–27).

2. İnsan Hak ve Özgürlükleri

Taslak'ta çerçevesi çizilen sosyal yardım sisteminin insan hak ve özgürlüklerini olumsuz etkileme tehlikesi bulunmaktadır. Bu nedenle, çalışma yoklaması, hane yoklaması ve yoksulluk yoklaması unsurlarının insan hak ve özgürlükleri üzerindeki olası etkilerine kısaca değinmekte yarar vardır.

Yoksulluk ve hane yoklamasına bağlı olarak sosyal yardımın birey yerine hane esas alınarak belirlenmesi hane üyesinin bireysel özerkliğine aykırı olduğu gibi, sosyal hakların bireyselliğine de uymamaktadır. Sosyal yardım sistemi, sosyal korumayı bireysel bir hak olarak değil, hane yapısından türetilmiş bir hak olarak görmektedir. Bu anlamda, hane içinde sosyal yardımlardan yararlanmada eşitsizlikler ortaya çıkacaktır. Özellikle birçok hanede, kaynakların tahsisi hakkında kararlara katılma gücü ve olanağı bulunmayan kadınlar, sosyal destekten mahrum kalacak ve hanedeki erkeklere bağımlı olacaktır. Erkeğin hane reisi ve hane reisinin hanedeki diğer kişilere bakmakla yükümlü olduğunu esas alan sosyal güvenlik düzenlemeleri günümüz işgücü piyasası ve hane yapıları ile uyumlu değildir. Bu nedenle, UİST'de öngörüldüğünün aksine sosyal yardım, hane reisinden türetilmiş bir sosyal hak olarak değil, özüne uygun bir biçimde bireyselleştirilmiş bir sosyal hak olarak ele alınmalıdır (Jepsen–Meulders, 1997: 53–55, 60).

Hane yoklaması kişilerin özel yaşamlarının ve ilişkilerinin kamu görevlilerince düzenli olarak izlenmesini, yoklanmasını ve kayıt altında tutulmasını gerektirmektedir. Bu özel yaşamın gizliliğini ortadan kaldıracaktır.

Çalıştırmacı uygulamalar, insanların sosyal yardımdan yararlanabilmeleri için istihdam ile ilgili bir programa katılmalarını gerektirir. Çalıştırmacı yaklaşım, yurttaşlarına uygun bir yaşam düzeyi sağlama yükümlülüğü bulunan sosyal devlet yaklaşımından esaslı bir değişimi gösterir. Bu değişim sonucunda, insanların çok temel gereksinimlerini karşılamak için elde etmeleri gereken sosyal yardımlara ulaşmaları, zorunlu olarak herhangi bir işe girmeleri veya AİPP kapsamında uygulanan programlara katılmaları koşuluna bağlanır (ISAC, 2004: 5). Yardımlardan yararlanmak isteyenler çalışma programına

veya mesleki eğitime katılma koşulunu yerine getirilmezse yardım yapılmaz. Çalıştırmacı programlar, sosyal yardımlardan yararlananlar için zorlayıcı, cezalandırıcı ve teşhir edici bir nitelik taşıması nedeniyle eleştirilmektedir (Standing, 1999; 317–325).

Sosyal yardımlarla çalışma arasında ilişki kuran, yoksulları çalıştırmayı ve aktif hale getirmeyi amaçlayan bu tür uygulamalar, yoksulların tembel ve ücretli bir işte çalışmak için gerekli çalışma disiplininden uzak olduklarını kabul eder. Bu anlamda yoksulları, sosyal yardım ile geçinen insanlardan, çalışarak kendi geçimini sağlayan insanlar haline getirme amacına vurgu yapılır. Bu vurgu, çalıştırmacı programların kamuoyunun, politikacıların ilgisini ve desteğini almasına yol açar. Ancak, çalıştırmacı programların sonuçları ve etkileri göz önünde bulundurulmamaktadır. Bu tür programlara katılanlara, çoğu araştırmacılara, sosyal hizmet sağlayıcılarına ve yoksulluk karşıtı eylemcilere göre, programlar amaçlarına ulaşmada yetersiz olduğu gibi, insan hak ve özgürlüklerini ihlal edebilmektedir (ISAC, 2004: 5).

