

Aktif İstihdam Siyasetinin Gelişimi Açısından İşsizlik Sigortasının Dönüşümü*

Servet GÜN**

Öz: Kapitalizmin kısa tarihi içerisinde farklı yaklaşımlarla farklı düzeylerde sorunsallaştırılan, sosyo-ekonomik bir olgu olarak gündemden neredeyse pek düşmeyen ve bugün halen ekonomi açısından belirleyici bir sorun alanı olarak varlığını sürdüren işsizlik, istihdam politikalarının yanı sıra bir asrı aşkın bir süredir sosyal sigortacılık tekniğine bağlı olarak tazmin edici mekanizmalarla da kontrol altında tutulmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi içerisinde sosyal sigorta tekniğiyle uygulamaya konulan işsizlik sigortası -çeyrek asırlık kısa geçmişi içerisinde- sistematik müdahalelerle değişime zorlanmakta ve sosyal güvenlik mantığından giderek uzaklaştırılmaktadır. İşsizlik sigortası, 2008 yılında ve izleyen yıllarda yapılan bir dizi değişikliklerle tazmin edici özelliği geri plana itilerek aktif işgücü piyasası politikalarını işler hale getiren bir araca dönüştürülmüş durumdadır. Dönüşümün felsefi dayanağı neoliberal esneklik yaklaşımıyla örtüşmekte; hedef, istihdam yaratmaktan çok istihdam edilebilirliği arttırmak olarak belirtilmektedir. Nitekim işsizlik sigortası fonunun resmi yöneticisi konumundaki İŞKUR, işsizlik sigortası fonunu kullanarak bahsi geçen aktifleştirme siyasetinin asli aktörü olarak eğitim ve kurslarla piyasaların talepleri doğrultusunda istihdam edilebilirlik çalışmaları yürütmektedir. Sistematik müdahalelerle başlangıç amacından uzaklaştırılmış bulunan işsizlik sigortası, gelinen noktada özgülendiği amaca hizmet edebilmekte midir? Bu çalışma, İŞKUR’un faaliyetleri ile il ölçeğine (Tunceli) bağlı bir örneklem üzerinden bu ve benzeri sorulara bazı cevaplar üretmeye çalışmaktadır.

Anahtar Kelimeler: işsizlik, işsizlik sigortası, neoliberalizm, esneklik, aktif istihdam politikaları

The Transformation of Unemployment Insurance in terms of Active Labour Market Policies

Abstract: Questioned by different perspectives at different levels during short history of capitalism, unemployment, as a socio-

* Geliş Tarihi: 30.11.2015

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

economic fact and a crucial problem in the economy, has still been in existence. In addition to employment policies, compensating mechanisms based on insurance technique have been implemented to combat unemployment during over a century. Unemployment insurance implemented as a part of social security system in Turkey for a quarter century has been changed systematically and shifted semantically. Unemployment benefits have been used as a moderatig tool for active labour market policies rather than as a compensating mechanism from 2008 onwards. The basic philosophy of this transformation is compatible with neoliberal flexibility approach; aimthe is improving employability rather than creating new opportunities for employment. As a matter of fact Labour Agency, as a main actor of activating politics, responsible for the unemployment insurance fund officially is carried out training programs and courses by using the fund to improve employability to be consistent with the demands of market. Do unemployment benefits subjected to systematic interventions pollitically have the same function as it had in the beginning? This paper tries to give a satisfactory answer to such questions by examining activities of Labour Agency both in Tunceli province and in general.

Key words: unemployment, unemployment insurance, neoliberalism, flexibility, active labour market policies

Giriş

Ekonomik işleyişe bağlı olarak yapısal bir işsizlik oluşmayacağı egemen anlayışı, ilk defa 1930'larda tüm dünyayı etkileyen iyi bilinen yaygın bir krizle derinden sarsılmıştı. O tarihlerde başlayan çekingen kabul, bugün artık neredeyse yaygın bir uzlaşma noktasına ulaşmış durumdadır. Nitekim işsizliğin önemli süregelen sosyo-ekonomik bir sorun olduğu konusu, oldukça farklı iktisadi yaklaşımlarla dahi artık kabul edilen bir realitedir.

İşsizlik olgusunun yaygın bir sorun olarak görülmesi ve kabul edilmesi önemli bir ilk adım olmakla birlikte, soruna yaklaşım ve sorunu algılama veya teşhis perspektifi, büyük oranda önerilen çözüm politikalarının başarısını belirlemektedir. Yaklaşımların bir tarafında işsizlik sorununu üreten ekonomi politikalarına yönelik önleyici öneriler ve tartışmalar yer alırken; diğer tarafında, işsizliğin ciddi bir toplumsal sorun olma potansiyelinin azaltılması ve kabul edilebilir bir seviyede tutulması anlayışı yer almaktadır. Nitekim iktisadi gelişmişlik seviyesinin yüksek olduğu ülkelerde dahi işsizliğin belirli oranlarda sürüyor olması ikinci yaklaşımın pozisyonu hakkında fikir vermektedir.

Bu çalışma, asıl olarak, ikinci yaklaşımın izlerini takip ederek işsizlik sorununa güncel yaklaşımları ve önerilen çözüm politikalarını işsizlik sigortası

bağlamında incelemeyi hedeflemektedir. Zira bir miktar işsizlik sigortası bağlamdan uzaklaşma pahasına da olsa, işsizlik sorununa farklı yaklaşımların tartışmalarına değinerek işsizlik sigortasından türetilen politikaların ekonomi-politiğini (ekonomik ve politik felsefesini) belirginleştirmek mümkün olabilecektir.

Bu bağlamda, tarihsel-kuramsal yaklaşımlardan güncel tartışmalara işsizlik sorununun nasıl konumlandırıldığı, özellikle güncel tartışmalara bağlı olarak öne çıkan çözüm arayışları işsizlik sigortası bağlamında incelenmektedir. İşçiyi sosyo-ekonomik olumsuz etkilerinden koruma bahsiyle geliştirilen işsizlik sigortası, Türkiye’de, ilk örneklerinden neredeyse yarım asır geç gündeme gelebilmiş; özellikle bugünkü uygulama biçimiyle de yakın bir incelemeyi hak etmektedir. Bu temel gerekçeyle, işsizlik sigortasının kullanım yöntemi ve işsizlik sigortasından türetilen çözüm politikalarının etkinliği asıl olarak Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) verilerine bağlı olarak Tunceli ili ölçeğinde analiz edilerek ortaya konulmaktadır.

Tarihsel-Kuramsal Çerçeveden İşsizlik Tartışmaları

İşsizlik, Klasiklerden Marksistlere Marksistlerden Neoliberalere kadar hemen her kuramın az ya da çok sorunsallaştırmak zorunda kaldığı bir olgu olarak değerlendirilebilir. Örneğin, Klasik iktisadın işsizlik yaklaşımı, işsizliğin yapısal bir sorun olmadığını işaret eden “otomatik denge” tezine dayanmaktadır. Bu teze göre, tam rekabet piyasası şartlarında (dışarıdan bir müdahalenin olmaması durumunda) ekonominin kendiliğinden dengeye (tam istihdama) ulaşacağı ve işsizlik gibi bir durumun söz konusu olmayacağı varsayılmaktadır (Lordoğlu vd., 1999: 278). İşsizliğin yapısal bir sorun olarak görülmediği bu yaklaşımda işsizlik, ancak ücretlerle ilgili analizler çerçevesinde söz konusu olmakta (Akçay, 2009: 71) ve kısa dönemli gelişmelere bağlı olarak bireyin isteğine bağlı arzı bir durum olarak değerlendirilmektedir (Lordoğlu vd., 1999: 278). Dolayısıyla klasik iktisat, sürekli tam istihdam düzeyinde işleyen bir piyasa mekanizması öngörmekte ve olası işsizlik, çalışanların sektörler arası iş değiştirmeleri veya gönüllü olarak çalışmayı tercih etmemeleri gibi nedenlere bağlı olarak “öze ilişkin olmayan” geçici bir durum olarak açıklanmaktadır (Akçay, 2009: 75).

İşsizliği ana akım iktisadi analizlerin dışına çıkararak kapitalist toplumsal ilişkilerin yapısal bir unsuru olarak değerlendiren K. Marks’ın analizinde ise işsizlik, işçi sınıfının maruz bırakıldığı bir süreç olarak ele alınmakta ve “yedek sanayi ordusu” kavramıyla açıklanmaktadır (Akçay, 2009: 85). Marks, “emekçi artı-nüfus” dediği işsizleri hem “kapitalist temele dayanan zenginliğin gelişmesinin zorunlu bir ürünü” olarak analiz etmekte; hem de “kapitalist birikimin kaldıracı” olarak görmektedir. Marks’a göre bu artı-nüfus, “her an el altında bulundurulmuş yedek bir sanayi ordusu oluştur”makta ve “sermayenin kendisini genişletme konusunda değişen gereksinimlerini karşılamak üzere her zaman sömürülmeye hazır bir insan malzemesi kitlesi yarat”maktadır (2000: 602). Zira işsizlik konusundaki analizini kapitalizmin genel işleyiş yasalarına bağlayan Marks “büyük sanayinin bütün hareket

şekli, emekçi nüfusun bir kısmını, sürekli olarak, işsiz ya da yarı işsiz insanlar haline getirmeye dayanıyor” (2000: 602-603) diyerek işsizliği yaratan süreci bizzat ‘kapitalist sermaye birikiminin mantığına’ dayandırmaktadır. İşsizliği yaratan ilişkiyi bu şekilde ortaya koyarken; aynı zamanda işsizliği ‘çalışanlar üzerinde rekabet yoluyla yaratacağı baskı’ dolayısıyla sermaye lehinde işleyen bir mekanizma olarak değerlendirmektedir (2000: 606).

