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

TÜRKİYE VE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL DIŞLANMA SORUNU İLE MÜCADELEDE İSTİHDAM POLİTİKALARININ ROLÜ: İŞKUR İÇİN MODEL ÖNERİSİ

Canan CAN GÖKYAY
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2014

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

TÜRKİYE VE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL DIŞLANMA SORUNU İLE MÜCADELEDE İSTİHDAM POLİTİKALARININ ROLÜ: İŞKUR İÇİN MODEL ÖNERİSİ

(Uzmanlık Tezi)

Canan CAN GÖKYAY
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Mustafa TİRYAKİ
İstihdam Uzmanı

Ankara 2014

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Canan CAN GÖKYAY'a ait, **"Türkiye ve Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Dışlanma Sorunu İle Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü: İŞKUR İçin Model Önerisi"** adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

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

Tez savunma tarihi : ..…/……/20…..

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Canan CAN GÖKYAY tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

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

Canan CAN GÖKYAY

İstihdam Uzman Y.

..…/……/20…..

İmza

ÖNSÖZ

Ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınmışlık düzeyinde önemli yer tutan, toplumda var olabilme ve hayatta kalabilme yarışında üzerinde hassasiyetle durulması gereken konulardan biri olan "istihdam ve sosyal içerme" olgularından hareketle hazırlanan "Türkiye ve Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Dışlanma Sorunu İle Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü: İŞKUR İçin Model Önerisi" adlı bu tez çalışmasının Türkiye İş Kurumu tarafından sunulan hizmetleri çeşitlendireceği ve katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu çalışmanın her aşamasında destek ve yardımlarını esirgemeyen tüm yöneticilerimize, çalışma boyunca sabır ve samimiyetle yanımızda olan İş ve Meslek Danışmanlığı Dairesi Başkanı Sayın Sinan TEMUR'a, tez danışmanım Sayın Mustafa TİRYAKİ'ye, yardım ve desteklerinden dolayı tüm çalışma arkadaşlarıma, süreç boyunca sabırla bana destek olan dostum Burcu SÖKÜL'e, anlayışı, sabrı, sevgisi ve emekleri ile bana her daim destek olan sevgili eşim Çağatay GÖKYAY'a ve bana her türlü desteği veren ve yanımda olduklarını her daim hissettiğim çok sevdiğim anneme, babama ve kardeşime sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ i
İÇİNDEKİLER ii
TABLOLAR LİSTESİ vii
ŞEKİLLER LİSTESİ viii
KISALTMALAR ix
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
SOSYAL DIŞLANMA KAVRAMI

1.1 SOSYAL DIŞLANMANIN TANIMI 4
1.2 SOSYAL DIŞLANMANIN TARİHSEL SÜRECİ 6
1.3 SOSYAL DIŞLANMANIN NEDENLERİ 9
1.3.1 İşgücü Piyasalarının Yeniden Yapılanması 9
1.3.2 Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik 11
1.3.3 Sosyal Korumanın Yetersizliği 14
1.4 SOSYAL DIŞLANMANIN ÇEŞİTLERİ 15
1.4.1 Ekonomik Alandan Dışlanma 16
1.4.1.1 Mal ve Hizmet Piyasalarından Dışlanma 16
1.4.1.2 Tüketim Toplumundan Dışlanma 17
1.4.2 İşgücü Piyasasından Dışlanma 18
1.4.2.1 İşsizlik 19
1.4.2.2 Atipik İstihdam 22
1.4.2.3 Çalışan Yoksullar 23
1.4.3 Toplumsal Alandan Dışlanma 25
1.4.3.1 Barınma İmkânlarından Dışlanma 25
1.4.3.2 Sosyal Refah Hizmetlerinden Dışlanma 26
1.5 SOSYAL DIŞLANMA, İŞSİZLİK VE YOKSULLUK İLİŞKİSİ 27

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL DIŞLANMA İLE MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI

2.1 ALMANYA 31

2.1.1 Aktif İçerme Politikaları 32

2.1.2 Uzun Süreli İşsizlerin Aktivasyonu 34

2.1.3 Engellilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu 36

2.1.4 Danışmanlık Hizmetleri 42

2.1.4.1 Danışan Profil Oluşturma 42

2.1.4.2 İstihdama Katılımda Vaka Yönetimi Yaklaşımı 45

2.1.5 Sosyal Güvenlik 47

2.1.5.1 İş Teşviki Yasası 50

2.1.5.2 İşsizlik Sigortası 53

2.1.5.3 İş Arayanlar İçin Temel Güvence 54

2.1.5.4 Sosyal Yardım 56

2.1.5.5 Konut Parası 57

2.1.6 İşbirliği ve Koordinasyon 58

2.2 BELÇİKA 60

2.2.1 Hayat Boyu Rehberlik Yaklaşımı 61

2.2.2 Kapsayıcı İşgücü Piyasaları 63

2.2.3 Hizmetlere Erişim 66

2.3 BİRLEŞİK KRALLIK 66

2.3.1 Uygulanan Tedbirler ve İstihdama Etkisi 68

2.3.2 İstihdam Hizmetleri 69

2.3.2.1 İngiltere'de Engelli İstihdamı 71

2.3.3 Kariyer Rehberliği Hizmetleri 73

2.3.4 Kapsayıcı İşgücü Piyasaları 73

2.4 HOLLANDA 75

2.4.1 Bütünleştirme Politikaları 77

2.4.2 Sosyal Güvenlik ve Kapsayıcı İşgücü Piyasaları 78

2.4.3 Danışmanlık Hizmetleri 81

2.4.3.1 Profil Oluşturma 81

2.4.4 İstihdam Hizmetleri 82

2.4.4.1 Genç İstihdamı 82
2.4.4.2 Engelli İstihdamı 83
2.4.5 İşbirliği ve Koordinasyon 85
2.5 FRANSA 87
2.5.1 Sosyal İçerme Yaklaşımı ve Hassas Gruplara Yönelik Uygulanan Politikalar 88
2.5.2 Kapsayıcı İşgücü Piyasaları ve İstihdam Hizmetleri 92
2.5.2.1 Genç İstihdamı 92
2.5.2.2 Engelli İstihdamı 93
2.5.3 İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı 94
2.5.4 İşbirliği ve Koordinasyon 96
2.6 FİNLANDİYA 96
2.6.1 Kapsayıcı İşgücü Piyasaları 97
2.6.2 Gelir Desteği 98
2.6.3 İşbirliği ve Koordinasyon 99
2.7 SEÇİLMİŞ ÜLKE ANALİZLERİ 100

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL DIŞLANMA İLE MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI

3.1 TÜRKİYE'DE İSTİHDAM VE İŞGÜCÜ PİYASALARINA GENEL BAKIŞ 104
3.2 KADIN İSTİHDAMI 108
3.3 GENÇ İSTİHDAMI 114
3.4 UZUN SÜRELİ İŞSİZLER 119
3.5 ENGELLİLER 121
3.5.1 Engelli Bireylerin İstihdamına Yönelik Ulusal Mevzuat 127
3.5.2 Engelli İstihdamında İşveren Yaklaşımı 131
3.5.3 Dünya Engellilik Raporu 132
3.5.4 Engelli Bireylerin İşgücü Piyasalarına Girişte Karşılaştıkları Sorunlar 133
3.6 AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI 135

3.6.1 Mesleki Eğitim Kursları 137
3.6.2 Girişimcilik Eğitim Programı 139
3.6.3 İşbaşı Eğitim Programı 140
3.6.4 İş ve Meslek Danışmanlığı 141
3.6.5 Toplum Yararına Programlar 143
3.7 PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI 143
3.7.1 İşsizlik Sigortası 144
3.8 SOSYAL YARDIMLAR 145
3.8.1 Türkiye'de Kamusal Sosyal Yardım Kuruluşları 146
3.8.1.1 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü 147
3.8.1.2 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü 152
3.8.1.3 Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü 153
3.8.1.4 Milli Eğitim Bakanlığı 154
3.8.2 Yerel Sosyal Yardım 155
3.8.2.1 Belediyeler 156
3.8.2.2 İl Özel İdareleri 158
3.8.3 Özel ve Sivil Sosyal Yardım 158
3.8.4 Sosyal Yardım İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü 159

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
SOSYAL DIŞLANMA İLE MÜCADELEDE TÜRKİYE'YE UYGULANABİLİR İSTİHDAM POLİTİKALARI VE İŞKUR İÇİN BİR MODEL

4.1 KADINLARIN İŞGÜCÜNE KATILIMINI VE İSTİHDAMINI ARTTIRMAYA YÖNELİK POLİTİKALAR 161
4.1.1 İş'te Anne Birimi 163
4.2 TÜRKİYE'DE GENÇ İŞSİZLİĞİ İLE MÜCADELEDE UYGULANABİLİR POLİTİKALAR 165
4.2.1 Genç İstihdam Planı 167

4.3 ENGELLİLERİN İŞGÜCÜ PİYASALARINA KATILIMINI VE İSTİHDAMINI ARTTIRMAYA YÖNELİK POLİTİKALAR 170
4.3.1 Engelli Çalışma Merkezleri 174
4.4 UZUN SÜRELİ İŞSİZLERİN İŞGÜCÜNE KATILIMINI ARTTIRMAK 176
4.4.1 Vaka Yönetim Planı 177
4.5 SOSYAL DIŞLANMA BİRİMİ 176
SONUÇ 181
KAYNAKÇA 186
ÖZGEÇMİŞ 190

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Almanya 31

Tablo 2: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Belçika 60

Tablo 3: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Birleşik Krallık 68

Tablo 4: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Hollanda 76

Tablo 5: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Fransa 88

Tablo 6: Ülkemizde İşsiz Sayısı ve Oranı (2004-2013) 107

Tablo 7: Kadın İşgücü Göstergeleri 108

Tablo 8: Eğitim Durumlarına Göre İşgücüne Katılma ve İşsizlik Oranı 112

Tablo 9: Türkiye'de Genç Nüfus (15-24) İşsizlik (2004-2013) 115

Tablo 10: Nüfus Göstergeleri (2004-2013) 115

Tablo 11: İşgücü Durumu (2013 Eylül) 117

Tablo 12: 2013 Kasım Sonu İtibariyle İŞKUR'a Kayıtlı İşsizlerin Bekleme Süreleri 119

Tablo 13: İş Arama Süresine Göre İşsizler 120

Tablo 14: İşgücü Durumuna Göre Engelli Nüfus Oranı 122

Tablo 15: Açık Kontenjan Durumu ve Kayıtlı Engelli Sayısı 124

Tablo 16: Engel Gruplarına Göre Engelli Başvuruları ve İşe Yerleştirmeler 125

Tablo 17: Ay İçindeki Engelli Başvuruları 126

Tablo 18: İşe Yerleştirmeler 126

Tablo 19: İŞKUR'un Uyguladığı Aktif İşgücü Programları (2013 Ocak-Kasım) 136

Tablo 20: Engelli Kursiyer Sayıları 138

Tablo 21: İŞKUR'un İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetlerinin Yıllar İtibarıyla Dağılımı 142

Tablo 22: Yıllar İtibarıyla İşsizlik Ödeneği Verileri 145

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: İşsizlik Parası II ve Sosyal yardım 55

Şekil 2: Dışlanmış Genç Nüfusa Ait İstatistikler: Finlandiya 97

Şekil 3: Türkiye'de İstihdam Artışı (2005-12) 105

Şekil 4: İş Yeri Büyüklüklerine Göre Engelli İstihdamı 171

Şekil 5: Engelli Çalışan Bulundurmayan İşyerlerinin Gerekçeleri 171

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği
ABD : Amerika Birleşik Devletleri
ACAS : İngiltere Tavsiye, Uzlaştırma ve Tahkim Kurulu
a.g.e. : adı geçen eser
a.g.m. : adı geçen makale
AİPP : Aktif İşgücü Piyasası Politikaları
ASPB : Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
BA : Bundesagentur für Arbeit
BIZ : Berufsinformationszentrum
C. : Cilt
Çev. : Çeviren
Der. : Derleyen
EÇA : Engelli Çalışma Atölyeleri
EÇM : Engelli Çalışma Merkezleri
ESA : Employment and Support Allowance
EUROSTAT : European Community Statistical Office
GSYİH : Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
ILO : International Labour Organization
İŞKUR : Türkiye İş Kurumu
JCP : Jobcentre Plus
KDV : Katma Değer Vergisi
KOSGEB : Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
MEB : Milli Eğitim Bakanlığı
OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development
s. : sayfa
SGB II : Sosyal Yasa Kitabı II
SGB III : Sosyal Yasa Kitabı III
SHÇEK : Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SOYBİS : Sosyal Yardım Bilgi Sistemi

STK : Sivil Toplum Kuruluşu

SYDV : Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları

SYGM : Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

TÜİK :Türkiye İstatistik Kurumu

TYP : Toplum Yararına Programlar

UWV : Employee Insurance Agency

vb. : ve benzeri

VGM : Vakıflar Genel Müdürlüğü

vs. : vesaire

WWB : Work and Social Assistance Act

WW : Unemployment Benefit

YÖK : Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı

YURTKUR : Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü

GİRİŞ

"Türkiye ve Seçilmiş Ülkelerde Sosyal Dışlanma Sorunu İle Mücadelede İstihdam Politikalarının Rolü: İŞKUR İçin Model Önerisi" adlı çalışmanın ana hedefi, sosyal dışlanma sorunu ile mücadele yöntemlerini araştırmak ve Türkiye için en uygun politika ve yöntemler konusunda önerilerde bulunmaktır. Sosyal dışlanma bireyin toplumla bütünleşmesini sağlayan ve bireyin kendi geleceğini oluşturmasında fırsatlara tam olarak erişimini engelleyen temel gereksinimlerden yoksun kalması, toplumla olan bağlarının kopması, sivil, siyasal, ekonomik ve sosyal yurttaşlık haklarından yoksun olma/bırakılma durum ve süreçleri olarak tanımlanmaktadır. Bu çalışmada, sosyal dışlanmanın boyutları ve sonuçları istihdam ve işsizlik bağlamında değerlendirilerek, ülkemizde istihdam edilebilirliğin artırılmasına yönelik faaliyetler Avrupa Birliği (AB) çerçevesi de ele alınarak tartışılacaktır.

İstihdam edilme kişilere sadece bir gelir kaynağı değil aynı zamanda kişilerin toplumla bütünleşmesi ve kaynaşmasını sağlayan en temel taşlardan biridir. Bunun tersi olan işsizlik ise sosyal dışlanmanın temel kaynaklarındandır. İstihdam bireylere hem gelir sağlamakta hem de toplumsal statü/tanınma kazandırmaktadır. Bu anlamda sosyal dışlanma ile mücadele yöntemleri doğrudan istihdam ve istihdam edilebilirliğe dayalı program ve politikalardan oluşmaktadır.

Küreselleşme olgusuyla birlikte, ülkelerin gelişmişlik ve kalkınmışlık düzeyi artmakla birlikte, bu olgu gelir dağılımında eşitsizliklerini, güvencesizlikleri ve adaletsizlikleri de beraberinde getirmiştir. Bunun sonucunda da sosyal dışlanmışlıklar artmıştır. Sosyal dışlanma kavramı, temelde işsizlik sonucu ortaya çıkan yoksulluk ve toplumsal ayırımcılığı ifade etmektedir. Toplumun içerisinde yer alma ve toplumla bütünleşmenin tam tersi olarak da ifade edilen sosyal dışlanma kavramı yoksunluk kavramı ile ilişkilendirilebilir. Sosyal dışlanma, vatandaşlık haklarından yoksun bırakılma, işgücü piyasalarından dışlanma ve sosyal yardım imkanlarından dışlanma olarak da düşünülebilmektedir.

Sosyal dışlanma kavramı, Avrupa'da yıllar önce orta çıkmış olup birçok strateji ve politika belgesinde vurgulanan kavramlar arasında yerini almıştır. Yakın geçmişe

göz atmak gerekirse Lizbon 2000 Strateji Belgesi'nde, AB vatandaşlarının daha güvenli bir ortamda yaşamlarını sürdürmeleri, sosyal dışlanmanın minimum seviyelere indirilmesi, gençlerin gelişen ve değişen teknolojiye uygun becerilerle donatılması, işgücü piyasalarının etkinleştirilerek işsizliğin azaltılması, ekonomik ve sosyal politikaların başında gelmektedir. Bunun yanında kadınların işgücü piyasalarına katılımlarının arttırılması üzerinde de önemle durulmuştur. En önemli politika önceliği istihdam yaratılmasıdır. İstihdam edilebilirlik sosyal dışlanma ile mücadele yolu olarak algılanmaktadır. AB vatandaşlarının her anlamda eşit hale gelmeleri evrensel yaklaşımı savunulmaktadır. Sosyal dışlanma sorununun çözülmesiyle istihdam artacak ve nihayetinde ekonomik büyüme gerçekleşecektir bu da aslında sosyo-ekonomik gelişmişlik ve kalkınmışlıktır.

AB'nin yeni ekonomik dönüşüm stratejisi ve 2020 yılı için AB hedeflerini belirleyen "Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi" raporunda da sosyal dışlanma kavramı üzerinde durulmuştur. Raporda yoksullukla mücadele alanında "Yoksulluğa Karşı Avrupa Platformu" ile (European Platform Against Poverty) yoksulluk içinde yaşayan ve sosyal dışlanmaya maruz kalan kişilerin iyi koşullarda yaşamlarını sürdürebilmeleri ve toplum içerinde aktif olarak yer almalarının sağlanması yönünde her türlü çaba gösterilmektedir. Bu bağlamda üye ülkeler, dışlanmaya maruz kalma ihtimali yüksek olan dezavantajlı gruplara yönelik gerekli politika yöntemleri uygulamaktadır.

Ülkemizde ise sosyal dışlanma ile mücadelede birçok politika ve program uygulanmaktadır. Özel ilgi gerektiren gruplara yönelik olarak çeşitli projeler yürütülmektedir. Ulusal İstihdam Stratejisi Taslak Raporu'nda özel politika gerektiren grupların -başta kadınlar, gençler, engelliler ve uzun süreli işsizler- istihdamı üzerinde durulmuştur. Bu raporda, özel gruplara yönelik çeşitli hedefler yer almakta olup, nihai hedef ülkemizde de işgücü piyasalarına girişte bariyerlerle karşılaşan dezavantajlı grupların toplumla entegrasyonlarının sağlanarak işgücü piyasalarına kazandırılmasıdır. Bu hedefe ulaşabilmek için istihdam ve sosyal koruma ilişkisinin de güçlendirilmesi gerekmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı'nda (2014-2018) da sosyal dışlanma konusu amaç ve hedefler arasında yerini bulmuştur. Sosyal dışlanmaya maruz kalan kişilerin hizmetlere erişimi ve toplumsal entegrasyonlarının arttırılması temel amaçlar arasındadır. Bu

bağlamda sosyal koruma ile istihdam arasındaki bağı etkinleştiren bir sistem kurulması öngörülmektedir.

Literatür taraması (Alan Betimleme Çalışması) yöntemiyle hazırlanacak çalışmada çalışmada kitap, rapor, makale, dergi ve gazete gibi basılı materyallerden, internet ve mevzuat kaynaklarından ve resmi istatistiklerden yararlanılmıştır. Konu ile ilgili yazılmış bilimsel çalışmalar çerçevesinde bir kavramsal çerçeve oluşturulması hedeflenmektedir. Bu kapsamda ülkemizdeki ve AB ülkelerindeki uygulamaların incelenmesi suretiyle uygulanabilir politika ve programların tespiti sağlanacaktır.

Tüm bu gelişmelerden yola çıkarak dezavantajlı gruplar arasında yer alan kadınlar, gençler, engelliler ve uzun süreli işsizlerin sosyal dışlanması ile mücadelede istihdam politikalarının rolünün irdeleneceği çalışmanın ilk bölümünde, kavramsal çerçeve ele alınacak olup sosyal dışlanmanın tarihsel süreci, nedenleri ve çeşitlerinden ve işsizlik, yoksulluk ilişkisinden bahsedilecektir. İkinci bölümde, sosyal dışlanma alanında deneyimli AB ülkeleri arasında sayılabilecek Almanya, Belçika, Birleşik Krallık, Hollanda, Fransa ve Finlandiya uygulamalarına yer verilecektir. Üçüncü bölümde, sosyal dışlanma ile mücadelede Türkiye'de uygulanan politikalara yer verilecektir. Son bölümde ise, AB ülke örneklerinden yararlanılarak Türkiye'ye uygulanabilir politika önerilerinde bulunulacak olup, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) 2013-2017 Stratejik Planı'nda da önemle vurgulanan sosyal dışlanma sorununa yönelik İŞKUR için bir strateji belirlenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SOSYAL DIŞLANMA KAVRAMI

Sosyal dışlanma kavramı sosyal devlet olgusunun tartışılmaya başlandığı dönemle beraber hayatın içinde yer almaya başlamıştır. Küreselleşme süreciyle birlikte yaşanan rekabet, gelir dağılımındaki adaletsizlikler, toplumların yaşam standartları arasındaki uçurum, donanım, bilgi, nitelik ve vasıf farklılıkları olarak tanımlanabilen sosyal dışlanmanın sonuçları, günbegün daha fazla kişiyi etkileyerek toplumun tamamını tehdit etmektedir.

1.1 SOSYAL DIŞLANMANIN TANIMI

Sosyal dışlanma, birey ya da grupların sosyal, ekonomik ya da kültürel ağlardan kısmen ya da tamamen dışlanması süreci olarak tanımlanmaktadır. Sosyal dışlanma aslında birey ya da gruba yönelik bir "güçsüzleştirme" süreci olarak da görülmektedir. Çünkü bu süreçte temel insan ve vatandaşlık haklarına dahi tam olarak erişimden söz edilememektedir. Sosyal olarak dışlanmış birey ya da gruplar çoğu kez dezavantajlı gruplar olarak tanımladığımız yoksullar, kadınlar, yaşlılar, işsizler, sosyal güvencesi olmayan kimseler, göçmen ya da mülteciler, korunmaya muhtaç risk altındaki çocuklar, gençler, engelliler ve bağımlılardan oluşmaktadır. Bu gruplarla ilgili çalışırken temelde ele alınması gereken konu sosyal hizmetlerdir. Sosyal hizmet kendine özgü kuram ve yaklaşımlarla bu birey ve grupların sorunlarına çözüm ararken bu birey ve grupların toplum ve diğer sistemlerle ilişkilerini güçlendirmekte ve tüm birey, aile ve toplumun yaşam kalitesini artırmayı hedef almaktadır.[1]

Sosyal dışlanma eşitsizlik, güvencesizlik ve eğretiliğe yönelik yeni ve bütünsel bir yaklaşımdır. Ekonomik, sosyal, siyasal, hukuki, kültürel ve davranışsal boyutları olan; nesnel olduğu kadar öznel değerlendirmelere de açık; gerekçe, biçim ve sonuçları itibariyle birbirine geçmiş bir süreç bütününü anlatmaktadır. Sosyal dışlanma, topluma katılmayı veya toplumun bir parçası olarak kabul edilmişliği yansıtan sosyal bütünleşmenin ve kaynaşmanın karşıtı olarak da tanımlanabilmektedir. Sosyal

---

[1] Özkan, Yasemin, **"Sosyal Dışlanma ve Aile: Sosyal Hizmet Müdahalelerinde Güçlendirme Yaklaşımı"**, Maya Akademi Yayınevi, Ankara, Nisan 2011,s.v.

bütünleşmenin karşıtı olarak ele alındığında ise, bireyin toplumla bütünleşmesini sağlayan ve bireyin kendi geleceğini oluşturmasında fırsatlara tam olarak erişimini engelleyen temel gereksinmelerden yoksun kalması, toplumla olan bağlarının kopması, sivil, siyasal, ekonomik ve sosyal yurttaşlık haklarından yoksun olma/bırakılma durum ve süreçleri olarak tanımlanabilmektedir. Bu bağlamda, bir bakıma sosyal dışlanma fiziksel, ruhsal ve toplumsal bir engellilik halidir ve sosyal dışlanmış birey veya gruplar, eşitsizliğe uğramış, her türlü riske karşı; korunmasız, savunmasız ve zayıf kişilerdir. Bu nedenle dışlanma bir çeşit "sosyal hastalık" olarak da ele alınmalıdır.[2] Sosyal dışlanma, toplumda yaşayan insanların maddi ve manevi yoksunluk içinde toplumsal yaşamdan uzaklaştıkları, haklarını ve yaşamlarını koruyacak, onları destekleyecek her türlü kurumdan ve sosyal destekten yoksun oldukları süreç olarak da tanımlanabilmektedir.[3]

Bir başka bakış açısıyla değerlendirildiğinde ise sosyal dışlanma; işsizlik, ayrımcılık, yeteneksizlik, gelir düzeyi düşüklüğü, evsizlik, yüksek suç, sağlıksızlık ve ailevi sorunlar gibi bir bireyi ya da grubu etkileyen birçok problemin sonucu olarak tanımlanmaktadır. Bu tür problemler birleştiğinde bir kısır döngü oluşmaktadır. Sosyal dışlanma, topluma, ekonomiye ve ailelere yönelik derin ve uzun süreli problemler yaratan karmaşık ve çok yönlü sebeplere ve sonuçlara sahiptir.[4]

Bu çalışmada kavramsal olarak sosyal dışlanmadan anlaşılması gereken, dezavantajlı gruplar olarak tanımlanan -yoksullar, çalışan yoksullar, kadınlar, yaşlılar, işsizler, sosyal güvencesi olmayan kimseler, gençler ve engelliler- bu kesimin toplumla bütünleşmesini sağlayan temel gereksinmelerden yoksun kalması, toplumla olan bağlarının kopması ve özellikle sosyal yurttaşlık haklarından yoksun bırakılmasıdır. Çalışmanın bütününde ele alınacak hedef gruplar, kadınlar, uzun süreli işsizler, gençler ve engelliler olup, temelde bu grupların işgücü piyasalarından dışlanma ve istihdam sürecine katılamama nedenleri araştırılacaktır.

---

2 Sapancalı, Faruk, "Avrupa Birliği'nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri", **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, 2005/3(6),s.53.

3 Çakır, Özlem, "Sosyal Dışlanma", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4, Sayı 3, 2002, s.85.

4 Social Exclusion, http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/SOCIALEXCLUSION.htm, (25.12.2013).

1.2 SOSYAL DIŞLANMANIN TARİHSEL SÜRECİ

Sosyal dışlanma kavramı ilk defa 1970'li yıllarda Fransa'da ortaya çıkan ve tartışılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde politikacılar, uygulamacılar, bürokratlar, gazeteciler ve akademisyenler; üstü kapalı bir biçimde yoksul olan kişileri "dışlanmış" kişiler olarak nitelendirmişlerdir. Fransa'da dışlanma terimini ilk kullanan kişi Rêne Lenoir'dir. 1974 yılında Lenoir'in yayınlamış olduğu kitabında, dışlanmış kişileri ekonomik büyümenin sonuçlarından yararlanamayan kişiler olarak tanımlamış ve bu kişilerin yalnızca yoksulluğa düşen kişiler değil daha geniş grupları da kapsadığını ifade etmiştir. Lenoir, o dönemde dışlanma kapsamına giren grupları; zihinsel ve fiziksel engelliler, intihar eğilimli insanlar, çok yaşlı ve sakatlar, başı boş istismar edilen çocuklar, madde bağımlıları, suçlular, tek ebeveynli aileler, çok sorunlu hane halkları, marjinal kişiler, a-sosyal kişiler ve diğer sosyal uyumsuz kişiler şeklinde ele almıştır. Buna ek olarak, sosyal dışlanmaya maruz kalan bu grupların aynı zamanda sosyal koruma hizmetlerinden de yararlanamayan kişiler olduğunu ifade etmiştir. [5]

Sosyal dışlanma olgusunun Fransa'da tanımlanması ve özümlenmesinde bir dönüm noktası niteliği taşıyan 1970'li yılların ortaları, ayrıca sosyal dışlanma ile mücadelede bir takım düşüncelerin ortaya çıkmasına da zemin hazırlamıştır. Sosyal problemler ise 1980'li yıllarda ekonomik krizle başlamış, refah devletinin bir süre için durmasıyla birlikte Fransa'da sosyal sorunları popüler duruma getirmiştir.[6] Bu bağlamda Fransa'da sosyal dışlanmayla mücadelede çok sayıda politika geliştirilmiştir.

Bunu takiben 1980'li yıllarda yaşanan liberal temelli ekonomik yeniden yapılandırmalar, Lenoir'in sosyal dışlanma kavramına farklı bir boyut kazandırmıştır. Artık dışlanmışlar, bir bakıma "uygunsuzlar" olarak da nitelendirilebilecek olan eski dışlanmışların ötesine taşınmıştır. Uzun süreli işsizlik ve ekonomik yeniden yapılanma ile bağlantılı olarak yaşanan sosyal istikrarsızlık "Yeni Yoksullar" denen grupları Fransa ile birlikte aynı gelişmeleri yaşayan Avrupa'nın diğer ülkelerine de taşımıştır.[7]

---

5 Sapancalı; "2005", s.59.

6 Silver, Hilary; "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", **International Labor Review**, Vol 133, 1994/5-6, s. 532-533.

7 Toplu, Aslı; **"Sosyal Dışlanma Perspektifinde Türkiye'de Engelli İstihdamı"**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, Yayımlanmış Yüksek lisans tezi, Ankara 2009,s.6.

Sosyal dışlanma kavramı Fransa'dan sonra, diğer Avrupa ülkelerinde de hem kavram, hem de politika olarak kabul edilerek hızla yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu kavram üzerindeki ilgi de giderek artmıştır; bunun ana sebebi artan işsizlik, uluslararası göç ve refah devletinin gerilemesidir. Sosyal dışlanma kavramı, 1990'ların başından itibaren AB'nin temel sosyal politika konularından biri konumuna gelmiştir. AB sosyal dışlanmayla mücadelede kendini sorumlu ilan etmiş ve 1990 yılında Avrupa Topluluğu Komisyonu tarafından "Sosyal Dışlanmayla Mücadelede Ulusal Politikalar Gözlemevi" kurulmuş ve akabinde ilgili birçok rapor hazırlanmıştır. Bu Gözlemevi'nin kurulmasının temel sebebi ise, sosyal dışlanmanın sosyal ve siyasal düzen sorunlarına neden olacağı düşüncesi olmuştur. Sosyal dışlanma sürecinin ekonomik durgunluğa neden olması ve dolayısıyla Avrupa bütünleşme sürecine zarar verebilecek birtakım olumsuz etkilere yol açabileceği büyük çevrelerde yankı uyandırmıştır. AB, sosyal dışlanmayı bölgesel boyutta ele almıştır; bölgesel eşitsizlikler arasındaki uçurum ise toplumda yıkıcı etkilere sahiptir.[8]

Bunun ötesinde Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarında da sosyal dışlanma ve bununla mücadele konusunda taahhütlerde bulunulmuş ve bu kavramla birlikte küskünlük, umutsuzluk, şiddet, uyuşturucu, ırkçılık, içe dönüklük, sosyal aşırılık konuları da tartışılmıştır.[9]

Sosyal Dışlanma kavramı İngiltere'de 1997 yılında Tony Blair başkanlığındaki İşçi Partisi iktidarının "Üçüncü Yol"u ile birlikte ortaya çıkmıştır. İşçi Partisi'nin bu anlamda ilk çalışması bir "Sosyal Dışlanma Birimi" kurmak olmuştur. İngiltere hükümeti, evsizler, yoksullar, ergenlikte hamilelik, okulu terk etme gibi değişik konulara hassasiyetle yaklaşmıştır. Sanayi devrimini gerçekleştirmiş ilk ülke olarak İngiltere'de yoksulluk ve onun yarattığı sosyal sorunlar her zaman ilgi konusu olmuştur. Yoksulluk ve yoksunluğa düşmüş insan sayısının giderek artması, toplumsal huzur, refah ve sürdürülebilirliği sağlamada, devlet müdahalesinin ve sosyal politika araçlarının geliştirilmesini önemli kılmaktadır.[10]

---

8 Bölükbaşı, Betül; **"Türkiye'de Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk"**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Çalışma Ekonomisi Bilim Dalı, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2008,s.5.