İş arama sürecinde etkinliği geliştirmede, yeterli ve etkili bir mesleki eğitim sağlamada başarısız oldukları sıklıkla belirtilmektedir. İşsizlerin, özellikle uzun dönemli işsizlerin ve yoksulların kısa süreli, iyi örgütlenmemiş, yeterli kaynak ayrılmamış, gelip geçici AİPP ve çalıştırmacı nitelikli programlarla mesleki eğitim gereksinimlerinin karşılanacağını, mesleki vasıf ve beceri kazanacaklarını ummak gerçeklikten uzaktır. Sosyo-ekonomik bakımdan zayıf grupta yer alanların uygun alanlarda istihdam edilebilmeleri için gerçek anlamda bir eğitime ve mesleki eğitime erişmeleri gerekmektedir (ISAC, 2004: 5).

3. Eğretileşme ve İşgücü Piyasasında Bölünme

Aktif hale getirme politikaları, işsizliğe karşı korumadan çok, belirli işsiz gruplarının diğer işsiz ve çalışan grupları karşısında istihdam edilmede farklılık ve üstünlük elde etmesini sağlar. Özellikle, belirli işsiz kümelerinin istihdamını kolaylaştırmak amacıyla, işverene ya da işsize sunulan istihdam ve ücret destekleri, işletmelerde normal koşullarda çalışanların işten çıkarılmasına veya yeni çalışanların işe alınmamasına, bunların yerine devlet tarafından sağlanan ücret ve istihdam desteği kapsamında iş arayan işsizlerin eğreti koşullarda istihdam edilmesine yol açabilmektedir. Bu tür desteklerin kapsamından çıkan çalışanın işine, işveren tarafından son verilmekte ve yerine program tarafından desteklenen başka bir işsiz işe alınabilmektedir. Ücret ve istihdam destekleri, programa katılanlara uzun süreli ve düzenli bir iş ilişkisi sağlayamadığı gibi, düzenli istihdamı da azaltma potansiyeli taşımaktadır (Kapar, 2006a).

Aktif hale getirme politikalarının, işsiz ve yoksulları yardımlardan uzaklaştırıp ilk işe yerleştirmede etkili olduğuna yönelik bulgular bulunmakla birlikte,

bu politikaların sürdürülebilir bir istihdam yaratmada yetersiz olduğu söylenmektedir. Bu bağlamda, çalıştırmacı uygulamalar ve ilk işe yerleştirme programları, ekonomik ve sosyal yönden en zayıf ve incinebilirlikleri yüksek olan kesimlerin işgücü piyasası ile bütünleşmelerini sağlamada uygun araçlar değildir. ABD ve İngiltere'de uzun bir süredir uygulanan çalışma karşılığı refah politikalarının sağladığı deneyimler, bu politikaların düşük ücretli işlerde çalışmaya ve düşük iş istikrarına yol açtığını, sosyal yardımlardan tekrar yararlanma gereksinimini ortaya çıkardığını göstermektedir. Bu nedenle, işgücü piyasası ile bağları zayıf, dışlanmış grupları işgücü piyasasına ve istihdama katmada AİPP büyük bir meydan okuma ile karşı karşıyadır (Konle-Seidl-Eichhorst; 2008: 440–441).