İşsizlik konusundaki yaklaşımıyla Klasik İktisatçılardan ayrılan J. M. Keynes ise, Klasiklerden farklı olarak “istem dışı işsizlik”ten bahsetmekte ve bu tür bir işsizliğin Klasiklerin kavramlarıyla açıklanamayacağını savunmaktadır. Zira Klasik teori, işsizliğin olmamasını ücret esnekliğinin tamlığına bağlarken; Keynes, ücretlerin tam esnek olması halinde dahi işsizliğin ortaya çıkabileceğini savunmaktadır. Diğer önemli ayırım ise, klasiklerin dışarıdan müdahale olmaması koşuluyla “görünmez el” vasıtasıyla “dengeye ulaşma” -yani sürekli bir işsizliğin olmayacağı- varsayımına yöneliktir. Bu Klasik hassasiyete karşın Keynes, “istem dışı işsizlik”le mücadelede kamu harcamalarının ve yatırımlarının arttırılmasını, diğer bir deyişle, ekonomiye ‘dışarıdan müdahaleyi’ önermektedir. Zira Klasiklerin aksine, Keynes’in geliştirdiği yaklaşımla, işsizliğin önlenmesi, temel bir politika meselesi olarak tespit edilmektedir (Lordoğlu, 1999: 279; Akçay, 2009: 76).

1970’lerde yaşanan krizi aşma çabasına bağlı olarak yaygınlaşan¹ neoliberalizm ise, liberal gelenek içerisinde ortaya çıkan ‘sosyal liberalizm sapmasına karşı’ yeniden liberal tezlere dönüşü ifade etmektedir. Dolayısıyla neoliberalizmin işsizlik sorununa yaklaşımı -Klasiklere benzer bir biçimde- ‘işsizliğin yapısal olmadığı, geçici ve konjonktürel olduğu’ yönündedir. Ne var ki, Neoliberalizm, sadece Klasik liberal tezleri tekrarlamakla yetinmemekte; esasen ‘sapma’ olarak gördüğü Keynesyen dönemin kalıntılarını da silmek istemektedir.

İçinde bulunduğumuz dönemin hakim paradigması olan neoliberalizmin işsizlik algısına bağlı olarak, kimi kurumsal özellikleri vurgulanarak emek piyasalarının esnekleştirilmesi (işsizliğe çözüm niyetiyle) hedeflenmektedir (Şenses, 2003: 159). Nitekim hedeflendiği üzere, Munck’un ifade ettiği gibi bugün, farklı ülkelerde farklı uluslara özgü farklı görünümlere bürünse de emek piyasalarının esnekliği artık küresel çapta bir genel eğilimi ifade etmektedir. Ve bu eğilim, daha küçük işgücü topluluklarına, daha az iş yeri kurallarına, daha zayıf sendikalara ve ekonomik dalgalanmalara bağlı olan ücret ve istihdama doğru bir gidişi göstermektedir (2003: 95).

İstihdam politikalarının yanı sıra endüstriyel yeniden yapılanma ve rekabet konularına yönelik tartışmaları kapsadığı görülen (Parlak ve Özdemir, 2011: 4) neoliberal esneklik paradigması, Türkiye’de özellikle emek piyasalarının yeniden

¹ Her ne kadar 1970’lerde krizi fırsat bilerek görünür bir biçimde sahneye çıktysa da, neoliberal tezler, 1940’lı yılların ortalarından itibaren öncelikle Frederick Von Hayek ve Milton Friedman tarafından savunulmuştu. Nitekim Hayek, daha o yıllarda, ‘müdahaleci yaklaşımları’ zorunlu olarak faşizm yarattığı düşüncesine dayanarak mahkûm etmekteydi (Çelik, 2013).

düzenlenmesinde etkili müdahalelere zemin hazırlamış ve tartışmalar neoliberal gündeme bağlı olarak 1990'lardan itibaren yoğunluk kazanmıştır.

Esneklik Üzerine Güncel Türkiye Tartışmaları

Küresel neoliberal eğilimlere uygun olarak 1990'larda Türkiye'de emek piyasasıyla ilgili başlıca politika hedefi haline gelen esneklik, bu tarihlerde oluşan reel ücret artışlarının da kısıktırmasıyla işveren örgütlerinin gündemine oturmuştur. Esneklik yanlısı önerilerin dayandığı temel argüman, ücret artışlarıyla uluslar arası rekabette başarısız olunacağı yönündeydi. Nitekim sermaye çevreleri içerisinde bu yönde yürütülen tartışmalar, dönemin hükümeti nezdinde de yankı bulmuş ve beş yıllık kalkınma planı ile kısa dönem programlarda 'esneklik attırıcı' ve 'yarı zamanlı istihdam' ile 'esnek çalışma saatleri' gibi yeni istihdam türlerini düzenleyici yasaların hazırlanması gereği vurgulanmıştır. Bu tarihlerde, TİSK tarafından -IMF ve OECD'nin hazırladığı raporlara içerik olarak uygun- bir rapor hazırlanmıştır. Hazırlanan raporda, emek piyasasının esnekliğe kavuşturulması için işten çıkarmayı engelleyici düzenlemelerin giderilmesi, geçici, yarı zamanlı ve belirli süreli iş gibi standart dışı istihdam türlerini düzenleyen yasal değişikliklerin yapılması gereği vurgulanmıştır (Onaran, 2003: 217-218). Geçen süre zarfında bahsi geçen raporlar doğrultusunda mevzuatta yapılan esnekliği arttırıcı değişiklikler², işveren sendikaları ve kuruluşlarının esneklik yönlü taleplerini nihayete erdirememiştir. İşveren sendikaları ve kuruluşları, özellikle kayıtlı kesimde işgücü maliyetlerinin belirlenmesinde yeterli esnekliğin bulunmadığını ve kimi dönemlerde bahsi geçen maliyet unsurunun işyerinin sürekliliğini tehdit eden bir silaha dönüştüğünü savunmuşlardır (TÜSİAD, 2004: 95).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın³ 2009 yılından itibaren üzerinde çalıştığı ve 2012 yılında sosyal tarafların görüşüne sunduğu *Ulusal İstihdam Stratejisi* (UİS) adlı belge⁴, geleceğe dair politika perspektifleri içerdiği için esneklik tartışmaları bağlamında ayrıca önem taşımaktadır. İsminden anlaşıldığı üzere UİS, istihdam sorunsalını merkezine koymuş ve bu çerçevede dört ana hedef belirlemiş

² Bu dönemde sermaye çevrelerinin esneklik taleplerine yönelik en net ve kapsamlı karşılık, 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunuyla verilmişti. İş Kanununda esneklik söylemiyle uyumlu temel bazı kavramlarda ve iş sözleşmelerinin içeriğinde önemli değişikliklere gidilmiştir. İş Kanununda esneklik gayesiyle yapılan değişikliklerin detayları Yücesan Özdemir ve Özdemir'in (2008: 107) ve Kutlu'nun (2011: 265-273) çalışmalarından izlenebilir.

³ Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS), görünürde Bakanlığın çalışmalarına bağlı olarak gündeme gelmişse de temelde daha geniş bir kurumsal çerçeveye dayanmaktadır. Nitekim UİS, Dokuzuncu Kalkınma Planı, yıllık programlar ve 61. Hükümet Programı gibi geniş bir çerçeveye yaslanmaktadır (Çelik, 2012: 13).

⁴ Bahsi geçen belge, 2014 yılında *Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)* başlığıyla Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilmiş ve 29015 sayı numarasıyla Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

ulusal nitelikli bir belgedir. Belge’de belirlenmiş olan ana hedeflere ulaşmanın odaklandığı asıl nokta ise son tahlilde ‘işgücü piyasalarının katılıktan arındırılması’ ve ‘esnekliğin artırılması’dır (Yeldan, 2012: 7). İşgücü piyasasının katılımını ima eden ve esnekliği vurgulayan değerlendirmelerine bakıldığında UİS, ‘güvence’ kavramını birlikte kullanarak işgücü piyasalarının esnek bir yapıya kavuşturulmasını hedeflenmektedir (Ulusal İstihdam Stratejisi, 2012: paragraf 563). Ne var ki, Belge’de kast edilen güvence, ‘iş güvencesi’ değil ‘istihdam edilebilirliği’ ifade eden ‘istihdam güvencesi’dir. Çelik’e göre (2012: 22) istihdam güvencesi yaklaşımı, iş güvencesinin hukuksal bir güvence olmaktan çıkarılmasını, kişinin kendi kapasitesine ve piyasanın işleyiş mantığına bırakılmasını ifade etmektedir. Kapar ise (2012: 67) bu durumu, ‘toplumsal nitelikli tam istihdam’ hedefini ‘bireysel nitelikli tam istihdam edilebilirlik’ yaklaşımı lehine terk etmek olarak yorumlamaktadır. Zira istihdam edilebilirlik yaklaşımı, işsizliği ve sosyal yardımlara bağımlılığı bireysel yetersizliklere ve bireysel tercihlere bağlamaktadır. Dolayısıyla, işgücünü aktif hale getirmeyi ima eden istihdam güvencesinin varabileceği nihai hedef, piyasaların işleyişini kolaylaştırmak üzere işgücü piyasasında esnekliği sağlanmak olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, istihdam güvencesi elde etmede asıl sorumluluk ‘işgücünün eğitimi’ vasıtasıyla emekçi kesimlere verilmektedir. İstihdam ve işsizlik sorununda sorumluluğun esneklik gerekçesiyle bu şekilde emekçi kesimlere yüklenmesi, emeğin kazanılmış haklarında geriye gidişi işaret eden ‘sınıfsal bir politika dönüşümü’ olarak yorumlanmaktadır (Yeldan, 2012: 7).

İşgücünün eğitimi meselesi, asıl olarak, yüksek işsizlik sorununun çözümünü sağlayacak ve yapısal dönüşümü gerçekleştirecek önemli araçlardan birisi olarak görülen aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) çerçevesinde değerlendirilmektedir (Kapar, 2012: 67). İşgücü piyasalarında oldukça köklü bir değişimi işaret eden AİPP, işsizlik sigortası uygulamasıyla birlikte son yıllarda yükselen önemli bir fenomen olmaya başlamıştır. Zira esneklik paradigmasıyla ilişkili olduğu görülen AİPP, giderek neoliberal çerçeveye uygun bir biçimde işsizlik sigortasına eklenerek onu başlangıç amacından uzaklaştırmakta; işsizlik sigortası giderek ‘piyasaları işler hale getiren’ önemli bir araç haline gelmektedir.