9 Sunal, Onur; "Sosyal Dışlanmaya Kuramsal Yaklaşımlar", http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=65, (25.12.2013).

10 Toplu; **a.g.e.,** s.7.

Belirli toplum kesimlerinin sermaye birikim sürecinin dışında kalması ve iktisadi büyümeden adil ölçüde yararlanamaması üzerinde odaklanan dışlanma kavramı, ABD'de kendine özgü bir seyir izlemektedir. Şöyle ki; belirgin olarak zenciler ve Hispanik göçmenlerinin, hâkim kapitalist üretim–tüketim ve sınıf ilişkilerinin dışında olma durumunu tanımlamada "sınıf altı (under class)" kavramı dikkat çekmektedir. Sınıf altı kelimesi ilk kez 1963 yılında Myrdal tarafından dile getirilmiştir. Sanayisizleşmenin, nüfusun giderek büyük bir kesimini sürekli işsiz ve çalışamaz bir hale sokmasından korkan Myrdal bu durumun yaratacağı tehlikelere dikkat çekmek istemiştir.[11]

Gelişmekte olan ülkelerde ise çok daha farklı kriterler anlam olarak dışlanma kavramına yüklenebilmektedir. Örneğin kadının toplumdaki yeri, sağlık, konut, temel eğitim, temiz su bulabilme gibi kavramlar önemli bir yer tutmaktadır. Bunun içindir ki dışlanma kavramı, zaman ve mekâna göre toplumdan topluma farklılaşmaktadır.[12]

Asya'da sosyal dışlanma kavramı ülkeden ülkeye farklı şekillerde yorumlanmaktadır. Örneğin Rusya'da sosyal dışlanma kavramı yurttaşlık haklarına katılmada yoksunluk olarak ifade edilmişken, Tayland sosyal dışlanmayı açlık sınırıyla bağdaştırmış, Arap ülkeleri ise bu kavramı tamamen ahlaki ve dini olarak algılamıştır. Birçok Orta Asya ülkesinde kadınların kültürel anlamda kötü muamele nedeniyle yasal haklardan yararlanamaması anlamında sıklıkla dışlandıkları görülürken bazı bölgelerde ise mülkiyetten (tarımsal alandan) dışlanma giderek ağırlığını hissettirmektedir. Asya'da orta ve doğu ülkelerinde sosyal dışlanma kavramının yoksullukla aynı anlamı ifade ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Afrika ülkelerinde ise sosyal dışlanma kavramı, daha çok açlık sınırıyla ifade edilmiş ve yoksullukla bağdaştırılmıştır. Kıtadaki birçok ülkenin vatandaşlarına hayatlarını idame ettirecek yiyeceği bile temin edemiyor olması yoksulluğu ve çaresizliği göz önüne sererken dışlanmayı da beraberinde getirmektedir.[13]

Sosyal dışlanma kavramı Türkiye'de Avrupa Birliğine aday ülkelerin birçoğunda da olduğu gibi Avrupa İstihdam Stratejisi'ne, Avrupa Sosyal Dışlanma ile Mücadele Stratejisine dâhil olma çalışmalarıyla gündeme gelmiştir. Türkiye'de yaşanan

---

11 Sapancalı; "2005", s.18.
12 http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=65.
13 Toplu; **a.g.e.,** s.8.

ekonomik krizler yapısal ve uzun süreli işsizliğe neden olmuş bunun sonucunda da bölüşümde adaletsizlik ve beraberinde yoksulluk ortaya çıkmıştır. Bu amaçla Türkiye öncelikle bir İstihdam Durum Raporu hazırlayarak Avrupa Komisyonu'na sunmuştur. Sonrasında Ortak Değerlendirme Belgesi hazırlanarak Komisyona iletilmiştir. Bunun akabinde Ortak İçerme Belgesi'nin hazırlanmasına ilişkin çalışmalar, Avrupa Komisyonu yetkilileri, ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, sosyal ortakların, sivil toplum örgütlerinin ve üniversitelerin temsilcilerinin katıldığı bir toplantı ile başlatılmıştır. Bu raporlarda sosyal dışlanma ana başlık olarak kullanılmamış fakat bölüşümde adaleti sağlamada ve yoksullukla mücadelede istihdamı ve istihdam edilebilirliği artırıcı Türkiye'ye uygulanabilir politika ve programlar içerisinde yer almıştır. 2014 yılı içerisinde Ortak Değerlendirme Belgesi ve Ortak İçerme Belgelerinin tek bir belge haline getirilerek birleştirilmesi çalışmaları sürdürülecektir.

1.3 SOSYAL DIŞLANMANIN NEDENLERİ

"Sosyal Dışlanma" olgusunu irdelerken, bireylerin toplumdan dışlanmalarına neden olan etmenlere değinmek büyük önem arz etmektedir. Bu kapsamda öncelikle işgücü piyasalarının yeniden yapılanması ve artan işsizlik oranları, sonrasında gelir dağılımında adaletsizlik nedeniyle eşitsizlikler, ayrımcılık ve yoksulluk kavramlarına değinilmesi gerekli olup, ayrıca sosyal koruma sistemlerinin yetersizliği açıklanmaya çalışılacaktır.

Sosyal dışlanmanın en önemli nedeni olarak yukarıda da belirtildiği gibi işsizlik gösterilmekle birlikte; işsizlikle ilintili olarak yine küreselleşme süreci ve işgücü piyasaları, gelir dağılımının bozulması, sosyal korumanın yetersizliği, ekonomik ve sosyal eşitsizlik, göç hareketleri gibi konular da sosyal dışlanmanın nedenleri arasında yer alan öncelikli konulardır.[14]

1.3.1 İşgücü Piyasalarının Yeniden Yapılanması

1970'lerin ortalarından itibaren dünya ekonomisinin yeniden düzenlenmesi eğilimi, çok sayıda değişikliği meydana getirmiştir. Artık hükümetler tam istihdam hedefini sürdürmekten vazgeçmiş ve refah devletinin önemini kaybettiğini dile getirmeye başlamışlardır. Bu dönemde, her alanda yaşanan hızlı dönüşüm ve değişim

[14] Erol, Sevgi Işık; "İşsizliğin Sosyal Dışlanma Üzerindeki Etkisi", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 24 Sayı 3-4-5, Ağustos - Kasım 2012 / Şubat 2013, s.56-57.

işgücü piyasalarına da yansımıştır. Bu yeni dönemin en belirgin özelliği, birçok gelişmiş refah devletinde işsizlik oranlarının artması ve yapısal bir nitelik kazanmasıdır. Bir diğer nokta ise, çalışanlar arasında çok büyük ücret farklılıklarının ortaya çıkmış olmasıdır. Yine, teknolojik gelişmelerin üretim alanına etkisi sonucunda işin niteliği değişmiş ve standart olmayan esnek çalışma her alanda etkinliğini artırmıştır. Esneklik, sadece üretim şeklini değil, aynı zamanda işgücü süreçlerini de yönlendirmiştir. İşgücü piyasasında bölünme ve esnekliğin, II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa ve Amerika'da "yüksek modernizm" dönemi olarak bilinen 1945'ten 1970'lerin başlarına kadar ki dönemi ifade eden fordist dönemde meydana gelmesiyle, dışlanma sorunları giderek daha da artmıştır. Bu dönemde, sosyal dışlanma olgusunu en fazla yaşayan kesim kadınlar olmuştur. İşgücü piyasalarının yeniden yapılanmasıyla, kadın işgücü kısmi süreli çalışma adı altında daha çok istihdam edilmeye başlanmıştır. Ancak yeniden yapılanma ile birlikte toplumsal cinsiyete dayalı ayırımcılık daha da artmıştır.[15]

Yeniden yapılanma ile beraber, sosyal dışlanmaya neden olan faktörlerden birisi de; teknolojik gelişmelerin akabinde azalan emek ihtiyacı ve sanayileşme sürecinde makineleşmeye gidilmesi sonucunda artan işsizlik oranları ve işgücü piyasalarında bölünmedir.

Ülkemizde önemli bir sorun olan enformel sektörde çalışanlar işgücü piyasasında gözden kaçırılmaması gereken bir kitledir. İşsizlik tarafından sürekli beslenen enformel çalışma, kayıt dışı, güvencesiz, geçici işlerde çalışma olarak tanımlanabilmektedir. Bu grup içinde ücretli çalışanlar gibi kendi hesabına çalışanlar da mevcuttur. Enformel ekonomi, ekonomik, sosyal ve kurumsal dışlanmanın tümünün birden gerçekleştiği bir alan olarak yorumlanabilmektedir. İşsizliğin yanında işgücü piyasasında meydana gelen bölünme istihdamın olumsuz etkilenmesine yol açarak sosyal dışlanma için potansiyel yaratmaktadır.[16]

Teknoloji, üretimin uluslararası bütünleşmesini sağlayarak işgücü piyasasında değişimi tetikleyen önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.[17] İşletmelerin

---

15 Bölükbaşı; **a.g.e.**,s.38-39.

16 Sürüel, Tolga; **"Göç ve Sosyal Dışlanma İlişkisinin Sosyal Politika Açısından Analizi (İstanbul-Sultanbeyli Örneği)"**, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Programı, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli 2008,s.16-17.

17 Tunca, Rahime Gonca; " **Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri: Çanakkale Fevzi Paşa Mahallesi Örneği** ",Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma

teknolojik gelişme sonucunda hızla değişen koşullara ve müşteri isteklerine cevap verebilmesi için gerekli olan esneklik, bir taraftan yeni çalışma biçimlerini ortaya çıkarırken, diğer yandan da işgücü piyasasında maliyetlerin azaltılmasına ve dolayısıyla işçi sayısının ve sosyal koruma için ayrılan bütçenin azaltılması gibi sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur.[18]

Bu anlamda sosyal dışlanma tehlikesini en fazla yaşayan grup işsizlerdir. İstihdam imkânlarının esneklik yoluyla kısıtlanması, yeni işsizlerin ortaya çıkmasının yanında, bir süredir işsiz olanların tekrar iş bulabilme şanslarını da azaltmaktadır. Uzun süreli işsizlik, sosyal dışlanma açısından büyük bir tehlike olarak varlığını devam ettirmektedir.[19] Çalışma hayatındaki yeniliklerin doğal sonucu olarak ortaya çıkan işsizlik sorununun çözümü için kişilere, değişen teknolojiye ayak uydurabilmeleri anlamında nitelik kazandırılması gerekmektedir.

Sosyal dışlanmanın belki de en baskın ve öne çıkan nedenlerinden biri olan işsizlik olgusuna ehemmiyetle yaklaşılmalıdır. Bu anlamda istihdamı artırıcı, işsizliği azaltıcı politika ve programlar işsizlikle ve dolayısıyla sosyal dışlanma ile mücadelede büyük önem arz etmektedir.

İstihdam; kişilere sadece bir gelir kaynağı değil aynı zamanda kişilerin toplumla bütünleşmesi ve kaynaşmasını sağlayan en temel taşlardan biridir. Bunun tersi olan işsizlik ise sosyal dışlanmanın temel kaynaklarındandır. İstihdam bireylere hem gelir sağlamakta hem de toplumsal statü/tanınma kazandırmaktadır. Bu anlamda sosyal dışlanma ile mücadele yöntemleri doğrudan istihdam ve istihdam edilebilirliğe dayalı program ve politikalardan oluşmaktadır.

1.3.2 Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik

Gelir dağılımı; kişiler, toplumsal gruplar ve üretim faktörleri arasında gelirin bölüşülmesidir. Gelir dağılımındaki eşitsizliğin birçok nedeni vardır: Nüfus yapısı, işsizlik, kayıt dışı ekonomi vb. ile vergi, sosyal güvenlik, tarım gibi politikalar gelir dağılımında bozulmalara neden olabilmektedir.[20] Gelir dağılımı ekonomik bir olgu

---

Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale 2010,s.10.

18 Bölükbaşı; **a.g.e.**,s.39.

19 Bölükbaşı; **a.g.e.**,s.40.

20 Tunca; **a.g.e.**,s.11.

olmakla birlikte, nüfus artışından ve dağılımından, toplumun sosyo-kültürel yapısından, toplumdaki eşitlik ve adalet yaklaşımdan etkilenmektedir.

Üretim faktörlerinin üretime katılması ile elde edilen gelirin paylaşılması birincil gelir dağılımı (piyasa dağılımı) olarak ifade edilirken, bütçe yasası ile gelir dağılımının düzenlenmesi ve sosyal refahın maksimize edilmesini sağlamak ise ikincil gelir dağılımı veya yeniden gelir dağılımı olarak ifade edilmektedir. Birincil gelir dağılımı iktisat teorisinin ilgi alanına girerken, ikincil olanı sosyal politika alanını ilgilendirmektedir. Gelir dağılımındaki adaletsizlikler genel ekonomik eşitsizliklerin önemli kıstaslarından biri olduğu için gelir dağılımı verilerine göre elde edilecek bulgular, uygulanan ekonomik ve sosyal sistemlerin, sosyal adalet ve eşitlik kriterlerine göre ele alınmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla gelir dağılımı basit bir bölüşüm sorunu değil, bir üretim, refah ve toplumsal barış meselesi olarak kabul edilmektedir.[21]

Dengesiz gelir dağılımı, aslında toplumun kesimleri arasındaki gelir eşitsizliğidir. Burada bahse konu olan eşitsizlik, bazen gelir eşitsizliğinin bir uzantısı olarak, bazen depolitik ve sosyal uygulamaların sonucu olarak ortaya çıkan eşitsizliktir. Piyasa ekonomilerinin geçerli olduğu tüm ekonomik sistemlerde sistemin işleyişi bakımından temelde zaten bir gelir dengesizliği vardır. Ülkeler arasındaki gelir dağılımı ve yoksulluk seviyesi, karşılaştırmalı olarak ele alındığında bir ülkenin gelişmişlik düzeyini ifade etmektedir.[22] Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımında adaletsizlik sonucunda, zengin çok zengin, fakir ise çok fakir hale gelmekte ve iki kesim arasındaki uçurum günbegün artmaktadır.

Bireylerin elde ettikleri gelir, onların yaşamsal, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamalarını sağlayarak topluma ve dolayısıyla işgücü piyasalarına entegrasyonlarını kolaylaştırmaktadır. Gelir dağılımındaki adaletsizliğin sonucu ise yoksulluk kavramı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada sosyal dışlanma kavramının açıklanmasında, yoksulluk ve eşitsizlik kavramları ön plana çıkmaktadır.

Yoksulluğun tanımı ve ölçütleri ile ilgili tartışmalar mutlak yoksulluk, göreli yoksulluk ve öznel yoksulluk kavramlarını ortaya çıkarmıştır. Mutlak yoksulluk, hane halkının temel ihtiyaçlarının karşılanması için gerekli olan minimum gelir seviyesi ve

---

21 Bölükbaşı; **a.g.e.**,s.40-41.
22 Erol; **a.g.m.**,s.58.

yaşam standartlarını ifade etmektedir. Asgari ihtiyaçlarını karşılamayanlar mutlak yoksul kabul edilmektedir. Göreli yoksulluk, toplumun ortalama refah düzeyinin belli bir oranın altında olma durumunu ifade ederken, öznel yoksulluk, bireylerin yoksul olmamak, iyi bir gelire sahip olmak gibi bazı özel hedeflere ulaşabilmek için yeterli olduğunu düşündükleri gelir miktarıdır. Gelişmekte olan ülkelerde mutlak yoksulluk kavramı ön plana çıkarken, gelişmiş ülkelerde göreli yoksulluk kavramı karşılaştırmalarda kullanılan yoksulluk türü olmaktadır. Göreli yoksulluk gelir dağılımı adaletsizliğini ölçme bakımından daha uygun bir gösterge olarak kabul edilmektedir.[23] Yoksulluğu aynı zamanda bir eşitsizlik durumu olarak kabul eden göreli yoksulluk kavramına göre gelir dağılımı eşit olmadığı sürece bir toplumda yoksulluk her zaman var olacaktır. Bu açıdan göreli yoksulluk gelişmiş ülkelerde yoksulluğu daha açık bir şekilde ortaya koyarken, farklı gelir grupları arasında anlamlı karşılaştırmalar yapılabilmesini sağlamaktadır.

Ülke içindeki yoksulluğun ölçülmesi konusunda kentsel ve kırsal kesim arasında farklılaşmaların olabileceğini de göz ardı etmemek gerekmektedir. Temel ihtiyaçlarda fazla bir fark olmamakla birlikte, kentsel ve kırsal kesimde yaşayanların ihtiyaçlarını karşılama biçimi ve yardımlaşma öğesinin kırsal kesimde kendini daha çok hissettirmesi, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun sosyal dışlanmaya dönüşmemesini sağlayan önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Yoksulluğun tanımlanmasında, beslenme, sağlık, içme suyu, eğitim gibi değişik insani ihtiyaçlarını ölçüt olarak değerlendirildiği "insani yoksulluk" yaklaşımı sosyal dışlanma bakımından daha açıklayıcı olmaktadır. İnsanca yaşam imkânlarından yoksun olmayı ifade eden insani yoksulluk; yeterli düzeyde beslenememe, sağlıklı içme suyuna sahip olamama, sağlık ve eğitim imkânlarından yararlanamama, evsiz kalma, okumayı ve uygun şekilde konuşmayı bilememe, herhangi bir iş sahibi olamama, gelecekten korkma, güçsüzlük ve özgürlüğün yetersiz oluşu anlamına gelmektedir. Burada sosyal dışlanma riski bakımından en önemli nokta, bir birey ya da ailenin yoksulluk sınırının mutlak, göreceli ya da öznel karşılaştırmalarla belirlenmesi değil, yaşadığı toplumda asgari temel ihtiyaçlarını karşılayıp karşılayamaması olmalıdır.[24]

Sosyal bütünleşmenin önündeki engel, ülke içerisinde gelir eşitsizlikleri ve yoksulluğun ortaya çıkmasıdır. Dolayısıyla sosyal dışlanma ile mücadelede çözüm

---

[23] Sürüel; **a.g.e.**,s.33.
[24] Erol; **a.g.m.,** s.58-59.

yolları ararken yoksulluğu azaltıcı ve istihdamı artırıcı politikalar yine ön plana çıkmaktadır. İşsizlik meselesi vaka olarak yoksulluk sonucu ile birlikte görülmekte ve bu durum sosyal dışlanmaya yol açmaktadır. Yine sosyal dışlanma, işsizlikle sonuçlanmakta ve işsiz olan kişiler de büyük oranda yoksulluğa düşmektedir. Bu süreç sosyal dışlanma-işsizlik-yoksulluk sarmalına dönüşmekte ve işsizlik oranları ile birlikte yoksulluk oranı da giderek daha da artmaktadır. Bu da bireylerin sosyal entegrasyonunu zorlaştırmaktadır.

1.3.3 Sosyal Korumanın Yetersizliği

Sosyal koruma, bireylerin yaşamlarını sürdürürken karşılaşabilecekleri risklere karşı güvence sağlayan sosyal yardım ve sosyal hizmetleri de içeren sosyal güvenlik kurumlarını, iş güvencesi, sağlık ve eğitim imkânlarının yaşama geçirilmesi ile ilgili tüm tedbirleri kapsamaktadır. Sosyal korumanın, kişilerin toplum tarafından önemsendikleri ve kendi kaderlerine terk edilmemesi gerekliliği anlamına geldiği söylenebilir.[25]

Hastalık, analık, iş kazası, işsizlik, malullük, yaşlılık ve ölüm gibi çeşitli riskler neticesinde kişilerin elde ettiği gelirinde tamamen ya da kısmen bir azalma söz konusu olabilir. Uluslararası Çalışma Örgütü sosyal korumayı, gelirdeki değişimler neticesinde meydana gelen ekonomik ve sosyal sorunlar karşısında, bireyleri korumak amacıyla toplum tarafından oluşturulan kamu tedbirlerinin tümü olarak tanımlamaktadır. Sosyal koruma mekanizmaları üç farklı kategoride gerçekleştirilebilir[26]:

1. İstihdam ve gelir durumu ile ilgili olmaksızın belirli bir sosyal gruba sağlanan genel desteklerdir. Örneğin çocuk sahibi ailelere, çocukları için sağlanan destekler.

2. Bireyin istihdam edilme durumuna ve istihdam sırasında yaptığı katkıya göre değişen sosyal sigorta uygulamalarıdır. Bu bağlamda işsizlik sigortası, sakatlık maaşı ya da yaşlılık aylığı bu gruba girmektedir.

3. Genellikle ya yoksulluk sınırının altında olanlar ya da engelliler gibi özel gruplara dâhil olanlara sağlanan yardımlardır.

---

[25] Toplu; **a.g.e.,** s.24.
[26] Erol; **a.g.m.,**s.59.

Her ne kadar bu önlemlerin en gelişmiş halleri bile dışlanma tehlikesini tamamen ortadan kaldırmaya yetmese de, bu riski biraz da olsa hafifletmesi bile sosyal korumanın önemini bir kez daha göstermektedir. Sosyal koruma, toplumsal dayanışma kapsamında maddi güvence sağlamasının yanında ekonomik büyüme ve gelişme ile toplumsal barışa da katkı sağlamaktadır. Fakat birçok ülkede bireyleri sosyal koruma mekanizmasının dışında bırakan çok sayıda neden vardır. Sosyal koruma sisteminin gelişmemiş olduğu ülkelerde gelir sahibi olmayanlar, çalışma gücünden mahrum olanlar ve çalışma fırsatlarına erişimde zorluk yaşayan gruplar; sosyal sigortalara katkı ödemedikleri gerekçesi ile sosyal korumadan yararlanamamakta ve sosyal dışlanmaya maruz kalmaktadırlar. Sosyal güvenlik evrensel bir gereksinimdir ve uluslararası çalışma sözleşmelerinde olduğu kadar, insan haklarının kabul edildiği belgelerde de evrensel bir insan hakkı olarak vurgulanmaktadır.[27]

Sosyal güvenlik sistemlerinin yetersiz kalması sosyal dışlanmayı tetikleyen en önemli unsurlardan bir tanesidir. Bu nedenle gelişmiş sosyal güvenlik sitemleri, ülkelerin can yeleği niteliğindedir. Sosyal güvenlik, bireyi yaşamının her aşamasında; çalışırken, hastayken, işsizken, muhtaçken koruyan önemli tedbirler bütünüdür. Ancak; dünya genelinde, nüfusun geniş kesimleri sosyal korumadan kısmen veya bütünüyle dışlanmış durumdadır.

1.4 SOSYAL DIŞLANMANIN ÇEŞİTLERİ

Sosyal dışlanma sadece işsizlik ve yoksulluk biçiminde ortaya çıkmayabilir. Bazen, bir iş sahibi olmak da sosyal bütünleşmeyi sağlamak da yetersiz kalmaktadır. Gelecekten beklentisinin kalmaması, gelecek için umutların yitirilmesi de sosyal dışlanma sürecinin başladığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Dolayısıyla sosyal dışlanmanın çok boyutlu bir süreç olması, bu olgunun farklı şekillerde ortaya çıkmasına ve algılanmasına neden olmaktadır. Ancak; her ne kadar farklı gibi görünse de çoğu zaman karşılıklı etkileşim ve ilişki içinde olan, bir süreç bütününün birbirini tamamlayan parçaları olarak da değerlendirilebilmektedir. Sosyal dışlanma kavramı ve algısı, ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak da farklılaşmaktadır.[28]

---

[27] Toplu; **a.g.e.,** s.24.
[28] Sürüel; **a.g.e.,** s.46-48.

Sosyal dışlanmayı üç şekilde incelemek mümkündür. Birincisi, ekonomik alandan dışlanma; mal ve hizmet piyasalarından ve tüketim toplumundan dışlanma, ikincisi, işgücü piyasalarından dışlanma; işsizlik, atipik istihdam ve çalışan yoksullar ve son olarak üçüncüsü, toplumsal alandan dışlanma; barınma imkânlarından dışlanma ve sosyal refah hizmetlerinden dışlanma. Bu çalışmada sosyal dışlanma kavramı üç farklı alanda ele alınıp, sosyal dışlanmaya maruz kalmış birey/gruplar bu temel alanlar çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılacak ve sosyal dışlanma ile mücadelede bu temel çerçeve kapsamında, politika önerileri yer alacaktır.

1.4.1 Ekonomik Alandan Dışlanma

Ekonomik yapının dışlayıcı etkilerinin kuvvetli olması nedeniyle ekonomik dışlanma üzerinde en çok durulması gereken konulardandır. Ekonomik alandan sosyal dışlanma; mal ve hizmet piyasasından dışlanma ve tüketim toplumundan dışlanma olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir.

1.4.1.1 Mal ve Hizmet Piyasalarından Dışlanma

Mal ve hizmet piyasalarından dışlanma, genel olarak bireylerin asgari ihtiyaçlarını, eğitim, sağlık, konut, enerji, iletişim ve ulaşım gibi, karşılayacak gelirden yoksun olmaları olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla ekonomik görünüm toplumsal görünümü etkilemektedir. Mal ve hizmet piyasalarından dışlanma, gelir yoksulluğuna paralel bir durum olmakla beraber, tüketilmesi gereken mal ve hizmetlerin tüketilememesinden kaynaklanmaktadır.[29]

Mal ve hizmetlerden dışlanma, geçinme olanaklarından yoksunluk olup, yaşam düzeyini belirlemede önemli bir göstergedir. Geçimden dışlanma farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Asgari düzeydeki temel gereksinmelerden (özellikle beslenme) yoksunluk biçiminde olabileceği gibi, üretken mal ve varlıklardan dışlanma, eğitim, sağlık, konut, enerji iletişim ve ulaşım gibi temel hizmetlerinden yoksunluk biçiminde de ortaya çıkabilmektedir. Mal ve hizmet piyasasından dışlanma, ekonomik bakımdan "tüketimden dışlanma" anlamına gelmektedir. Tüketimden dışlanma, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde farklı düzeylerde hissedilmektedir. Günümüzde dünya üzerindeki yoksul sayısı giderek artmakta, belirli bölgelerde inanılmaz boyutlara

---

[29] Şahin,Tijen; "Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk İlişkisi", **Yardım ve Dayanışma Dergisi,** Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Cilt 1, Sayı 2, Ankara 2010, s.70-71.

ulaşmakta ve daha önce yoksulluğun bulunmadığı bölgelerde bile baş göstermektedir. Asya ve Afrika bölgelerinde genellikle kırsal yoksulluk egemenken, kentleşme düzeyinin çok yüksek oranlara ulaşmasının bir yansıması olarak da Latin Amerika'da kentsel yoksulluk yaygındır ve hızla artmaktadır. Genellikle kamu mallarından yararlanmada diğer tüketim mallarına oranla daha eşitlikçi bir dağılım beklenir. Fakat bu alanda birçok unsur dışlanma yaratmaktadır. Bu anlamda, elektrik, sağlıklı içme suyu, iletişim, toplu ulaşım gibi genellikle kamu tarafından sunulan mal ve hizmetlerden dışlanma başka bir sorun alanı oluşturmaktadır. [30]

Kişilerin işgücü piyasalarına girmede zorluk yaşamaları ve beraberinde yoksulluğa düşmeleri ekonomik alandan dışlanmalarına neden olmakta; kişiler asgari düzeyde yaşamlarını idame ettirebilecek temel mal ve hizmetlerden yaralanamamaktadırlar. Bu alanlarda dışlanmışlıkla mücadelede devlet müdahalesi kaçınılmazdır.

1.4.1.2 Tüketim Toplumundan Dışlanma

Tüketim toplumu kavramı, sanayileşme sonrasında önemini daha da arttıran bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sanayileşme ile beraber üretimin hızla artması, ekonomik dengenin bozulmaması için beraberinde tüketimin de artmasını gerekli kılmıştır. Bunun sonucunda, insanları daha fazla tüketmeye iten ekonomik politikalar üretilmiş olup tüketim toplumu ortaya çıkmıştır. İnsanlara aşılanan en önemli şey tüketmektir, Tüketilen şeyin ihtiyaç olup olmamasına bakılmaksızın tüketmek ön plandadır. Kitle iletişim araçlarının gelişmesi ile birlikte, reklamlar ön plana çıkmış ve toplumu tüketime özendirme yaklaşımı daha da artmıştır. İşte tam da bu noktada tüketim yapacak olanağı bulunmayan kişiler de sosyal dışlanma tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadırlar.[31]

Kapitalist ekonominin uygulamaları, bir yandan dünya nüfusunun önemli bir kısmını yoksulluğa mahkûm ederken, diğer yandan da insanları tüketime özendirerek yoksulluğun dışlayıcı etkisini daha da arttırmaktadır. Yeni liberal uygulamalar tüketimi üretimin önüne geçirmiş, toplumları birer tüketim toplumu haline dönüştürmüştür. Ancak, gerek ulusal düzeyde ve gerekse küresel ölçekteki gelir eşitsizlikleri bu yeni

---

30 Sürüel; **a.g.e.,** s.50-51.
31 Şahin; **a.g.m.,** s.71.

oluşan tüketim kültüründen toplumdaki tüm bireylerin eşit bir şekilde yararlanmasını engellemiştir. Post modern toplumun getirdiği tüketim alışkanlıkları ile ulusal düzeyde ekonomik büyüme sağlansa bile toplumdaki tüm bireylerin bu büyümeden yararlanması mümkün olmamıştır. Bu süreç, beraberinde tüketebilenler yani topluma dâhil olanlar ile tüketemeyenler yani sosyal dışlanmışlar olarak kutuplaşan bir toplum yapısını ortaya çıkarmıştır.32 Bu bağlamda sosyal dışlanma, tüketim toplumunda ortaya çıkan yoksulluktur.

1.4.2 İşgücü Piyasasından Dışlanma

Sosyal dışlanma üzerine yapılan çalışmaların birçoğunda sosyal dışlanmaya yol açan en önemli nedenin işsizlik olgusu olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sosyal dışlanmaya sebep olan bir diğer nokta, engelliler, gençler, uzun süreli işsizler, kadınlar vb. özel ilgi gerektiren hassas grupların işgücü piyasasına girişte zorluklarla karşılaşmasıdır. Bunun temelinde yatan ana neden eğitim eksikliğidir.

Sosyal dışlanmaya ilişkin çoğu çalışmada sosyal dışlanma doğrudan işgücü piyasası ile ilişkilendirilmiştir. İşgücü piyasasında, istihdama katılıp / katılmamak ya da istihdama katılma biçimi sosyal dışlanmayı belirlemektedir. Bu bağlamda çoğu zaman sosyal dışlanma süreçlerinin anlaşılması için işgücü piyasasının işleyişinin anlaşılması önem taşımaktadır. Sosyal dışlanmanın işgücü piyasaları ile olan ilişkisini iki boyutta değerlendirilebilir. İlki istihdamdan dışlanmak (işsizlik) şeklindedir. Dışlanmaya maruz kalmış bu gruplardan uzun süreli işsizler büyük çoğunluğu oluşturmaktadır. İkincisi ise işgücü piyasası içerisinde ortaya çıkan sosyal dışlanmadır. Bunlar ise sağlam olmayan, güvencesiz işlerde çalışanlardan (çalışan yoksullar, atipik istihdam) oluşmaktadır. Görüldüğü üzere İşgücü piyasası dışında kalanların bir kısmını işsizler, diğer kısmını ise ev kadınları, öğrenciler, yaşlılar, emekliler gibi heterojen bir grup oluşturmaktadır. İşsizlerin bir alt grubu uzun süreli işsizler olup bunların büyük çoğunluğu ve işgücü piyasasının dışında kalan işsizlerde de dâhil sosyal dışlanmış grupları oluşturmaktadır. Ancak; görüldüğü gibi bir işe sahip olup da kabul edilebilir bir geliri ve istikrarlı bir işi olmayanlar da sosyal dışlanmaya öncülük etmektedirler. Sonuç olarak, işsizlik başta

---

32 Toplu; **a.g.e.,** s.12-13.

olmak üzere alkol ve ilaç bağımlılığı, fiziksel veya zihinsel engellilik de toplumsal dışlanmaya neden olmaktadır.[33]

Birçok çalışmada, sosyal dışlanma doğrudan işgücü piyasası ile ilişkilendirilmiştir. İşgücü piyasasında, istihdama dâhil olup olmama ya da istihdama dâhil olma şekli sosyal dışlanmayı belirlemektedir. Bu bakımdan çoğu zaman sosyal dışlanma süreçlerinin anlaşılması için işgücü piyasasının yapısının anlaşılması önem taşımaktadır. Sosyal dışlanmanın işgücü piyasaları ile olan ilişkisi iki boyutta değerlendirilebilir. Bunlardan birincisi, istihdamdan dışlanma biçimindedir. Bunların içerisinde özellikle uzun vadeli işsizler önemli bir dışlanmışlar kümesini oluşturmaktadır. İkincisi ise, işgücü piyasası içinde ortaya çıkan sosyal dışlanmadır. Bunlar ise sağlam olmayan, güvencesiz işlerde çalışanlardan oluşmaktadır.[34]

Özetle; işgücü piyasasından dışlanmış birey ya da grupları işsizler, çalışan yoksullar ve atipik istihdam edilenler olarak gruplayabiliriz.