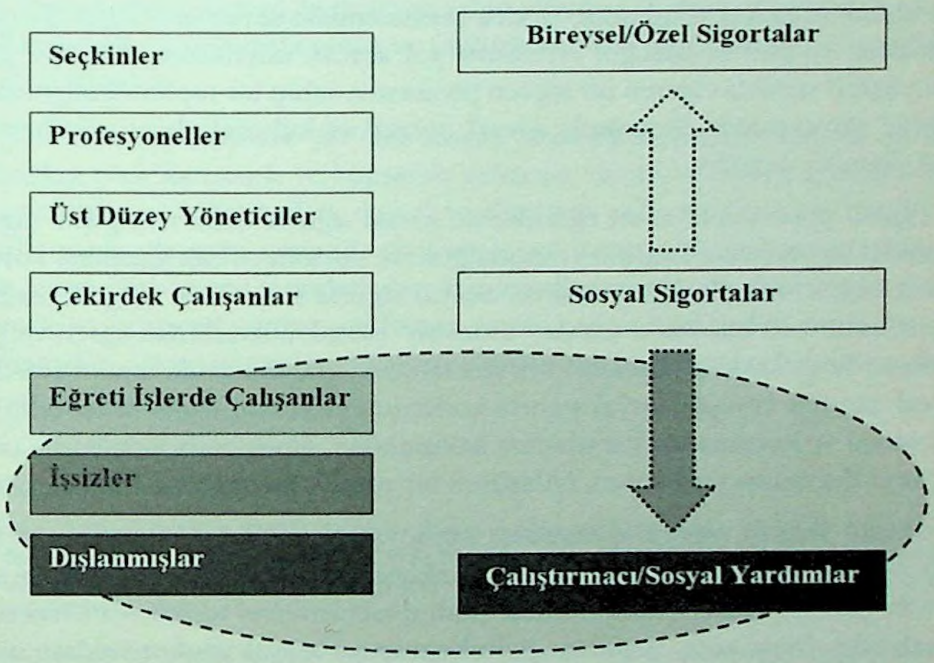
AİPP uygulayıcılarının ve politikacıların sosyal yardımlardan yararlanan çalışma çağındaki yoksulu bir an önce herhangi bir işe yerleştirme stratejisi, sosyal yardımdan yararlananların eğreti işlerde çalışmayı kabul etmek zorunda kalmalarıyla sonuçlanmaktadır. Bu durumda yoksul, kısa dönemde oldukça çabuk işsizlikten kurtulup çalışan biri haline gelmektedir. Ancak, istihdamın gerçekleştiği işin güvencesiz ve eğreti koşulları nedeniyle, yoksul tekrar sosyal yardımlara gereksinim duyabilmektedir. Bu durumda, bir yandan eğreti işler için işgücü sunumu yaratılırken, bir yandan da sürekli sosyal yardımlara gereksinim duyması nedeniyle yoksulun "yardım bağımlısı" olarak damgalanmasına neden olmaktadır (Neubourg de vd., 2007: 36).

Çalıştırmacı uygulamaların işsizler için istihdam yaratma işlevi yoktur. Aksine hiç kimsenin çalışmak istemeyeceği eğreti, güvencesiz, düşük gelirli ve kötü işlerde çalışacak işgücünü zorlama/yükümlülük temelinde yaratma işlevi görür (Evans, 2009: 45). Yardım ve ödemelerden yararlananları aktif hale getirme amacındaki programlar, işgücü piyasasında çalışanlar bakımından güvencesizliği arttırırken, eğretileşmeye de yol açmaktadır. Aktif politikalar sonucunda, çoğu zaman net istihdam düzeyi değişmemekte, yalnızca istihdam edilenler ile istihdam koşulları değişmektedir. Ekonomik büyümenin gerçekleştiği ve çok sayıda yeni işin yaratıldığı dönemler dışında, aktif ve çalıştırmacı programlar, var olan işleri işsizler ile çalışanlar arasında yeniden paylaştırmaktadır. Buna göre, aktif işgücü piyasası programları insan onuruna uygun ve güvenceli iş yaratmaktan çok, eğreti işler için işgücü sunumunu arttırmaya yaramaktadır (Costello-Levidow, 1997: 12).

Aktif programlar, disipline edici nitelikler taşıması yanında, işsizlerin düşük ücret düzeyinde çalışmasına neden olmakta ve işten beklentilerinin gerilemesine yol açmaktadır. Aktif politikalar ve işsizlik ödemelerinde yaşanan bu değişimler, iş arayanlar arasında rekabeti yoğunlaştırmakta ve işverenler karşısında çalışanların ve işsizlerin pazarlık gücünü azaltmaktadır (Costello-Levidow, 1997: 6).