İşsizlik Sigortası ve Uygulaması

İşsizlik sigortası, bilindiği üzere gerek tarihsel gerekse kuramsal olarak sosyal güvenlik sisteminin genel mantığına uygun bir çerçevede ‘tazmin edici’ bir anlayışla oluşturulmuştur. İlk uygulama örneklerinde olduğu gibi yaygınlaşmasında etkili olan ILO da işsizlik sigortasını sosyal güvenlik anlayışı içerisinde, ‘sosyo-ekonomik risk’ kategorisinde değerlendirmektedir (Başterzi, 1996: 55; Törüner; 1992: 9). Güzel ve Okur’un (1999: 338) daha açık bir biçimde ifade etikleri gibi işsizlik sigortası ile işsizliğin önlenmesi veya azaltılması arasında ‘mutlak bir bağ’ kurmak sosyal güvenlik kavramıyla bağdaşmamaktadır. Andaç da (2010: 55) işsizlik sigortasının işsizliği önleyen bir faktör olarak anlaşılması gerektiğini belirterek, “işsizlik olayı

ortaya çıktıktan sonra, fonksiyonunu yerine getiren sosyal güvenlik aracı olarak düşünülme”si gerektiği şeklinde benzer bir uyarıda bulunmaktadır.

Ne var ki, Refah Devleti anlayışı içerisinde yaygınlaşan işsizlik sigortasının, neoliberal anlayış çerçevesinde giderek dönüştürüldüğü ve sosyal güvenlik sisteminin genel mantığı dışına çıkılarak piyasaları canlandırılma amacına özgülendiği görülmektedir. İşsizlik sigortasının neoliberal anlayış çerçevesinde dönüştürülmesi aşağıda asıl olarak Türkiye örneği üzerinden incelenmektedir. Ancak bahsi geçen dönüşümü izlemek ve “nereden nereye” sorusuna somut bazı cevaplar bulmak işsizlik sigortası kavramına ve kavramın tarihsel şekillenişine kısaca da olsa bakmayı gerektirmektedir.

İşsizlik Sigortası Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

İşsizlik sigortası, genel olarak ilgili yazında ‘çalışma arzu ve isteğinde olmasına karşın kendi isteği dışında işsiz kalan işçilerin uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa giderme amacını taşıyan bir tazmin yöntemi’ olarak tanımlanmaktadır. Tanımda vurgulandığı gibi, bir taraftan işsizlik riskiyle karşılaşan işsizlere gelir güvencesi sağlayan işsizlik sigortası, diğer taraftan, yeni bir iş bulma noktasında işsize yardımcı olunması veya mesleki eğitim verilmesi gibi hizmetleri ikincil bir hedef olarak taşımaktadır. Bu bağlamda işsizlik sigortasının asıl ve doğrudan amacının öncelikle işsizlere gelir güvencesi sağlamak olduğu vurgulanmaktadır (Başterzi, 1996: 53). Tekrar belirtmek gerekirse, işsizliğin önlenmesi ya da azaltılması asıl olarak ekonomi politikalarının; işsizler üzerindeki etkilerinin giderilmesi ise sosyal güvenlik politikalarının hedefi olmak durumundadır (Güzel ve Okur, 1999: 338). Her ne kadar modern anlamda sosyal güvenlik teorisini ‘çok yönlü koruma’ nitelemesiyle değerlendiren ve bu çerçevede sosyal güvenlik kavramına ‘önleyici’ işlevler yükleyen çalışmalar olduğu bilinse de; sosyal güvenliğin dolayısıyla da işsizlik sigortasının önceliğinin ‘tazmin’ işlevi olduğu genel kabul gören bir anlayıştır (Güzel ve Okur, 1999; Başterzi, 1996; Andaç, 2010).

Kavramsal olarak ‘tazmin anlayışı’ üzerine oturan işsizlik sigortasıyla ilgili ilk uygulama örneklerine bakıldığında kimi kaynaklar (Törüner, 1992: 7; Andaç, 2010: 52) on sekizinci ve on dokuzuncu yüzyılı referans verseler de; işsizlik sigortasının bugünkü/çağdaş anlamda oluşumu esas olarak sosyal güvenlik sisteminin geliştiği yirminci yüzyıla bağlanmaktadır (Tuna, 1952; Törüner, 1992; Başterzi, 1996; Andaç, 2010). Çok başarılı olmasa da ilk örnekleri yerel yönetimlerce İsviçre’de verilmiş ve ihtiyari nitelikte uygulamalara dayanmaktadır. İsviçre’de 1789’da başlayan ilk uygulamalar giderek kıta Avrupa’sında yayılmış, Almanya’nın Köln ve Leipzig kentlerinde; Fransa ve Belçika’da ihtiyari nitelikte bazı uygulamalara rastlanmaktadır. Yine yerel yönetimlerce ve fakat zorunlu olan diğer bir uygulama örneği, 1894’te İsviçre’nin Saint-Gall kantonunda ‘geliri belirli bir sınırın altında kalanlara’ yöneliktir (Andaç, 2010: 52). Ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bağlı olarak gelişen bu ilk ‘işsizlik sigortası’ uygulamalarını tarihsel olarak sendikaların geliştirdiği bir sistem izlemiştir: Ghent Sistemi (bazı kaynaklarda Gand). İsmi

Belçika'nın Ghent kentinden alan (Başterzi, 1996: 61; Andaç, 2010) bu uygulama, esas olarak sendikaların yönettiği ve devletçe desteklenen zorunlu olmayan bir sisteme dayanmaktadır. Bugün halen Belçika dışında İskandinav ülkelerinde uygulanma alanı bulan bu sistem, işsizlik sigortası uygulamasında sigorta tekniğini ve devlet katkısını kullanan iki gelenekten biridir⁵ (Uçkan, 2007: 31).

İrade dışı işsiz kalılabileceği gerçeğinin kabul edilmeye başlanması⁶ ve yirminci yüzyılın başlarından itibaren giderek yaygınlaşan işsizlik sorunu karşısında bugünkü anlamda ilk işsizlik sigortası uygulaması ise İngiltere'de, 1911 yılında, Ulusal Sigorta Yasası kapsamında düzenlenmiştir (Başterzi, 1996: 61; Tuna, 1952: 212; Arıcı, 2010: 170). İşsizlik sigortası, başta kıta Avrupa'sı olmak üzere sanayileşmenin yaygınlaşması ve 1929 Ekonomik Bunalımı'nı izleyen süreçte birçok ülkede giderek hızla uygulama alanı bulmuştur (Törüner, 1992; Andaç, 2010).

İşsizlik Sigortasının Türkiye Serüveni ve Değişen Anlamı

Türkiye ise işsizlik sigortasını Yunanistan, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Ermenistan, İran ve Azerbaycan gibi kendisine komşu olan birçok ülkeden daha geç kurabilmiş bir ülkedir (Andaç, 2010). Kuruluşu geç olsa da, tartışmaların daha erken yapıldığı görülmektedir. Nitekim işsizlik sigortasıyla ilgili ilk tartışmaların öncelikle sendikalar bünyesinde -Türk-İş Genel Kurulu'nda 1952 yılında- yapıldığı bilinmektedir (Göçmen, 2012: 140). Daha yoğun ve sistematik olarak 1959 yılından sonra çeşitli çalışmalara konu olduğu görülen işsizlik sigortası, kalkınma planları ve yıllık programlarda önemli bir politika hedefi olarak belirlenmiş ve 1980'lere kadar hakkında yirmi iki yasa tasarısı hazırlanmıştır⁷ (Törüner, 1992: 39; Andaç, 2010: 169). 1952 yılından itibaren tartışılan ve hakkında yirmiye aşkın yasa tasarısı hazırlanan işsizlik sigortası, nihayet 4447 Sayılı Kanunla 25 Ağustos 1999 tarihinde kurulabilmektedir.

⁵ İşsizlik sigortasıyla ilgili sınıflandırmalar bazı kaynaklarda üç kategori şeklinde (Uçkan, 2007) yapılmaktadır. Yukarıda 'iki gelenek' olarak bu kaynaklardan farklı bir sınıflandırmaya gitmemizin asıl gerekçesi, üçlü sınıflandırmalarda üçüncü kategori olarak gösterilen 'işsizlik yardımları'nın sigorta tekniğinden ayrışmasıdır.

⁶ Bugünkü anlamda işsizlik sigortası sisteminin diğer sigorta kollarına göre geç ortaya çıkmasının asıl sebebi, işsizliğin bir sorun olarak kabul edilmemesine, Klasik liberal tezlere bağlanabilir. 'Her arz kendi talebini yaratır' ilkesinin sonucu olarak iradi olduğu düşünülen işsizlik, hatırlanacağı gibi, yirminci yüzyılın başlarına kadar temelde bir risk/sorun olarak görülmemiştir. Nihayet yirminci yüzyılın başlarından itibaren işsizliğin irade dışı olabileceği düşüncesi gelişmeye başlayınca işsizliğin tazmin edilmesi düşüncesiyle birlikte işsizlik sigortasının kurulmaya başlandığı da görülmektedir (Başterzi, 1996: 59).

⁷ Hazırlanan yasa tasarılarının yanı sıra, 1980 öncesi ve sonrası neredeyse bütün siyasi partiler parti programlarında da bu konuyu yoğun olarak gündeme getirmiştir. 1980 sonrasında ise sadece Anavatan Partisi programında bu tartışmalara girmemiş ve herhangi bir beyanda bulunmamıştır. Ayrıntılar için Bkz (Andaç, 2010: 180)

4447 Sayılı Kanun, işsizlik sigortasını “[b]ir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta” kolu olarak tanımlamaktadır (m 47/c). İsteği dışında işsiz kalan sigortalı işsizlere Kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde (i) işsizlik ödeneği yanında (ii) 5510 Sayılı Kanun gereği sigorta primlerinin ödeneceği, (iii) yeni bir iş bulma ve (iv) meslek geliştirme, edindirme ve yerleştirme eğitimi verileceği düzenlenmiştir (m 48). Kanunun 47/c maddesinde işsizlik sigortası tanımlamasından anlaşılacağı üzere, sayılan dört amaçtan ilki, ‘işsizlik ödeneği’, asıl hedef mertebesinde düşünülmüştür. Ne var ki, dört amaca özgülünen başlangıç düzenlemesi zamanla yapılan değişikliklerle başlangıç yaklaşımından giderek uzaklaşmış bir bakıma önemli bir paradigma kayması yaşanmıştır. Bahsedildiği gibi bir kaymayı, 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda yapılan -asıl olarak 2008 yılında ve sonrasında- değişiklikler ile izlemek mümkündür.