1.4.2.1 İşsizlik

Çalışma istek ve yeteneğinde olup da işsiz kalmak, başka bir ifade ile çalışma olanağı bulamamak insan yaşamı üzerinde derin iktisadi, sosyal ve psikolojik etkiler bırakan bir olaydır. Özellikle ücretli durumunda bulunan kimselerin işsiz kalmalarının sonuçları, her bakımdan çok daha ağırdır. Ancak, bir iş sahibi olduğu takdirde, kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayabilen kişi için çalışma hakkı, yaşama hakkının adeta bir devamı niteliğindedir. Bu sebeple, çeşitli nedenlerin etkisi altında ortaya çıkan işsizlikle mücadele, bugünkü toplumların ve devletlerin en önemli görevlerinden biri haline gelmiştir. Öte yandan işsizliğe karşı ilgisiz kalmak ve işsizleri kendi haline bırakmak sosyal devlet anlayışı ile de bağdaşmamaktadır.[35]

İşsizliği, kişi ve toplum bakımından olmak üzere iki şekilde tanımlamak mümkündür. Toplum bakımından işsizlik, üretken kaynakların tam kullanılmaması, yani israfı anlamına gelmektedir. Hakikaten bir toplum içinde işgücü ulusal üretim kaynaklarından birini meydana getirir. Bu kaynağın bir bölümünün üretim dışı kalması, toplum bakımından bir kayıp hatta israftır. Kişi bakımından işsizlik ise, çalışma istek ve

---

33 Sürüel; **a.g.e.,** s.52-54.
34 Bölükbaşı; **a.g.e.,** s.59.
35 Erol; **a.g.m.,** s.46.

yeteneğinde olduğu halde cari ücret düzeyinde iş bulamama durumu olarak tanımlanır. Buna göre, kişi açısından işsizlik durumunun varlığı için ilk olarak kişinin çalışma isteğinde yani iş arıyor olması, çalışma yeteneğine sahip olması, yani fiziksel ve zihinsel olarak çalışmasını engelleyecek bir kusurunun bulunmaması ve piyasa yeteneğine uygun bir ücret getiren bir iş bulamaması gerekmektedir. İşsizliğin kişi bakımından belirlediği ekonomik anlam ise işten doğan gelirinden mahrum kalmasıdır.[36]

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün işsizlik tanımı ise; "belirli bir gün veya hafta içinde, belirli bir yaşın üzerinde olup da aşağıdaki kategorilere giren herkes işsiz olarak kabul edilmektedir". İşsizlik;

• Bir işe girmeye hazır bulunan ve iş akdi sona eren ya da geçici şekilde kesintiye uğrayan, işi olmayıp ücretli bir iş arayan işçiler,

• Belirlenen zaman süresinde çalışmaya hazır olan (geçici hastalıklar hariç) ve ücretli iş talep eden, daha önce hiç bir işi bulunmayan veya işteki son durumu belli olmayan ya da çalışmayı bırakan kimseler,

• Hemen çalışmaya başlayabilecek durumda olan ve belirlenen zamanı takip eden tarihte yeni bir işe girmeye hazır bulunan, işi olmayan kimseler,

• Ücret ödenmeksizin, geçici ve belirsiz bir süre için çalışıp da işten çıkarılmış

bulunan kimselerdir.[37]

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ise, "referans dönemi (tanımlanmış bir zaman dilimi) içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli veya ücretsiz olarak hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir işle bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son 3 ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan 15 yaş ve üzeri yaştaki tüm kişileri" işsiz olarak tanımlamaktadır.[38]

---

36 Erol; **a.g.m.,** s.47.

37 http://www.kozonline.org/arsiv/pdk12/PDK12_17.htm, (04.12.2013).

38 http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html,Tanımve Kavramlar,İşsiz, (04.12.2013).

Çalışma sadece gelir elde etmenin bir çabası olarak görülmemektedir. Çalışma insanlık için bir yaşam tarzı olarak düşünülmektedir. Bir işte çalışma, bireyin kendine güven ve saygı duygusunu geliştirmekte, toplumla olan bağlarını kuvvetlendirmektedir. Çalışma aynı zamanda kişinin topluma ait olma duygusunu da güçlendirmektedir. Bunun aksi olan işsizlik ise, sosyal dışlanmanın en temel dayanağı olarak değerlendirilebilir. Günümüzde, çalışma bireyin temel haklarından biri olarak kabul edilmektedir. Çalışma hakkı ve işsizliğin önlenmesi insana verilen değerin bir göstergesidir. Diğer yandan çalışma hakkı, birey için kendisinin ve ailesinin geçim için imkân ve araçlarını sağladığından yaşama hakkının da bir devamı şeklindedir. Toplumlar yeteneklerine uygun bir işte çalışmak isteyen bireylere bu olanağı sağlamakla yükümlü tutulmaktadır. Bu sebeple işsizlik bireysel bir sorun olarak kabul edilmemektedir. İşsizliğe, tek başına bir toplumsal sorun olarak da bakılmamaktadır. İşsizlik diğer toplumsal sorunların kaynağı olabilecek bir sorun olarak düşünülmektedir.

İşsizlik, sosyal dışlanmanın en belirgin şeklini oluşturmaktadır. İşsizlik üretimden dışlanmadır. Uzun vadeli işsizler, eğitimlerini tamamlayıp ilk kez iş arayan fakat işgücü piyasasında özelliklerine uygun iş bulamayan genç nüfus ve yeniden iş bulma ihtimalleri çok düşük olan çok geniş bir grup olup, sosyal dışlanmanın araştırma alanına girmektedir. İşsizlik döneminde kaygı, depresyon, umutsuzluk gibi birçok psiko-sosyal sorunlar da ortaya çıkmaktadır. İşsizlik sürecinde yaşanan kaygı, depresyon ve umutsuzluk gibi psiko-sosyal sonuçların işsizliğin yapısından kaynaklanan iki temel faktöre bağlı olduğu belirtilmektedir. Birincisi, işsizlerin yaşam seviyelerindeki ani düşme nedeniyle; büyük çöküntü içinde olmaları, yeni istihdam imkânlarının bulunmaması durumunda aşırı finansal zorluklar yaşamaları ve yoksulluğa düşmeleridir. İkincisi, işsizlerin günlük yaşama ve çalışma alışkanlıkları ile işe bağlı sosyal ilişkilerin bozulması ve engellenmesidir.[39]

Sonuç olarak, sosyal dışlanmanın en önemli nedenlerinden başı çeken işsizlik olgusuna çözüm bulmak demek, bir anlamda sosyal dışlanma ile mücadelede ön planda olması gereken araçlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda işsizliğin azaltılması ve istidamın artırılması için yürütülen birçok politika ve program çalışmada baskın olarak geçecek konulardan bir tanesidir.

---

[39] Bölükbaşı; **a.g.e.,** s.59-60.

1.4.2.2 Atipik İstihdam

Değişen üretim ve rekabet koşulları işletmelerin Fordist üretim yapısının benimsemesinde en büyük etken olmuş ve bu da işletmeleri, standart (tipik) istihdam biçiminden, atipik istihdam biçimine, bir diğer ifadeyle esnek çalışma biçimine yöneltmiştir.[40]

Atipik çalışma şekilleriyle ilgili değişik sınıflandırmalar olmakla birlikte, literatürde önemli görülen atipik istihdam şekilleri; geçici çalışma, vardiya usulü çalışma, kısmi süreli çalışma, tele çalışma, evde çalışma, kendi başına çalışma şeklindedir. İş, insan hayatının sürekliliği bakımından önemli bir faaliyettir. İş, insanın zamanını değerlendirmesi, enerjisini yararlı amaçlara yöneltmesi ve bunların sonucunda edindiği doyumla ruh sağlığını korumasında belirleyici bir etkinliktir. Çalışma yaşamı kalitesi kavramı ile ifade edilen de çalışanlara doyum sağlayacak iş koşullarının oluşturulmasıdır. Bu da ancak, iş süreçlerinin, çalışma koşullarının ve iş çevresinin insani gereksinimlere uygun olarak organize edilmesiyle mümkündür. Ayrıca yapılmış olan araştırmalarla da iş doyumu ile çalışma yaşamı kalitesi arasında aynı yönlü bir ilişkinin olduğu da açıkça görülmektedir.[41]

Gelişmiş ülkelerde sosyal dışlanma biçimi olarak eğreti istihdam belirlenirken kısmi süreli ve geçici çalışanların toplam istihdama oranlarından yararlanılmaktadır. Atipik istihdam biçimlerinin yaygınlaşması her zaman mutlak olarak eğretiliğin artması anlamına gelmemektedir. Atipik istihdam biçimleri gönüllü olarak çalışma unsurlarını da içerir. Özellikle kendi hesabına çalışma ve kısmi süreli çalışmada bu tür tercihler arasında yer almaktadır. Bu nedenle kısmi süreli çalışmayı her zaman eğreti istihdam biçimi olarak algılamak doğru olmaz. Kısmi süreli çalışma gibi atipik istihdam biçimlerinin gelişimi, kadınların işgücüne katılım oranlarının yükselmesi, hizmet sektöründeki istihdam artışı, üretim sürecindeki teknolojik ve örgütsel değişim gibi farklı süreçlerin bileşimiyle aynı zamana rastlamaktadır. Birçok Batı Avrupa ülkesinde kısmi süreli çalışma biçimlerini tercih ettiklerini ifade eden çalışanların oranları yüksektir. [42]

---

40 Bölükbaşı; **a.g.e.,** s.61.
41 Bölükbaşı; **a.g.e.,** s.61-62.
42 Sürüel; **a.g.e.,** s.53.

Atipik istihdam şekline bağlı çalışanların genellikle sosyal koruma sağlayan yasal düzenlemelerin etki alanının dışında kaldıkları ve daha da önemlisi iş güvencesine sahip olmadıkları bilinmektedir. Atipik istihdam tam zamanlı istihdama göre daha az ücret sunmaktadır ve ücret dışı maliyetleri de düşüktür. Gerçekten atipik istihdam aracılığıyla işverenler genellikle sosyal güvenlikten doğan yükümlülüklerden kaçmaktadırlar. Sosyal güvenlikten yararlanabilmek için genellikle belirli sürelerde çalışmış olmak yani işin düzenliliği temel koşuldur. Oysa kısmi süreli ve kendi hesabına çalışma, sosyal güvenlik hakkından yararlanma koşullarını yerine getirememektedir. Sosyal güvenliğin yol açtığı bu maliyetlerden tasarruf olanağı sağlayan bu durum doksanlı yıllarda atipik istihdam şekillerindeki artışın temel gerekçesini oluşturmaktadır. Diğer taraftan, işletmeler eğitim harcamalarını genellikle sürekli çalışan çekirdek işgücüne kaydırmaktadır. İşyerinde eğitimden dışlanan bireyin kendini geliştirme imkânlarından yoksun bırakıldığı ve kariyer imkânlarından da dışlandığı dikkate alındığında, atipik istihdamın çok yönlü bir dışlanma sürecine neden olduğu sonucuna varılabilir.[43]

Atipik istihdam biçimi, bir taraftan bazı özel gruplara esnek çalışma hakkı tanırken, bir taraftan da aslında bu grupların sosyal koruma sistemlerinden yararlanmasını ve dolayısıyla da toplumla sosyal bütünleşmesini engellemektedir.

1.4.2.3 Çalışan Yoksullar

Çalışan yoksullar ifadesi, kamu ve özel sektörde alt düzeyde çalışanları ve enformel sektör çalışanlarını içerir. Yani, düşük eğitim düzeyi ve vasıfsız işgücünü oluşturan kesimi ifade eder. Bugün, yoksulların yüksek bir oranını çalışan yoksullar oluşturmaktadır. Bazı ülkelerde, ortalama ücret resmi yoksulluk sınırına yakın düzeye düşmüştür ve birçok hane, çalışan bir yetişkinin geliri ile yoksulluktan kaçamamaktadır. İşgücü piyasasında çalışan yoksullar, bir işe sahip oldukları halde Sosyal Dışlanma tehlikesiyle yaşayan kişilerdir. Bir iş sahibi olmasına rağmen sosyal dışlanma tehlikesi yaşayan bu grup iki kısımdan oluşur. İlk kısım düşük ücretle iş gücü piyasasında çalışanlar, ikinci kısım ise geçici ve kısmi süreli işlerde çalışanlardır.[44]

---

43 Bölükbaşı; **a.g.e.,** s.62.
44 Bölükbaşı; **a.g.e.,** s.62.

Çalışan yoksulların önemli bir kısmı, kadınlar ve çocuklardan oluşmaktadır. Yoksul ailelerde aile gelirinin yetersizliği, kadın ve çocuk emeğinin kayıt dışı ekonomide, düşük ücretli ve korunmadan yoksun şekilde piyasaya sunulmasına neden olmaktadır.[45]

İstihdamın yüksek olması, işsizliğin düşük olması bir ülkede işsizliğe bağlı sosyal dışlanma olasılığının düşük olduğu anlamına gelmez. Çünkü yoksullar, günlük yaşamlarını sürdürebilmek için her işi kabul etmek durumunda kalmışlar. Hatta pek çok yoksul, formel sektördeki sürekli ve göreli olarak güvenceli işlerde istihdam olanağına sahip olmadıklarından dolayı, önlerine çıkan ve/veya göreli olarak daha kolay elde edebildikleri, düşük ücretli, süreksiz ama günü kurtaran işleri kabul etmek zorunda kalmışlardır. Bir iş sahibi olmak her zaman, yoksulluktan kurtulmak anlamını taşımadığından dolayı, uygun olmayan, sağlıksız ortamlarda, çoğu zaman iş güvencesinden yoksun işler, onları "çalışan yoksul" konumuna düşürmüştür. Dolayısıyla istihdam edilmiş olmak, dışlanmayı engelleyen bir yaklaşım olarak ifade edilemez. Bu bağlamda çalışanların ücretlerinin düşüklüğü, çalışma koşullarının kötü ve yetersiz oluşu ve devamlılık arz etmeyen istihdam, dışlanmış birey ve grupların ortaya çıkışında önemli etkenler olarak değerlendirilmektedir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, ekonomik dışlanmayı engelleyen bir faktör olarak insanın onuruna yakışan ve düzenlilik gösteren bir gelire sahip olmasıdır.[46]

"ILO bu tür istihdam şeklini "insana yakışır iş", kavramı ile açıklamaktadır. İnsana yakışır iş, bireylerin çalışma ve istihdam haklarına, iş sağlığı ve güvenliği koşullarına, sosyal güvenlik imkânlarına, sendikalar ve diğer temsil-katılım mekanizmaları aracılığıyla kendilerini ifade etme haklarına atıfta bulunan genel bir kavramsal çerçeveyi nitelemek üzere kullanılmaktadır. İnsana yakışır işin dört özelliği vardır. Bunlar; istihdam, sosyal güvenlik, çalışma yaşamına ilişkin temel haklar ve sosyal diyalogdur. İnsana yakışır iş, ancak bu özelliklerin birlikte varlığı ve karşılıklı etkileşimiyle işlevsel hale gelmekte; bu unsurlardan birinin eksikliği halinde, işin insana yakışır olma özelliğini de ortadan kaldırmaktadır. İnsana yakışır iş, günümüzde tüm bireyleri ilgilendiren küresel bir gereksinim ve talep haline gelmiştir. Kuşkusuz bu gerçeğin gerisinde de, insana yakışır işin, ekonomik ve sosyal sürdürülebilir

---

45 ILO, "Employment and Poverty in a Troubled World", **Report of Meeting of High Level Experts on Employment**, International Labor Office, 1985 Geneva, s.54.

46 Erol; **a.g.m.,** s.64-66.

kalkınmanın sağlanarak yoksulluğun ortadan kaldırılması, sosyal katılım, sosyal barış ve sosyal bütünleşmenin sağlanması gibi çok yönlü ve geniş amaçlarının bulunması ve ayrıca bu amaçların tümüne birden hizmet etmesi bulunmaktadır." [47] Atipik istihdam arttıkça çalışanlar yoksullaşmaktadır.

1.4.3 Toplumsal Alandan Dışlanma

Toplumsal dışlanma kavramı, 1970'li yıllarda Fransa'da toplumsal bütünleşme ve dayanışma sorunlarının tartışıldığı sırada ortaya çıkmıştır. Toplumsal dışlanma terimi önceleri, ekonomik kaynaklara ulaşmada zorluk yaşayan fiziksel ve zihinsel engelliler, yaşlılar, uyuşturucu bağımlıları, suçlular vb. toplumun dışında kalan kişiler için kullanılmaktaydı. Dolayısıyla toplumsal dışlanma toplumun tümünü etkilememekteydi. 1970'lerin sonları ve 80'li yıllara gelindiğinde, yeni bir akım olan Post-Fordizm ile tanıştı. Post-Fordizm, sanayi toplumlarının sosyo–ekonomik yapısında derin farklılaşma süreçleri ve yapısal değişiklikler anlamına gelmektedir. Bu anlamda toplumsal dışlanma kavramı, toplumsal bütünleşmenin önünde büyük bir engel olarak durmakta ve beraberinde de başta sürekli işsizlik olmak üzere bir dizi sorunu getirmektedir.[48]

Sosyal dışlanmanın son ana nedeni olan toplumsal alandan dışlanma; barınma imkânlarından dışlanma ve sosyal refah hizmetlerinden dışlanma alt başlıkları kapsamında ele alınacaktır.

1.4.3.1 Barınma İmkânlarından Dışlanma

Sosyal dışlanma olgusu, kişisel faktörlerin yanı sıra mekânsal faktörlerle de ilgilidir. Bu anlamda, oturulan konuttan ya da bulunulan mekandan dışlanma birçok gelişmekte olan ülkede ciddi tartışma konularından biri olmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde mülkiyet; üretim, gelir, barınma ve güvence anlamına gelmekte olup, mülkiyete sahip olamama büyük bir yoksunluğa düşmek anlamına gelmektedir.[49]

Mülkiyeti sadece geçinmenin değil, aynı zamanda sosyal bütünleşmenin de bir kaynağı olarak düşünürsek, yoksulluk ve güvencesizlik ile örtüşmektedir. Barınma imkânları, toplumda var olmanın en önemli unsurlarından biridir; bireylerin istihdama katılımını ve sosyal refaha ulaşımını sağlamaktadır. Barınma güvencesi, mesleki ve

---

47 Erol; **a.g.m.,** s.65-66.
48 Sürüel; **a.g.e.,** s.55-56.
49 Sürüel; **a.g.e.,** s.56.

sosyal bütünleşmenin ve aile yaşamının en temel şartı olarak kabul edilmiştir. Konuttan dışlanma sorunu "evsizlik" (homeless) ile açıklanabilir. Evsizlik ise, en uç dışlanma biçimlerindendir.[50]

Dolayısıyla yaşanılan alan olarak barınma, bireyler için çok önemlidir. Böylesi önemli bir olgudan yoksun bırakılan bireyler toplumsal aidiyet duygusundan günbegün uzaklaşmakta ve toplumdan soyutlanmaktadır.

1.4.3.2 Sosyal Refah Hizmetlerinden Dışlanma

Sosyal refah devleti, o toplumda yer alan tüm bireylerin refahını arttırmanın devletin güvencesi altında olduğunu ifade etmektedir. Sosyal refah devleti düşüncesi ise devlete, toplumdaki tüm bireylere ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak hizmet sunma sorumluluğunu yüklemektedir.[51]

Sosyal refah devleti, bireylerin sosyal durumlarıyla paralel olarak asgari bir geçim düzeyini sağlamakla görevlidir. Bu da ancak sosyal adaleti sağlamaktan geçmektedir. Sosyal refah devleti, sosyal ve ekonomik yaşama aktif müdahaleyi gerekli gören anlayışı ifade etmektedir. Sosyal refah devleti hizmetlerinin en başta gelenleri; devlet destekli barınma, kamusal eğitim ve sağlık hizmetleri, zorunlu sosyal sigorta ve sosyal yardım mekanizmalarıdır. Devlet, zor durumda olan kişilere yardım etmek, ekonomik ve sosyal tehlikelere karşı korumak, fırsat eşitliği sağlamak ve birincil gelir dağılımda ortaya çıkan eşitsizlikleri azaltmayı amaçlamaktadır. Son yirmi, yirmi beş yıllık süreçte dünyada hâkim olan kolektif güvencenin yerini özel girişime bırakması ve hizmetlerin piyasa mekanizmalarına terk edilmesi dolayısıyla gelişmiş ülkelerde ulaşılmış olan sosyal refah düzeyi, dışlanmayı önlememekte tersine yeni dışlanmışlar ortaya çıkarmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, zaten az olan ve toplumun büyük bir kesiminin dışında kaldığı bu hizmetlerden giderek daha fazla kişi dışlanmaktadır. Sonuç olarak, sosyal dışlanma olgusu, sosyal refah devletlerinin yeniden gözden geçirmesi gereken bir kavramdır.[52]

Eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine devletin müdahalesi kaçınılmazdır. Bugün gelişmiş ve kalkınmış ülkelerin birçoğunda devlet her alanda

---

50 Bölükbaşı; **a.g.e.,** s.65.
51 Sürüel; **a.g.e.,** s.57.
52 Bölükbaşı; **a.g.e.,** s.65-66.

toplumsal hayata müdahale etmektedir. Devlete, sosyal dışlanmış grupların da eşit bir şekilde bu hizmetlerden yaralanmasını ve toplumsal adaleti sağlamak anlamında büyük roller düşmektedir.

1.5 SOSYAL DIŞLANMA, İŞSİZLİK VE YOKSULLUK İLİŞKİSİ

Sosyal dışlanma kapsamında yapılan birçok çalışmada sosyal dışlanma, doğrudan işgücü piyasası ile ilişkilendirilmektedir. Belli bir süre boyunca çalışmadan duran makinelerin dahi, kısa bir zaman sonra kullanılamaması ve demode hale geldiklerini düşünülürse, insanın işsiz kalmasının, ne tür sonuçlar doğurabileceği çok açıktır. Aslında, işgücü piyasalarına ya da istihdama katılım şekli sosyal dışlanmayı belirlemektedir. Bu bağlamda, sosyal dışlanmanın işgücü piyasaları ile olan ilişkisi iki boyutta değerlendirilebilir. Bunlardan ilki, istihdamdan dışlanma biçimindedir. Bunların içerisinde özellikle uzun süreli işsizler önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Diğeri ise, işgücü piyasası içinde ortaya çıkan sosyal dışlanmadır ki, bunlar sağlam olmayan, güvencesiz işlerde çalışanları kapsamaktadır.[53]

Sosyal Dışlanmanın en ağır bedeli işsizliktir. Günümüzde sosyal dışlanmış grupların başında, uzun süreli işsizler, ilk kez iş arayan ancak iş gücü piyasasında beceri ve yeteneklerine uygun iş bulamayan gençler, işten çıkmış ve yeniden iş bulma olasılığı çok düşük olan geniş bir grup, özürleri nedeniyle çalışma hayatına katılamayan kesim gelmektedir. Dolayısıyla gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde, özellikle uzun süreli ve yapısal işsizlik sosyal dışlanmanın en önemli nedenlerindendir. Birey bir iş sahibi olduğunda düzenli bir gelir elde etmenin yanı sıra, sigorta, emeklilik, sağlık koruması gibi hakları da kazanmaktadır. İşsiz birey ise, hem ekonomik zorluk içine girer, hem de sosyal ilişkileri zayıflayarak psikolojisi kötü etkilenir bu da, aile hayatında bozulmalara neden olur. Unutulmamalıdır ki, istihdam sadece gelir kaynağı değil aynı zamanda sosyal bütünleşmenin ve kaynaşmanın da temel taşlarından bir tanesidir. İşsizlik ise sosyal dışlanmanın en temel kaynağıdır.[54]

İşgücüne katılamayan ve toplumsal entegrasyonlarını gerçekleştiremeyen gruplar bir süre sonra yaşamak için gereken minimum geliri de elde edemeyerek yoksunluğa düşmektedir.

---

53 Erol; **a.g.m.,** s.61.
54 Toplu; **a.g.e.,** s.15-16.

Yoksulluk daha çok bölüşüm sorunu üzerine odaklanırken, sosyal dışlanma bölüşüm sorununun yanı sıra yetersiz sosyal katılım, sosyal bütünleşmenin yokluğu ve güç yoksunluğu gibi daha çok sosyal ilişkiler üzerine odaklanmaktadır. Bir başka deyişle sosyal dışlanma, sadece gelir ve tüketim sorunları dolayısıyla mutlak bir yoksulluk sınırında yaşamakla ilgili değil, aynı zamanda yaşamı iyileştirecek yetersizlikleri kısmen ya da tamamen yitirmekle de ilgilidir. Sosyal dışlanma, hem yoksulluğun bir nedeni, hem de bir sonucu olabilir. Gelir ve tüketim yönüyle incelendiğinde sosyal dışlanma yoksulluk yaklaşımına ek bir anlam katmaktadır. Yoksulluk daha geniş anlamda değerlendirildiğinde göreceli yoksulluk veya insani yoksulluk çerçevesinde ele alındığında, bu iki kavram (yoksulluk ve sosyal dışlanma) önemli ölçüde iç içe geçmekte ve aralarındaki temel farklılıkları ortaya koymak güçleşebilmektedir. Hatta bazı durumlarda, sosyal yaşama katılım yetersizliği anlamında sosyal dışlanmanın ayrıntılı bir yoksulluk kavramı içerisinde değerlendirildiği de görülmektedir. Bu bağlamda, yoksulluk kavramına bakış açısı bu iki kavram arasındaki ayırımı ve ilişkiyi belirlemektedir.[55]

İşsizlik meselesi vaka olarak yoksulluk sonucu ile birlikte görülmekte ve bu durum sosyal dışlanmaya yol açmaktadır. Yine sosyal dışlanma, işsizlikle sonuçlanmakta ve işsiz olan kişiler de büyük oranda yoksulluğa düşmektedir. Bu süreç sosyal dışlanma-işsizlik-yoksulluk sarmalına dönüşmekte ve işsizlik oranları ile birlikte yoksulluk oranı da giderek daha da artmaktadır. Bu da bireylerin topluma sosyal entegrasyonunu zorlaştırmaktadır.

---

[55] Sapancalı; “2005”, s.57-58.

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE SOSYAL DIŞLANMA İLE MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI

Avrupa Birliği (AB), küreselleşme sonucu artan rekabet, teknolojik gelişmeler ve demografik baskılar sonucunda ekonomik ve sosyal sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Toplam nüfusun yaklaşık beşte biri yoksulluk sınırının altında yaşamakta olup gelir dağılımında adalet bozulmuş, işsizlik oranı artmıştır. Bu bağlamda, AB yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele amacıyla, stratejik bir yaklaşım olarak sosyal içerme kavramı geliştirilmiştir. AB ülkeleri sosyal içerme alanında yedi temel politik öncelik belirlemişlerdir; bu öncelikler, işgücü piyasasına katılımın arttırılması, sosyal koruma sistemlerinin modernizasyonu, eğitim ve öğretim alanındaki dezavantajlarla mücadele, çocuk yoksulluğunun ortadan kaldırılması, uygun barınma koşullarının sağlanması, sağlık bakımında erişimin geliştirilmesi, eşitsizliklerle mücadele ayrımcılığın ortadan kaldırılması ve göçmenlerin entegrasyonunun geliştirilmesi.[56]

2 Ekim 2008 tarihinde Avrupa Komisyonu aktif içermeye ilişkin bir tavsiye kararı yayımlamıştır. Bu tavsiye kararında Komisyon, işsizlik, yoksulluk ve çoklu dezavantajlılığın büyüyen karmaşıklılığının kapsayıcı ve entegre politikaları gerektirdiğini belirtmiştir. Entegre aktif içerme stratejisi kapsamında sosyal koruma sistemlerinin modernize edilmesi, işgücü piyasası ile ilişkilendirilmiş yeterli gelir desteğinin sağlanması ve kaliteli hizmetlere erişimin olması gerektiğini belirtmiştir. Bu tavsiye ile Komisyon, üye devletlere işgücü piyasasından dışlanan insanların aktif içerilmesi ve entegre kapsayıcı stratejinin çizilmesi ve uygulanması için tedbir almalarına yönelik tavsiyelerde bulunmuştur. Söz konusu stratejinin yeterli gelir

---

[56] Sapancalı, Faruk; "Avrupa Birliği'nde Sosyal İçerme Politikaları", **TİSK Akademi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, 2007 / II, s.56.

desteği, içerici işgücü piyasaları ve kaliteli hizmetlerden oluşması gerektiğini belirtmiştir.[57]

Bu çerçevede gerçekleştirilen faaliyetler, düzgün bir hayat yaşayabilmek için çalışabilir olanların istihdamının ve çalışamaz durumda olanların sosyal katılım ve entegrasyonun desteklenmesini sağlamalıdır. İçerme politikaları, temel hakları, herkes için eşit fırsatları, dezavantajlıların spesifik ihtiyaçlarını, yerel ve bölgesel kapsamı göz önünde bulundurmalıdır. Buna ilave olarak, içerme politikaları, yoksulluğun nesiller boyu aktarımının engellenmesine katkıda bulunmalıdır. [58]

Aktif içerme prensiplerinin sonuç kısmında Avrupa Birliği Komisyonu, sosyal içermenin tek model yaklaşımı olmadığına vurgu yapmıştır. Yetki devri ve ortak prensipler temelinde her bir üye devletin kendi sosyal içerme stratejisini geliştirmesi ve yeterli gelir desteği ile ulusal, bölgesel ve yerel seviyede özel ihtiyaçlara göre tanımlanmış politika karmasını hayata geçirmesi gerektiğine vurgu yapmıştır. Finansal dağıtım; iş destekleri, yoksulluğun azaltılması ve sürdürebilir olmayan bütçe maliyetleri arasında bir denge sağlanarak gerçekleştirilmelidir.[59]

AB'nin yeni ekonomik dönüşüm stratejisi ve 2020 yılı için hedeflerini belirleyen "Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi" raporu 3 Mart 2010 tarihinde açıklanmıştır. AB 2020 Stratejisi üç öncelik alanından biri kapsayıcı büyüme yani, ekonomik, sosyal ve sınırsal anlamda bütünleşmeyi sağlayan yüksek istihdam ekonomisidir.[60]

Görüldüğü üzere sosyal içerme ve sosyal dışlanma kavramları Avrupa Birliği'nin üzerinde hassasiyetle durduğu konulardandır. Bu bölümde işgücü piyasasına katılımın arttırılması önceliği üzerinde durulacak olup, bu kapsamda seçilmiş ülkelerde uygulanan tedbirler irdelenmeye çalışılacaktır.