Aktif önlemlerin niteliklerinden biri olan yardım karşılığı çalışma veya çalışma karşılığı yardım, işgücü piyasasını düzenleme biçiminde köklü bir değişikliği yansıtmaktadır. Programlar, işgücü piyasasındaki belirsizliğin ve esnekliğin doğurduğu yük ve riskleri devletten işsizlere doğru zorla yeniden dağıtır. Bireylerin işsizlik yardımlarına ve sosyal yardımlara olan bağımlılıklarını ortadan kaldırma amacı, işsizlerin düşük ücretli ve eğreti işlerde istihdam edilmeleri ile eş anlamlı görülür. Çalışma karşılığı yardım veya yardım karşılığı çalışma uygulamaları, rastlantısal, eğreti ve uygun olmayan işler için zorla bir işgücü sunumu yaratmakla eleştirilmektedir (Peck-Theodore, 2000: 119).

Çizim 2: Sosyal Koruma Temelinde İşgücü Piyasasında Bölünme



Kaynak: (Standing, 1999: 279–289) anlatım esas alınarak oluşturulmuştur.

Çizim 2'de görüleceği üzere, işgücü piyasasında sosyal koruma bağlamında katmanlaşmalar belirgin hale gelmektedir. Kimi durumlarda işsizlere ve özellikle dışlanmışlara yönelik uygulanan aktif ve çalıştırmacı politikalar, ekonomide ve toplumda kalıcı olarak yerleşmiş ve büyük bir desteklenmiş katman yaratma potansiyeli taşımaktadır. Çalıştırmacı programlar, yoksulluğu azaltmada yetersiz ve gelir eşitsizliğini arttırıcı sonuçlar doğurmaktadır. Bu politikaların süregelen başarısızlığı, **asgari ücretin de altında bir ücret düzeyi ve**

zayıf sosyal haklar düzeyinde toplumsal bölünmeyi pekiştirecek ve kalıcı hale getirecektir. Uygulayıcı ve savunucularının beklentilerini karşılamaları halinde ise, **yoksul çalışanların** bulunduğu bir toplumsal tabakanın genişletilmesi tehlikesi söz konusu olacaktır (Andersen-Jensen, 2001: 17). İşgücü piyasasındaki sosyal koruma temelinde gerçekleşen bu bölünme, salt piyasanın yapısı ve işleyişi ile sınırlı değildir. Aynı zamanda, bölünmüş bir toplumsal yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Çevresel işgücünün sayısal artışı ve işsizlik, sosyal korumanın olmazsa olmaz değeri olan sosyal dayanışmayı zayıflatmaktadır (Erdut, 1998: 91–92).

Sonuç

Strateji'nin geneline bakıldığında, hali hazırdaki yapısal sorunların çözümü olarak önerilen yöntemler, işgücü piyasasındaki sorunların daha da ağırlaşmasına ve güvencesizliğin artmasına yol açacak niteliktedir. Türkiye gibi ağır yapısal sorunlar içeren bir işgücü piyasasına sahip bir toplumu öngörülen Strateji çerçevesinde ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel olarak sürdürebilmek olanaklı değildir.

İşgücü piyasasında artan eğretileşme sosyal sigorta kolları ve genel sağlık sigortası bakımından kapsam yetersizliğine ve korumaya hak kazanma koşullarına ilişkin sorunları arttıracaktır. Sosyal sigorta sisteminin ve genel sağlık sigortasının hali hazırdaki yapısı, "esneklik" olarak adlandırılan eğreti ve güvencesiz koşullarda çalışanları korumaktan çok, güç durumda bırakmaktadır. Ancak Strateji Taslağı, sosyal sigorta kollarının ve sosyal sağlık sisteminin finansmanı ve korumadan yararlanma bakımından, güvencesiz koşullarda çalışanların durumunu geliştiren, iyileştiren bir yenilik içermemektedir.

Strateji Taslağı, işgücü piyasasının istem yanına müdahale etmekten ve bu yanı düzenlemekten kaçınırken, işsizleri, ekonomik olarak aktif olmayanları aktif hale getirme amacı güden sunum yanlı düzenlemeleri içeren AİPP'leri esas almaktadır. Buna göre, istihdam politikasının ve sosyal yardım yaklaşımının merkezinde işgücü piyasasında esnekliğin artırılmasının bir aracı olarak aktif işgücü piyasası politikaları bulunmaktadır. Gerçekte, bir ekonomi, yeterli sayıda düzenli, sürekli ve uygun istihdam alanları yaratamıyorsa, aktif politikalar güvencesizliğin ve eğretileşmenin artmasından başka bir sonuç doğurmayacaktır.