İşsizlik Sigortası Kanununda Yapılan Değişiklikler ve Eğilimin Yönü

Genel eğilime bağlı ipuçları, anımsanacağı gibi yukarıda özetle sermaye çevrelerinin esneklik tartışmaları ve beklentileri çerçevesinde verilmişti. Ancak esneklik anlayışına dayalı bu beklentilerin nasıl karşılandığı işsizlik sigortasını yeniden şekillendiren bazı düzenlemeler üzerinden daha ayrıntılı okunabilir. Zira esneklik anlayışına dayalı bu düzenleme hamleleri, doğrudan ‘sermayeye yönelik teşvikleri’ içeren ve ‘istihdam edilebilirliği’ kuran esnek istihdam politikaları olarak değerlendirilmektedir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2011: 57).

Özellikle 2008 yılından itibaren ‘istihdamı korumak’ veya ‘arttırmak’ amacıyla İşsizlik Sigortası Fonu’nun kullanımını düzenleyen müdahalelerin yoğun olduğu görülmektedir. Nitekim 2008, 2009, 2011 ve 2015 tarihleri bahsi geçen değişiklikleri işaret eden önemli dönemlerdir.

2008 tarihli 5763 Sayılı Kanunla yapılan bazı değişikliklerden ilki, daha önce 4857 Sayılı İş Kanununda düzenlenmiş olan ücret garanti fonuna ilişkindir. Değişiklikle birlikte Ücret Garanti Fonu, İşsizlik Sigortası Kanununa Ek 1 inci madde olarak aktarılmıştır (Ulubey, 2010: 221). “İşverenin ödeme aczine düşmesi” başlığını taşıyan değişiklik “işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında ‘ayrı bir ücret garanti fonu oluşturulması’ amacına yöneliktir. Sigortalıları çalıştıran işverenin acze düşmesi durumunda yararlanacağı Ücret Garanti Fonu gelirleri “işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde biri”nden oluşmaktadır.

2008 tarihli 5763 Sayılı Kanunla getirilen diğer bir değişiklik, Ek 2 nci maddede “kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği” başlığını taşımaktadır. İlgili

düzenlemede, “[g]enel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir” denilerek “[k]ısa çalışma halinde İşsizlik Sigortası Fonundan kısa çalışma ödeneği”nin verileceği belirtilmiştir. Ayrıca, ilgili maddenin sondan ikinci fıkrası, üç aylık kısa çalışma ödeneğinin Bakanlar Kurulu kararıyla altı aya kadar uzatılabileceğini düzenlemiştir.

İşsizlik Sigortası Kanununa eklenen 2008 tarihli 5763 Sayılı Kanun, ayrıca, 2008 yılına münhasıran İşsizlik Sigortası Fonu’nun nema gelirlerinden elde edilen bir milyar üç yüz milyon liralık kısmını Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlar öncelikli olmak koşuluyla ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılmak üzere Maliye Bakanlığı’nın tasarrufuna bırakmıştır. 2008 yılında İşsizlik Sigortası Kanununa eklenen bu uygulama, ‘Fonun nema gelirlerinden dörtte üçü’ denilerek 2009, 2010 ve 2011 yıllarında genişletilerek sürdürülmüştür.

2008 tarihli 5763 Sayılı Kanunla getirilen diğer bir değişiklik, Geçici Madde 7’de yer almaktadır. Bu düzenleye göre, 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınların mevcut istihdama ilave olarak (işsiz olanlar) işe alınmaları durumunda prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisseleri kademeli olarak (ilk yıl için yüzde yüz ve sonraki yıllar yüzde yirmi azalarak) beş yıl boyunca İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır.

2011 yılında çıkarılan 6111 Sayılı Kanunla, işsizlik sigortası kapsamına bazı yeni sigortalıların ilave edildiği, kısa çalışma ödeneğinin miktarında artışa gidildiği, yeni bir sosyal sigorta teşviki ile aktif istihdam politikalarına kaynak yaratmaya yönelik önemli değişikliklerin yapıldığı görülmektedir. Zira İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesine ilave edilen *Değişik yedince fıkraya*, İşsizlik Sigortası “Fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin % 30’u; işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları yapmak (...)” amacıyla kullanılabilirliğini; aynı zamanda % 30’luk oranın Bakanlar Kurulunun yetkisiyle % 50’ye kadar çıkarılabileceğini düzenlemiştir.

6111 Sayılı Kanunla getirilen diğer bir değişiklik, 18 yaşından büyük ve 29 yaşından küçük olanlar ile yaş şartı aranmaksızın 18 yaşından büyük kadınların istihdamını arttırmaya yönelik sigorta prim teşvikleriyle ilgilidir. 74 üncü maddeye ilave edilen geçici 10 uncu madde teşvik koşullarını şu şekilde belirlemiştir: “31/12/2015 tarihine kadar işe alınan her bir sigortalı için geçerli olmak üzere, bu maddenin yürürlük tarihinden itibaren özel sektör işverenlerince işe alınan ve fiilen çalıştırılanların; işe alındıkları tarihten önceki altı aya ilişkin Sosyal Güvenlik Kurumuna verilen prim ve hizmet belgelerinde kayıtlı sigortalılar dışında olmaları,

aynı döneme ilişkin işe alındıkları işyerinden bildirilen prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olmaları ve bu maddede belirtilen diğer koşulları da sağlamak kaydıyla (...) sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarı, işe alındıkları tarihten itibaren İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.” Getirilen değişiklikle Bakanlar Kurulunun, teşviki 2015 yılından itibaren beş yıl süreyle uzatmaya yetkili olduğu da belirtilmektedir⁸ (geçici madde son fıkra).

6111 Sayılı Kanunla kısa çalışma ödeneği konusunda yeniden değişikliklerin yapıldığı da görülmektedir. Yapılan değişiklik, öncelikle kısa çalışma ödeneğinin miktarı konusundadır. Kısa çalışma yapan sigortalıya ödenecek miktar, işsizlik ödeneğine yapılan atıf nedeniyle işsizlik ödeneğine ilişkin hüküm çerçevesinde belirlenmekteydi. Değişikle birlikte kısa çalışma ödeneği ile işsizlik sigortası miktarı arasındaki bağlantı kesilmiş, kısa çalışma ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneğinden bağımsız olarak belirlenmiştir: “[g]ünlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son on iki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60’ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 4857 sayılı Kanununun 39 uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150’sini geçemez” (Ek m 2/IV). 6111 sayılı Kanunun getirdiği bu değişiklikle birlikte, kısa çalışma ödeneğinin miktarı işsizlik ödeneğinden fazla olacağı açıktır (Canıklıoğlu, 2011: 8).

Diğer bir düzenleme, İşsizlik Sigortası Kanununa 2015 tarihinde 6645 sayılı Kanunla Geçici 15 inci madde olarak eklenmiştir. Düzenleme, İŞKUR’un eğitim programlarına katılan genç işsizleri istihdam etmeyi teşvik etmektedir: “18 yaşından büyük, 29 yaşından küçük olanlardan Türkiye İş Kurumu tarafından 31/12/2016 tarihine kadar başlatılan işbaşı eğitim programlarını tamamlayanların;” “programın bitimini müteakip en geç üç ay içinde programı tamamladıkları meslek alanında özel sektör işverenleri tarafından (...)” işe alınması ve “işe alındıkları yıldan bir önceki takvim yılında işyerinden bildirilen aylık prim ve hizmet belgelerindeki sigortalı sayısının ortalamasına ilave olması kaydıyla, işe alındıkları işyerinin imalat sanayi sektöründe faaliyet göstermesi hâlinde 42 ay, diğer sektörlerde ise 30 ay süre ile (...)” sigortalı hissesi ödendikten sonra işveren hissesi, belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan tutar işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır. Geçici 15 inci maddenin sondan önceki fıkrası, birinci fıkrada belirtilen tarihin birer yıl süreyle ve en çok 31/12/2018’e kadar ertelenebileceğini düzenlemiştir.

⁸ Bu düzenlemenin detayları başlı başına bir makale malzemesi vermektedir. Dolayısıyla değişikliğin hacmi nedeniyle metin içerisinde bu detaylara girmek ve yer vermek mümkün değildir. Bu değişikliğin gerekçesinin ‘genç istihdamı’ olduğu zaten metin içerisinde vurgulanmaktadır. Genç işsizlerin istihdamını hedefleyen bu değişikliğin teşvikinde öne çıkan farklı sürelerin (54 aydan altı aya kadar değişen) ana belirleyicisi İŞKUR’a kayıtlı olma veya kayıtlı olmama’ durumudur. Teşvik sürelerindeki farklılıklar ve 6111 Sayılı Kanunla getirilen değişikliklerin detayları için Ulubey (2011) ve Canıklıoğlu’nun (2011) çalışmaları incelenebilir.

2015 tarihli 6645 sayılı Kanun, aynı zamanda, 4447 sayılı Kanununun 48 inci maddesinde yer alan ve yukarıda aktarılan “(iv) meslek geliştirme, edindirme ve yerleştirme eğitimi” şeklindeki düzenlemeyi “aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programlar” olarak değiştirmiştir. Bahsi geçen aktif işgücü hizmetleri ise ‘mesleki eğitim kursları’, ‘işbaşı eğitim programları’, ‘uzmanlaşmış meslek edindirme merkezleri’, ‘girişimcilik eğitim programları’, ‘toplum yararına programları’ ve ‘engelli hükümlü ve eski hükümlülere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon programları’ olarak belirtilmektedir. Keza İŞKUR tarafından yürütülen bu programların asıl finansman kaynağının İşsizlik Sigortası Fonu (İŞKUR, 2015: 10-11) olduğu da akılda tutulmalıdır.