---

57 European Union Network of Independent Experts on Social Inclusion; **"Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion"**, A Study of National Policies:Germany; European Commission, 2013, s.9.

58 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.9.

59 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.9.

60 Akbaş, Gökşen- Altan, Apar; **"Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi Özet Bilgi Notu"**, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı, Ankara 2010, s.2-3.

2.1 ALMANYA

Federatif yapıda olan devlet, 16 eyaletten oluşmaktadır. 2011 yılı itibariyle toplam nüfus, 81.843,743'dür. Nüfusun %49'u erkek, %51'i kadındır. Federal Almanya'nın nüfusa ilişkin en önemli sorunu nüfus yaşlanmasıdır. Federal İstatistik Bürosu'na göre, bugün 82 milyon olan nüfus 83 milyonu biraz geçtikten sonra 2013 yılından itibaren düşmeye başlayacak, 2050 yılına kadar 75 milyona inecektir. Nüfusun yarıdan fazlasını 50-64 yaş arası nüfus oluşturacaktır.

Ülkede yaklaşık olarak 44 milyon işgücü bulunmakta olup, 2012 yılında işsizlik oranı 5,5 olarak gerçekleşmiştir.[61]

Tablo 1: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Almanya

	2009	2010	2011	2012
İşgücü (milyon)	43,6	43,5	43,7	43,9
İşgücü (% değişim)	0,2	-0,1	0,3	0,6
Çalışan kişi (milyon)	40,4	40,6	41,2	41,6
Çalışan kişi (% değişim)	0,1	0,6	1,4	1,1
İşsiz kişi (milyon)	3,2	2,9	2,5	2,3
İşsizlik oranı (%, yıl sonu)	7,7	7,1	6	5,5

Kaynak: Esen, Yılmaz Nilüfer; Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları," Almanya Ülke Raporu", Ankara, Temmuz, 2013, s.4.

Almanya'da işgücü piyasası ve sosyal politika tartışmalarında Avrupa sosyal içerme stratejisi önemli bir yer tutmamıştır. Bunun nedeni, aktif içerme yaklaşımının Almanya gündemine 1900'lü yılların ikinci yarısında girmiş olmasıdır. Aktif içerme politikalarında Hartz reformları temel politika reformunu oluşturmuş, diğer işgücü piyasası ve sosyal politika alanlarında aktivasyon yaklaşımı adım adım gündeme alınmıştır. Bu dönemden itibaren refah devletinin aktivasyonu Alman refah devletinin temel paradigması haline gelmiştir. Bu yeni konsept çerçevesinde, sosyal koruma sistemlerinin işgücü piyasası oryantasyonunu güçlendirmek, aktif işgücü politikalarında aktivasyon ve entegrasyon tedbirlerinin yeniden tanımlanması ve işgücü piyasasına ilişkin tedbirlerin genişletilmesi amacıyla çeşitli reformlar hayata geçirilmiştir. Fakat bu zamana kadar federal hükümetler genel olarak yoksullukla mücadele etmek ve özelde

[61] Esen, Nilüfer Yılmaz; **"Almanya Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara, Temmuz, 2013, s.3-4.

aktif içerme politikalarının uygulanmasında kapsayıcı stratejiler oluşturmakta ne istekli ne de başarılı olamamışlardır. Yine de, yeni koordinasyon ve işbirliği yöntemleriyle daha etkin ve etkili politika inisiyatifleri ve programları hayata geçirebilmek için çaba gösterilmektedir.[62]

Federal Almanya'da dikey politika koordinasyon sistemi oldukça heterojen olup, çeşitli sosyal politika alanlarında farklılıklar göstermektedir. Bu zamana kadar aktif içerme stratejilerine ilişkin tek bir koordinasyon sistemi oluşturulmuş değildir. Koordinasyon sistemi farklı politika alanlarına ve farklı hedef gruplarına göre değişmektedir. Bu zamana kadar federal hükümet tarafından ulusal aktif içerme stratejisi oluşturulmadığından, yeterli yönetişim mekanizmaları da hayata geçirilememiştir. Aktif içerme stratejilerine ilgili aktörlerin katılımı farklı şekillerde ve yoğunluklarda, çerçeve koşulların durumuna göre değişiklik göstermektedir. [63]

Almanya'da aktif içerme politikaları temel olarak federal vergilerle karşılanmaktadır. Aktif içerme politikalarının finansmanının küçük bir kısmını Avrupa Sosyal Fonu oluşturmaktadır. Bu politikalardan bir tanesi, uzun süreli işsizlere yönelik olarak aktivasyon politikaları içeren Sosyal Yasa Kitabı II'dir.

2.1.1 Aktif İçerme Politikaları

Almanya'da devam eden kitlesel işsizlik ve yüksek seviyeli uzun süreli işsizlik işgücü piyasası krizinin sebepleri ve olası çözümlerine ilişkin tartışmaları gündeme getirmiştir. Bu da, Alman işgücü piyasasının ve sosyal politikasının derinden sorgulanmasına neden olmuştur. İlk adım olarak 2002 ve 2003 yıllarında kabul edilip 2003 ve 2005 yıllarında hayata geçen Hartz reformu olarak adlandırılan işgücü piyasası reformları hayata geçirilmiştir. Bu kapsamlı işgücü piyasası reformu, diğer faaliyetler yanında işsizlik sigortası kapsamında (Hartz I ve II) aktif işgücü piyasası araçlarının reformu ve kamu istihdam hizmetlerinin yeniden yapılandırılmasını (Hartz III) içermektedir. Bu paket kapsamındaki dördüncü ve en önemli reform Sosyal Yasa Kitabı III'de tanımlanan Çalışma Teşviki Kanunundaki işsizlik yardımının iptali ve Sosyal

---

62 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.7.
63 Germany, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,** s.7.

Yasa Kitabı II'deki, sosyal koruma mekanizması olarak iş arayanlar için temel gelir desteğinin hayata geçirilmesidir.[64]

Çalışabilir durumda olan kişiler için oluşturulan yeni gelir programı, kontrol ve yaptırım mekanizmalarının genişletildiği, finansal kısıtlamalar ve teşvikleri birleştiren ve spesifik aktivasyon yaklaşımına göre temellendirilmiş yeni işgücü piyasası entegrasyon hizmetleri ve aktivasyon tedbirleriyle desteklenmiştir. Yeni yardım ve aktivasyon sistemi, ihtiyaç duyan insanların aktivasyonunda ve entegrasyonunda önemli bir rol oynamaktadır. 2005'ten bu yana Sosyal Yasa Kitabı II çeşitli defalar değiştirilmiş olmasına rağmen, temel prensiplerde bir değişiklik meydana gelmemiştir. [65]

İşgücü piyasası reformları, aktif içerme politikalarında da temel politika haline gelmiştir. Alman refah devletinde sosyal devletin aktivasyonu, temel kavram haline gelmiştir. Bu çerçevede, sosyal koruma sisteminin işgücü piyasası oryantasyonunun kuvvetlendirilmesi, aktif işgücü politikalarında aktivasyon ve entegrasyon tedbirlerinin yeniden tanımlanması ve aktif işgücü programına ilişkin hizmetlerin genişletilmesi amacıyla çeşitli reformlar hayata geçirilmiştir. Alman sosyal politika tartışmalarında, çalışamayacak durumda olanların sosyal entegrasyonu daha fazla yer bulmuştur. Birleşmiş Milletlerin engellilerin haklarına ilişkin konvansiyonunun 2007 yılında kabul edilmesiyle bu grubun sosyal içermesi Alman toplumunun gündemine girmiştir. 2009 yılında Federal Almanya Çalışma ve Sosyal işler Bakanlığı, Birleşmiş Milletler konvansiyonunun uygulamasının koordinasyonu için bir ulusal faaliyet planı yayımlamıştır.[66]

2003 yılında yayımlanan Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmayla Mücadele Ulusal Eylem Planında hükümet, yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele için entegre bir stratejinin geliştirilmesini ilan etmiştir. Her ne kadar çeşitli reformlar tasarlanmış ve hayata geçirilmiş olsa da, bütün politika seviyelerini ve bütün ilgili aktörleri kapsayan entegre bir aktif içerme stratejisinin bulunduğu söyleyebilmek yanlış olacaktır. Bunu takiben, 2005 ve 2006 yılları arasında sosyal içerme hakkında bilinç artırmaya yönelik Avrupa komisyonu tarafından finanse edilen bir proje hayata geçirilmiştir. Bu projenin

---

64 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.10.
65 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.10.
66 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.10.

temel amacı yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele konusunda kapsamlı bir strateji oluşturulmasına yönelik tartışma başlatmaktı.[67]

2.1.2 Uzun Süreli İşsizlerin Aktivasyonu

Almanya'da birçok uzun süreli işsiz işgücü piyasasının dışında kalmaktadır fakat bunun nedeni yüksek maaş beklentisinden ya da finansal insiyatiflerin eksikliğinden kaynaklanmamaktadır. Uzun süreli işsizlerin, işgücü piyasasına yeniden katılabilmek için motivasyonları yüksektir. Yardıma bağımlı olmalarının temel nedenleri eğitim, yüksek yaş, dil yeterliliğinde eksiklikler, sağlık problemleri, aile sorumlulukları gibi entegrasyon engellerinden kaynaklanmaktadır.

Yapılan bir araştırmaya göre yerel ofislerdeki vaka yöneticileri tarafından işsizlere yönelik yaptırımlar çok farklı şekillerde uygulanmaktadır. Vaka yöneticileri ile iş arayanın arasında yapılan eylem planına göre iş arayanın yerine getirilmesi gereken hususlar çok düşük seviyelerde kalmış; bu oran 25 yaş ve üzerindekiler için %4'ler seviyesinde, gençler için ise %10'lar seviyesinde gerçekleşmiştir. Yaptırımların %36 ile %40'ı önerilen işi kabul etmemekten. entegrasyon tedbirine katılmamaktan ya da entegrasyon sözleşmesini imzalamamaktan dolayı gerçekleştirilememiştir.[68]

Birçok uzmanın üzerinde mutabık kaldığı konu ise yaptırımların, yardımlardan faydalananların ücret beklentilerini düşürdüğünü ve işe hazır olma durumunu artırdığı yönündedir. Fakat yaptırımlar aynı zamanda negatif etkilere de sahiptir; yaptırımlar işgücü piyasasına katılımların kısa dönemli olmasına ve istihdam sistemine sürdürülebilir bir şekilde entegre olunamamasına neden olmaktadır. Son bir husus ise, yaptırımlar zamanla sınırlı olmakla beraber yardımların azalmasına ve hane gelirinin resmi sosyo-kültürel seviyelerin altına düşmesine sebebiyet vermektedir. Kimi durumlarda yaptırım yardımın tamamen kaybedilmesine neden olabilmektedir.[69]

Sürekli işsizlik oranları ve yirmi yıldan fazla süren uzun dönemli işsizlik problemi Alman işgücü piyasasının ve sosyal politikasında refah devletinin 2002 ve 2003 yıllarından itibaren aktivasyonu kavramının başlangıcı için en temel unsurlar olmuştur. Çalışabilecek durumda olanlar için sosyal koruma sisteminin yeniden

---

67 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.11.
68 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.18.
69 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.19.

yapılandırılması işgücü piyasası hizmetlerinin genişletilmesi ve entegrasyon araçlarının artırılması aktivasyon politikalarına eşlik etmiştir. Yeni aktivasyon stratejisinin temelinde işgücü piyasası reformları yer almaktadır.[70]

İş arayanlar için yeni temel gelir desteği ile çalışabilecek durumda olanlar için sosyal koruma ve aktivasyon sistemi dramatik olarak bir dönüşüm geçirmiştir. Kamu istihdam kurumu tarafından yönetilen işsizlik sigortası sistemi kısa dönemli işsizleri hedeflerken, temel gelir desteği ve yeni istihdam ofislerinin entegrasyon tedbirleri uzun dönemli işsizleri hedeflemiş, aynı zamanda İşsizlik Yardımı I'e başvuramayan iş arayanları, işgücü piyasasına katılan okuldan ayrılanları, ailevi sebeplerden dolayı işgücü piyasasından ayrılıp tekrar işgücü piyasasına girmek isteyenleri, düşük gelir elde edenleri de hedeflemektedir. Uzun bir dönem yerel istihdam servisleri ile iş acentaları arasında, özellikle de işgücü piyasasına yeni giren genç işsizlere ilişkin iş paylaşımında bazı belirsizlikler söz konusu olmuştur. Yeni iki aşamalı sistem neticesinde, Sosyal Yasa Kitabı III kapsamındaki işsizlerin sayısında azalma meydana gelmiş olup bunun yanında, yeni Sosyal Yasa Kitabı II kapsamındaki işsizlerin sayısında büyük artışlar meydana gelmiştir. Ağustos 2011 tarihi itibariyle Sosyal Yasa Kitabı III kapsamındaki işsizlerin oranı %29 iken, Sosyal Yasa Kitabı II kapsamındaki işsizlerin oranı %79 olmuştur. 2005 yılında ise bu oran %41'e %59 olarak gerçekleşmiştir.[71]

2005 yılından itibaren Almanya'daki işsiz sayılarına bakıldığında önemli bir başarı hikâyesi karşımıza çıkmaktadır. İstihdam edilenlerin sayısı tekrar savaş sonrası seviyelerine yükselmiştir. Aynı dönemde, kayıtlı işsiz sayısında önemli oranda bir azalma meydana gelmiştir. 2008 ve 2010 yılları arasında yaşanan küresel ekonomik kriz bile bu başarıyı gölgeleyememiştir. 2009 yılında kayıtlı işsiz sayısında ufak bir artış meydana gelmiş, ama 2010 yılında tekrar istihdam artmaya başlamıştır. Bu Alman istihdam mucizesi, son on yılda hayata geçirilen aktivasyon stratejilerinin başarısından kaynaklanmaktadır. [72]

Alman işgücü piyasası istatistiklerine göre eğer bir kişi, 12 aydan fazla işsizse uzun dönemli işsiz olarak tanımlanmaktadır. 2005 ve 2011 yılları arasında uzun dönemli işsizlerin sayısı 1,759 milyondan 1,051 milyona inmiştir. Uzun dönemli

---

70 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.22.
71 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.22.
72 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.23.

işsizlerdeki azalma özellikle 2007 ile 2009 yıllarında gerçekleşmiştir. Fakat aynı dönemde uzun dönemli işsizlerin bütün kayıtlı işsizlere oranında ufak bir azalma meydana gelmiş, 2005 yılında %36 olan oran 2011 yılında %35 olmuştur. İşgücü piyasası reformlarından bir tanesinin temel amacı olan uzun dönemli işsizliğin azaltılması bu zamana kadar gerçekleştirilebilmiş değildir. Uzun dönemli işsizlerin büyük bir çoğunluğu, Sosyal Yasa Kitabı II kapsamında iken, çok az bir kısmı, yaklaşık %16 kadarı 2011 tarihi itibariyle, Sosyal Yasa Kitabı III kapsamındadır. Alman işgücü piyasası koruma ve entegrasyon sisteminin ikili yapısı nedeniyle, iş merkezlerinin entegrasyon politikaları büyük önem taşımaktadır.[73]

Prensipte, Sosyal Yasa Kitabı II ve Sosyal Yasa Kitabı III'te tanımlanan entegrasyon araçları bütünleşme sürecinde iş merkezleri tarafından kullanılabilecek araçlardandır. Ancak, bu araçları kullanma kararı vaka yöneticisi ve iş arayana bağlıdır.[74]

2010 yılında federal hükümet uzun dönemli işsizler için harcanan kaynakların gelecek yıllar için önemli oranda azaltılmasına karar vermiştir. Bundan dolayı 2011 yılında Federal Hükümet tarafından Sosyal Yasa Kitabı II kapsamında yeni entegrasyon araçları reformu hayata geçirilmiştir. [75]

2005 ve 2010 yılları arasında temel gelir desteği kapsamında entegrasyon tedbirlerine katılan iş arayanların oranı 576 binden 758 bine yükselmiştir. Katılımcıların sayısı 2005 ve 2008 arasında artış gösterirken, bu tarihten itibaren azalış göstermiştir. 2010 yılında aktivasyon oranı %24,8'e tekabül etmekteydi. Son yıllarda aktivasyon tedbirlerinden yararlananların sayısı değişiklik göstermiştir. Birçok yararlanıcı, istihdam yaratma tedbirleri kapsamında işe yerleştirmeyle ilişkili tedbirlerinden ve istihdam sürecindeki desteklerden faydalanmaktadır.[76]

2.1.3 Engellilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu

Almanya'da engelli vatandaşların işgücü piyasalarına girişlerini kolaylaştırıcı birçok uygulama yer almaktadır. Engelli istihdamıyla ilgili olarak, "Engellilerin

---

[73] Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.25.
[74] Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.26.
[75] Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.26.
[76] Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.26.

İşsizliğe Karşı Mücadelesi Kanunu" ile getirilmiş olan ücret telafisi yöntemiyle devlet, teşvikler vererek engelli vatandaşın mesleki rehabilitasyonuna destek olmaktadır. Böylelikle işverenlerin engelli istihdamı üzerindeki sorumlulukları minimuma indirilmektedir.[77]

Engelliler için malların, hizmetlerin, işyerlerinin tasarımı ve üretiminin esnek bir şekilde organize edilmesi amacıyla oluşturulmuş büyük ölçekli kurumlardan meydana gelen ağa "Kurumlar Forumu" denilmektedir. Bu ağ, ulusal ölçekte bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasını ve engelli kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonuna ilişkin iyi uygulamaların tanıtımını organize ve koordine etmektedir. Engelli kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonuna yönelik stratejiler ve kılavuzlar geliştirmekte, işletmeler aktif bir şekilde bilgilendirilmekte ve eğitilmektedir. Alman şirketlerin tamamı, bünyelerinde engelli kişileri istihdam etmek durumundadır. Alman kanunlarına göre, ilgili bütün taraflar tarafından imzalanması zorunlu olan bir sözleşme bulunmaktadır. Böylelikle tüm sistem, tek bir anlaşma ile yönlendirilecek olup engelli kişilerin işgücü piyasasına dâhil edilmesi süreci yeni bir boyut kazanacaktır. Bu anlaşma içerisinde hazırlanan yönetmeliklerle, insan kaynakları planlaması, uygun işyerlerinin oluşturulması ve sürdürülmesi, işyerinin organize edilmesi ve işgücü ortamlarının buna göre yapılandırılmasına atıfta bulunulmaktadır.[78]

Engelli istihdamına yönelik olarak uygulanan bir diğer politika, "Engelli Çalışma Atölyeleri (EÇA)"dir. Bu atölyelerde engellilerin iş performansları artırılarak işe ve toplumsal hayata yeniden kazandırılmaları ve toplumla bütünleştirilmeleri hedeflenmektedir. Engellilerin mesleki rehabilitasyonu, eğitimi ve istihdamına yönelik korumalı işyerleri konumunda bulunan EÇA'lar, üç aşamada çalışmaktadır. İlk aşamada, engelli vatandaşın yeterliliği artırılmakta, ikinci aşamada engelli vatandaş işgücü piyasasına uyumlaştırılmakta ve son aşamada ise engelli vatandaş bir işte çalışmaktadır.[79] Her aşamada, engellilere yönelik pedagojik formasyona sahip uzmanlar görev almaktadır. EÇA'lar içinde yer alan bütün bölümlerde engelli kişiler,

---

77 Çiftçi, Aylin; " Engellilere Yönelik İstihdam Uygulamaları", **İstihdamda 3İ Dergisi**, İŞKUR Yayını, Sayı 9, Ankara Nisan-Haziran 2013, s.38.

78 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,**104.

79 Çiftçi; **a.g.m.,** s.38.

mesleki rehabilitasyon, pedagojik, sosyal, psikolojik, tıbbi, terapöatik destek ve fiziksel bakım hizmetleri açısından desteklenmektedir.[80]

Almanya'da EÇA'lar, ilgili yönetmelik kapsamında profesyonel ve çok yönlü koşullarda her geçen gün sayısını arttırmakta ve özellikle engelli gençlerin istihdamında önemli rol oynamaktadır. EÇA'lar, emek piyasası şartlarına göre istihdam edilemeyen ancak çalışabilecek durumda olan engellileri üretime katmak amacıyla, Almanya'da engelli vatandaşın ulaşabileceği yerlere, kırsal bölgelere kadar yaygınlaştırılmıştır. EÇA'lar engellilerin ikamet ettikleri yerlere yakın merkezlerde faaliyet göstermektir.[81]

EÇA'lar, engelli kişilerin çalışabilirliklerini arttırıp, kendilerini geliştirebilecek uygun mesleki ve fiziki çalışma ortamını hazırlamakta ve kişilere belirli bir ücret vermektedir. Her EÇA'da en az 120 engelli istihdam edilmekte olup, istihdam edilecek engellilerin sayısı ve ne tür bir mesleğe kazandırılmak için istihdam edileceği önceden belirlenmektedir. Engelli vatandaşların EÇA'larda istihdam edilebilmeleri için belirlenen tek koşul, bu kişilerin asgari düzeyde çalışabilme yetisine sahip olmalarıdır. Engelli vatandaşın EÇA'da istihdam edilmesi gönüllülük esasına bağlıdır. İş Acentelerinde bulunan meslek danışma birimleri vasıtasıyla, temel mesleki eğitimini tamamlamış engelli vatandaşlara gerekli bilgilendirmeler ve yönlendirmeler yapılmaktadır. İş Acenteleri ve Sosyal Kurumların çalışanlarından oluşan bir jüri, İş Acentesine başvuru yapan engelli vatandaşın EÇA'ya alınma sürecini değerlendirmekte, uygun bulmadığında engelli kişiye başka alternatifler sunmaktadır.[82] Engelli vatandaşa sağlanan istihdam desteğinin finansmanı İş Acenteleri ve Sosyal Kurumlar tarafından karşılanmaktadır.[83]

Yerel entegrasyon kurumlarının kurulması ile bireysel vaka yönetimine dayalı olan ve şirketlerin aktif işbirliğine dayanan yeni destek yapıları oluşturulmuştur. Bu kurumların görevleri şunlardır; vakaya dayalı ihtiyaçlar/fırsatlar analizi yaparak engelli kişilerin işe alınması konusunda şirketleri mesleki açıdan desteklemek, uzmanlardan meydana gelen çok disiplinli bir ağa sahip olmak, engellileri işgücü piyasalarına katılma

---

80 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara Aralık 2011, s.53-54.

81 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,**s.54.

82 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,** s.54.

83 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,** s.55.

aşamaları boyunca yönlendirmek, bir taraftan okullar ve eğitim kurumları, diğer tarafta şirketler ile bağlantılar kurmak.[84]

Almanya'da engelli çalıştırma yükümlülüğü olarak tanımlanan kota rejimi, engelli kişilere yönelik EÇA'ların yanında uygulanan ikinci yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.[85] Kota rejiminden bahsetmek gerekirse, "Ağır Engelliler Kanunu"na göre, en az 16 işçi çalıştıran işverenlerin %6 oranında ağır engelli istihdam etmesi yükümlülüğü getirilmişken, "Engellilerin İşsizliğe Karşı Mücadelesi Kanunu" ile yapılan değişikliklerle kota rejiminin kapsamı 20 kişiye çıkarılmış olup, istihdam yükümlülüğü de %5'e düşürülmüştür.[86] İşverenin çalıştırma yükümlülüğüne giren ağır engelli terimi, en az %50 oranında engelli olmayı tanımlamaktadır. Bunun yanında bazı engel türleri, birden fazla kişi olarak tespit edilebilmektedir. Örneğin görme engelli bir kişi, istihdam edilirken iki kişi olarak kabul edilmekte olup, kota buna göre hesaplanmaktadır. Kanunun aradığı şartları taşıyan engelli kişilere, "engellilik belgesi" verilmektedir. Engellilik belgesini alıp almamak engelli vatandaşın talebine bağlıdır. Ancak, engelli vatandaşlar, engellilik belgesi olmadan koruyucu düzenlemelerden faydalanamamaktadır. Kota rejimi uygulaması, hem kamu hem de özel sektör işyerlerini kapsamaktadır.[87]

En az %50 engeli olan kişiler, işyerinde özel şekilde korunmaktadır. Bu kapsamda, engelli kişiler, işyerinde çalışırken ya da işine son verildiğinde özel koruyucu önlemlere tabidirler. İşyerinde özel koruma, özellikle işveren tarafından işten çıkarılmaya karşı alınan bir önlemdir. Ağır engellilerin ayrıca ücretli olarak ek tatil günü hakları da bulunmaktadır. Örneğin, ilave 5 gün ücretli izin hakkı, fazla çalışmayı reddetme hakkı bu düzenlemeler arasında sayılmaktadır.[88] Alman Hukukunda işverenlere, engelli istihdam etmek ya da bunun karşılığını ceza olarak madden vermek şeklinde bir seçme hakkı tanınmıştır. 2001 yılında yürürlüğe giren kararla, kanuni yükümlülüğün altında engelli çalıştıran işverenler için kademeli olarak bir maddi yük getirilmiştir. Buna göre %3-5, %2-3 ve %2'nin altında engelli çalıştıranlar, çalıştırmadıkları her bir engelli için artan miktarlarda karşılık ödemektedirler. Bunun yanında, Almanya'da engelli vatandaşların işgücü piyasalarına entegrasyonuna yönelik

---

84 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.105.
85 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi,**a.g.e.,**s.55.
86 Çiftçi; **a.g.m.,** s.38.
87 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi,**a.g.e.,**s.55.
88 Çiftçi; **a.g.m.,** s.38.

olarak uygulanan bir diğer yöntem, işverenlere teşvik yöntemidir. Engelli istihdam eden işverenlere devlet tarafından finansal destekler verilmektedir. Örneğin, kota rejiminin üzerinde engelli istihdam eden işverenlerin projeleri desteklenmekte ve bu kapsamda finansal yardımlar yapılmaktadır.[89]

Rehabilitasyon, engellilerin topluma uyum sağlayabilmesine hizmet eden önlemlerin tamamı olarak tanımlanmaktadır. Federal Almanya' da kişilerin kendini toplumun dışına itilmiş hissetmemesi arzu edilmektedir. Bundan dolayı özel ilgi gerektiren kişilerin rehabilitasyon ve katılım yardımı hakkı bulunmaktadır. Engellilerin katılımı ve rehabilitasyonu yasası Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (AİPP) 1 Temmuz 2001 yılında yürürlüğe girmiştir. Yasanın ana noktası; sadece engelli ya da engelli kalma olasılığıyla karşı karşıya bulunan kişilere verilen haklarla sınırlı kalmamakta, bu kişilerin toplumsal yaşama katılımları ve eşit olanaklara sahip olabilmelerine yönelik var olan engellerinin ortadan kaldırılmasıdır. Engelli ve engelli kalma olasılığı yüksek kişilere kendi işlerini kurma imkânı da sağlanmaktadır.[90]

Engellilerin iş hayatına katılım yardımları aşağıdaki bir dizi önlemi kapsamaktadır:

- Kendilerine ait bir işyerinin muhafazası ya da satın alınması için verilen yardımları, işe başlama teşvik yardımlarını ve engelli çalıştıran işverene uyum yardımı;
- Mesleğe hazırlık bağlamında gereken temel eğitim;
- Mesleki uyum ve gelişim eğitimi;
- Engellilerin iş piyasasında ya da engellilere özgü bir atölyede uygun bir çalışma olanağı sağlayabilmek için diğer iş hayatına katılım teşviki yardımları.[91]

Toplumsal yaşama katılım yardımları, henüz okula başlamamış çocuklara yönelik tedavi maliyetinde pedagojik hizmetler, uyumu teşvik eden yardımlar,

---

89 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi,**a.g.e.,**s.56.
90 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **"Özetle Sosyal Güvenlik 2012"**, s.62.
91 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı;**a.g.e.,**s.63.

denetimin sağlandığı ayrı bir eve taşınarak kendi hayatını idare edebilme yönünde yardımlar, toplumsal ve kültürel yaşama katılım için verilen yardımları içermektedir.[92]

Almanya'da engellilere yönelik birçok kuruluş yer almaktadır. Bunlardan birincisi olan meslek eğitim atölyeleri; işletmeler üstü engelli gençleri mesleğe hazırlamak için meslek eğitimi sunan kuruluşlardır. Özel yardıma gereksinimi olan gençlerin, meslek eğitim atölyelerinde uzmanlar ve eşlik eden hizmetlerle (hekimler, psikologlar ve pedagoglar) kişisel ve meslek gelişimleri desteklenmektedir. Bir ikincisi olan mesleki teşvik kuruluşları; işletmeler üstü kendi mesleklerini icra edemeyen ya da şimdiye kadar yaptıkları işi artık yapamayan engelli yetişkinlere başka bir meslek eğitimi ve ileri eğitim sağlayan kurumlardır. Mesleki alıştırma merkezleri; ruhsal engelli kimselerin, iş hayatına katılımına hizmet eden özel kuruluşlardır. Amaç, gerçekçi bir meslek perspektifinin belirlenmesi, önleme katılan kimselerin iş piyasasına yeniden uyum sağlaması veya rehabilitasyon önleminden sonra başlayacak yeni bir meslek eğitimi için istikrar kazanması ya da meslek hayatına yeniden giriş yapabilmesidir. Tıbbi meslek rehabilitasyon kurumları; özel engelli veya hastalık türleri için ayrı rehabilitasyon merkezleridir. Engelliler için atölyelerde; engel türü ya da ağırlık derecesi dolayısıyla iş piyasasında çalışacak durumda olmayan veya henüz çalışacak duruma gelmemiş olan ya da henüz tekrar çalışamayan engellilere yönelik, uygun bir mesleki eğitim ve uğraş sağlanmaktadır.[93]

Daha önce de değinildiği gibi, 20'den fazla işçi çalıştıran tüm kamu ve özel işletmeler, toplam çalışan sayısının %5'i oranında ağır engelli çalıştırmak durumundadırlar. Federal Almanya kamu işyerlerinde yüzde altı oranında ağır engelli çalıştırma yükümlülüğü bulunmaktadır. Zorunlu iş yeri kotasına %3'ten %5 oranına kadar uyuluyorsa ayda 105 Avro; %2'den %3 oranına kadar uyuluyorsa ayda 180 Avro; %0'dan %2 oranına kadar uyuluyorsa ayda 260 Avro ceza uygulanmaktadır. Ağır engellilerin işgücü piyasalarına tutunabilmesi için, ilave özel yardımlar gerekebilmektedir. Böyle bir yardım, örneğin işyerinin engellinin çalışabileceği duruma getirilebilmesi için bir makinede yapılacak değişiklik için verilebilmektedir.[94]

---

92 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,**s.63.
93 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı;**a.g.e.,**s.64.
94 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,**s.65.

Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, işverenler, sendikalar, engelli dernekleri ve kuruluşları, Federal İş Ajansı, Uyum Daireleri, rehabilitasyon kurumları ve bu hizmetleri sunan diğer kurumların katılımı ile "Engelli İnsanların Katılımı Danışma Kurulu kurulmuştur. 2004 yılı ortasından bu yana Kurul, 'Jobs ohne Barrieren' ='Bariyersiz İş Olanakları' girişimini koordine etmektedir. Bu girişimle, engelli ve ağır engelli kişilerin işgücü piyasasına uyum sağlamaları amaçlanmaktadır. 2007 – 2010 yılları arasında bu girişimin çatısı altında çeşitli faaliyetler yapılmış olup edinilen deneyimler sonucunda işveren tarafında bilgi eksikliği, engelli kişiler tarafında ise işgücü piyasasında başarılı örneklere ihtiyaç olduğu görülmüştür.[95]

"Job–Jobs ohne Barrieren'' girişiminin projeleri ve etkinlikleri bağlamında edinilen deneyimlerden de hareket ederek 1 Ocak 2007'de " Job4000'' programı hayata geçirilmiştir. Program, ağır engellilerin işgücü piyasalarına mesleki uyumlarını ileriye götürmeyi amaçlamaktadır. Uyum desteği adıyla işverenlere 5 yıl boyunca ayda 600 Avroya kadar bir destek sağlanmıştır. Bu programla engellilere 1.000 yeni istihdam alanı yaratılması amaçlanmıştır.[96]

Görüldüğü üzere kurumlar arası güçlü bir iletişim ve işbirliği sayesinde Almanya'da engelli vatandaşlara yönelik birçok tedbir alınmaktadır. Tabi ki bu tedbirlerin çıkış noktasını, engelli vatandaşların topluma katılımının arttırılması oluşturmaktadır. Bu anlamda engellilerin toplumla bütünleşmesini ve işgücü piyasalarında bir yer edinebilmesini sağlayacak her türlü destek verilmektedir. Sosyal dışlanmanın en önemli nedenlerinden birinin işgücü piyasalarından dışlanma olduğunu hatırlarsak, bu kişilerin istihdama katılımı sosyal içerilmelerini büyük oranda destekleyecektir.