AİPP'nin belirli koşullarda kimi sosyo-ekonomik gruplar için yararlar doğurma olasılığı bulunmaktadır. Ancak, bu başarı olasılığının Türkiye gibi büyük ve köklü yapısal işgücü piyasası sorunları olan bir ülkede sorunların aşılmasında yeterli olmayacağı açıktır. İşgücü piyasasının yapısal sorunlarını aşmada AİPP'ye bu kadar güvenmek ve bu politikalar üzerine bir istihdam stratejisi kurmak uygun bir çözüm yolu değildir.

Ekonominin, toplumun ve işgücü piyasasının çeşitli yapısal sorunları nedeniyle işgücü piyasasından dışlananlara, işgücü piyasasında pazarlık gücü ve istihdam olanağı bulamayan yoksulluk içinde yaşayanlara insanlık onurları ve yurttaşlıklarının gereği bir sosyal hak olarak sağlanması gereken sosyal yardımın, "aktif hale gelme" ve "çalışma" yükümlülüklerine bağlanması sorunları çözmeyecek, aksine büyütecektir. Bu tür aktif hale getirme veya çalıştırmacı nitelikli programların, istihdamı güç olanların işgücü piyasasıyla bütünleşmelerinde etkili olmadıkları defalarca görülmüştür. Sosyal yardımlar, işgücü piyasasından dışlanmış, istihdamı güç gruplarda yer alanları işgücü piyasasına katılmaya, her ne koşulda olursa olsun bir işe girmeye zorlamak yerine, sosyal bütünleşme ve sosyal kaynaşma gibi önceliklere ağırlık vermelidir. Yükümlülükler karşılığında sosyal yardım sağlama, işgücü piyasası ile bütünleşmeye yol açmayacaktır. Strateji Taslağı'nın sahip olduğu yaklaşım, sosyal dışlanmayı önlemeyecek, aksine dışlanmayı ve toplumsal bölünmeyi arttıran dinamikleri güçlendirecektir.

Son olarak yoksullara yönelik sosyal yardımların sağlanmasında oluşturulmakta olan karmaşık ve kapsamlı yoklama sitemi ve belirli grupları özel olarak kapsama alma hedefi, sosyal yardımların sadece sosyal hak niteliğini zayıflatmayacağı, aynı zamanda sivil ve siyasal özgürlükleri olumsuz etkileyeceği, ayrımcılık içeren uygulamaları kurumsallaştıracağı da unutulmamalıdır. Gerçekten de sosyal yardım yoklaması yapılırken ve özel hedeflenmiş gruplar kapsanırken, yurttaşların özel yaşam alanlarının yoklanması bir sorun alanı olarak belirmektedir.

KAYNAKLAR

Andersen, J. G.; Jensen, J. B. (2001) "Different Routes to Improved Employment in Europe", **The Center for Comparative Welfare Studies (CCWS) Working papers 22/2001**, (http://www.epa.aau.dk/fileadmin/user_upload/ime/CCWS/workingpapers/2001-22-DifferentRoutestoImprovedEmploymentinEurope.PDF) (19.07.2012)

Barbier, J. C. (2010) "The activation of social protection for the last 10 years in developed countries: Was it a complete failure?", **6th International Policy and Research Conference on Social Security, Emerging trends in times of instability: New challenges and opportunities for social security** (Luxembourg, 29.9–1.10.2010).

Costello, A.; Levidow, L. (1997) "Flexploitation Strategies: UK Lessons for Europe", **For Humanity Against Neo-liberalism**, London Committee, The Second Intercontinental Encuentro for Humanity Against Neoliberalism, Madrid.

Cowling, S.; Mitchell, W. (2002) "Employment policy and active labour market programs", **Centre of Full Employment and Equity Working Paper**, No. 02-07, The University of Newcastle, Australia.