İşsizlik Sigortası Kanununda Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda yapılan ve yukarıda özetle aktarılan değişikliklerin anlamı, teknik olarak ifade edilirse, pasif işgücü politikasından aktif işgücü politikalarına doğru bir paradigma kayması olarak değerlendirilebilir. Zira işsizlikle mücadelede izlenen istihdam politikalarını yedi grupta toplayan OECD’ye göre işsizlere gelir desteği sağlamak üzere kurulan işsizlik sigortası, pasif politika olarak kabul edilmektedir⁹. Özel sektöre yönelik ücret ve istihdam sübvansiyonları, mesleki eğitim, kendi işini kuranlara yönelik yardım, gençlere yönelik politikalar ve engellilere yönelik politikalar ise aktif istihdam politikaları çerçevesinde değerlendirilmektedir (Biçerli, 2005: 1).

İşsizlik sigortası kanununda yapılan değişiklikler bir başka açıdan, yukarıda ifade edilen sermaye çevrelerinin esneklik çağruları bakımından okunur ise piyasacı taleplerin karşılık bulduğu -en azından işsizlik sigortası çerçevesinde- kabul edilmelidir. Zira yapılan düzenlemeler, sermaye çevrelerince hazırlanan raporlarda ortaya konulan esneklik beklentileri doğrultusunda ve emek piyasaları için politika perspektifi üreten Ulusal İstihdam Stratejisi’nin ‘istihdam edilebilirlik’ beklentileriyle uyumlu gözükmektedir. Nitekim istihdam sağlama görevini özel istihdam bürolarıyla paylaşan İŞKUR¹⁰, faaliyetlerini daha çok eğitim ve kurslar

⁹ Tunalı (2003: 95-96) Türkiye’de işsizlik sigortasıyla birlikte toplam üç pasif politikanın söz konusu olduğunu vurgulamaktadır. İlki, ‘işten çıkarılanlara ödenen tazminat’ dediği ‘ihbar ve kıdem tazminatı’; diğeri ise, ‘iş kaybı tazminatı’dır. İşsizlik sigortası ve işten çıkarma tazminatı, ilgili yazın açısından iyi bilinse de, iş kaybı tazminatı pek bilinmemektedir. İçeriği 4046 Sayılı özelleştirme yasasıyla belirlenen iş kaybı tazminatı, anlaşılacağı üzere, özelleştirmeler sonucu işsiz kalan işçilere özelleştirme fonundan ödeme yapılmasını düzenlemiştir. Ödemeler, işsiz kalanların kıdemine bağlı olarak aşamalı olarak artmakta ve bu düzenlemeye göre, ödemelerden en çok 240 gün süreyle yararlanılmaktadır.

¹⁰ Aslına bakılırsa, İş ve İşçi Bulma Kurumu’ndan İŞKUR’a dönüşümün hikâyesi, yukarıda tartışılan konuyla yakından ilişkilidir. Bu ilişkiyi ‘çalışma yönetimindeki dönüşüm’ perspektifinden okuyan Çiner (2007: 271), İŞKUR’la gelen farklılaşmayı, Kurumun

üzerinde yoğunlaştırarak doğrudan istihdam sağlamaktan ziyade -Strateji Belgesinde ifade edildiği gibi- işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmak üzere ve piyasanın talepleri doğrultusunda çalışmalar yürütmektedir (Savaşkan, 2009: 216).

Bu bağlamda İŞKUR tarafından yürütülen ve finansmanı işsizlik sigortası fonundan karşılanan eğitim ve kurs giderleri (tabloda aktif işgücü programları), Fona işsizlik ödenekleri kadar; hatta bazı yıllarda işsizlik ödeneklerinden daha ağır bir yük getirmektedir.

Tablo 1: İşsizlik Sigortası Fon Durumu (Bin TL)

	2011	2012	2013	2014	Ocak- Eylül 2015	Ekim 15
TOPLAM GELİR	10.177.629	11.599.858	12.734.320	15.308.254	13.225.502.178	1.612.846
İşçi İşveren Prim	3.892.121	4.629.221	5.804.429	6.713.134	5.950.896.105	740.658
Devlet Katkısı	1.297.374	1.543.074	1.934.810	2.237.711	1.983.632.035	246.886
Diğer Gelirler	62.844	152.535	194.966	199.268	288.205.453	42.910
Faiz Gelirleri	4.925.291	5.275.028	4.800.116	6.158.140	5.002.768.585	582.392
TOPLAM GİDER	2.602.802	3.951.133	3.545.117	4.266.797	4.625.355.809	512.424
İşsizlik Ödenegi	794.003	969.721	1.276.981	1.662.697	1.627.154.575	184.560
Kısa Çalışma Ödenegi	4.260	3.012	826	74	220.776	2
Aktif İşgücü Programları	345.897	1.096.394	1.139.797	1.358.883	1.998.371.690	248.304
Eko. Kalk. Sos. Gel. Gid.	995.284	1.335.177	75.667	0	0	0
Ücret Garanti Fonu Öd.	9.389	8.667	15.056	21.934	13.272.572	1.308
Diğer Giderler	453.970	538.162	1.036.790	1.223.209	986.336.194	78.251
Gelir / Gider Farkı	7.574.827	7.648.725	9.189.203	11.041.457	8.600.146.370	1.100.422
TOPLAM FON VARLIĞI(*)	53.513.706	61.162.431	70.351.633	81.393.090	89.993.236.465	91.093.659 **

Kaynak: Ekim 2015 İşsizlik Sigortası Fonu Bülteni, <http://www.iskur.gov.tr>.

İŞKUR Notu: Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

* Toplam Fon Varlığına Ücret Garanti Fonu dâhildir.

**Yararlanılan kaynaktaki tabloda çift yıldızın olduğu yerdeki üç rakam okunmamaktadır.

Dolayısıyla toplam fon varlığı, Ekim 2015 itibarıyla 91 milyarı aşmış durumdadır.

istihdam sağlama alanındaki tekel yetkisini kaybetme ve aktif istihdam piyasası politikalarını işler kılmak gibi köklü bir değişim süreci olarak okunmaktadır.

Ayrıca, özel sektöre yönelik ücret ve istihdam sübvansiyonlarının aktif istihdam politikaları içerisinde değerlendirildiği de hatırlanırsa; tabloda yer alan tüm yıllarda aktif istihdam politikalarına ayrılan kaynağın giderek arttığı görülmektedir. Dolayısıyla, teorik olarak ‘pasif politikalar’ sınıflandırmasına dâhil olan işsizlik sigortası pratikte dönüşmekte ve giderek aktif politikaların bir unsuru haline gelmektedir.

İşsizlik sigortasında yapılan değişiklikler çeşitli açılardan ve dikkate değer değişikliklerin konusu olmaktadır. Örneğin değişiklikleri sosyal güvenlik mantığı açısından sorgulayan Arıcı’ya göre işsizlik sigortası primi ödeyenlerin katkılarıyla oluşan fonun, artık (değişikliklerle birlikte) ‘kuruma kayıtlı diğer işsizlerce’ de kullanılabilir olması, işsizlik sigortası fonunu ‘işsizlik fonu’ haline getirmektedir (2010: 178). Keza ‘yatırım öncelikli’ ve ‘ekonomik kalkınma’ amacıyla Güneydoğu Anadolu Projesine (hazineye) fonan kaynak aktarılmasını işsizlik sigortasının sürdürülebilirliği bağlamında değerlendiren Arıcı, fonan hazineye aktarılan kaynakların kalkınma için kullanılacak olmasını hukuka aykırı bulmakta; fonun sürdürülebilirliğini riske eden bu değişikliği, hukuk devletinden kanun devletine doğru bir anlayış değişikliği olarak yorumlamaktadır (2010: 182).

Nitekim işsizlik sigortası fonundan GAP kapsamında Hazine Müsteşarlığı hesaplarına aktarılan miktarın büyüklüğü dikkate değerdir: 11.511.523.000 TL. 31 Aralık 2013 tarihli raporun verilerine göre, 2002-2013 yılları arasında işsiz sigortalılara ödenen işsizlik ödeneği toplamının 6.799.801.000 TL olduğu düşünülürse; beş yıl içinde hazineye aktarılan miktarın büyüklüğü daha iyi anlaşılacaktır (Aktüeryal Değerlendirme Raporu, 2013).

Ayrıca, krize karşı istihdamı canlandırma düşüncesiyle yapılan, işgücü maliyetlerini azaltarak işverenlerin işgücü talebini arttırmaya yönelik istihdam desteklerinin önemli bir bölümünün -bahsi geçen desteklerin başında, yeni yatırımları kolaylaştırmak için prim indirimi gelmektedir- esas itibarıyla sermayeyi korumaya yönelik olduğu değerlendirilmektedir. Zira gençler ve her yaştaki kadının istihdamını teşvik eden değişikliklerin de benzer bir amaç taşıdığı düşünülmektedir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2011: 72). Teşvik giderlerinin fona getirdiği yük ise dikkatlerden kaçacak gibi değildir; son iki yılda -30 Eylül 2014 yılı verilerine göre- 1 milyar TL’ye (Tablo 2, üçüncü ve beşinci satırlar) yaklaşmaktadır.

Tablo 2: İşsizlik Sigortası Fonu Genel Giderler

TÜRKİYE İŞ KURUMU		
İŞSİZLİK SİGORTASI FONU		
01.01.2014 – 30.09.2014 DÖNEMİ		
MALİYE TABLOLARA İLİŞKİN AÇIKLAYICI NOTLAR		
(Para Birimi TL)		
GENEL GİDERLER	30.09.2014	31.12.2013
Sigortalı işsizlere yapılan ödemeler	1.501.618.813	1.580.478.433
Kurslara katılım giderleri	1.125.553.937	1.021.516.778
Genç işsiz ile kadın istihdamı işveren GSS prim ödemesi	415.152.035	350.430.157
Ücret Garanti fonu ödemeleri	17.879.813	15.044.352
Geçici 10. Madde teşvik uygulaması işveren hissesi prim desteği	6.454.654	175.897.746
Geçici 12. (a) maddesine ait ödemeler (SOMA)	11.951.333	-
Diğer çeşitli hizmet alımları	3.710.416	4.512.589
Red ve iadeler	394.358	475.432
Müşavir firma veya kişilere ödemeler	167.351	274.853
Silinen alacaklardan kaynaklanan giderler	93.894	114.035
Kısa çalışma ödemesi	57.542	984.977
Kişilerden alacak faizleri ve diğer faizlerle ilgili red ve iadeler	20.422	37.521
Diğer İdari para cezaları	-	2.039
TOPLAM	3.083.054.588	3.149.768.913

Kaynak: 30 Eylül 2014 Denetçi Raporu. <http://www.iskur.gov.tr>

Bağımsız sınırlı denetçilerce hazırlanan raporda yer alan *Genel Giderler* tablosundan izlenebilen 'kurs katılım giderleri' ise; mesleki eğitim, işgücü uyumu ve toplum yararına çalışma programları gibi aktif istihdam politikalarının öne çıkan araçlarıncı belirlenmektedir. Tabloda görüldüğü gibi, kurs katılım giderleri Fona neredeyse işsiz sigortalılara yapılan ödemeler kadar ağır bir yük getirmektedir.