2.1.4 Danışmanlık Hizmetleri

2.1.4.1 Danışan Profil Oluşturma

Alman Kamu İstihdam Kurumu (BA) profil çıkarma yaklaşımı, danışanlara etkili bir şekilde yardımcı olan bir araçtır. BA danışanlarının profillerinin sistematik ve ayrıntılı olarak çıkartılması, BA entegrasyon stratejisinin temel taşlarından olup

---

95 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.68.
96 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.70.

tanılama, tedavi, işgücü piyasasına entegrasyon aşamalarından bir tanesini oluşturmaktadır.[97]

BA danışanlarının profillerinin çıkartılması dört aşamadan meydana gelmektedir. İlk olarak, ayrıntılı bir danışan profili derlenir ve eylem ihtiyaçları tanımlanır. Sonrasında, danışan ile birlikte işgücü piyasası ile ilgili hedefler tanımlanır. Üçüncü olarak, tanımlanan hedeflere ulaşılması amacıyla bir eylem stratejisi tanımlanır. Son olarak; danışan ile danışman arasında bağlayıcı bir sözleşmeye dayalı entegrasyon anlaşması imzalanır.[98]

Profil çıkarma süreci belirli hususları da kapsamak durumundadır. Danışan profili; ilgili resmi nitelikleri, motivasyon ile ilgili hususları; ileri eğitim süreçlerinde yer alma istekliliğini (zorlu vakalarda BA danışmanları, BA psikolojik hizmeti tarafından desteklenmektedir.), BA iş veri tabanı ile (Almanya'da mevcut boş kadroların tamamının %60 oranını kapsamaktadır.) danışan profillerinin eşleştirilmesine dayalı olarak işgücü piyasası şanslarının tanımlanmasını ve entegrasyon sürecinin önündeki engellerin tanımlanmasını içermelidir. (Zorlu vakalarda, BA danışmanları, BA medikal hizmeti tarafından desteklenmektedir.)[99]

Profil çıkarma süreci, danışanların bir danışan grubuna ayrıştırılması ile sonuçlanmaktadır. Bu sınıflandırma, BA'ya sonraki hizmetlerini danışanlarına etkili bir şekilde sunmasında yardımcı olmaktadır. Bu anlamda, iş arayan bütün BA danışanlarının profilleri çıkartılmaktadır. Profil çıkarma süreci, işsizlik süresini kısaltmakta, işsiz kişilerin hızlı ve sürdürülebilir şekilde işgücü piyasasına entegrasyonunu sağlamaktadır. Profil çıkarma yaklaşımı, BA'nın performansını iyileştirme sürecine büyük oranda katkı sağlamaktadır. [100]

Federal Almanya'da danışmanlık hizmetleri iki koldan yürütülmektedir. Bunlardan ilki meslek danışmanlığı hizmeti diğeri ise işveren danışmanlığı hizmetleridir.

---

97 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.109.
98 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.110.
99 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.110.
100 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.110-111.

Meslek danışmanlığı, gençleri ve yetişkinleri hedef almaktadır. Meslek danışmanlığı süreci boyunca, meslek seçimi, meslekler ve koşulları hakkında bilgi edinme, ve teşvik edilme, meslek eğitimi olanakları, iş dünyasındaki önemli gelişmeler, iş piyasasındaki durum ve gelişmeler hakkında bilgi edinme, meslek eğitim yeri ve iş yeri arama süreçlerine ilişkin önerilerde bulunma gibi bir dizi bilgi edinilmektedir. Üniversite eğitimi almak isteyen gençler için İş Ajansları tarafından özel bir danışma hizmeti sunulmaktadır. Bu danışmanlar lise mezunu gençlere, öğrenim dalının belirlenmesi, kayıt şartları ve koşulları, bu daldaki iş olanakları ve öğrenim giderlerinin karşılanması konularında hizmet vermektedir. [101]

Sistematik bir mesleki yönlendirme, gençlerin meslek hayatlarını olumlu bir şekilde etkileyebilmektedir. Meslek danışmanlığı sürecinde meslek seçimine, seçilen meslek ile ilgili hangi koşulların yerine getirilmesi gerektiğine ve hangi olanakların bulunduğuna, teşvik olanaklarına, işletmelerde, idarede ve iş piyasasında mesleki açıdan önemli olan gelişmelere dair kapsamlı bilgilerin edinilmesiyle danışan kişiler kendilerini işgücü piyasalarına hazır hissetmektedir. Bu hizmeti alabilmek için, gençler Mesleki Bilgilendirme Merkezlerinde (BIZ) düzenlenen mesleki yönlendirme toplantılarına katılmakta ya da Federal İş Ajansı (BA) tarafından kullanıma sunulan dijital ve yazılı basın ürünlerinden faydalanmaktadır.[102] Her İş Ajansında BIZ'ler yer almaktadır.

İş Ajanslarının meslek danışmanlığı hizmeti, gençlere ve anne babalarına meslek seçimlerinde yardımcı olmaktadır. Meslek danışmanları, gençlere kendilerine uygun meslek ve meslek eğitim yeri bulmalarında ya da meslek değiştirme durumunda yardımcı olmaktadır. Bu açıdan, meslek seçiminde hiçbir fikri olmayan gençlerin, meslek danışmanlarından mutlaka destek almaları gerekmektedir. Buna ek olarak, kişilerin eğitim esnasında notları kötüyse ve eğitimlerini tamamlamaları tehlikede ise, bu kişiler belirli şartları yerine getirmek koşuluyla eğitimine eşlik eden desteklerden faydalanabilmektedirler. Bu şekilde bir tür ek ders desteği sağlanarak, okuldaki eksiklilerin giderilmesi amaçlanmaktadır.

Ebeveynler meslek danışmanlığı sürecinde çocuklarına eşlik etmeli ve meslek bilgilendirme merkezine birlikte gitmelidir. Okuldaki görüşme günlerine ve veli

---

[101] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.16-17.
[102] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.17.

toplantılarına katılmak da önemlidir. Meslek seçim sürecinde ancak bilgi sahibi anne ve babalar çocuklarına gerçek anlamda yardımcı olabilmektedir.

İş Ajansının iş piyasasına dair danışmanlık hizmetinde hedef grup işverenlerdir. İşveren danışmanlığı hizmeti vasıtasıyla işverenlere eğitimler verilmekte ve istihdamla sonuçlanan işe alımlarda destekler sağlanmaktadır. Bu çerçevede işverenler BA danışmanları tarafından, iş piyasasının ve mesleklerin durumu ve meydana gelen gelişmeler hakkında, iş yerinin çalışma koşullarının nasıl olması gerektiği, mesai saatleri, mesleki eğitim ve meslek içi eğitim, konularında bilgilendirilmektedirler.[103]

2.1.4.2 İstihdama Katılımda Vaka Yönetimi Yaklaşımı

İşgücü piyasası reformlarının temel parametresi özellikle iş arayanlar için yeni gelir desteği kapsamında işgücü piyasası entegrasyon hizmetlerinin genişletilmesi ve geliştirilmesi şeklinde olmuştur. Sosyal Yasa Kitabı II'nin 14. Maddesine göre iş merkezleri istihdam sistemine en çabuk şekilde entegre etmek amacıyla iş arayanları spesifik ihtiyaçlarına göre kapsayıcı bir şekilde desteklemek zorundadır. Bu amaçla, iş merkezleri her bir iş arayan için şahsi iletişim kişisi temin etmek durumundadır. İşte bu şahsi iletişim kişilerine, vaka yöneticileri adı verilmektedir. Vaka yöneticileri, aktivasyon paradigması çerçevesinde çeşitli görevleri yerine getirmek zorundadırlar. Uluslararası tecrübenin gösterdiği üzere, iş arama sürecinde vaka yöneticileri yoğun danışmanlık ve destek sunduğunda aktivasyon programları oldukça etkin sonuçlanmaktadır.[104]

Her ne kadar "istihdam odaklı vaka yöneticisi" kavramı temel gelir desteği hayata geçmeden oluşturulmuş olsa da, şimdiye kadar tekil bir mesleki standart belirlenmiş değildir. Yapılan çalışmalar sonucunda çerçeve şartlar ve vaka yönetimi kavramı çeşitli iş merkezleri arasında farklılık göstermektedir. Bütün iş merkezlerinde, kullanıcılar değişik entegrasyon engellerine göre farklı aktivasyon kategorilerine ayrılmakta ve bu hedef gruplar için farklı danışmanlık ve destek hizmetleri sunulmaktadır. Vaka yönetimi normal olarak büyük entegrasyon engellerine sahip hedef kitle için sunulmaktadır.[105]

---

[103] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.17.
[104] Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.30.
[105] Germany, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,** s.30-31.

İstihdam odaklı vaka yönetimi, iletişime geçmek, temel danışmanlık, çalışma işbirliğinin oluşturulması, değerlendirme ve teşhis, entegrasyon sözleşmesi ve destek hizmetlerinde anlaşma sağlanması, hizmetlerin kontrol ve izlenmesi aşamalarını içermektedir. Yararlı işbirliğinin sağlanabilmesi için vaka yönetiminin karşılıklı güven temelinde oluşturulması gerekmektedir. Bireye özgü danışmanlık ve destek süreci tasarlanmalı ve bu süreç kişinin özgül durumuna göre temellendirilmelidir. Aynı zamanda, entegrasyon sürecinin takibi ve kontrolü vaka yöneticisinin görevi olup, eğer iş arayan iş aramak ya da iş kabul etmek durumunda isteksiz ise, vaka yöneticileri entegrasyon tedbirleri ve yaptırımlar konusunda karar verici konumundadır. İstihdam odaklı vaka yönetimi anlayışı, gerekli danışmanlık ve destek hizmetlerinin sunumu ile iş arayanın entegrasyon davranışının kontrolü ve yaptırım uygulanması ikilemi içerisindedir. Bu zor görev yüksek düzeyde mesleki yeterlilik ve kurumsal yapılanma gerektirmektedir.[106]

Vaka yönetimi yaklaşımının ana amacı, hem istihdam kurumlarının hem de sosyal yardımlaşma kurumlarının hizmetlerini "önce iş" odaklı vermesini sağlamaktır. İstihdam odaklı vaka yönetimi, kamu istihdam kurumlarından ve belediyelerden gelen üyelerden oluşan bir konsorsiyum tarafından uygulanmaktadır. Sorumluluklar ve alınan bütün kararlar konsorsiyum tarafından verilmektedir.[107]

Vaka yönetim programının ortaya çıkması, SGB II adı altında sosyal yardımlaşma ve istihdam yardımları arasında gerçekleşen birleşmenin sonuçlarındandır. Bu program, özel işgücü piyasası risk grupları için geliştirilmiş bir yaklaşımdır. Program, risk gruplarını işgücü piyasasına yakınlaştırmak, destek ihtiyaçlarını azaltmak, sürdürülebilir işgücü piyasası entegrasyonunu sağlamak, sosyal yardımları AİPP hizmetleri ile birleştirmek hedeflerini gütmektedir. Bu yaklaşımla, Almanya'da sosyal yardım alan kişilerin sosyal sorunları irdelenmiştir. SGB II öncesinde sosyal yardım alan kişilerin AİPP hizmetlerine erişimi bulunmamaktaydı. Bahse konu birleşmenin ardından, kamu istihdam kurumunun artık risk gruplarını da içine alan yeni bir danışan portföyü ile ilgilenmesi gerekmektedir. Bu da aslında tam olarak vaka yönetimi yaklaşımıdır.[108]

---

[106] Germany, EU Active Inclusion Report;**a.g.m,** s.31.
[107] Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.118-119.
[108] Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.119.

Ana hedef grup, uzun süreli işsizlerdir (1 yıldan fazla olan). Bu risk gruplarının işgücü piyasasına entegrasyonu aşamasında karşılaşılan engelleri ortadan kaldırmak için, borç danışmanları, uyuşturucu bağımlılığı danışmanları, eğitim kurumları vb. ortaklar konsorsiyum kararıyla sürece dahil edilmektedir.[109]

İstihdam odaklı vaka yönetim süreci, kamu istihdam kurumunun birden fazla riski barındıran danışanları seçmesi ile başlamaktadır. Seçilen danışanlar bir vaka yöneticisine atanmaktadır. Örneğin, Nuremberg Bölgesinde danışman başına 75 danışan düşmektedir. Danışman, danışan ile yaptığı görüşmeler sonrasında bireysel sorunları tanımlar. Sonrasında ise hizmetler ve yükümlülüklerle ilgili bir çalışma sözleşmesi hazırlanır. Bunlar bağlayıcı işbirliği anlaşmalarıdır. Kamu istihdam kurumunca sunulan AİPP'lerin tamamı süreç kapsamında uygulanabilmektedir. Vaka yöneticilerinin temel sorumluluğu, sürecin işgücü piyasasına entegrasyonla sonuçlandırılabilmesidir. Ayrıca vaka yöneticisi danışanın irtibat görevlisi görevini de üstlenmektedir. Vaka yöneticileri kamu istihdam kurumu görevlisi olabilir ancak bu bir zorunluluk değildir.[110]

Sonuç olarak, mevcut deneyim başarılı vaka yönetiminin uygun kurumsal yapılanma, yüksek kaliteli ve kendini adamış vaka yöneticileri ve sınırlı sayıda vaka gerektirdiğini göstermektedir. Bu da vaka yönetimine yeterli kamu yatırımının yapılmasını gerektirmektedir.

2.1.5 Sosyal Güvenlik

Alman sosyal koruma sistemi özellikle son on yılda şekillenmiştir. İşgücü piyasası reformları ile işsizlik sigortası, yaşlılık emeklilik sistemi tasfiye edilmiş olup Alman sosyal koruma sisteminde birincil güvenlik ağı zayıflatılmış, son güvenlik ağı önem kazanmaya başlamıştır. Birincil güvenlik ağının öneminin kaybettiğinin en önemli göstergesi kayıtlı işsizlerin sadece üçte birinin işsizlik sigortasından faydalanıyor olması diğer üçte ikilik kısmın ise yeni tanımlanan ve 2005 yılında hayata geçirilmiş olan iş arayanlar için temel gelir desteği kapsamında yer almaktadırlar. Aynı gelişme emeklilik sisteminde de görülmektedir. Gelecek yıllarda kanuni emeklilik

---

109 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.120.
110 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.120.

sistemi kapsamındakilerin sayısının azalırken, ihtiyaç temelli yaşlılık aylığı desteğinin artacağı öngörülmektedir.[111]

Son on yıl içerisinde son güvenlik ağının arttığını gösteren en önemli emare sosyal minimum gelir yardımı alanların sayısının dramatik olarak artmış olmasıdır. 2004 ve 2010 yılları arasında sosyal minimum gelir yardımı alanların sayısı 3,7 milyondan 7,5 milyona yükselmiştir. Toplam nüfusa oranı da yüzde dörtlerden yüzde dokuzlara yükselmiştir. 2004 yılına kadar, işsizlik sigortası kapsamında olmayan işsizler Sosyal Yasa Kitabı III kapsamındaki işsizlik yardımından faydalanabiliyorlardı ve söz konusu yardım sigorta ve refah yardımı karması bir içerik taşımaktaydı, çünkü yardım seviyesi önceki bireysel kazançları göz önünde bulundurmakta ve yardım gelir testi kapsamında vergilerle finanse edilmekteydi. 2004 yılında 2,2 milyon insanı kapsayan işsizlik yardımı göz önünde bulundurulduğunda, son güvenlik ağı yararlanıcıların sayısı 2004 ve 2010 yılları arasında önemli oranda artış göstermiştir. Bu artış temel olarak Sosyal Yasa Kitabı II kapsamındaki temel gelir desteği alan işsizlerden oluşmakta, gelecek dönemde ise temel ağırlığın yaşlılıkta ihtiyaç temelli emeklilik desteğinden oluşacağı düşünülmektedir. [112]

Sonuç olarak, minimum sosyal gelir yardımı alanlara iş arayanlar için temel gelir desteği alanlar da dâhil edildiğinde bu kişiler, yoksulluk çizgisinin altında bir gelirle yaşamak durumundadırlar. Bu faydalanıcılar Almanya'daki yoksul nüfusun bir alt grubunu oluşturmaktadır. Diğer bir alt grup ise her ne kadar bu yardımlardan faydalanabilecekken minimum gelir desteği başvurusu yapmayan kişilerdir. İşsizler özellikle de uzun süreli işsizler Almanya'da sosyal risk altında bulunan en önemli grupları oluşturmaktadır. Yapılan bir araştırmaya göre işsizlerin yoksulluk riski 2004 yılında %40 iken bu oran 2009 itibariyle %62 olmuştur. Her ne kadar son yıllarda istihdamda önemli gelişmeler görülse de, işsizlerin ve ailelerinin gelir durumu kötüye gitmektedir.[113]

Sosyal güvenlik bağlamında, iş arayanların temel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik verilen yardımlar büyük önem arz etmektedir. Bu yardımlar, Federal İş Acentesi (Yerel İş Acenteleri) ve ilçe yönetimleri (sorumlu belediyeler) tarafından

---

111 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.15.
112 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.15-16.
113 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.17.

karşılanmaktadır. İlçe belediye yönetimleri, barınma ve ısınma ile ilgili ödemeler, çocuk bakımı ile ilgili olarak yapılacak ödemeler, aşırı borçlu ve madde bağımlısı kişilere verilecek danışmanlık hizmetleri, psiko-sosyal bakım ve özel, bir kereye mahsus ihtiyaçların karşılanması (örneğin kıyafet ve barınma ile ilgili bir kereye mahsus tefriş veya bir günü asan sınıf gezisi için yapılacak masraflar gibi) gibi hususlardan sorumludur. İş Acenteleri ise iş arayanlar için temel ihtiyaçların karşılanması ile ilgili diğer hizmetlerden sorumludurlar. Bu hizmetler şunlardır[114]:

- Hizmet esaslı yardımlar: Bireyin iş piyasasına uyum sağlamasını hedefleyen iş dünyasına yönelik tüm hizmetleri kapsamaktadır. Örneğin bilgilendirme, danışmanlık, aracılık, iş teminine ve mesleki gelişime yönelik tedbirlerin teşviki ve iş imkânlarının sunulması bu hizmetlerden bazılarıdır.
- Parasal yardımlar: Hane halklarının geçiminin sağlanmasına yönelik sunulan hizmetlerdir. Çalışma kabiliyetine sahip yardıma muhtaç kişilere ödenen işsizlik parası II (gerektiğinde işsizlik parası ödemesi bittikten sonra da belirli süreler ek maddi yardım) veya çalışamaz durumda olan kişilere yönelik sosyal gelir desteği ve belirli bir ek ihtiyaç durumunda yapılacak ilave yardımlar örnek olarak sayılabilir.
- Sosyal sigorta: Yasal sağlık, bakım ve emeklilik sigortası primlerinin ve belirli vakalarda kaza sigortası primlerinin ödenmesi.
- Ayni yardımlar: Örneğin kuponlar.

İş Acenteleri ve ilçe belediyeleri bazı alanlarda işbirliğine gitmişler, tek bir yere yapılan başvurunun yeterli olması için çeşitli iş ortaklıkları kurmuşlardır. Bu hizmetler bazı özel durumlarda İş Acenteleri ve ilçe belediye idareleri tarafından ayrı ayrı verilmektedir.[115]

Bu bölümde, Almanya'da iş arayanlara yönelik olarak geliştiren sosyal güvenlik uygulamaları irdelenecek olup uygulanan bu politikaların istihdama ve istihdam edilebilirliğe katkıları araştırılacaktır.

---

114 Almanya Federal iş Acentesi (BA) ; **" SGB II (İşsizlik Parası II)"**, s.4.
115 Almanya Federal iş Acentesi (BA); **a.g.e.,** s.4.

2.1.5.1 İş Teşviki Yasası

Federal Almanya'da kadın ve erkeğin işgücü piyasalarına katılımlarının teşviki büyük önem arz etmektedir. Bahse konu olan, Teşvik Yasası (SGB III) ile temel amaç, işsizlerin istihdam edilme şansını arttırarak işgücü piyasalarında dengeyi sağlamaktır.[116]

Federal İş Ajansı'nın ana görevleri; meslek danışmanlığı ve mesleki yönlendirme, iş ve mesleki eğitim yeri bulunması için aracılık hizmeti verme, istihdam olanaklarının iyileştirilmesi için destek sağlama, meslek hayatına girişi teşvik eden diğer önlemleri alma, ücrete eşdeğer ödemeler yapma, işverenler için danışma hizmeti vermektir. Yani, Federal İş Ajansı hem çalışanlara hem de işverenlere hizmet vermektedir.[117]

SGB III uyarınca sunulan, iş piyasasına yönelik hizmetler, İş Piyasasına Giriş Fırsatlarını İyileştirme Yasası ile yeniden düzenlenerek Üçüncü Bölüm'de "Aktif İş Teşviki" başlığı altında sekiz bölüme ayrılmıştır; birinci bölüm: Danışma ve aracılık, ikinci bölüm: Aktifleştirme ve meslek hayatına giriş, üçüncü bölüm: Meslek seçimi ve meslek eğitimi, dördüncü bölüm: Meslek içi eğitim, beşinci bölüm: Ücretli bir işe başlamak, altıncı bölüm: İstihdamı sürdürmek, yedinci bölüm: Engelli insanların istihdamdan pay sahibi olmaları, sekizinci bölüm: Süreli hizmetler.[118] Danışma hizmetine daha önce değinilmiştir.

Aracılık hizmetine gelindiğinde; işsiz ya da işsiz kalabilecek veya meslek değişikliğine gitmek isteyen herkes İş Ajansı'nın aracılık hizmetlerinden faydalanabilmektedir. Meslek eğitim yeri arayan gençler de iş ajansından destek alabilmektedirler. Aracılık hizmeti, İş Ajanslarının ana görevidir. Şayet, kişinin iş piyasasına ya da mesleki eğitim piyasasına girişi mümkün değilse diğer istihdam yardımları ve teşviklerden yararlanmaktadır. [119]

Kişiler, iş ilişkilerinin sona erdirileceğinden haberleri olur olmaz İş Ajansı'na şahsen başvurarak iş aradıklarına dair bildirimde bulunmak zorundadırlar. Bu bildirimin iş akdinin sona ermesinden en geç üç ay öncesinde yapılması gerekmektedir. İş

---

[116] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı, **a.g.e.,** s.16.
[117] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı, **a.g.e.,** s.16.
[118] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı, **a.g.e.,** s.16.
[119] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı, **a.g.e.,** s.17.

ilişkinizin sona ermesine dair bilgi sahibi olmanız ile fiilen sona ermesi arasındaki süre üç aydan daha kısa ise, iş akdinin öğrenilen sona eriş tarihinden sonra, üç gün içerisinde İş Ajansı'na bildirimde bulunmak gerekmektedir. Altı aydan daha uzun süre iş bulamayan kişiler bedeli İş Ajansı tarafından ödenmek suretiyle, özel bir iş bulma kuruluşunun aracılıkla görevlendirilmesine dair, bir aracılık çeki almaya hak kazanmaktadır.[120]

İş Teşvik Yasası, meslek eğitimi almak isteyen gençlere yönelik çok yönlü olanaklar öngörmektedir. Öğrencilerinin mesleki yönlendirme ve meslek tercihi aşamasında en doğru kararı verebilmeleri için, özel programlar gerçekleştirilmektedir. Özel programlar için masrafların en azından yüzde ellisi üçüncü bir tarafça karşılanmak durumundadır. Bu programlarda öğrenciler, dört hafta boyunca ders olmayan zamanlarda mesleklere, bunların gereksinimlerine ve geleceklerine yönelik somut bilgi sahibi olmaktadırlar. Buna ek olarak, programların özel eğitim ve desteğe ihtiyacı olan öğrencilerle, ağır engelli öğrencilerin özel gereksinimleri dikkate alınarak hazırlanması gerekmektedir. Bu hizmetlerin süresi dört haftadan uzun olabilmekte ve ders saatleri dışında sunulabilmektedir. Mesleğe girişte verilen bu destek, mezuniyet, meslek seçimi ve meslek eğitim yeri arayışında bireysel desteği içermektedir. Mezuniyetten iki yıl önce başlamakla birlikte, genelde kişi, meslek eğitimine başladıktan altı ay sonra sona ermektedir. Böylelikle; mezun öğrenci sayısının arttırılması ve okuldan ayrılışların azaltılması hedeflenmektedir. Çeşitli nedenlerden dolayı meslek eğitimine devam edememiş gençlere İş Ajanslarınca mesleğe hazırlayıcı programlar (mesleki yönlendirme, meslek tercihi ya da belli bir meslek eğitimine hazırlık) olup, gençler bu yolla bir mesleğe teşvik edilmektedir. [121]

Meslek hayatına giriş için "kalifikasyon programları" ile bireysel nedenlerden ötürü işgücü piyasalarında yer almaları zor olan gençlerin, uygulamalı olarak mesleki deneyim şansı kazanabilmeleri sağlanmaktadır. Dolayısıyla meslek eğitimi alacak beceriye sahip olmayan, öğrenme engelli ya da sosyal açıdan dezavantajlı konumda olan gençlere yönelik meslek eğitimi yolunda bir köprü kurularak işgücü piyasalarıyla bütünleşebilmeleri için olanak sağlanmaktadır. Yetkili İş Ajansı tarafından işverene, meslek hayatına giriş kalifikasyonu sağlamak üzere bir genci 6 ile 12 ay arasında

---

[120] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı, **a.g.e.,** s.17.
[121] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı, **a.g.e.,** s.19-20.

istihdam etmesi şartıyla ayda 216 Avroya kadar varabilen bir tutar olan toplu sosyal sigorta primleri ödenmektedir.[122]

Meslek eğitimi ya da mesleğe giriş kalifikasyon programı sırasında eğitim görenlere belli şartları sağlamaları durumunda, destekleyici dersler ya da sosyo-pedagojik destek şeklinde ek yardımlar sağlanmaktadır.[123]

İş hayatına katılmaları ya da katılımlarını sürdürmeleri belirlenen engellilik halinin niteliği ya da ağırlığından dolayı geçici olmayan ve iş hayatına katılımları için yardıma ihtiyaç duyan kişiler, SGB'nin III. kitabı uyarınca engelli olarak tanımlanmaktadır. [124]

SGB III' ün engelli insanların işgücü piyasalarına katılımları çerçevesinde mevcut genel yardımlar;[125]

- etkinleştirme ve mesleki uyum amaçlı yardımlar,
- meslek eğitim desteği dâhil mesleğe hazırlık ve meslek eğitimi amaçlı teşvikler,
- meslek içi eğitim teşviki,
- kendi işini kurma girişiminin teşviki olarak sayılabilmektedir.

Engelli kişilerin engellilik durumunun ağırlığı ya da özelliğinden dolayı ya da iş hayatına başarılı bir giriş yapabilmeleri için bu kişilerin iş hayatına katılabilmelerini sağlayan özel önlemler alınmaktadır. Örneğin, kişilere verilecek eğitimler mesleki rehabilitasyona yönelik özel kurumlarda da verilebilmektedir. Engelli ve ağır engelli insanların uyumu için işverenleri destekleyici düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu düzenlemeler, uyum ödemeleri, eğitim ücretine ek ödemeler, istihdam edilmede deneme süresi ve iş görmede destekler olarak sayılabilir. Tüm bunlara ek olarak, "Destekli İstihdam Uygulaması Yasası" ile 01.01.2009 itibariyle engelli ve ağır engelli insanların iş hayatında desteklenebilmeleri için yeni bir uygulamaya gidilmiştir. Bu uygulamayla,

---

122 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı, **a.g.e.,** s.20.
123 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.22.
124 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.22.
125 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.23.

özel destek gereksinimi bulunan engelli kişilere bir işletmede işe başlama olanağı sunulmaktadır.[126]

Bazı özel nedenlerden dolayı iş bulmada sıkıntı yaşayan kişilerin işgücü piyasalarında tutunabilmeleri için devlet, bu kişileri çalıştıran işverenlere kişiye yaptıkları ödemeler için ek ödeme yapmaktadır. Uyum ek ödemesi denilen bu ödeme, kişiye ödenen ücretin yüzde 50'sini geçemez ve en fazla on iki ay ödenir. Ağır engelliler ya da diğer engelliler için teşvik tutarı ve ödeme süresi ile ilgili özel düzenlemeler geçerlidir.[127]

SGB III' e göre işsizlere, "İşsizlik Parası I" adı altında ödeme yapılmaktadır. İşsizlik parası I, maaşın yerini tutan bir sigorta ödemesidir. Para, tüm çalışanların ve serbest meslek sahiplerinin çalıştıkları süre boyunca prim ödediği işsizlik sigortasından gelmektedir. Belirli bir süre kanuni işsizlik sigortası primlerini ödemiş ve işsiz kaldıktan sonra şart koşulan süre içerisinde işsiz kaldığını bildiren herkes bundan yararlanma hakkına sahip olmaktadır. Tüm diğer işler BA üzerinden gerçekleşmektedir. Yapılan ödemelerin miktarı işsiz kalan kişinin o güne kadar ödediği primlere göre değişmektedir. Tutar, aile durumuna göre net ücret, yüzde 60 ila 67'si arasında seyretmektedir.[128]

2.1.5.2 İşsizlik Sigortası

İşsizlik Parası alabilmek için, işsiz olmak, işsiz olduğunuza dair şahsi bilgilendirmede bulunmak ve hak etme süresini doldurmak gerekmektedir. O güne kadar hiç çalışmamış veya bir iş yerine bağlı ya da serbest olarak haftada 15 saatten daha az çalışmış kişiler işsiz olarak kabul edilmektedir. Kişi işsiz kaldığında, iş arama yönünde çaba göstermeli ve İş Ajansları'nın da kişilere iş arama girişimlerine destek vermesi beklenmektedir. İşsizlik durumunun şahsi bildirimi için kişinin bizzat kendisinin İş Ajansı'na giderek işsiz kaldığını bildirmesi gerekmektedir. Hak ediş süresini, işsizlik bildiriminden önceki son iki yıl içerisinde en az 12 ay (360 gün) çalıştığınız işyeri üzerinden ya da diğer bir sebepten ötürü Federal İş Ajansı'nda sigortalı olmanız durumunda doldurulmuş sayılmaktadır. İşsizlik parasının tutarı, ödemeyi hak etme zamanından önceki son yılda sigortaya temel alınan ortalama ücret

---

126 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.23.
127 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.27-28.
128 Dortmund Job Center; **"İşsizlik Parası II: Bir Bakışta"**, Kılavuz, Eylül 2011, s.8.

doğrultusunda hesaplanmaktadır. İşsizlik parası alınan süre boyunca, İş Ajansı işsiz kişi adına hastalık, bakım ve emeklilik primlerini ödemektedir. İşsizlik parası, her ay sonunda işsiz kişi tarafından bildirilmiş olan hesaba havale edilmektedir.[129]

2.1.5.3 İş Arayanlar İçin Temel Güvence

Sosyal Yasanın ikinci kitabına (SGB II) göre öngörülen "İş Arayanlar İçin Temel Güvence" uygulamasıyla, mağdur durumda olan ve istihdam edilebilir olan kişilere hızlı ve kapsamlı yardım ve destek sunan ve vergiler üzerinden finanse edilen bir sistem oluşturulmuştur. İş arayanlar için temel güvence yardımları temelde işe giriş odaklıdır. İş arama kanallarının çoğunu kullanmış olmasına rağmen hala iş bulamamış kişilere, ya da çalışıyor ancak asgari ihtiyaçlarına karşılayamayacak bir gelir düzeyine sahip kişilere işsizlik parası II ödemesi kapsamında gelir desteği sağlanmaktadır. İş arayanlara yönelik temel güvence hane başına hesaplanır. Yani, istihdam edilebilir durumda olan hak sahibinin yanı sıra, o kişiyle aynı hanede yaşayanlar da şayet yardıma muhtaç durumdaysa sosyal para şeklinde yardım almaktadırlar.[130]

Bir başka deyişle, işsizlik parası II, kanuni işsizlik sigortasından ödeme almayan veya az ödeme alan iş arayanların varlığını güvence altına almak amacıyla kurgulanmıştır. Bu yardımı alan kişiler, genellikle işsizlik parası I hakları sona ermiş veya işsiz kalmalarından önce serbest çalışmış ve işsizlik sigortasına prim ödememiş kişilerdir. Az kazanan çalışanlar da kendi geçimlerini sağlamak için maaşlarına ek olarak işsizlik parası II katkısı almaktadır.[131]

İşsizlik parası II 15 yaşından büyük, 65 yaşından küçük, istihdam edilebilir olan bütün hak sahibi kişilere bağlanmaktadır. İstihdam edilebilir olmak işgücü piyasalarında normal şartlar altında çalışabilir kişileri ifade etmektedir. Yardıma muhtaç durumda olan kişi, kendi geçimini ve hane halkının geçimi sağlayamayan kişidir. İstihdam edilemeyen hak sahipleri, işsizlik parası II hakkı olan bir kişiyle aynı hanede yaşıyorlarsa buna ek olarak sosyal para almaktadır. Her iki ödeme (işsizlik parası II ve

---

129 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.23-24.
130 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.30.
131 Dortmund Job Center; **a.g.e**., s.8.

sosyal para) esas itibariyle birbirlerine eşdeğerdir. Aylık olarak ay başında ödenmekte ve genelde altı ayda bir onaylanmaktadır.[132]

Şekil 1: İşsizlik Parası II ve Sosyal yardım

Tek başına çocuk yetiştirenler Reşit olmayan partnere sahip reşit kimseler	374 Avro
Her ikisi de reşit olan partnerler	337 Avro
18 ila 25 yaş arasında olanlar İş Merkezi'nin onayı olmadan taşınan ihtiyaç birliğinin çalışabilen üyeleri veya 25 yaş altındaki kimseler	299 Avro
14 ila 17 yaş arasında olanlar İhtiyaç birliğinin çalışabilen üyeleri	287 Avro
6 ila 13 yaş arası çocuklar	251 Avro
5 yaşına kadar çocuklar	219 Avro

Kaynak: Dortmund Job Center; "İşsizlik Parası II: Bir Bakışta", Kılavuz, Eylül, 2011, s.31.