ÇSGB (2012a) **Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012–2023)**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

ÇSGB (2012b) **Ulusal İstihdam Stratejisi 2012–2014 Eylem Planı Taslağı**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

Dostal, J. M. (2008) "The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case", **Social Policy & Administration,** Volume 42, Issue 1, pages 19–42, (February).

Eichhorst, W.; Kaufmann, O.; Konle-Seidl, R.; Reinhard, H. J. (2008) "Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies", Eichhorst, W.; Kaufmann, O. ve Konle-Seidl, R. (der.) **Bringing the Jobless Into Work?: Experiences With Activation Schemes in Europe and the US,** Berlin: Springer Publication.

Erdut, Z. (1998) **Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi,** Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Yayın No. 40, İzmir.

Evans, P. M. (2009) "Lone mothers, workfare and precarious employment: Time for a Canadian Basic Income?", **International Social Security Review,** Volume 62, Issue 1, pages 45–63, (January/March).

Ferge, Z. (1997) "The Changed Welfare Paradigm: "The Individualization of The Social" **Social Policy & Administration,** Vol. 31, No. 1 (March 1997).

ISAC (2004) **Social assistance reform and paid work,** Income Security Advocacy Centre and Steering Committee on Social Assistance, Income Security Advocacy Centre, Toronto.

Jepsen, M.; Meulders, D. (1997) "Gender inequalities in European unemployment benefit systems", **International Social Security Review,** Volume 50, Issue 4, pages 43–61, (October).

Kapar, R. (2005) "Çalışan Yoksullar", **Sendikal Notlar,** S.28.

Kapar, R. (2006a) "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", **Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan,** İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C.55, S. 1.

Kapar, R. (2006b) **Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi,** Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayınları, İstanbul.

Konle-Seidl, R.; Eichhorst, W. (2008) "Does Activation Work", Eichhorst, W.; Kaufmann, O. ve Konle-Seidl, R. (der.) **Bringing the Jobless Into Work?: Experiences With Activation Schemes in Europe and the US,** Berlin: Springer Publication.

Marshall, A. (2004) "Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts", **ILO Employment Strategy Papers,** 2004/13, Geneva.

Meager, N.; Evans C. (1998) "The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-term Unemployment", **Employment and Training Papers,** No. 16, International Labour Office, Geneva.

Neubourg de, C.; Castonguay, J.; Roelen, K. (2007) "Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from The European Experience", **World Bank Social Protection Discussion Paper,** No.0718.

Özveri, M. (2012) "Güvencesiz Çalışmanın Hukuki Dayanakları", **Çalışma ve Toplum,** S.33.

Peck, J.; Theodore, N. (2000) "Work First: Workfare and the Regulation of Contingent Labour Markets", **Cambridge Journal of Economics,** 2000-24, s. 119-138.

Scott, G. (1995) "Active Labour Market Policies: Let's Be Careful Out There", **Social Policy Journal of New Zealand:** Issue 05.

SSGSS Kanunu, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Resmi Gazete: Tarih: 16.6.2006, Sayı: 26200.

Standing, G. (1997) "The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income Is Needed in Eastern Europe", **Social Research,** V. 6, No. 4 (Winter 1997), s.1339-1378.

Standing, G. (1999) **Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice,** Macmillan Press, London.

Standing, G. (2001a) "Globalisation: The Eight Crises of Social Protection", **InFocus Programme on Socio-Economic Security,** Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2001.

Standing, G. (2001b) "Global Insecurity: Restructuring Social Income", **Global Tensions Conference in Honor of Ester Boserup** (9-10 March, 2001), Cornell University. (http://www.bisnath.com/events/Global_Tensions/papers/standing.html) (19.07.2012)

Standing, G. (2006) "Sosyal Güvenlik Ağları Çılgınlığı: Temel Gelir Doğu Avrupa'da Neden Gereklidir?", **Sosyal Politika Yazıları** (Der. A. Buğra-Ç. Keyder), İstanbul: İletişim Yayınları.

UN (2007) **Report on the World Social Situation 2007: The Employment Imperative,** United Nations Publications, Department of Economic and Social Affairs, New York.

TÜRK-İŞ Bilgi Merkezi
3 0 2 3
331.125 ULU 2012