Yapısal değişimlere uyum sağlamayı örgütleyen aktif istihdam politikaları, neoliberal esneklik çağrılılarıyla uyumlu olsa da piyasacı mantık açısından dahi belirli açılardan eleştiriye tabi tutulmaktadır. Zira Biçerli, bahsi geçen eleştirileri birkaç noktada toparlamaktadır. Bunlardan ilki, aktif istihdam politikalarının uygulanmasına bağlı olarak *kilitlenme etkisi* denilen emeğin hareketliliğini olumsuz etkileyen bir sonucun ortaya çıkmasına bağlanmaktadır. Buna göre, buldukları bölgeyi terk edebilecek durumda olan işsizlerin programlara katılmaları ve işsizliğin

yoğun olduğu bölgelerde kalmak zorunda olmaları, öncelikle işsizliğin uzamasına sonra da gelir kaybına yol açmaktadır. İkincisi ise, *etkinlik kaybı etkisi* denilen ve aktif istihdam politikalarıyla hedeflenen gruplar arasında etkinlik ilişkisini sorgulayan bir yaklaşımla açığa çıkmaktadır. Bu yaklaşım, program uygulanmasa bile piyasanın kendi işleyişi ile zaten istihdam edilebilecek gruplar için ayrıca harcama yapılmasını kaynakların gereksiz kullanımı olarak değerlendirmektedir. Üçüncü eleştiri noktası ise *işten çıkarılma etkisi* denilen bir yaklaşımla belirginleşmektedir. Buna göre, aktif istihdam politikalarıyla hedeflenen kitlelerin istihdamının teşvikler ile ucuz hale getirilmesi ve hedeflenen gruptaki işsizleri istihdam eden işverenlerin düşük ücretlerle işçi çalıştırması nedeniyle rekabet üstünlüğü sağlaması rekabet yapısını bozmakta, diğer firmaları kaçınılmaz olarak küçülmeye ve işçi çıkarmaya zorlamaktadır. Sonuç olarak tüm bu yaklaşımların odaklandığı ortak nokta, aktif istihdam politikalarının piyasaları sayılan nedenlerle olumsuz etkilediği yönündedir (2005: 3-4).

Aktif istihdam politikalarına yönelik dile getirilen önemli bir diğer eleştiri, ‘sosyal korumacı’ yaklaşım çerçevesinde şekillenmektedir. Bu yaklaşıma göre, aktif politikalar, insan onuruna uygun ve güvenceli işler yaratmaktan çok düşük ücret düzeyinde eğreti işlerin sunumunu arttırmaya yöneliktir. Ayrıca, kamudaki uygun işlerin aktif programlara katılanlar tarafından asgari ücret düzeyinde ücretlerle yapılması, başta ücret düzeyi olmak üzere çalışmaya ilişkin diğer haklarda geriye gidiş olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan kamu çalışması (örneğin toplum yararına çalışma programı) ve işbaşı eğitim gibi aktif politika programlarının yaygınlaşması, kamu ve özel kesimde istihdam edilenler üzerinde önemli bir baskı aygıtına dönüşmektedir. Zira sıralanan nedenlerden dolayı aktif politikalar son tahlilde güvencesiz çalışan yoksul kesimlerin artması anlamına gelmektedir (Kapar, 2006: 365).

‘Uyum’ ve ‘çalıştırmacı’ olmak üzere iki farklı aktif politika geleneği olduğunu tespit eden Kapar (2006: 360-361), kıta Avrupa’sında yaygın olan uyum geleneğini, mesleki eğitim ve geçici istihdam programları ile kamu tarafından sağlanan gelir ve hizmet desteği gibi işsizlerin bireysel beklentilerinin karşılanması; Anglo-sakson çalıştırmacı (workfare) aktif politika geleneğini ise işsizlik ödemelerinden veya sosyal yardımlardan yararlananların sunulan bir işte çalışmaya zorlanması ekseninde açıklamaktadır.

Aktif istihdam politika uygulamalarını esas olarak işsizlik sigortası üzerinden genişletmeye çalışan Türkiye ise -değişiklerden izlenebildiği gibi- iki aktif politika geleneğinin özelliklerini de taşıyan bir pratik sergilemektedir. Zira Türkiye, hem mesleki eğitim ve geçici istihdam gibi uyum programlarını uygulamakta; hem de işsizlik ödeneğinden yararlanan kesimleri belirli şartlarda mesleki eğitim programlarına katılmaya ve çalışmaya zorlamaktadır.

Öyle ki, ‘karma model’ olarak (ağırlıklı çalıştırmacı-workfare) ifade edilebilecek Türkiye’nin aktif politika uygulamalarına bağlı olarak, 2015 yılı Ocak-Ekim arası dönem içerisinde tamamlanmış veya devam etmekte olan 66 bin kurs ve

programdan 298 bin kişinin yararlandığı *Tablo 3*'te görülmektedir. Ayrıca, aynı tabloda 2014 yılının aynı döneminde 149 bin kişinin kurs/programlara katıldığı düşünülürse aktif politika kurs/program uygulamalarının artma eğiliminde olduğu da değerlendirilebilir.

Tablo 3: Aktif İşgücü Hizmetleri, 2014, 2015

Kurs/Program Türü	2014 Ocak Ekim Dönemi			2015 Ocak Ekim Dönemi				
	Kurs/Prog Sayısı	Toplam Kursiyer/ Katılımcı Sayısı			Kurs/Prog Sayısı	Toplam Kursiyer/ Katılımcı Sayısı		
		K	E	T		K	E	T
MEK	3.669	35.712	46.002	81.714	6.299	52.994	86.477	139.471
İEP	17.547	22.551	22.161	44.712	59.101	64.224	61.292	125.516
GEP	889	12.283	10.948	23.231	1.287	17.339	15.889	33.228
TOPLAM	22.105	70.546	79.111	149.657	66.687	134.557	163.658	298.215

Kaynak: İŞKUR Aylık İstatistik Bülteni, Ekim 2015.

Ayrıca *tablo 3*'te görüldüğü gibi verilen rakamlara aktif politikaların önemli bir unsuru olan toplum yararına programı¹¹ (TYP) dâhil değildir. Zira Ocak-Ekim 2015 döneminde TYP kapsamında tamamlanmış ya da devam etmekte olan 7 bin programdan 334 bin kişinin yararlandığı İŞKUR kayıtlarına geçmiştir (İŞKUR Aylık İstatistik Bülteni, 2015: 12). Böylelikle, meslek edindirme kursları (MEK), işbaşı eğitim programı (İEP), Girişimcilik Eğitim Programları (GEP) ve TYP'den yararlanan toplam kişi sayısı Ocak-Ekim 2015 döneminde 632 bin kişiyi bulmaktadır.

Sunum yanlı olduğu bilinen aktifleştirme programlarının istihdam edilebilirlik hedefine yönelik çabaları İŞKUR tarafından yayınlanan aylık veya yıllık raporlardan niceliksel olarak izlenebilmektedir. Uygulanan programların etkinlik derecesi, aktifleştirme politikalarının önemli bir boyutunu -özellikle sosyal politika bakımından- öne çıkarmaktadır. Zira aktif politikaları bir politika aracı olarak kuran

¹¹ İki yıl öncesine kadar toplum yararına çalışma programı (TYÇP) olarak bilinen aktif istihdam politikalarının önemli unsurlarından biri olan toplum yararına programı (TYP), İŞKUR'un kayıtlarında 'kurs' başlığında değerlendirilse de; programa kayıtlı kişiler genel olarak kamu kurumlarında en çok dokuz aya kadar geçici olarak istihdam edilmektedirler. 2008 yılında çıkarılan *Türkiye İş Kurumu İş Gücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği*, TYP'nin hukuki çerçevesini belirlemektedir. Buna göre bu programa bağlı olarak 'istihdam edilen kursiyerlerin' ücretleri ve çalışmaktan doğan diğer hakları işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır. Programın ayrıntıları ve emek piyasası bakımından anlamı için Gün'ün (2013) programı esas alan çalışması incelenebilir.

ülkelerde dahi etkinlik noktasında başarısız olunduğuna dair tespitler söz konusudur (Uşen, 2007: 68). Nitekim Türkiye genelinde işgücü kurslarında meslek eğitimi alan kursiyerlerin çok önemli bir kısmının eğitimlerini tamamlamalarına rağmen aldıkları eğitim ile ilgili bir işe yerleşmedikleri de bilinmektedir (Taş, 2011: 174).

Türkiye’de uygulanan aktif politikaların etkinliğini ise görece küçük bir ölçek üzerinden detaylı olarak izlemek mümkün olabilir. Bu amaçla, Tunceli İŞKUR’un aktif istihdam faaliyetleri istihdam edilebilirlik ve istihdama etkisi bağlamında incelenecektir.

Tunceli İŞKUR’un Aktif İstihdam Hizmetleri

Aktif istihdam politikaları çerçevesinde yürütülen faaliyetlere değinmeden önce Tunceli emek piyasasının potansiyeline ve yapısına kısaca bakmak gerekirse, nüfusun önemli bir kısmının il veya ilçe merkezlerinde yaşadığı ileri sürülebilir. TÜİK’in 2013 ve 2014 verilerine bakıldığında nüfusun artış yönünde bir eğilim taşıdığı -85.428 kişiden 86.527 kişiye değişim ile- görülmektedir. Görelî olarak ‘kentleşmiş’ (nüfusun %62,5’i il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır) ve büyüme eğilimi taşıyan bir il izlenimi veren Tunceli, 31 Aralık 2013 tarihli Adrese Dayalı Nüfus Kayıt sistemi sonuçlarına göre toplam nüfus büyüklüğüyle Türkiye sıralamasında 80 inci sırada yer almaktadır (TÜİK, 2013: 12).