İşsizlik parası II alan kişilere İş Merkezi tarafınca kira ödemesi yapılmaktadır. Geçim masraflarının yanında tüm masraflar İş Merkezleri tarafınca üstlenilebilir; ısınma ve işletme giderleri. İş Merkezi, kira ödemesi yapmadan önce kira sözleşmesini ve kiranın makul olup olmadığını kontrol etmektedir. Ev çok pahalıysa, "Barınma Masrafları"nı azaltmaları istenebilmektedir. Ödenecek kira masrafı kişi sayısına göre değişmektedir. Metrekare başına ev fiyatları şehirden şehre ve bölgeden bölgeye değişmektedir. İş merkezi kira ödemelerini yayınlamaktadır.[133]

İşsizlik parası II alan kişilerin çocukları için de özel yardımlar bulunmaktadır.[134]

Meslek hayatına geçişte, herkese eşit fırsatları tanıyabilmek adına 25 yaşın altında olan gençlere özel danışma hizmeti verilmektedir. 25 yaşın altında olup işsizlik parası II başvurusunda bulunan herkes doğrudan bir eğitim, iş, kalifikasyon ya da geçici işlere yönlendirilmelidir. Ancak, 15 yaşını oldurmuş istihdam edilebilir bu kişiler yardıma muhtaç durumumdaysa istihdam işsizlik parası II ödenmektedir. Kişiler hiçbir geçerli nedeni yokken bir işi, eğitimi, geçici iş imkânını, stajı ya da bir uyum programını kabul etmiyorsa, bu tutumun tekrarı durumunda işsizlik parası II kesintiye uğramakta ve hatta işsizlik parasının tamamı kesilebilmektedir. 25 yaşın altında olan

132 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.31.
133 Dortmund Job Center; **a.g.e.,** s.48.
134 Dortmund Job Center; **a.g.e.,** s.48.

gençlere daha sert yaptırımları bulunmaktadır. İstihdam edilebilir hak sahibi sonrasında, yükümlülüklerini yerine getireceğine dair taahhütte bulunursa, yaptırım yumuşatılabilmektedir. [135]

2.1.5.4 Sosyal Yardım

Sosyal yardım, yoksulluğa, sosyal dışlanmaya ve kişilerin karşılaştıkları güçlüklere karşı bireyleri korumaktadır. Bireylerin ve ailelerinin kendi başlarına üstesinden gelemeyecekleri durumlarda ve sigorta sistemleri üzerinden de (yeterli) sosyal güvencelerinin olmadığı durumlarda destek sağlamaktadır.

Almanya'da, sosyal yardım mevzuatı 2003 yılında köklü bir reforma uğrayarak, 1 Ocak 2005 tarihi itibariyle yürürlüğe girmiştir. [136]

Sosyal yardımın ana amacı, hak sahiplerine insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürebilme olanağını tanımaktır. Hak sahiplerinin yeterli gelir ve servetinin olmaması durumunda sosyal yardım, insan onuruna yakışır asgari gereksinimi karşılamaktadır. Engellilik, bakıma muhtaç olma ya da sosyal zorluk yaşama gibi diğer durumlarda sosyal yardım, söz konusu kişilerin toplumsal yaşama mümkün olduğu kadar katılabilmeleri yani toplumla bütünleşmeleri adına gerekli desteği sunmaktadır. Sosyal yardım hukukuna göre verilen destekler ana hatlarıyla şunlardır[137]:

- Hak sahiplerinin özel durumu, istekleri ve becerileri dikkate alınarak sağlanan hizmet; bireysel gereksinime göre ayarlanmaktadır.
- Sosyal yardım ikincil bir yardım şekli olduğu için, ancak diğer tüm olanaklar tükendikten, örneğin hak sahibinin kendi geliri ve serveti ve kendisine bakmakla sorumlu kişiler varsa, bunların geliri ve serveti, kendi iş gücü, diğer sigorta sistemlerinden kaynaklanan hakları sorgulandıktan, sonra sağlanmaktadır.
- Sosyal yardım başvuru üzerine değil, sosyal yardım kurumuna gerekli şartların yerine getirildiği bildirilir bildirilmez başlamaktadır.

---

[135] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.31.
[136] AlmanyaÇalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.114.
[137] Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.114.

- Sağlanan destek, hizmet, para yardımı ya da ayni yardım olarak yapılmaktadır.
- Kapsamlı danışma hizmetleri, bilgilendirme ve destek olma (bağlantıların kurulması, sosyal hizmetlerden faydalanmak üzere eşlik edilmesi, daha ileri danışmanlık hizmeti vs.) gibi ek hizmetlerle kendi kendine yardım gücü arttırılmakta ve etkinleştirilmektedir.

2.1.5.5 Konut Parası

İyi konut fiyatları oldukça yüksektir. Bu fiyatlar, kimi vatandaş için fazla pahalıdır. Bu nedenle konut parası diye bir olgu vardır. Bu para, ihtiyacı olan kimselere, konut yeri giderlerine karşılık olarak, devlet tarafından sağlanan bir katkıdır. Konut parasından, kiraları ya da yükümlülükleri hane halkı bütçesini ekonomik açıdan zorlayan kiracılar ve ev sahipleri faydalanabilmektedir.[138]

Konut parası yardımı iki türlü karşımıza çıkmaktadır. Konut parası kiracıya veriliyorsa kira yardımı, ev sahibinin bizzat oturduğu eve ödeniyorsa borç yardımı denilmektedir. Kira yardım:[139]

- Bir konutun ya da odanın kiracılarına,
- Bir kooperatif ya da vakıf konutu sahiplerine,
- Kira benzeri kullanım hakları olanlar, özellikle kiracıya benzer sürekli oturma hakkı sahiplerine,
- Aynı evde oturuyorlar ise, üç ya da daha fazla daireli ev sahiplerine,
- Yurt sakinlerine, verilebilmektedir.

Borç yardımı ise; en fazla iki daireli evde oturmaları şartıyla, ağırlıklı olarak iş mekânlarından oluşması ya da bir tarım işletmesine ait olması durumunda da, ev sahiplerine, daire sahiplerine, miras olarak inşaat yapma hakkına sahip olanlara, mülkiyet sahipliğine benzer bir devamlı oturma hakkı, konut hakkı ya da faydalanma hakkı sahiplerine, üst hakkı olan ve bina veya konutun üstlerine geçirilmesi veya üst hakkını koruyan kimselere verilmektedir.[140]

---

138 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.121.
139 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.121.
140 Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **a.g.e.,** s.121.

2.1.6 İşbirliği ve Koordinasyon

Birden fazla devlet seviyesini içine alan kapsamlı entegre politikaların tasarlanması ve uygulanması Alman politik sisteminin federal yapısı nedeniyle oldukça zordur. Her ne kadar federal devlet ve devletler arasındaki kamu görevleri federalizm reformu ile yeniden tanımlanmış olsa da, topluluklar ulusal veya devlet hukuku tarafından düzenlenmemiş alanlarda kendilerini yönetim hakkına sahiptirler. Federal sistemde topluluklar zayıf bir yere sahip olsa da, devletlerin pozisyonu oldukça güçlüdür.[141]

Uzun dönemli işsizlere yönelik aktif içerme stratejilerinin koordinasyon gereklilikleri örnek olarak incelendiğinde, bu stratejiler yerel istihdam kurumları arasında koordinasyon gerektirmektedir. Aynı zamanda yerel istihdam ofisleri İstihdam ve Sosyal İşler Bakanlığı adına oldukça merkezi bir şekilde istihdam ofisleri arasındaki operasyonları yöneten Ulusal İstihdam Ajansı ile işbirliği yapmak zorundadır. Yerel düzeyde, yerel istihdam ajansları işe yerleştirme, eğitim ve istihdam hizmetleri sunan yerel özel ajanslarla işbirliği yapmak zorundadırlar.[142]

Almanya'nın Köln şehrinde, ortak bir felsefeye dayalı olarak, istihdam bürosu ile sosyal hizmetler ve sağlık dairesi arasında yoğun bir işbirliği söz konusudur. Bu iki kurum, işsiz gençler ve uzun süredir işsiz olan kişilerin istihdamını teşvik etmek amacıyla aralarında işbirliği protokolü imzalamışlardır. Bu yaklaşım, finansman ve vaka kontrolünün bu iki kurum arasında müştereken yapılmasına ve bunun sonucunda da aslında yeni bir kurumun ortaya çıkmasına ön ayak olmuştur.[143]

Güçlü bir şekilde koordine edilen bu yaklaşımın, ortaya çıkardığı oluşumlardan bir tanesi, istihdam ile ilgili bütün kurum/kuruluşların, sosyal hizmetlerin ve gençlik bürosunun çalışanlarını bir araya getiren "Junges Köln İş Borsası" olmuştur. İş borsası "anlık iş" yaklaşımı altında, 24 yaşına kadar gençlere yönelik olarak danışmanlık ve işe yerleştirme hizmeti sağlamaktadır. Hastalık haricinde, bu gençlere hiçbir sosyal yardım

---

141 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.12.
142 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.12.
143 Cindoğlu,Dilek; Arnould, Fabienne; "Özel ve Dezavantajlı Grupların İstihdama Katılımı: Kadınlar,Gençler ve Engelliler", Kamu İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi Operasyonu, Ankara,2012,s.102.

sağlanmamaktadır. İş borsası bu gençlere 24 saat içerinde iş bulmayı da taahhüt etmektedir.[144]

Köln'de yer alan bu örnek, aslında işbirliği ve koordinasyonun en iyi örneklerinden biri olarak gösterilebilmektedir. Köln iş borsası, Almanya'da model olarak dikkate alınan "tek noktadan alışveriş" yaklaşımını temel almaktadır. İş borsası yaklaşımı oldukça esnek bir yaklaşım olup danışanların ihtiyaçlarında meydana gelen değişimlere uyarlanabilir niteliktedir. Bunun yanı sıra, bu yaklaşım merkezi olmayan bir yaklaşım olup hizmet, danışanların yaşam koşullarına yakın olan yerlerde verilmektedir.[145]

Almanya'da aktif içerme politikalarının koordinasyonu ise, her bir politika alanı ve her bir stratejiye göre ayrı bir şekilde yapılandırılmak durumundadır. Bu yapılanma, ulusal düzeyde genel koordinasyon kurumlarının ve komitelerinin eksikliği ve her bir politika alanında farklılık gösteren düzenleyici, uygulayıcı ve finansman politikalarının yeterliliklerinin ayrımından kaynaklanmaktadır.[146]

İşbirliği ve koordinasyon kapsamında yer alan uygulamalar aşağıdaki şekildedir:[147]

- Ulusal yardım programları federal devlet tarafından düzenlenmekte ve sosyal sigorta kurumları veya eyaletler tarafından uygulanmaktadır. Sosyal yardıma ilişkin faaliyetler topluluk bünyesinde yürütüldüğü gibi, kimi durumlarda kamu istihdam kurumları ve topluluklar tarafından yerine getirilmektedir ve bu nedenle yakın bir işbirliği gerekmektedir.
- Aktivasyon ve entegrasyon tedbirleri ve istihdam odaklı hizmetleri kapsayan aktif işgücü programları ulusal düzeyde düzenlenmekte ve yerel düzeyde kamu istihdam hizmetleri veya istihdam ajansları tarafından uygulanmaktadır. Sosyal Yasa Kitabı III'e göre aktif işgücü piyasası araçlarının kullanımı yerel kamu istihdam hizmeti tarafından yönetilse de, Sosyal Yasa Kitabı II'ye göre aktivasyon ve entegrasyon araçları yerel istihdam ajansları tarafından sunulmaktadır. Her iki durumda da, yerel işgücü

144 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,**s.102.
145 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,**s.102.
146 Germany, EU Active Inclusion Report**; a.g.m.,** s.13.
147 Germany, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.13.

piyasası programları oldukça merkezi bir yapıda olan Ulusal İstihdam Ajansı tarafından belirlenmektedir.

Özet olarak, Almanya'daki dikey politika koordinasyon sistemi oldukça heterojen olup çeşitli sosyal politika alanlarında farklılıklar göstermektedir. Bu zamana kadar, aktif içerme stratejileri için tek bir koordinasyon sistemi, oluşturulmamıştır. Koordinasyon sistemi farklı politika alanları ve farklı hedef gruplara göre değişmektedir.

2.2 BELÇİKA

Bağımsızlığını yaklaşık 200 yıl önce kazanmış olan Belçika, Batı Avrupa'daki en genç ülkelerden biridir. Anayasal monarşi ile idare edilen Belçika'da kral sembolik bir rol oynamaktadır. Ülkenin yasama organı, 150 üyeli temsilciler meclisi ile 71 üyeli senatodan oluşan Federal Parlamento'dur. Belçika'nın idari yapısı Federal hükümetin dışında, dört farklı düzeyde idareden daha oluşmaktadır. Bunlar; Topluluklar, Belediyeler, Bölgeler ve Eyaletlerdir.

10,6 milyonluk bir nüfusa sahip olan Belçika, Avrupa'da Hollanda'dan sonra en fazla nüfus yoğunluğuna sahip ülkelerden biridir. Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda görüldüğü üzere Belçika'da düşen doğum oranları ve artan yaşam süresi nedeniyle giderek yaşlanan bir nüfusa sahiptir.[148]

Tablo 2: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Belçika

	2010	**2011**
İşgücü (milyon)	5,1	5,1
Çalışan sayısı	4,6	4,6
İşsiz sayısı (bin kişi)	567	482
İşgücü artış oranı (%)	1	-1,3
Çalışan sayısındaki artış (%)	0,8	0,4
İşsiz sayısındaki artış (%)	8,3	7,7

Kaynak: Civaner, Çiğdem Emine; Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları " Belçika Ülke Raporu", Ankara, Mayıs, 2013, s.5.

[148]Civaner, Çiğdem Emine; **" Belçika Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları Ankara, Mayıs, 2013, s.4-5.

2.2.1 Hayat Boyu Rehberlik Yaklaşımı

Belçika Flaman bölgesinde hayat boyu rehberlik anlayışının temelinde danışmanlık hizmetleri yatmaktadır.

Bu bağlamda, Belçika Flaman bölgesinde danışmanlık faaliyetleri iki şekilde yürütülmektedir. Bunlardan birincisi, işsiz danışanlar için "patika rehberliği" olup ikincisi ise, çalışan danışanlar için de "kariyer koçluğu"'dur. Patika rehberliği; iş arayanların istihdam edilmelerine kadar uzanan bir patika geliştirmek ve bunun uygulanması için kişilere yardımcı olmak amacıyla kurgulanmış bir sistemdir. Bu sistem üç aşamadan oluşmaktadır: Alım mülakatı, patika rehberinin bir alım kılavuzu yardımıyla danışan yeterliliklerinin ve danışanın işgücü piyasasındaki durumunun değerlendirildiği bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Bu aşamada, danışanın iş bulma olanakları ve süreci engelleyebilecek ya da teşvik edebilecek etmenler değerlendirilmektedir. Bazı durumlarda medikal ve/veya psikolojik muayeneler gibi özel taramalar da yapılmaktadır. Patika planının geliştirilmesi ikinci aşama olarak görülebilir. Bu süreç, danışan kişinin kısa bir süre zarfında bir işe girmesini sağlamak amacıyla tasarlanmış bir eylem planını kapsamaktadır. İçerisinde eğitim olgusunu da barındırmaktadır. Bu eylem planı üzerinde danışman ve danışanın mutabakata varması gerekmektedir. Ayrıca eylem planının, hem danışanın yeterlilikleri hem de işgücü piyasasının durumu göz önünde bulundurulduğunda gerçekçi olmalıdır. Karşılıklı sağlanan bu mutabakat, ilerleyen aşamalarda taraflarca imzalanacak anlaşmanın da dayanağını teşkil edecektir. Sosyal işsizlik yardımı almayı hak kazanmış danışanlar bu haklarını, anlaşmayı imzalamaları durumunda devam ettireceklerdir. Eylem planının gerçekleştirilme aşamasında danışan ile danışman ayda en az bir defa iletişim halinde olmak durumundadırlar. Bazı durumlarda her iki tarafın da mutabakatı ile planda değişiklikler gerçekleştirilebilir. Sosyal işsizlik yardımı alan danışanlar, sağlanan boş iş kadrolarını takip etmemesi durumunda bir yaptırıma maruz kalabilirler.[149]

Kariyer koçluğu ise, hâlihazırda bir işi olan ancak kariyer planlaması konusunda yardıma ihtiyacı olan kişilere verilen hizmettir. Bu süreç 6-18 saat aralığında süren bireysel danışmanlık sürecinden meydana gelmektedir; ancak belirli hedef gruplar için bu süre 25 saate kadar uzayabilmektedir. Flaman bölgesinde 24 adet Flaman İstihdam

---

[149] Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.113.

ve Mesleki Eğitim Kurumu (VDAB) bulunmaktadır. Bu bürolarda da 24 tane kariyer rehber danışmanı bulunmaktadır. Bu danışmanlar, gün boyunca, cumartesi günleri de akşam saatlerinde danışanlarını kabul ederler. Bu danışmanların ana rolü "Kişisel Gelişim Planı" geliştirmektir.[150]

Belçika Flaman Bölgesinde, iş arayanların aradıkları iş, teknik ve teknik olmayan sosyal becerileri ve vasıfları, işgücü piyasası hakkında sahip oldukları bilgi birikimleri ve iş arama davranışlarına ilişkin iş arayanlara yöneltilen sorularla onları yönlendiren kişisel gelişim ve yardım aracına "Job Ready" adı verilmektedir. Bu araç, iş arayanların, istedikleri iş ile bağlantılı olarak işin içeriği, çalışma koşulları, iş arayanların farklı görevlere karşı tutumu, önceki işleriyle ilgili olarak deneyimleri, korkuları, kaygıları, vb. hakkında iş arayana çeşitli sorular yöneltir. Bu araç, iş arama becerileri hakkında ise iş arama kanalları, davranışı, yeterlilikleri ve başvuru yapılan işler arasındaki eşleşmeler hakkında bilgi talep etmektedir. Bu kategorilerin her birisi için elde edilen raporlar, danışmanlar için iş arayanlarla gerçekleştirdikleri görüşmeleri yapılandırmaları açısından bir dayanak olarak hizmet etmektedir. Tabi bu aracın uygulanması gönüllülük esasına dayanmaktadır.[151]

"Job Ready" aracına ek olarak, çeşitli mesleki yönlendirme araçlarının yanı sıra kendisine ait bir iş kurmak isteyen kişilerle ilgili E-tarama isimli bir araç daha geliştirilmiştir. E-tarama, kişisel özelliklerin ve motivasyonların yanı sıra piyasa ve rekabet hakkındaki farkındalığı da test eden bilişim teknolojisi tabanlı kişisel gelişim aracıdır. Bu araç, kişilerin girişimcilik konusunda hazır olup olmama durumu ve kişinin gerekli olan ihtiyaçlarının belirlenmesi özelliği hakkında bilgi verme açısından, kamu istihdam kurumu danışmanlarına yardımcı olmaktadır.[152]

Bunun yanı sıra, 1 Temmuz 2004 tarihinde Belçika Federal Hükümeti genel anlamda işsizliğin, özel anlamda da uzun süreli işsizliğin azaltılmasına yönelik olarak işsiz işçiler için destek ve izleme sağlamak amacıyla vaka yönetimi yaklaşımına dayalı olan bir plan hayata geçirmiştir. Bu plan iki bölümden meydana gelmektedir. İlk bölüm destektir. Bu kapsamda, özel hedef grupları içeren destek faaliyetleri sağlanmakta ve bölgesel istihdam kurumları tarafından özel hedef gruplarına aktif istihdam politikaları

---

150 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.113.
151 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.108.
152 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.109.

hizmetleri, iş arama sürecinde yardım, eğitim kursları vb. verilmektedir. İkinci bölüm izlemedir. Bu kapsamda da iş arama faaliyetleri düzenli olarak izlenmekte ve bunun için düzenli bireysel görüşmeler yapılmaktadır. İş arama çabalarının yetersiz olması durumunda kişilere bazı yaptırımlar uygulanabilmektedir. Bu anlamda bir diğer önemli nokta ise, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun pekiştirilmesi, özellikle de sosyal yardım alan işsiz bireylerin uygunluğunun izlenmesi adına önemlidir. [153]

Vaka yönetim planı, aynı zamanda Belçika işsizlik sigortası sistemine de önemli değişiklikler getirmiştir. Sosyal yardımların süresi artık aktif iş arama açısından işsiz bireyin sarf ettiği çabalara dayanmaktadır.

2.2.2 Kapsayıcı İşgücü Piyasaları

2008 yılında Belçika hükümeti tarafından kurtarma planı hayata geçirilmiştir. Daha sonra ilgili plan federal birimler tarafından da kabul edilerek uzun dönemli planları hayata geçirebilmek için ilk adımı oluşturmuştur. Bu plan üç boyut içermektedir; yatırım planı, yönetişim planı ve istihdam planı. Belçika istihdam planının temel amacı, krizin etkisini hafifletmek olmuştur. Burada önemli olan, işin korunmasıydı; fakat bu her zaman mümkün olamamıştır. Kriz sonrası hassas durum, istihdama katılmak, yeniden katılmak ya da istihdamda kalmaya yardımcı olmak için daha kapsamlı bir stratejinin geliştirilme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.[154]

İstihdam stratejisinin bir kısmı yoksulluk ve sosyal dışlanma riski taşıyan spesifik grupların (gençler, yaşlanan çalışanlar, düşük becerili ve uzun dönemli işsizler, göçmenler ve engelli kişiler) istihdama erişimlerinin geliştirilmesini amaçlayan tedbirleri içermektedir. Bazı göstergelerin 2020 hedeflerine olan uzaklığı göz önünde bulundurulduğunda (istihdam oranlarında %5,6'lık, kadınların istihdamında %7,5'lik, yaşlı çalışanların istihdamında %12,7'lik ve göçmenlerin istihdamında %11,9'luk gerilik) amaçlanan politikaların gerekliliğini ispatlar niteliktedir.[155]

---

153 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.122.

154 EU Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion", **A Study of National Policies: Belgium European Commission**, 2013,s.17.

155 Belgium, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.17.

Ulusal kurtarma planında ifade edilen federal tedbirlerden bir tanesini spesifik gruplar için iş oluşturmayı teşvik edebilmek amacıyla işverenler için ücret maliyetlerinin desteklenmesi oluşturmaktadır. [156]

Eğitimin işgücü piyasası aktivitesi üzerindeki olumlu etkisi nedeniyle topluluklar, üniversite ve lise eğitim sistemlerine erişimi ve daha iyi kariyer rehberliği ve işletmelerle işbirliğini artırarak eğitim sistemini reforme etmeye yönelik tedbirler uygulamaktadırlar. Aynı zamanda erken okuldan ayrılmaları engellemeye yönelik özel politikalar da geliştirilmektedir. Bunun yanında, bölgesel istihdam planları yeniden oryantasyon ve becerilerin geliştirilmesiyle hareketliliğin artırılmasına yönelik tedbirler de alınmaktadır. Belçika'nın Valon bölgesi, temel olarak teknik ve dil becerilerinin doğrulanmasına, eğitime erişime ve herkes için eğitime, aynı zamanda dil eğitimine yoğunlaşarak bölgesel hareketliliği artırmayı amaçlamaktadır. Valon stratejisine benzer şekilde Brüksel başkent bölgesi dil voucher sistemini finanse ederek, dil eğitimine önem vermektedir. Flaman bölgesi ise, hayat boyu öğrenim kapasitesinin artırılmasına yönelik yaşlı çalışanlar ve engelli bireyleri önceliklendirerek en fazla ihtiyaç duyulan becerilerin geliştirilmesinde daha fazla ve yeni programlar ile kariyer danışmanlığı sunmaktadır. [157]

İstihdam planının temel amacı, krizin ani etkisinin genişletilmiş destek tedbirleriyle, çalışma zamanlarının geçici olarak azaltılmasının teşvik edilmesi ve geçici istihdam sağlanmasıyla iş kayıplarını olabildiğince azaltmaktır. Kaçınılmaz iş kayıpları durumunda ise plan işsiz kişilerin işgücü piyasasına oldukça çabuk entegre edilmelerine yönelik acil ve kapsamlı rehberlik sunmaktadır. Buna ilave olarak, işgücü piyasasının güvenceli esneklik prensibiyle modifiye edilebilmesi amacıyla da çeşitli tedbirler alınmıştır.[158]

Temmuz 2012 tarihinde nihai hale getirilen Kurtarma Planına göre, Federal Çalışma Bakanlığı on bin adet işbaşı eğitim programını hayata geçirmiştir. Bu yöntemle, işsiz genç insanların çalışma deneyimi edinmesi sağlanmaktadır. Kısa dönem işsizler için faydalı olabileceği düşünülen staj programlarının, özellikle hassas gruplar için faydalı olduğuna yönelik soru işaretleri bulunmaktadır. Bu gruplara özel olarak geliştirilecek, kişiselleştirilmiş yaklaşımın daha faydalı olacağı düşünülmektedir. Bu

---

156 Belgium, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.17.
157 Belgium, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.**, s.17-18.
158 Belgium, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.19.

anlamda, “Sosyal Refah İçin Kamu Merkezleri”, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın çok boyutlu nedenlerinin etkili bir şekilde çözülmesinde, kişiye özel ve kapsamlı stratejilerin uygulanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Kurumun mevzuatına göre Sosyal Refah İçin Kamu Merkezleri, kendisi işveren konumuna geçebileceği gibi, faydalanıcının çalıştırılmasına yönelik üçüncü taraflarla da iletişime geçebilmektedir. Her iki durumda da sunulan iş, Federal Hükümet tarafından desteklenmektedir. Alınan tedbirler dışlanmış kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonunu ve sosyal güvenlik haklarının muhafazasını amaçlamaktadır. Fakat söz konusu uygulamada yaşanan en büyük sorun, söz konusu desteğin kişinin tekrar işsizlik sigortasından faydalanmaya hak kazanması durumunda sona ermesi ve kişinin tekrar işsiz konumuna gelmesidir. Aynı zamanda Sosyal Refah İçin Kamu Merkezleri, bölgesel istihdam hizmetleri ve akredite olmuş kurumlarla işbirliği içinde bulunabilirler. İstihdam programlarının değerlendirmesi sonucunda aktive edilen kişilerin neredeyse yarısının (%49,6) aktivasyon programının sonunda istihdamda kaldığı tespit edilmiştir. Bu çerçevede aktivasyon programlarının genel anlamda hedeflerine ulaştığı söylenebilir. Yine de katılımcıların durumu hassas bir konumdadır. Faydalanıcıların sadece %26,8’nin aktivasyondan bir yıl sonra belirsiz sözleşme kapsamında çalışmaktadır. Diğer bir problem ise, yoğun olarak rehberlik ihtiyacının devam ediyor olmasıdır.[159]

Federal Hükümet tarafından alınan tedbirlerin temel amacı, istihdama yoğunlaşmak ve yoksulluk tuzağına düşülmesini engellemektir. Bu kapsamda, 2012 ulusal kurtarma planı kapsamında, düşük ve orta gelirli kategorilerde çalışanların vergi yükünü azaltabilmek amacıyla, çalışanlar yıllık 200 Avroluk gelir vergisinden muaf hale getirilmiştir. Belçika’da maaşların otomatik endekslenmesi ve ücret pazarlığının merkezi düzeyde belirlenmesi muhafaza edilmektedir. Bazı ekonomistler, otomatik maaş endekslenme sisteminin Belçikalı firmaları diğer firmalar karşısında dezavantajlı konuma getirdiğini ve özellikle kriz döneminde geçici olarak askıya alınması gerektiğini iddia etmektedir. Yakın zamanlarda gerçekleştirilen bir çalışma sonucunda, artan ücret maliyetlerinin iş yaratılmasında zarar verici etkileri olduğu görülmektedir. %2’lik ücret artışının gerçekleştirilmemesinin 2012-2015 yılları arasında 32 bin yeni iş yaratacağı tahmin edilmektedir. Diğer bir deyişle işsizliğin %0,3 oranında artması engellenmiş olacaktır. Bazı kesimler çalışmanın yoksullukla mücadelede önemli bir araç olması nedeniyle endeksleme sisteminin reforme edilmesini savunmaktadır; ancak

[159] Belgium, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.19.

bu uygulamanın düşük gelirli haneler üzerindeki etkilerinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.[160]

2.2.3 Hizmetlere Erişim

Belçika genelinde, sosyal hakların otomatik sunulması aktif içerme stratejisinde önemli bir yer tutmaktadır. Öncelikle, kira yardımları konusunda sınırlı bir kanuni sistemin bulunması nedeniyle kamu merkezleri barındırma konusuna ilişkin çeşitli alanlarda müdahalede bulunmaktadır. Birçok kamu merkezinin ev stokları ve birçok belediyenin de konaklama merkezleri bulunmaktadır. Diğer bir yardım ise, hassas grupların evden çıkarılmak istenmelerinde hukuki destek sunulmasıdır. Buna ek olarak da kamu merkezleri kiralar konusunda destek sunabilmekte, evsiz insanların bir konuta taşınmaları halinde yerleşme bonusu vermektedir.[161]

Çocuk bakımının, kadınların istihdama erişimini garanti etmedeki önemli rolüne rağmen bakım için olan talep arz tarafından karşılanamamaktadır. Çocuk bakım hizmetlerinin arzının düşük olması kadınları bakım izni almalarına ya da part-time çalışmalarına zorlamaktadır ve bu iki durum sonucunda kadınlar, yaşam boyu gelir döngülerinde olumsuz etkilere sahip olmaktadır. Belçika'da çocuk bakım hizmetlerinin kalitesi ve sunulan hizmetlerin niteliği ve niceliği olarak parçalı bir yapı bulunmaktadır.[162]

2.3 BİRLEŞİK KRALLIK

İngiltere, Galler, Kuzey İrlanda ve İskoçya'dan oluşan Birleşik Krallık, Meşruti Monarşi ve Parlamenter Demokrasi ile yönetilen bir ülkedir. 2011 yılı dağılımlarına göre toplam nüfus 62,3 milyon kişidir. İngiltere'de 52,2 milyon, Galler'de 3 milyon, İskoçya'da 5,2 milyon, Kuzey İrlanda'da ise 1,8 milyon kişi yaşamaktadır. Düşük doğum oranları ve artan yaşam beklentilerine bağlı olarak nüfus giderek yaşlanmaktadır.[163]

---

160 Belgium, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.19-20.
161 Belgium, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.20-21.
162 Belgium, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.21.
163 Bektaş, Banu; **"Birleşik Krallık Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara, Ağustos, 2013, s.3.

Britanya hükümetinin temel amacı, istihdamı kamudan özel sektöre kaydırarak ekonomik dengeyi sağlamak, aynı zamanda hane halklarını refah bağımlılığından kendi kendine yeter hale getirmektir. İşgücü piyasalarından dışlanma temel sorun olarak görülmekte ve ücretli istihdama katılım sağlanmasının yoksullukla mücadelede en önemli araç olarak kabul edilmektedir. Mevcut yardım sisteminin çok karmaşık olması nedeniyle insanlara istihdama katılıp katılmama konusunda yanlış sinyaller verdiği ve bu nedenle kişileri istihdama katılıma yeterince motive etmediği düşünülmektedir. İşgücü piyasasından dışlanmaya sebep olan diğer bir unsurun ise refah bağımlılığı ve nesiller boyu işsizlik olduğu düşünülmektedir.[164]

Ülkede 1990'lı yılların ortalarından itibaren, istihdam giderek büyümüş olup çalışan nüfusun 2011 yılı itibariyle 29,2 milyon kişiye ulaştığı tahmin edilmektedir. İşsizlik oranı 2011 yılı itibariyle %8,1'dir. Birleşik Krallık, AB içinde Almanya ve Fransa'dan sonra üçüncü ve dünyada yedinci en büyük ekonomidir.[165]

Aktif içerme politikaları çok karmaşık bir işgücü piyasasında hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Nisan 2012 tarihi itibariyle işsizlik oranları yüzde 8,2'ler seviyesinde bulunmakta olup, bu yaklaşık olarak 2,6 milyon işsiz anlamına gelmektedir. Bu kitlenin yaklaşık olarak 1,6 milyonu işsizlik yardımlarından faydalanmaktadır. Bu dönem içerisinde istihdam oranı %70,6 olup, istihdamdaki artış temel olarak part-time istihdamla gerçekleştirilmiştir. Mevcut hükümet tarafından uygulamaya konan aktivasyon politikalarının temel amacı işgücü talebinin düşük olduğu bir dönemde hizmetlerden yararlanma koşullarını ağırlaştırarak daha fazla kişiye hizmet sunabilmektir.[166]

Yaşanan ekonomik durgunluk nedeniyle, işsizlik oranının daha da artması beklenmektedir.

---

164 EU Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion", **A Study of National Policies: United Kingdom European Commission**, 2013, s.9.

165 Bektaş, **a.g.m.,** s.3-4.

166 United Kingdom, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.9.

Tablo 3: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Birleşik Krallık

	2007	2008	2009	2010	2011a	2012b	2013b
İstihdam(milyon kişi)	29,2	29,4	29	29	29,2	29,1	29,2
İşsizlik (%)	5,3	5,7	7,6	7,8	8,1	8,7	8,7

Kaynak: Banu Bektaş; Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, "Birleşik Krallık Ülke Raporu", Ankara, Ağustos, 2013, s.4. (a Economic Intelligence Unit Tahmini, b Economic Intelligence Unit projeksiyonu, Kaynak: Economic Intelligence Unit, United Kingdom, Country Forecast (Şubat 2012))

Devlet, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın arasında çoklu bir ilişki olduğu konusunda mutabık olup, gelir düşüklüğünü yoksulluğun temeli değil bir belirtisi olarak görmektedir. Gelir, yoksulluğun tek göstergesi olmayıp göreli yoksulluk oranı kısa dönemde uygun bir gösterge değildir.[167]

Birleşik Krallıkta kronik hasta, engelli ve yaşlılar için harcanan kaynak Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'nın %1,25'ine tekabül etmekte olup, bu oran Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ortalamasında %1,5'tir.[168]

2.3.1 Uygulanan Tedbirler ve İstihdama Etkisi

İşsizler ve diğer hassas gruplar için yapılan yardımlar 2010 yılından beri tüketici fiyat endeksine göre artış göstermektedir. Gerçek gelirlerin düşmesi nedeniyle iş dışında kalmak ile çalışıyor olmak arasındaki fark gün geçtikçe daralmaktadır. Fakat iş arayan yardımı 25 yaş üstünde ve bekâr bir kişi için haftalık 71 Sterlin seviyesindedir. İşsizlik yardımı 1971 yılında ortalama gelirin %20,9'una tekabül ederken, 2010 yılı itibariyle %10,9 seviyelerine gerilemiştir.[169]

Evrensel Kredinin (Universal Credit) hayata geçirilmesi ile çalışma çağındaki nüfusa yönelik düzenlenen sosyal koruma sisteminde büyük değişiklikler meydana gelecektir. Çalışırken ve işsizken verilen yardımlar/vergi kredilerinin birbirleri ile entegre edilmesi ve yarı zamanlı çalışanlar için muafiyetlerin getirilmesi öngörülmektedir. Evrensel kredi, evrensel bir sistem olmayıp gelir testi temelli bir uygulama vasıtasıyla bütün yardımları tek bir pota altında toplayacaktır. Çiftlerde kredi

[167] United Kingdom, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.12.
[168] United Kingdom, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.27.
[169] United Kingdom, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.15.

ödemesi eşlerden birine yapılacaktır. Barınma yardımları ödemenin bir parçası olacak ama mevcut durumda ödemeler doğrudan emlak sahibine yapılacaktır.[170]

Birleşik Krallıkta sosyal yardımlardan faydalananlar bazı istisnalar dışında çeşitli istihdam koşullarını taşımak durumundadırlar. İş arama yardımı alan kişilerin aktif olarak iş arama ve çalışabilir durumunda olma koşulu vardır. Aynı zamanda kişiler, Zorunlu İş Aktivitesi (Mandatory Work Activity) olarak adlandırılan, işe ilişkin aktiviteleri yerine getirmek durumundadırlar. İstihdam ve destek yardımı alan ve bazı işleri yapabilecekleri belirlenen işsizler kendilerini işgücü piyasasına yaklaştıracak işe ilişkin aktivite gruplarına katılmak zorundadırlar. Eğer bu şartlar yerine getirilmezse çeşitli yaptırımlarla karşı karşıya kalmaktadırlar.[171]

2012 yılında hayata geçirilen "Refah Reformu" kanunu Evrensel Kredi faydalanıcılarına uygulanacak şartlar ve yaptırımlar konusunda değişiklikler öngörmektedir. [172]

Devlet işe teşvik amacıyla, düşük gelirli ailelere, ailenin bir üyesi haftada kırk saat çalışıyor olsa bile, önemli oranda destek sunmaktadır. Ailenin net gelirinin %51,5'i yardımlar ve vergi kredisinden gelmektedir. Çalışma kredisi sabit bir orandır. Bu yoksulluk tuzağı olarak adlandırılmaktadır. Bu durum, gelir vergisi, ulusal sigorta kesintileri, barınma ve konsey vergi kredileri kişinin net geliri arttıkça kaybedilmesi nedeniyle marjinal vergi oranlarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Bir sonraki aşamada, işsizlik tuzağı veya değiştirme oranı ortaya çıkmaktadır. Ailenin bir üyesinin haftada 40 saat çalışıyor olması aileyi daha iyi duruma getirmektedir ancak bu aile bütçesinde sadece 39,73 Sterlinlik bir iyileşme yapmaktadır.[173]

2.3.2 İstihdam Hizmetleri

Birleşik Krallıkta, uzun süredir işsiz olan danışanların ihtiyaçları karşılamak amacıyla, "İstihdam Bölgeleri" tesis edilmiştir. Geçici İş Kurumlarının yanı sıra diğer özel hizmet sağlayıcılar da hizmet sunum sürecine dâhil edilmiştir. "Jobcentre Plus" , söz konusu istihdam bölgelerinde uzun süreli işsizlerin işgücü piyasalarına

---

170 United Kingdom, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.16.
171 United Kingdom, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.17.
172 United Kingdom, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.17.
173 United Kingdom, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.18.

entegrasyonlarını sağlamak amacıyla açık ihaleler düzenlemektedir. İlk yaygınlaştırma sözleşmeleri altı bölge için bir özel istihdam kurumuna verilmiştir. Dokuz alanda yer alan sözleşmeler ise Jobcentre Plus ve bir tanesi önemli bir geçici iş kurumu olan iki kurumdan meydana gelen bir müşterek teşebbüs şirketi olan " Working Links (İşleyen Bağlantılar)" şirketine verilmiştir. Böylece, iş arayan bireyler eğitim ve/veya yeniden entegrasyon ya da geçici olarak işe yerleştirme amacıyla özel istihdam hizmetlerine yönlendirilebilmektedir.[174]

İşsiz kişilere yardım amacıyla sunulan istihdam hizmetleri iki yolla sunulmaktadır. Bunlardan ilki "Jobcentre Plus" tarafından sunulan hizmetlerdir. Sosyal güvenlik yardımı talep eden işsizler, işsiz kaldıktan sonraki ilk 12 ay boyunca "Jobcentre Plus" tarafından hizmet almaktadır. Jobcentre Plus, Çalışma ve Emeklilik Bakanlığının bir departmanıdır. İş arayan kişilere verilen ikinci hizmet Haziran 2011 yılında hayata geçirilen "Work Programme" adı verilen çalışma programıdır. Bir yıl içerisinde iş bulamayan işsizler Çalışma Programına yönlendirilmektedir. Çalışma programı Birleşik Krallık'ta uygulanan çeşitli refah programlarının yerini almıştır. 2013 yılında hayata geçirilecek olan Evrensel Kredi (Universal Credit) sistemi, sosyal güvenlik sisteminde yapılacak değişiklikle desteklenmek istenmektedir.[175]

"Jobcentre Plus", işsizlerin işsizlik yardımı talebinde bulundukları ilk dönemlerde işsizlere iş bulmaları konusunda yardımcı olmaya çalışmaktadır. Jobcentre Plus personeli destekleyici ve zorlayıcı tedbirlere sahiptir.[176]

"Work Programme" çeşitli kurumlar tarafından sunulmakta olup hükümet ve ortakları tarafından uzun dönemli bir yatırımı temsil etmektedir. Work Programme'ın gerçekleştirilmesi için 40 sözleşme çerçevesinde 18 farklı kurum görevlendirilmiştir. (Bunlardan 15'i özel sektör, ikisi üçüncül sektör ve biri kamu sektöründendir.) Bu sözleşmeler, müşteri grubuna coğrafya veya endüstri özelinde hizmet zinciri sunabilecek yüklenicilere verilmiştir. Bu uygulamaya gelen eleştirilerden biri bu sisteme yardım kuruluşlarının istenen seviyede entegre edilememiş olmasıdır. Work Programme sonuç odaklı ödeme prensibini esas alan ve yüklenicilerin kalıcı istihdam sağlamalarını amaçlayan bir programdır. Müşteri işte daha uzun süre kaldıkça yüklenici

---

174 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.112-113.
175 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.10.
176 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.10.

daha fazla ödeme almakta ve insanlar işe girdikten sonra da destek almaları amaçlanmaktadır. Farklı hedef gruplar için farklılaştırılmış ödeme miktarları getirilerek de yüklenicilerin istihdama girmekte zorluk çeken gruplara daha fazla hizmet sunmaları amaçlanmaktadır. Bu uygulamayı farklı kılan diğer bir husus da hizmet sağlayıcıların sunacağı hizmetler konusunda serbest bırakılmalarıdır ve literatürde bu "karakutu (blackbox)" yaklaşımı olarak adlandırılmaktadır. Fakat bu minimum hizmet standartlarına uymayacakları anlamına da gelmemektedir. Bu uygulamada temel amaç, inovasyonu teşvik etmek ve yüklenicilerin en iyi faydayı elde edeceklerini düşündükleri alanlara kaynak aktarmalarını sağlamaktır. Yüklenicilerin özel hizmet sağlayıcılarla uzun süreli ve sağlam ilişkiler kurabilmelerini sağlayabilmek amacıyla sözleşmeler beşer yıllığına hazırlanmaktadır. Ancak geçmiş dönemde "Flexible New Deal" altında gerçekleştirilen bu uygulamanın çok da yenilikçi ve hizmet çeşitliliğini sağlayıcı çözümler getirmediği görülmüştür.[177]

Hizmetlerden yararlanabilmek için zorunluluk uygulaması devam etmiş, aynı zamanda hedef gruplar da genişletilmiştir. Zorunluluk sadece aktivasyon programlarına katılmayı içermemekte, aynı zamanda İngilizce öğrenmeyi ya da madde bağımlılığı tedavisi olmayı da gerektirebilmektedir. İş arama koşulları daha da ağırlaştırılmış, haftalık iş arama süreleri uzatılmış ve 90 dakikalık mesafelere kadar olan işlerin kabul edilmesi şartı getirilmiştir.[178]

Devlet, işin korunması ve geliştirilmesi için sunulan desteklere devam etmektedir. Ancak bu destek mekanizması doğrudan bireylere verilmek yerine bireyleri işe yönlendiren yüklenicilere verilmektedir. Bu nedenle çalışan yoksulluğu olgusu da sürekli gündemde kalmaya devam etmektedir.[179]

2.3.2.1 İngiltere'de Engelli İstihdamı

İngiltere, engelli istihdamı konusunu ayrımcılığı önlemeye yönelik faaliyetlerle birlikte ele almıştır.1995 yılında "Engelli Ayrımcılığı Kanunu" yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun, engelli kişilerin de çalışmak için iyi birer aday olduğu düşüncesine dayandırılmıştır. Dolayısıyla bu kanunla birlikte "iş için en iyisi" fikri dışlanmıştır. 1996 yılından itibaren 20 ve üzeri işçi istihdam eden işverenler, bu kanun kapsamına

---

177 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.10.
178 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.11.
179 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.12.

alınmıştır. Ayrımcılık, işverenin engelli çalışana engelinden dolayı olumsuz bir davranışta bulunamamasıdır. Aksi halde işveren sorumluluktan kurtulamamaktadır. Yine bu kanunla birlikte işveren engelli kişilerin çalışma ortamında dezavantajlarını giderici her türlü önlemi almakla yükümlüdür. Şayet işveren bu yükümlülüklerin yerine getirilmesinin aşırı zor ve uğraştırıcı olduğunu ispat ederse bu yükümlülükten muaf tutulabilmektedir.[180]

İngiltere'de işyerinde ayrımcı bir davranışla karşılaşan engelli vatandaş, İş Mahkemesi'ne başvuru yaparak yargılama sürecini kendisi bizzat takip edebilmekte ya da doğrudan Tavsiye, Uzlaştırma ve Tahkim Kuruluna (Advisory, Conciliation and Arbitration Service -ACAS-) başvurarak yardım isteyebilmektedir. ACAS yargılama yapmadan, tarafların görüşünü alarak sorunu çözmeye çalışmakta, şayet sorunu çözemezse durumu yetkili iş mahkemesine bildirmek suretiyle başvuruda bulunmaktadır.[181]

Yine Almanya örneğinde yer aldığı üzere İngiltere'de de engellilere iş bulma servisleri hizmet vermektedir. Engelli kişilere mesleki eğitim aldıkları süre boyunca gelir desteği sağlanmaktadır. Yine teşvik uygulamaları ve korumalı istihdam politikaları da yer almaktadır.[182]

Devlet 12 aydan sonra, çalışabilecek durumda olan engelli kişilere verilen katkı temelli İstihdam ve Destek Yardımını (Employment and SupportAllowance-ESA) ve katkı olmadan verilen istihdam ve destek yardımını da kaldırmıştır. ESA, hastalık veya engellilik nedeniyle alınan "Engel Yardımının" yerini almıştır. ESA, 2008 yılında öncelikle yeni başvuranlara verilmeye başlanmış daha sonra da daha önceden başvuru yapanlara kadar genişletilmiştir. Eski yardımlardan yararlananların çalışabilme ölçümü sonucunda yüzde yetmiş beşinin yeni yardıma ihtiyacı olmayacağı öngörülmekteydi. Fakat 10 yıllık dönemde işsizlik rakamlarının yüksek seviyelerde kalacağı düşünülerek ölçme sonucunda yardım alanların sayısı azalsa da, başvuruların artması nedeniyle faydalanıcı sayısında çok fazla değişiklik olmayacağı sonucuna varılmıştır.[183]

---

180 Çiftçi; **a.g.m.,** s.38-39.
181 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,**s.56-57.
182 Çiftçi; **a.g.m.,**s.39.
183 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.11.

2.3.3 Kariyer Rehberliği Hizmetleri

Birleşik Krallıkta istihdam politikaları tek elden yürütülmekte olup Kuzey İrlanda, Galler ve İskoçya'da eğitim ve öğretim politikaları farklı yönetimler tarafından oluşturulmaktadır. Bundan dolayı, Birleşik Krallıkta faaliyet gösteren Kamu İstihdam Hizmetleri Jobcentre Plus (İş Merkezleri, JCP) istihdam politikaları konusunda farklı düzenlemeler yapmak durumunda kalmaktadır.[184]

JCP ofislerinde kariyer rehberliği uygulamalarına bakıldığında, ofiste girişte çalışan personeller temel idari görevleri yerine getirmekte olup, bu personele ortalama görüşme süresi 5-10 dakika civarındadır. Kişinin durumuna göre onlara daha fazla vakit ayıracak olan bireysel danışmanlara yönlendirilmesi buradan yapılmaktadır. Danışmanlar gelen kişileri bilgilendirir, tavsiye ve yönlendirmelerde bulunabilir. Danışmanlar, kişileri değerlendirdikten sonra bu kişilerle birlikte bireysel eylem planı oluşturmaktadır. Eylem planlarının uygulanabilirliği noktasında danışmanın işverenler ve diğer hizmet sağlayıcılarla iyi ilişkiler içerisinde olması gerekmektedir. Hâlihazırda görev yapan bireysel danışmanlar, gerek bireysel engellerin üstesinden gelmek için profesyonel beceri, gerekse uzun görüşme süresi gerekliliğinden dolayı kapsamlı kariyer rehberliği hizmeti verememektedir. Bireysel danışmanlar görüştükleri kişileri farklı kariyer servislerine yönlendirmektedirler. İngiltere'de "Sonraki Adım Servisi", İskoçya'da "Beceri Geliştirme Servisi", Galler ve Kuzey İrlanda'da "Kariyer Geliştirme Servisi" adlarıyla bu hizmet etkin bir şekilde yürütülmektedir.[185]

2.3.4 Kapsayıcı İşgücü Piyasaları

Eğitim ve öğretim faaliyetlerindeki sorumluluk, bölgesel ajanslardan yerel birimlere devredilmiştir. Birleşik Krallıkta uzun yıllar boyunca en önemli problemlerden biri düşük becerilerdir. Yakın zamanda yayımlanan bir raporda yaklaşık 1,5 milyon çalışanın yaptıkları işleri gerçekleştirebilmek için gerekli olan becerilere sahip olmadıkları ortaya çıkmıştır. Fakat diğer bir yanda over-qualification diye tabir edilen yapılacak işten daha fazla beceriye sahip olma durumu da söz konusudur. 2010 yılında oluşturulan beceriler stratejisi ile dünya çapında beceri edinmek önem kazanmıştır. Çıraklık sistemi bu stratejinin merkezinde yer almaktadır. Fakat Birleşik

---

184 Watts, Tony; "İngiltere'de Kariyer Rehberliği Uygulamaları", **İstihdamda 3İ Dergisi**, İŞKUR Yayını, Sayı 4,Ekim-Aralık 2011,s.50.

185 Watts; **a.g.m.,** s.50.

Krallıkta çıraklık sistemi diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi yüksek becerili mesleki eğitim sisteminin bir parçası olamamış ve yapılan bir araştırmaya göre düzenlenen çıraklık programlarının beşte birinin, altı aydan az sürdüğü ve katılımcılara bir faydası olmadığı ortaya çıkmıştır.[186]

Birleşik Krallık İstihdam ve Beceriler Komisyonu gelecek dönem istihdam ve beceriler sisteminin, beceri arzının artırılmasına verilen önem kadar talebi yansıtan işveren taleplerinin de göz önünde bulundurulmasına vurgu yapmıştır. Aynı zamanda becerilerin düşük kullanımının sosyal hareketliliğe ve ekonomik rekabet edebilirliğe zarar verdiği belirtilmiştir.[187]

Birleşik Krallıkta son zamanlarda dikkat çeken uygulamalardan biri de ücretsiz staj uygulamasıdır. Bu uygulama, beceri ve tecrübe kazanmak adına iyi bir uygulama olarak görülmekle beraber, aynı zamanda staj yapanların sömürülmesi ve herkesi kapsaması yerine sadece sosyal bağlantıları olan kişiler tarafından kullanılan bir sisteme dönüşme riskini de bünyesinde barındırmaktadır.[188]

Devlet tarafından 2010 yılında gerçekleştirilen küçük işletme araştırmasına göre küçük ve orta ölçekli işletmelerin %28 büyümesine rağmen sosyal işletmeler %65 oranında büyümüştür. Devlet, sosyal işletmelere hem büyük toplumun bir parçaları olmaları nedeniyle hem de sosyal inovasyona katkıları nedeniyle büyük önem vermektedir. [189]

2011 yılında hazırlanan bir rapora göre işverenlerin gözünden işsizlerin işe alınmasına ilişkin görüşlere yer verilmiş ve sürecin dezavantaj oluşturabileceği değerlendirilmiştir. Özellikle ekonomide durgunluk döneminde, kayıt dışı işe alma kanallarının daha fazla kullanıldığı ancak işsizlerin genelde formal kanalları kullandıkları değerlendirilmektedir. Özellikle uzun süreli işsizlerin işverenler tarafından istihdam edilmek istemedikleri belirlenmiştir. Devlet işverenlere yönelik, özellikle yeni çalışan ve çırak alımını teşvik etmek amacıyla çeşitli tedbirler hayata geçirmiştir. 16 ile 24 yaş arasındaki gençler için düzenlenen Çıraklık Hibesi ile işverenlere, ilk çıraklarını almalarını teşvik etmek için ücret hibeleri verilmektedir. Ulusal Çıraklık Hizmeti küçük

---

186 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.21.
187 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.21.
188 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.22.
189 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.23.

ve orta boy işletmelere 40 bine yakın ve kişi başı 1,500 Sterlin ödemeyi öngören programı hayata geçirmiştir. Bu uygulama Nisan 2012 tarihinde uygulamaya geçmiş Mart 2013 tarihinde sona ermiştir. "Youth Contract" adlı bir diğer program ise Nisan 2012 tarihinde başlamış ve üç yıl sürmesi öngörülmektedir. Bu program kapsamında da Work Programme'a katılım sağlayan 18 ile 24 yaş arasında dezavantajlı ya da engelli işsizleri en az 26 hafta çalıştıran işverenlere 160 bin adet 2,275 sterline kadar ödeme yapılması öngörülmektedir.[190]

Birleşik Krallıkta yürütülen Work Programme'ın temel amaçlarından biri de yardımlardan yararlanmayı bırakan kişilerin sürdürülebilir istihdama katılmalarını sağlamaktır. Buna yönelik olarak devlet, altı aydan fazla sürdürülebilir istihdamın sağlanması için yüklenicilere sonuç odaklı ödeme gerçekleştiren bir program hayata geçirmeye çalışmaktadır. Her bir yeni katılımcı için verilen 400 sterlinlik ödemeler, kişiler altı ay boyunca istihdamda kaldıktan sonra başlamakta ve bir yıla kadar daha istihdamda kalmaları halinde ilave ödeme gerçekleştirilmektedir. "Access to Work" hizmeti ile de engellilerin işe erişimi ve istihdamda kalmalarına yönelik işyerlerinde yapılması gereken değişiklikler için finansman sağlamaktadır. [191]

2.4 HOLLANDA

Hollanda, 12 eyaletten oluşmaktadır. Kraliçe, devletin başıdır. Hollanda parlamento esasına dayalı anayasal bir monarşidir.

Hollanda'nın nüfusu Şubat 2013 itibariyle 16 milyon 775 bindir. Hollanda, dünyada nüfus yoğunluğu fazla olan ülkelerden biridir. Nüfusu giderek yaşlanmaktadır. İşgücü arzındaki azalmanın uygulanan bazı politikalar sonucu, özellikle 55-65 yaş arası nüfusun, işgücüne katılımının özendirilmesi ve emeklilik yaşının bir miktar arttırılması yoluyla telafi edilmesi planlanmaktadır. Son zamanlarda, işverenler ve politikacılardan, daha uzun haftalık çalışma saatlerine dönülmesi yönünde baskılar artmaktadır. Çoğu sektörlerde çalışma süresi haftada 38 saat, bazı sektörlerde ise 36 saattir. Özellikle kadınlar olmak üzere, yarı zamanlı çalışanların sayısı da çok fazladır.[192]

---

190 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.24.
191 United Kingdom,EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.24.
192 Yılmaz, Mustafa; **"Hollanda Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara, Ağustos, 2013,s.4-6.

Tablo 4: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Hollanda

Yıllar	**Çalışan sayısı (15-65 yaş)**	**İşsiz nüfus (15-65 yaş)**	**İşsizlik oranı (%)**
2003	6,968	396	5,4
2004	6,941	476	6,4
2005	6,973	482	6,5
2006	7,097	410	5,5
2007	7,309	344	4,5
2008	7,501	300	3,8
2009	7,469	377	4,8
2010	7,391	426	5,4
2011	7,392	419	5,4

Kaynak: Mustafa Yılmaz; Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları; "Hollanda Ülke Raporu", Ankara, Ağustos, 2013, s.5-6 (CBS)

Hollanda, sosyal içerme alanında diğer AB ülkelerine kıyasla daha güçlü bir durumdadır. İstihdam oranları yüksek, işsizlik ile yoksulluk riskindeki kişilerin oranı nispeten daha düşüktür. Hollanda'nın aktif içerme stratejisi kapsayıcı olarak tanımlanabilmektedir. Bu strateji, 2008 tavsiyesi ile uyumlu bir şekilde üç sosyal sütunu içermektedir. Bunlar; işgücü piyasasına katılım, yoksulluğun önlenmesi ve sosyal dışlanmasının önlenmesidir. Ülke çapında geliştirilen stratejiler, genellikle istihdamın ve istihdam edilebilirliğin artırılmasına yoğunlaşmıştır. 2008 yılından sonra hayata geçirilen yeni ve genişletilmiş stratejiler işgücü piyasasına katılımı, kadınların çalışma saatlerini, kısmi olarak engelli olanları ve uzun süreli işsizlerin işgücüne katılımını arttırmayı amaçlamaktadır. 2009 ve 2010 yıllarında hükümet, ekonomiyi canlandırmak ve işsizlikle mücadele etmek için çeşitli tedbirleri hayata geçirmiştir. Bu tedbirler arasında iş arayanlara danışmanlık hizmeti, eğitim ve öğretim programlarının artırılması yer almaktadır. Harcamaları kısma tedbirleri de kriz paketinin bir parçasını oluşturmuştur. Yatırımların arttırıldığı bir dönem sonrası olan 2010 yılında, Hollanda hükümeti yeniden entegrasyon politikaları, korumalı istihdam için tahsis edilen bütçelerin kısıtlanması ve sağlık masraflarının azaltılmasına çalışmıştır. 2011 yılında

hükümet reform paketleri ile sosyal içerme üzerinde olumsuz etkilere sahip olan sosyal güvenlik harcamalarında büyük kısıntılara gitmiştir.[193]

Ülke çapında sosyal içerme kavramı etrafında bazı politika tavsiyeleri belirlenmiştir. Sosyal yardımlar, gelir temini(yoksulluk politikaları), sosyal sunumlar ve ulusal sigorta (uzun süreli bakım) gibi alanlardaki sınırlayıcı tedbirlerin etkileriyle mücadele ederek, hassas gruplar arasındaki yoksulluk riskinin azaltılmasına yönelik daha detaylı yaklaşımlar hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin kalitesini arttıracak politikalar üretilmekte olup bu politikalar gelir sunumu ve borç yardımı konularına entegre edilerek yoksulluğun önlenmesi ve işgücü piyasası politikalarına katkı sağlaması hedeflenmektedir. Risk altında bulunan özel ilgi gerektiren kişilerin tanımlanması ve onların toplumsal hayata entegre edilmesi için bazı tedbirler alınmaktadır. Bu tedbirler hayata geçirilmeden önce maliyet etkin tedbirlerin belirlenmesi için sosyal etki değerlendirmelerinin yapılması şarttır. Toplam çalışma saatlerinin ve işgücü mobilitesinin artırılmasına yönelik daha fazla çaba gösterilmesi, sadece eğitim sektöründe değil, belediyeler ve Çalışan Sigorta Ajansı (UWV) tarafından sunulan hizmetlerin işgücü arz ve talebini daha iyi eşleştirebilmesi için talep odaklı yaklaşımların hayata geçirilerek aktif içerme politikalarının geliştirilmesi gerekmektedir.[194]

2.4.1 Bütünleştirme Politikaları

2008 yılından önce Hollanda aktif içerme politikalarında ve minimum gelir programlarında önemli reformlar hayata geçirmiştir. Hayata geçirilen bu reformlar, genel olarak işgücünün tam olarak kullanılmasını ve özelde hassas grupların işgücü piyasalarına daha fazla katılımını amaçlamaktadır. Temel prensip çalışabilecek durumda olan kişilerin istihdama katılması ve yapılan işin uygun bir ücret getirmesi üzerine belirlenmiştir. Hollanda hükümeti bu nedenle temel olarak, istihdamın ve istihdam edilebilirliğin artırılması üzerine yoğunlaşmaktadır. Yoksullukla mücadele sosyal katılımın uyarılması, yerel hükümetlerin görevleri olarak değerlendirilmektedir. Ulusal hükümet, sosyal içerme ve yoksullukla mücadelede, yerel hükümetlere ve diğer kurum/kuruluşlara yardım desteği sağlayarak ve bilgi paylaşımında bulunarak, çeşitli

---

193 EU Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion", **A Study of National Policies: Netherlands European Commission**, 2013,s.7.