Nüfusunun sayısal büyüklüğüyle son sıralarda yer alan Tunceli’nin bu durumu, istihdamın genel yapısı bakımından küçük de olsa bir avantaj sağlamış gibi gözükmektedir. Nitekim *tablo 4*’ten izlenebileceği gibi üç yılın verilerine göre işgücüne katılımdan istihdam ve işsizlik oranına kadar Tunceli, Türkiye ortalamasına göre avantajlı bir görünüme sahiptir¹².

Tablo 4: İl Bazında Temel İşgücü Göstergesi, Tunceli (%)

Yıllar	İşgücüne Katılma Oranı	İstihdam Oranı	İşsizlik Oranı
2011	48,7	44,2	9,3
2012	51,7	47,7	7,6
2013	54,0	49,7	8,1

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr>

2014 yılında Tunceli İŞKUR İl Müdürlüğü’nde kayıtlı işsiz sayısı 2.236 kadın, 2.105 erkek olmak üzere toplam 4.341’dir. Kayıtlı işsizlerden 1.379’u kadın olmak üzere toplam 2.860 kişi iş talebinde bulunmuştur. Ayrıca kayıtlı işsizlerin yarıya yakını (2.041) ilkokul mezunudur. Kayıtlı işsizlerin mesleki dağılımlarına bakılırsa

¹² Örneğin 2013 yılı verilerine göre işgücüne katılım oranı %51,9; istihdam oranı %47,4; işsizlik oranı ise %8,8’dir (<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13590>). Önceki yıllara ait veriler de benzer bir farklılık yaratmaktadır.

yarısından fazlası (2.476) herhangi bir nitelik gerektirmeyen mesleklere sahiptir (Tunceli İŞKUR-2014 Yılı Faaliyet Raporu).

Tunceli İŞKUR, 2014 yılında istihdam edilebilirliği sağlamak üzere 4.341 kayıtlı işsizden 122'si kadın olmak üzere toplam sadece 185 kişiyi aktif programlara dâhil edebilmiştir (Tablo 5).

Tablo 5: Aktif İşgücü Piyasası Programları*, Tunceli

Kurs/Program Türü	Kurs/Program Sayısı	Toplam Kursiyer/Katılımcı Sayısı		
		K	E	T
Girişimcilik Eğitim Programı	1	12	13	25
İşbaşı eğitim Programı (İEP)	27	28	17	45
MEK/UMEM ve Özel Politika**	4	72	43	115
TOPLAM	32	112	73	185

Kaynak: İŞKUR, 2014 İstatistik Yıllığı

*TYP hariç

**Uzmanlaşmış meslek edindirme merkezleri projesi kapsamında ve piyasanın talepleri doğrultusunda özel politikalar başlığında açılan kurslar.

Aktif istihdam politikaları içerisinde değerlendirilen TYP'den 2014 yılı içerisinde 60 'kurs' açıldığı; 433'ü kadın olmak üzere 807 kişinin bu kurslardan yararlandığı görülmektedir (Tunceli İŞKUR-2014 Yılı Faaliyet Raporu). TYP'ye ilişkin veriler ile *tablo 5*'te yer alan veriler birlikte ele alındığında, 2014 yılında aktif istihdam politikaları çerçevesinde Tunceli İŞKUR bünyesinde 992 kişinin değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Ne var ki, Tunceli İŞKUR'a ait yukarıda verilen kayıtlı işsiz sayısı hatırlanacak olursa; aktif istihdam uygulamalarıyla kayıtlı işsizlerin sadece yaklaşık %23'üne ulaşabildiği görülmektedir. Dolayısıyla kayıtlı işsizlerin istihdamı öncelikli hedef olarak görülme de, aktiveleştirme siyaseti bakımından istihdam edilebilirlik hedefi doğrultusunda dahi uzak bir noktada kaldığı açıktır.

Tablo 6: Yıl İçinde Yapılan İşe Yerleştirmeler, Tunceli, 2014

KİŞİ SAYISI	GENEL TOPLAMA			ORANI (%)*
	K	E	T	
KAMU	2	6	8	0,05
ÖZEL	74	253	327	0,08
TOPLAM	76	259	335	0,05

Kaynak: 2014 İŞKUR İstatistik Yıllığı.

*Bu sütunun ifade ettiği değer(ler), Tunceli İŞKUR'un Türkiye genelinde gerçekleştirilen işe yerleştirme işlemleri içerisindeki etkinliğini göstermektedir.

Kayıtlı işsizlerin aktif politika uygulamalarına dâhlinin oransal/sayısal düşüklüğünün yanı sıra, 2014 yılı içerisinde işe yerleşenlerin toplam sayısı (tablo 6) eğitim ve kurs katılımcılarından fazladır (TYP hariç). Demek ki, istihdam edilebilirlik düzeyinin düşüklüğü kadar aktifleştirme politikalarının istihdam yaratma etkinliği de kurs ve eğitim dışı yöntemlerin gerisinde kalmaktadır.

2014 yılı için henüz yapılmamışsa da, 2013 yılında Tunceli İl Müdürlüğü'nün il içerisinde işe yerleştirilenleri esas alarak yaptığı ve İŞKUR'un etkinliğini ölçen *etki oranı analizi* dikkate değer sonuçlar içermektedir. Bu bağlamda Tunceli'de 2013 yılında işe yerleştirilenlerin toplam sayısı 4.874 kişi olarak tespit edilmiş; ne var ki, bu yerleştirme işlemlerinin sadece 523'ü Kurum tarafından gerçekleştirilmiştir¹³. Bu şekilde kayıtlara geçen verilere göre İŞKUR'un il düzeyinde işe yerleştirilenler üzerindeki etki oranı %10,75 düzeyinde kaldığı tespit edilmiştir (Tunceli İŞKUR-2014 Yılı Faaliyet Raporu).

Aktif politikalar çerçevesinde Tunceli İŞKUR'un etkinliğini birkaç noktaya toparlayıp değerlendirmek gerekirse; İŞKUR öncelikle, mevcut kayıtlı işsizlerin çok az bir kısmını (yaklaşık %5) istihdam edilebilirlik sahasına çekebilmiş kurs ve eğitim verebilmiştir. Ayrıca il genelinde istihdam olanağı bulabilmiş olanlar içerisindeki etkinliği de sınırlı seviyede (%10) kalmıştır. İŞKUR verilerinde standart bir kategoriye yerleştirilemeyen TYP gibi bir 'istihdam olanağı', il düzeyinde anlamlı bir sayı veya oran teşkil etse de TYP'nin geçiciliği ve güvencesizliği (bkz. 10 nolu

¹³ Bahsi geçen analizin aylara yaygın detaylarına bakılacak olunursa; Ocak 2013'te işe yerleştirilen 385 kişiden 19'u, Şubat ayında 183 kişiden 5'i, Mart ayında 494 kişiden 252'si, Nisan ayında 624 kişiden 86'sı, Mayıs ayında 525 kişiden 38'i, Haziran ayında 485 kişiden 7'si, Temmuz ayında 374 kişiden 12'si, Ağustos ayında 483 kişiden 15'i, Eylül ayında 549 kişiden 6'sı, Ekim ayında 253 kişiden 4'ü, Kasım ayında 314 kişiden 19'u ve Aralık ayında 205 kişiden 60'ı Tunceli İŞKUR tarafından işe yerleştirilmiştir (Tunceli-2014 Yılı Faaliyet Raporu).

dipnot) hem istihdam edilebilirlik açısından hem de istihdam açısından değerlendirme zorluğu yaratmaktadır. Dolayısıyla ele alınan yıllar bağlamında bakıldığında aktifleştirme politikalarının başarısından bahsetmek şu aşamada zor gözükmektedir.

Sonuç Yerine

Pasif politika olarak sınıflandırılan işsizlik sigortasına yönelen değişim isteği ve çabasının kökleri, geleneksel işsizlik algısıyla bağlantılı bir siyasetin yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Neoliberal yaklaşımın işsizliği yapısal bir sorun olarak görmeyişi ve aynı zamanda sapma olarak gördüğü sosyal liberal ara dönemde verilenleri geri alma çabası anlamına gelen esnekleşme talepleri, işsizlik sigortasını dönüşüme zorlamıştır. Öyle ki, neoliberal yaklaşımla gelişen esneklik çabası, bir bakıma yeniden *bırakınız yapınlar, bırakınız geçsinlere* dönüşün formülasyonu olarak işlev görmektedir. Nitekim 2008 yılında ve izleyen yıllarda yapılan değişikliklere bu çerçeveden bakıldığında bir anlam kazanabilmektedir.

İşsizlik sigortasında yapılan değişiklikler işgücünü aktif hale getirmeyi ima eden ve istihdam edilebilirliği sağlamayı hedefleyen aktif istihdam siyasetinin alanını genişletmiştir. İşsizlik sigortası fonundan sermaye çevrelerine yönelik istihdam teşvikleriyle Fon, bir yatırım aracı haline gelmiş; İŞKUR'un aktif hale getirilmesiyle piyasaların işler hale getirilmesi hedeflenmiş; bahsi geçen hedeflerin gerçekleştirilmesinin maliyeti ise işsizlik sigortası fonuna yüklenmiştir.

Sosyal güvenlik sistemi içerisinde kurulan işsizlik sigortası, yapılan değişikliklerle geleneksel sosyal güvenlik anlayışının dışına çıkılarak piyasaları canlandırma amacına özgülünen bir aktif politika aracına dönüştürülmüştür. Aktifleştirme siyaseti yukarıdaki verilerden izlenebileceği gibi büyük oranda yerleşik bir hal almış; aktifleştirmenin maliyetleri giderek asıl amaç olan işsizlik ödeneklerinin çok üzerine çıkmıştır. Nitekim değişiklikler sonrası, bugün, işsizlik sigortasıyla sağlanan olanakların belirleyiciliği artık aktif politikalarca temsil edilmektedir.

Yıllarca süren tartışmalar ve defalarca kez yapılan değişikliklerle birlikte aktif politikalara yön verebilecek bir pozisyona yerleşen işsizlik sigortasının özgülendiği amaca hizmet edip edemediği ise cevaplanması gereken önemli bir soru olarak ortada durmaktadır. Tabir caizse 'atılan taş ürkütülen kurbağaya değmemiştir'. Kuşkusuz bu eleştiriye en net cevap, ülke genelinde yürütülen aktifleştirme faaliyetlerine ilişkin yapılacak bir etki analizi çalışmasıyla verilebilirdi. Ne yazık ki bugün için bu yönde kapsamlı ve ciddi bir çabaya rastlanılamamıştır. Zira belli bir dönemde gerçekleşen istihdam içerisinde İŞKUR'un etkinliği anlamlı bir veri olabilir. Ancak yine de, alan yazına bakıldığında bu soruya cevap olabilecek yaygın ve ortak bir görüşün ortaya çıktığı görülmektedir. Bu bağlamda işsizliğin azaltılmasında aktif istihdam politikalarının belirleyici bir etkisinin olmadığı yönündeki yaygın görüşün yanı sıra; istihdam edilebilirlik hedefine ulaşıldığına dair

iddialı bir görüş birliğine de rastlanılmamıştır

Değişikliklerle birlikte aktifleştirme siyasetine yön veren bir pozisyona yerleşen işsizlik sigortası uygulamalarının istihdam yaratmada veya piyasaları işler hale getirmede beklenen etkinliğe ulaşp ulaşmadığı, il ölçeğinde, Tunceli’de izlenmiş ve yaygın görüşe katkı sunacak bazı sonuçlara ulaşılmıştır.

Sonuç olarak, işsizlik sosyo-ekonomik bir sorun olarak görülüyor ve kabul ediliyorsa; öncelikle, işsizlik sigortasının şartlarının iyileştirilmesi ve daha fazla işsizlerin yararlanabileceği bir işlevselliğe kavuşturulması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, işsizlik sigortası başlangıç amacına uygun olarak ve kapsayıcılığı artırılarak yeniden ele alınmalıdır. Keza işsizliğin yapısal bir sorun olarak görülüp ciddiye alınması, işsizlikle mücadelede yapısal çözümler üretmek için yararlı bir başlangıç noktası olabilir.

KAYNAKÇA:

- Akçay, Ü. (2009) “İşsizlik Analizlerinin Eleştirel Bir Değerlendirmesi ve Türkiye’de 2001 Krizi sonrası Artan İşsizliğin Analizi”, **Almanak 2009 içinde**, İstanbul: Sav Yayınları 71-97.
- Andaç, F. (2010) **İşsizlik Sigortası**, Ankara: Tühis Yayınları.
- Arıcı, K. (2010) “İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi ve Sürdürülebilirliği”, **İşsizlik sigortası Fonundan Elinizi Çekin** içinde, Ankara: Türk-İş Yayınları, 161-187.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2011) **Derinleşen Kriz ve Türkiye’ye Yansımaları: Ücretli Emek ve Sermaye**, İstanbul: Yordam Kitap
- Başterzi, S. (1996) **İşsizlik Sigortası**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Biçerli, M. K. (2005) “Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı?” **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt 19, Sayı 6, Kasım,1-15.
- Canıklıoğlu, N. (2011) “6111 Sayılı Kanunla İşsizlik sigortası Kanununda Yapılan Değişiklikler”, <http://www.toprakisveren.org.tr/2011-89-nursencaniklioglu.pdf> (08.09.2015).
- Çelik, A. (2012) “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış** içinde, Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu 13 Nisan 2012, Ankara, 13-35.
- Çelik, A. (2013) **Sosyal Politikanın Kökleri ve Tarihi Gelişimi**, Ders Notu, <https://azizcelik2013.files.wordpress.com/2013/10/sosyal-politikanc4b1n-kc3b6kleri-ve-gelisimi.pdf> (06.09.2015).
- Çiner, C. U. (2007) “Türkiye’de Çalışma Yönetiminin Dönüşümü: İstihdamın Yönetimindeki Dönüşüm”, **Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları** içinde, (Haz.) B. C. Ataman, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 259-314.
- Erdoğan, S. ve Kutlu, D. (2014) “Dünyada ve Türkiye’de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 41, 63-114.
- Göçmen, M. (2012) “Ülkemizdeki İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Fonu Uygulamaları”, **Kamu-İş**, C:12, Sayı 2, 137-158.
- Gün, S. (2013) “Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem mi?”, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 76-95.
- Güzel, A. ve Okur, A. R. (1999) **Sosyal Güvenlik Hukuku**, 7. Bası, İstanbul: Beta Yayınları.
- İŞKUR (2015) **İşsizlik sigortası Fonu Bülteni, Ekim 2015**, www.iskur.gov.tr
- İŞKUR (2014) **Bağımsız Sınırlı Denetim Raporu**, www.iskur.gov.tr
- İŞKUR (2014) **2014 İstatistik Yıllığı**, www.iskur.gov.tr
- İŞKUR (2014) **2014 Yılı Faaliyet Raporu, Tunceli**, www.iskur.gov.tr
- İŞKUR (2013) **2013 Aktüeryal Değerlendirme Raporu**, www.iskur.gov.tr

- Kapar, R. (2006) “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, **Prof. Dr. Toker Dereliye Armağan** içinde, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C. 55, S.1, 341-371.
- Kapar, R. (2012) “Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağında İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisi”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış** içinde, Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu 13 Nisan 2012, Ankara, 64-87.
- Kutlu, D. (2011) “Küresel Meta zincirleri ve Esneklik Gölgesinde Türkiye’de Çalışma ve Hak: Kopmakta Olan Bir İlişki Üzerine Notlar”, **Kuramsal ve Tarihsel Boyutlarıyla Hak Mücadeleleri II** içinde, (Ed.) Y. Bürke vd., 2. Baskı, Ankara: NotaBene Yayınları, 259-284.
- Lordoğlu, K., Özkaplan, N. ve Törüner, M. (1999) **Çalışma İktisadı**, 3. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Marks, K. (2000) **Kapital: Kapitalist Üretim Eleştirel Bir Tahlili**, (Çev. A. Bilgili), 6. Baskı, Ankara: Sol Yayınları.
- Munck, R. (2003) **Emeğin Yeni Dünyası: Küresel Mücadele, Küresel Dayanışma**, (Çev. M. Tekçe), İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Onaran, Ö. (2003) “Emek Piyasasına Dayalı Yapısal Uyum: Katılık Miti”, **Neoliberalizmin Tahribatı: Türkiye’de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet** içinde, (Haz.) N. Balkan ve S. Savran, İstanbul: Metis Yayınları, 211-233.
- Onaran, Ö. (2007) “İşsizlik ve Alternatif Politikalar”, **Türkiye’de İşsizliğin Çözüm Yolları ve Sendikalar Çalıştayı**, DİSK, 14 Nisan 2007.
- Özsuca, Ş.T. ve Toksöz, Gülay (2003) **Sosyal Koruma Yoksunluğu: Enformel Sektör ve Küçük İşletmeler**, Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Parlak, Z. ve Özdemir, S. (2011) “Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı. 60,1-60.
- Savaşkan, O. (2009) “Neoliberalizm ve Yeni Sosyal Politika Ortamı: Türkiye’de Çalıştırma (Workfare) Programları ve Emek Piyasaları”, **Türkiye’de Neoliberalizm, Demokrasi ve Ulus Devlet** içinde, İstanbul: Yordam Yayınları, 205-223.
- Şenses, F. (2003) “Neoliberal Ekonomi Politikaları, İşgücü Piyasaları ve İstihdam”, **Küreselleşme Koşullarında Kapitalizm ve Sendikal Hareket** içinde, Petrol-İş 2000-2003 Yıllığı, İstanbul: Petrol-İş Yayınları, 149-162.
- Taş, H. Y. (2011) “İŞKUR’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İstihdam Üzerindeki Etkileri: Yalova İŞKUR Örneği”, **Sosyal Siyaset Konferansları**, Sayı 61, 153-176.
- Törüner, M. (1992) **İşsizlik Sigortası**, 2. Baskı, İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı Yayınları.
- Tuna, O. (1952) “Memleketimizde İşsizlik Meselesi” **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 14, Sayı 1-4, 210-214.

- Tunalı, İ. (2003) İstihdam Durum Raporu: Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması”,statik.iskur.gov.tr/tr/dis_iliskiler/**istihdam_durum_raporu.pdf** (05.10.2015).
- Tüik (2013) **Seçilmiş Göstergelerle Tunceli 2013**, Yayın No 4316, Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Yayınları
- Tüsiad (2004) **Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, İstanbul: Tüsiad Yayınları.
- Uçkan, B. (2007) “İşçi Sendikaları İle İşsizlik Sigortaları Arasındaki Köprü: Ghent Sistemi”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 3, 29-57.
- Ulubey, R. (2011) “6111 Sayılı Torba Kanunundaki Düzenlemeyle Birlikte İşsizlik sigortası Kanununda Yer Alan İstihdam Teşvikine İlişkin Düzenlemeler”, **Mali Çözüm Dergisi**, Mart-Nisan Sayısı, 277-287.
- Ulubey, R. (2010) “ Ücret Garanti Fonunun AB Kriterleri ile İşsizlik sigortası Kanunumuza Göre Değerlendirilmesi”, **Mali Çözüm Dergisi**, Temmuz-Ağustos Sayısı, 221-227.
- Uşen, Ş. (2007) Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum**, Sayı 2, 65-95.
- Yeldan, E. (2009) “İstihdamsız Büyüme, İstihdamsız Toparlanma”, http://yeldane.bilkent.edu.tr/Yeldan225_19Agu09.pdf (05.10.2015).
- Yeldan, E. (2010) Küresel Kriz ve Türkiye: Mali Canlandırma Önlemlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasaları Üzerindeki Etkilerinin Makroekonomik Değerlendirilmesi”, **Kriz ve Türkiye: Kriz Tedbirlerinin Etki Değerlendirmesi** içinde, Ankara: ILO, 9-42.
- Yeldan, E. (2012) “‘Ulusal İstihdam Stratejisi’ Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış”, **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış** içinde, Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu 13 Nisan 2012, Ankara, 7-12.
- Yücesan Özdemir, G. ve Özdemir, A. M. (2008) **Sermayenin Adaleti: Türkiye’de Emek ve Sosyal Politika**, Ankara: Dipnot Yayınları.
- 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, Resmi Gazete, Sayı 23810.