194 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.**,s.8.

rehberler, kitapçıklar hazırlamakta ve seminerler düzenleyerek katkı sunmaktadır. 2007 yılında hayata geçirilen Sosyal Destek Kanunu ile sosyal destek alanında belediyeler daha fazla sorumluluk altına girmiştir. Bu kanunun temel amacı ise kişilerin olabildiğince uzun ve bağımsız bir şekilde yaşayabilmesidir.[195]

2008 ve 2009 yılları politika geliştirme yılları olarak adlandırılmaktadır. Bu kapsamda, 2010 yılında yeni ve genişletilmiş tedbirler hayata geçirilmiştir. Genel olarak, Hollanda'nın aktif içerme stratejisi kapsayıcı olarak tanımlanabilir. 2008 tavsiyesi ile uygun bir şekilde üç temel sütundan oluşmaktadır: yeterli gelir desteği, içermeci işgücü piyasaları ve kaliteli hizmetlere erişim. İşgücü piyasasına katılım yoksulluğun ve sosyal dışlanmanın önlenmesinde temel bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle hem 2008 öncesi hem de sonrası geliştirilen stratejiler istihdamın ve istihdam edilebilirliğin artırılmasına yoğunlaşmıştır. 2008 yılından sonra hayata geçirilen yeni ve genişletilmiş aktif içerme stratejileri kadınların çalışma saatlerinin düzenlenmesi, kısmi engellilerin ve uzun süreli işsizlerin işgücü piyasasına katılımını amaçlamaktadır. Uygulanan stratejiler ise, belediyelerden sosyal yardım alan yararlanıcıların sayısının azaltılması, işverenlerin hassas gruplardan daha fazla kişiyi istihdam etmelerinin teşvik edilmesi, işsizlik yardımı verilmesi, engellilik ve sosyal yardım alanlara daha sıkı kurallar getirilmesi ve yeni yükümlülükler yüklenmesi, gibi sosyal faaliyetlerin sunulması şeklindedir.[196]

2.4.2 Sosyal Güvenlik ve Kapsayıcı İşgücü Piyasaları

Hollanda'daki sosyal güvenlik sistemi oldukça ayrıntılıdır. Örneğin asgari ücret garanti altına alınmıştır ve WWB (sosyal yardım) Hollanda Güvenlik Ağı olarak işlev görmektedir. Yardım ve gelir sunumlarının seviyeleri hane halkının tipine göre uyarlanmaktadır. Destekleyici gelir programlarıyla WWB, insanları yoksulluğun dışında tutabilmektedir. Ancak bu teoride öngörülendir, gelir yardımları kimi durumlarda verilmemektedir. Bunun sonucunda da bazı hanehalkları yoksulluk seviyesine itilmektedir. Yardımların seviyesi gelir yardımları da göz önünde bulundurulduğundan minimum kabul edilebilir bir yaşam tarzı sunmaktadır. [197]

---

195 Netherlands, EU Active InclusionReport;**a.g.m.**, s.9.
196 Netherlands, EU Active InclusionReport;**a.g.m.,** s.9-10.
197 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.15-16.

Asgari ücret seviyeleri senede iki kez değişen ekonomik koşullara uyarlanmaktadır ve söz konusu uyarlamalar Ocak ve Temmuz aylarında gerçekleştirilmektedir. 1 Temmuz 2012 tarihi itibariyle 23 ve üzerindeki yaştaki kişiler için belirlenen asgari ücret aylık 1,456.20 Avro'dur. İşverenler ise, tam zamanlı çalışanlarına en az asgari ücret ödemek durumundadır. İşverenler, bordrolarında çalışanlarının brüt asgari ücretlerini belirtmek durumundadır. Net oranlar, kanunda belirtilmemekte olup, çalışanın maaşından düşülmesi gereken vergiler ve prim ödemelerine göre değişiklik göstermektedir. Bu indirimler kişiden kişiye değişebilmektedir.[198]

Genel yaşlılık aylığı 65 yaş ve üzerinde olan kişiler için verilen temel yaşlılık aylığıdır. Aynı zamanda AOW denen bir kuruluş, 65 yaş altında partneri olan ve hiç geliri olmayan ya da az geliri olanlara, partner yardımında da bulunmaktadır. Bekar emekliler için aylık maaş 1.046,26 Avro olup, tam partner yardımıyla beraber bu maaş 1.436,94 Avro'ya çıkabilmektedir.[199]

Sosyal yardımlarda, 18 ve 21 yaş arasındakiler, 21 ve 65 yaş arasındakiler ile 65 yaş üzerindeki kişiler için ulusal standartlar uygulanmaktadır. Aynı zamanda sanatçılar, kendi işinde çalışanlar ve kısmi engelli kişiler için de sosyal yardım yapılmaktadır. Düşük gelir eşiğinin altında gelire sahip olan hane halkları, 2010 yılında da değişmemiş ve 2009 yılındaki %7,7 oranını korumuştur. 2011 ve 2012 yılları için bu oranların sırasıyla 8,1 ve 8,5 olduğu görülmektedir.[200] Dolayısıyla hane halklarının yoksulluk eşiği günbegün artış göstermektedir.

1 Temmuz 2009'da işsizlik yardımlarında daha sıkı politikalar hayata geçirilmiştir. Bir yıldan daha uzun süreli işsizler için, bütün işler uygun kabul edilmeye başlanmıştır. Diğer bir tedbir ise 57,5 yaşın üstündeki kişileri ilgilendirmekte olup, işsizlik yardımlarını sadece aktif olarak iş aramaları halinde alabileceklerdir. İşverenler için görece dezavantajlı kişileri istihdam etmeleri halinde maaş desteği verilmektedir. Böylelikle, dezavantajlı çalışan kişiler yardım almaya devam ederken, aynı zamanda iş tecrübesi de edinebilmektedirler.[201]

---

198 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.16-17.
199 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.17.
200 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.17.
201 Netherlands, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,**s.10.

İşsizlik yardımları 2012 yılında, değişikliğe uğramıştır. İstikrar tedbirleri kapsamında yeni bir tedbir hayata geçirilmiştir. Tedbirin temel amacı, kıdem tazminatı programlarının aktivasyon programlarına dönüştürülmesidir. Bu uygulama işsizlik yardımlarının ilk altı ay boyunca işverenler tarafından ödenmesini öngörmektedir. Kıdem tazminatı ödemelerinde de sınırlamaya gidilmesi öngörülmektedir. Kıdem tazminatı ödemelerinin kalan kısmının ise, yeniden eğitim ve işten işe programlarda kullanılması öngörülmektedir. Bu plan hala hazırlık aşamasındadır.[202]

Tüm bu gelişmelerin Hollanda'daki istihdama etkisini gözlemlemek gerekirse; yıllardır düşen işsizlik oranlarından sonra, 2009 yılının ilk çeyreğinden itibaren işsizlik %6'lar seviyesine gelmiştir. Bu bir önceki döneme göre %1,6'lık bir artışa işaret etmektedir. Bu tarihten sonra işsizlik oranlarında tekrar azalma yaşanmıştır. 2011 yılının ikinci çeyreğinde Hollanda'da işsiz sayısı 396 bindi. Bu 7,8 milyonluk toplam işgücünün %5,5'ine tekabül etmektedir. Mart 2012 tarihinde bu sayı 465 bin ve bu da toplam işgücünün %5,9'una tekabül etmektedir. [203] Görüldüğü üzere tüm bu gelişmeler neticesinde kademeli olarak istihdamın pozitif etkilendiği görülmektedir.

Sosyal yardım ve işsizlik yardımı alanların gelişimi ve gayri safi milli hâsılaya etkisine bakmak gerekirse sonuçlar çarpıcıdır. Sosyal yardım ve kapsayıcı işgücü piyasası stratejilerinin bir sonucu olarak, gayri safi milli hâsıla artarken sosyal yardımlardan yararlanan kişi sayısı da artmaktadır. Yeni Çalışma ve Sosyal Yardım Kanunu (2004), yapılan ödemelerde ancak, yüzde dörtlük bir azalışa sebep olabilmiştir. WWB ödemelerinde yaşanan değişimler uzun dönemli olarak değerlendirildiğinde, ekonomik performanstaki değişimin doğrudan bu rakamlara yansıdığı gözlemlenmektedir. 2005-2008 döneminde WWB ödemeleri önemli oranda azalmış ancak 2009 yılındaki ekonomik daralmayla beraber bu ödemelerin arttığı görülmektedir. Çalışanlar işlerini kaybettiğinde belli bir aya kadar işsizlik yardımı alabilmektedirler. Eğer bu dönem içerisinde iş bulamazlar ve yeterli miktarda gelire de sahip değillerse, WWB üzerinden yardım almaktadırlar. Kriz döneminde işsizlik yardımı alanların sayısı birdenbire artmıştır. Kısa bir zaman sonra kişiler işsizlik yardımından WWB'ye transfer

---

202 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.12-13.
203 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.18.

olmaya başlamıştır. O dönemde, kısa bir çalışma geçmişi olan kişiler ise doğrudan WWB'ye yönlendirilmiştir.[204]

İş koruması Hollanda'da oldukça yüksektir. Bazı politik taraflar ve bilim adamları düşük işsizlik oranlarının nedenini işsizliğe geçiş yapanların oranlarının düşüklüğünden kaynaklandığını ve işgücü piyasasının iş korumasının esnekleştirilmesiyle bunun rahatlayacağını iddia etmektedir. Bu amaçla yeni inisiyatifler hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Bazı kişiler bu reformların istenen sonucu vermeyeceğini iddia etmektedirler. Bu nedenle iş korumasının işsizlik üzerindeki etkisinin belirsiz olduğu ifade edilmektedir.[205]

2.4.3 Danışmanlık Hizmetleri

2.4.3.1 Profil Oluşturma

Hollanda, profil çıkarma konusunda en fazla deneyime sahip olan ülkelerden bir tanesidir. Hollanda, iş arayanların işgücü piyasasına olan mesafesini tespit etmek amacıyla "şans ölçer" isimli bir araç geliştirmiştir. Bir kontrol listesinin ve bir karar verme matrisinin yardımıyla, danışman, iş arayanın kişisel durumunu, mesleki ve beceri profillerini ve iş arama kapasitesini değerlendirmektedir. Buna bağlı olarak dört iş arayan grubu oluşturulmuştur. Altı ay içerisinde iş bulma şansına sahip olan kişiler, birinci aşamaya yerleştirilir ve Kamu İstihdam Merkezi ile kalır. İkinci ve üçüncü aşamada yer alan iş arayanlar, işgücü piyasası araçları yardımıyla, sırasıyla bir yılda ve bir yıldan sonra iş bulma şansı olan kişilerdir. Dördüncü aşamada yer alan danışanlar ise, ciddi engeller nedeniyle, iş bulma ihtimali düşük olan kişilerdir.[206]

İkinci, üçüncü ve dördüncü aşamadaki iş arayanlar, UWV ya da belediyelere gönderilmektedirler. Bunu yaparken, uygun bir tavsiyenin tespit edilmesi amacıyla ikinci bir mülakata alınırlar. Ancak bu model sanıldığı gibi bir başarı yakalamamıştır. 2007 yılından beri de farklı bir sistem ile iş arayanları bağımsız iş arama kapasitelerine dayalı olarak iki gruba ayıran bir sınıflandırma hayata geçmiştir.[207] Bu yeni sistemi kısaca şöyle açıklayabiliriz.

---

204 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.18.
205 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.19.
206 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.107-108.
207 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.108.

Hollanda'da, altı ay içerisinde iş bulma ümidi olmayan işsizler için uygulanan, istihdama yeniden entegrasyon hizmetleri kapsamında, özel hizmet sağlayıcılardan dış kaynak kullanımı uygulanmaktadır. Geleneksel kamu istihdam hizmeti ise, iş arayanların kayıt ve profil çıkarma hizmetlerini, ilk işe yönlendirme hizmetlerini ve işe yerleştirilmesi kolay olan iş arayanlara sunulan hizmetleri yürütmektedir. Bunun aksine işgücü piyasasından uzak iş arayanlar söz konusu olduğunda, işsizlik sigortası hakkına sahip olan kişiler Çalışan Sigorta Ajansı'na (UWV) yönlendirilirken, sadece işveren ödemeli sosyal yardım hakkına sahip olan kişiler ise belediyelere yönlendirilmektedir. Dolayısıyla belediyeler ve UWV, sosyal yardım ödemelerinin yönetiminden ve iş arayan kişilerin işgücü piyasasına entegrasyonundan sorumludur. UWV bu hizmetlerin sunulması için özel sektör kuruluşları ile dış kaynak kullanımına zorunlu iken, belediyeler bu hizmetleri kendileri yönetebilmektedirler.[208]

Ülkeler, istihdam hizmetlerini yürütürken çeşitli dış kaynak kullanım stratejileri izlemektedir. Hollanda Avrupa'da istihdam hizmetlerinin sunulmasında gerçekleştirilen ihaleler için özel sektör kuruluşlarının birbirleri ile rekabet ettiği "yeniden entegrasyon piyasası" sürecini hayata geçiren ilk ülkedir.[209]

2.4.4 İstihdam Hizmetleri

2.4.4.1 Genç İstihdamı

Hollanda Bakanlar Kurulu, 2009-2011 küresel kriz ortamında, genç işsizlik oranlarının artmasıyla birlikte bunu engellemek amacıyla Genç İşsizliği Eylem Planı hayata geçirmiştir. Bu eylem planıyla amaçlanan, gençlere her şeye rağmen bir iş ya da staj yeri bulabileceklerini aşılamak, yani bir anlamda ümitlerini kırmamaya çalışmaktır. İşverenler gençler için iş ve eğitim olanaklarını tespit etmek amacıyla birlikte çalışmaktadırlar.[210] Genç İşsizliği İstihdam Planı (2009, 2010 ve 2011 yılları için 250 milyon Avro tahsis edilmiştir.) kapsamında Çalışma Bakanlığı ile 30 bölge temsilcileri arasında sözleşmeler imzalanmış ve temel olarak gençlerin sosyal dışlanmasının engellenmesi amaçlanmıştır. Faaliyet planı üç yol izlemektedir: okuldan işe geçişin

---

[208] Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.112.
[209] Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.112-113.
[210] Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.134.

geliştirilmesi, okuldan ayrılma oranlarının düşürülmesi ve işverenlerle işe yerleştirme ve staj sözleşmelerinin imzalanması.[211]

Eylem planı beş ana hususu kapsamaktadır. İlk olarak okul sonrası program kapsamında orta dereceli okuldan sonra eğitimden ayrılan kişiler için kamu istihdam kurumu tarafınca bilgilendirmeler yapılmakta ve bu kişilerle düzenli olarak irtibat sağlanmaktadır. İkincisi genç işsizliği ile mücadele amacıyla bölge bazlı somut önlemler alınır, bu sürece katkı sağlayacak bütün taraflar bölgeye başvuruda bulunabilir. Üçüncüsü gençler ile işverenler bir araya getirilir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için işverenler, sanayi kuruluşları ve KOBİ'lerle yakın çalışmalar yapılmaktadır. Dördüncüsü mümkün olması durumunda, sektörde yer alan sosyal ortaklar tarafından işbaşı/staj programları sonrasında bu kişilerin işe yerleştirilmesi gerçekleştirilmelidir. Son olarak da, okuldan erken ayrılan gençleri daha uzun süre okulda tutmak amacıyla çeşitli projeler, ekstra bakıma ve yapıya sahip sınıflar, ebeveynlerin katılımı, isteğe uyarlanmış eğitim vb. düzenlemeler yapılmalıdır.[212]

Genç işsizliği ile mücadele kapsamında 1 Ekim 2009'da "Gençlere Yatırım Kanunu" hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, belediyelere yardım için başvuran 18 ile 27 yaşlar arasındaki gençlerin okulla beraber iş teklifi sunulmasını öngörmektedir. Bu sadece bir iş teklifi ya da sadece okula yönlendirme olabileceği gibi, genç kişilerin durumuna göre her ikisinin sunumu şeklinde de olabilmektedir. Eğer yardımlar kabul edilmezse, genç insanlar yardım almaya devam edemeyeceklerdir. Ocak 2012 tarihi itibariyle bu uygulama sonlandırılmış ve genç insanlar Çalışma ve Sosyal Yardım Kanunu kapsamına alınmışlardır. Ancak, bu kanun çerçevesinde de yukarıda bahse konu olan uygulama devam etmektedir.[213]

2.4.4.2 Engelli İstihdamı

Hollanda'da 1986 tarihli "Engelli Kişiler İstihdam Kanunu" engelli kişilerle iletişime geçme konusunda işverenleri ve sendikaları yükümlülük altına sokmaktadır. Çalışan tüm bireylere eşit fırsatlar yaratabilme bakış açısıyla kanun uygulanmaktadır. Kanun ile işveren, engellinin çalışma şartlarının iyileştirilmesi, işyerinin engellinin

---

211 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.135.
212 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.135-137.
213 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.10-11.

ihtiyaçlarına uygun olarak düzenlenmesi konusunda sorumlu tutulmaktadır. İşverenin sorumlulukları kendisine sağlanan teşviklerle dengelenmektedir.[214]

Engelli istihdamında kota sitemi uygulanmamakta bunun yerine teşvik sistemi uygulanmaktadır. Devlet korumalı işyerlerine maddi destek sağlamakta, bunu yaparken de serbest rekabet koşullarının zarar görmemesine özen göstermektedir. Engelli çalışanlara verilen teşvikler; işyerine ulaşım, işitme engelliler için tercüman, görme engelliler için sesli okuma araçlarının temini, kişinin engeli nedeniyle işini yaparken kullanması gereken her türlü aracın temin edilmesi, işyerinde özel düzenleme teşvikleri, bu kişilere iş öncesi işin nasıl yapılacağı, iş etiği konusunda rehberlik eden, işe motive eden iş koçlarının atanması, maaş teşvikleridir. İşçinin işyerindeki maaşını işveren karşılarken, normal maaşa tamamlanmasını Çalışan Sigorta Ajansı (UWV) tarafınca karşılanmaktadır. İşverenlere verilen teşvikler ise; engellinin üç aylık deneme süresi maaşı UWV tarafınca karşılanmakta, normal vatandaş hastalandığında işveren 2 yıl boyunca bu kişiye ödeme yapmak durumunda olup, bu kişi engelli ise süre 5 yıla çıkmakta ve UWV tarafınca yapılmaktadır. Bunun yanında çalışırken hastalanan 18 yaşından önce engelli olmuş kişilerin maaşları hayatları boyunca UWV tarafınca karşılanmakta olup işverenlere 3 yıl çalıştırdığı engelli için yılda 2 bin Avro vergi indirimi sağlanmaktadır. İşveren, 18 yaşından önce engelli olan bir kişiyi çalıştırıyorsa vergi indirimi 3360 Avro olarak uygulanmaktadır. İşyerinde engelli çalışan için alınan tedbirlerin yani fiziksel düzenlemelerin 150 Avroyu aşması halinde üstü UWV tarafınca karşılanmaktadır. Hollanda hükümeti tarafından 2008 yılına kadar gerçekleştirilen reformlar, işsizlik sigortasının ve engellilik sigorta programlarının sayısının azaltılması ve belediyeler için sosyal yardım alanların sayısını azaltabilmek amacıyla finansal teşviklerin sunulması şeklinde olmuştur.[215]

Engelli gençler için engellilik yardımı kanununda, reform çalışmaları yapılmıştır. Bu reform, bazı faydalanıcı gruplar arasında kesin bir çizgi çizmektedir. Destek ve kurallar öğrenciler, kalıcı olarak veya tamamen engelli olanlar ile çalışma kapasitesine sahip engellilere göre değişiklik göstermektedir. Genç engelli insanların işgücüne katılımlarına yardımcı olmak amacıyla maaşları, gelir desteğiyle dengelenecektir. Toplam gelir, engelli gençler daha fazla kazanmaya başladıkça artacaktır. 27 yaşından itibaren engelli gençlerin maaşı asgari ücrete tamamlanacaktır.

---

214 Çiftçi; **a.g.m.,** s.40.
215 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.**, s.9

Tamamen ve sürekli engelli olan gençlere asgari ücretin %75'i ödenmektedir. Öğrenciler ve çocuklara ise asgari ücretin %25'i ödenmektedir.[216]

Korumalı İstihdam Kanununda Ocak 2008'de değişikliğe gidilmiştir. Ulusal otoriteler tarafından sahip olunan finansal sorumluluk ve müşteriler için özel bütçe hazırlanması yerel otoritelere devredilmiştir. Korumalı İstihdam Kanunu, " korumalı istihdamla işe dön projesi" ile desteklenmiştir. Bu proje çeşitli sosyal ortakların katılımıyla hayata geçirilmiş ve 1 Ocak 2010 tarihinde sona ermiştir.[217]

2.4.5 İşbirliği ve Koordinasyon

Tedbirlerin nasıl uygulandığının anlaşılabilmesi için, sorumlulukların ilgili kurumlar arasında nasıl paylaştırıldığının bilinmesi gerekmektedir. Belediyeler sosyal yardım, gençler, eğitim, sosyal destek ve korumalı istihdam uygulamalarında baş rolü oynamaktadır. Ulusal otoritelerden bu kurumlara finansman sağlanmaktadır. Kriz tedbirlerinin bazıları belediyelere aktarılan kaynakların kısıtlanmasına ilişkindir. Yıllar boyunca belediyelerin sorumlulukları artarken, kendilerine aktarılan kaynaklarda düşüş yaşandığı görülmektedir. Belediyeler 2012 yılında yaşanan kesintiler nedeniyle maaş destek yardımlarını önemli ölçüde azaltmak durumunda kalmışlardır. Kesintilerin neden olduğu diğer bir sınırlama ise yeniden entegrasyon için müdahale sözleşmelerinin durdurulmasıdır. Bu kesintiler kapsamında hayata geçirilen bir diğer uygulama ise yeniden entegrasyon faaliyetlerinin dışarıdan hizmet alımı yoluyla gerçekleştirilmesi yerine bu uygulamaların belediyelerce yerine getirilmesidir. Genel belediye bütçelerinde yaşanan kısıntının bir diğer tezahürü de yeniden entegrasyon faaliyetlerinde çalışan personel sayısının azaltılması şeklindedir. [218]

Meydana gelen bu gelişmeler, belediyelerin daha önce sundukları hizmetleri aynı şekilde sunamayacaklarını ispatlamış ve bu nedenle yüksek seviye profesyonelleşmeyle birleştirilmiş kapsayıcı ve uzun dönemli bir vizyonu hayata geçirmelerini zorunlu hale getirmiştir. Dolayısıyla etkin olduğu ispatlanmış olan uygulamalara ağırlık verilmelidir. Diğer çalışmalar yanında, belediyeler organizasyonlarını profesyonelleştirmekte ve vaka uzmanlarının becerilerini artırarak, bireysel müşterileri hakkında en doğru kararları verebilmeleri amacıyla müşterilerini

---

216 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.**, s.10.
217 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.**, s.10.
218 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.13.

motive etmek ve destekleyebilmek, bireylerin özelliklerini tarayarak ve doğru teşhisler koyarak bireyselleştirilmiş hizmet sunumunda yetkin hale getirmek istemektedirler. Aynı zamanda hedef gruplar içerisinde işverenlerin de iş arayanlar kadar önemli olduğu algısı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Belediyeler, sosyal ve ekonomik problemlerin çözülebilmesi amacıyla komşuluk düzeyinde stratejiler geliştirmeye çalışmaktadırlar. Bütün bu gelişmelere rağmen, entegre belediye tasarımı ve uygulaması alanında yapılması gerekenler bulunmaktadır. Örneğin, yoksulluğun önlenmesi ve işgücü piyasasına entegrasyonun sağlanması anlamında yeniden entegrasyon, gelir sunumu ve borç yönetimi alanlarında entegre politikalara ihtiyaç bulunmaktadır. Belediyeler aynı zamanda uzun dönem işgücü piyasasına katılımı sağlamak yerine, maliyetlerini azalmaya ve bütçe risklerini azaltmaya çalışmaktadır. Örneğin 2011 yılında belediyelerin kolay işe girebilecek insanlara daha fazla yoğunlaştığı görülmektedir. Azaltılan yeniden entegrasyon bütçelerini ağırlıklı olarak işe başvuru eğitimi ve iş arayan ile işverenlerin doğrudan eşleştirilmesi gibi faaliyetlere harcamaktadırlar.[219]

İşsizlik yardımları söz konusu olduğunda, " Çalışan Sigorta Ajansı (Employee Insurance Agency-UWV)" temel rolü oynamaktadır. Kurum, yeniden entegrasyon bütçesinde azaltmaya gitmiştir. Bütçe kesintileri dolayısıyla UWV hizmet sunum yöntemini değiştirmek durumunda kalmıştır. Yeni müşteriler bundan sonraki süreçte yüz yüze hizmet alımı yerine online hizmet alacaklardır. Bazı kurumlar özellikle dijital yeterliliği az olan müşterilerin bu uygulamalardan oldukça olumsuz etkileneceğini düşünmektedir.[220]

Belediyeler ve UWV'nin etkin işbirliği ve koordinasyonuyla, işsizlik oranları azalmakta, görev paylaşımı ile daha çok kişi işgücü piyasasına kazandırılmaktadır.

Hollanda'da sosyal güvenlik, "Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığı" tarafından yürütülmektedir. Bakan ve Devlet Sekreteri işgücü piyasası politikası, göç ve işçilerin serbest dolaşımı, yardımlar ve yeniden entegrasyon, gelir politikası, yaşam-çalışma dengesi, çalışma koşullarına ilişin politikalar ve denetimden sorumludur. Ulusal otoriteler, diğer sorumluluklarının yanında genel yardım seviyeleri, ulusal entegrasyon politikalarının uygulanması ve yürütülmesinden sorumludur. Sosyal destek alanında sorumlu olan kuruluşlar: Sağlık, Refah ve Spor Bakanlığı, Ev, Şehir Planlama ve Çevre

---

219 Netherlands, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,**s.13.
220 Netherlands, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,**s.13.

bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri ve Kraliyet İlişkileri Bakanlığı.[221]

Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığı, çeşitli ortaklar ve paydaşlarla işbirliği yapmaktadır. Bunlar arasında belediyeler, işveren örgütleri ve sendikalar, Hollanda sosyal ve ekonomik konseyi gibi danışmanlık kuruluşları, UVW gibi icracı organlar yer almaktadır. Politikaların bir kısmı belediyeler, Sosyal Sigorta Bankası, Sosyal Güvenlik Ajansı, UVW gibi kurumlar tarafından icra edilmektedir. Kapsayıcı işgücü piyasası ve sosyal refah ile ilgili diğer organizasyonlar ise mesleki sağlık ve sağlık hizmetleri, yeniden entegrasyon hizmetleri ve Uluslararası Yolsuzluk Bilgi Bürosu'dur. Sosyal refah faydalanıcıları yerel ve ulusal müşteri konseyleri tarafından temsil edilmektedir. Ulusal Müşteri Konseyi ise, yeni çalışma ve gelir politikası geliştirilmesinde Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığı'nın sorumluluğundadır. Ulusal Müşteri Konseyi, ulusal müşteri çıkar gruplarının ve belediye müşteri konseylerinin temsilcisi durumundadır. [222]

Genel olarak Hollanda'da politika koordinasyonu temel ortaklar ve paydaşların politika yapma sürecine dâhil olmaları nedeniyle etkin bir şekilde işlemektedir.

2.5 FRANSA

Fransa gerek Batı Avrupa'da, gerekse Avrupa Birliği içerisinde en büyük alana sahip ülkedir. Coğrafi konumu itibariyle, Avrupa Birliğinin merkezinde yer almakta olup, Birliğin diğer ülkelerinde bulunan önemli ticaret ve sanayi noktalarına ulaşımda kavşak niteliğinde kilit bir konumdadır. Cumhurbaşkanı 5 yıl süre ile seçilir, Fransız Parlamentosu Fransa'nın ana yasama organıdır. Milletvekilleri 5 yıl süre ile halkoyu ile seçilir. Senatörler ise Parlamento tarafından 9 yıllığına seçilmektedir.2013 yılında ülkenin nüfusu 63,7 milyona ulaşmıştır.[223]

---

221 Netherlands, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,**s.14.
222 Netherlands, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.14.
223 Civaner, Emine Çiğdem; **"Fransa Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara, Mayıs, 2013, s.4-5.

Tablo 5: İstihdam- İşgücü İstatistikleri, Fransa

	2011a	2012b	2013b
İşgücü (milyon)	29,5	29,7	29,7
İşgücü (% değişim)	0,3	0,5	0,3
Çalışan kişi (milyon)	26,9	26,8	26,7
Çalışan kişi (% değişim)	0,5	-0,3	-0,3
İşsiz kişi (milyon)	2,6	3,0 c	3
İşsizlik oranı (%, yıl sonu)	9,2	10	10,5

Kaynak: Çiğdem Emine Civaner; Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları;" Fransa Ülke Raporu", Ankara, Mayıs, 2013, s.5. (Economic Intelligence Unit (EIU), 1 Eylül 2012, a: Gerçekleşen, b EIU Tahmini, c Fransa İş Kurumu Eylül 2012 Gerçekleşme)

2.5.1 Sosyal İçerme Yaklaşımı ve Hassas Gruplara Yönelik Uygulanan Politikalar

1980-2000 döneminde yaygın bir şekilde kullanılan içerme kavramı, 2000'li yıllardan sonra yapılan reformlar sonucunda kullanımdan kaldırılmıştır. Ancak, sonrasında hayat geçirilen kanunlar ve hükümet tedbirlerinde ilgili kavrama atıf yapıldığı görülmektedir. Bu yaklaşımda, öne çıkan kavramın "ana akımlaştırma (main streaming)" olduğu görülmektedir. Bu gelişmenin çeşitli örnekleri bulunmaktadır[224]:

- Ocak 2002 yılında hayata geçen kanun ile zorluk içinde bulunan yaşlılar, çocuklar, engelliler ve genç insanlara hizmet verebilmek adına 35 bin kuruluş açılmıştır. Bu kanun ile, özel ilgi gerektiren kişilere yardımlar verilmekte ve ademi merkeziyetçi hizmet sunumuna ilişkin değişiklikler vurgulanmaktadır.
- 2005 yılında çıkarılan engellilik kanunu ile engellilerin topluma ve işyerlerine daha fazla entegre olabilmeleri amaçlanmaktadır.
- Kuzey Amerika uygulamalarından esinlenerek evsiz insanların sorunlarının çözülmesine yönelik "öncelikle ev sağlama (logementd'abord)" projesi hayata geçirilmiştir.
- Gönüllülük temelinde genç insanlar için topluluk hizmetleri hayata geçirilmiştir.

[224] EU Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion", **A Study of National Policies: France European Commission**, 2013, s.12.

Her ne kadar tutarlı ve bütünleşik bir sosyal aktif içerme stratejisini oluşturmasa da, Fransız hükümetleri tarafından hayata geçirilen tedbirlerde farklı içerme yaklaşımlarının hayata geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir.[225]

- 2001 yılında hayata geçirilen uygulamayla, kazanılmış gelir vergisi kredisi gibi, düşük gelirli çalışanlara ödeme yapılmaktadır. Yapılan bu tür ödemelerle ve düşük gelir vergisi ile kişiler desteklenerek, düşük ücretli işleri kabul etmeleri amaçlanmaktadır. 2011 yılında 6,7 milyon hane halkı senelik ortalama 450 Avroya çıkabilen bu yardımlardan faydalanmışlardır. 2012 yılında bu yardımdan faydalanabilmek için bireylerin vergilendirilebilir gelirlerinin 16 bin 251 Avroyu, çiftlerin ise yıllık gelirlerinin 32 bin 498 Avroyu geçmemesi gerekmektedir. 2012 yılında bu yardımın toplam maliyetinin 2,5 milyar Avro tutacağı tahmin edilmektedir.
- Bir başka yardım türü de, son on yılda beş yıl çalışmış olan iş arayanlara verilmektedir. Bu kişiler çalışabilir durumda ve aktif bir şekilde iş arıyor durumunda olmak zorundadırlar. Toplam oran günlük 15,63 Avro olup, aylık ise 468,90 Avroya tekabül etmektedir ve yaklaşık olarak 350 bin kişiye ödeme yapılmaktadır. Bunun gibi birçok yardım türüne rastlamak mümkündür.

İkinci kısım aktif içerme tedbiri ise, daha kapsayıcı işgücü piyasasının oluşturulmasını amaçlamaktadır. Fransa'da uygulanan iki strateji oldukça farklılık arz etmektedir. Birinci uygulama sosyal güvenlik katkılarında yapılan indirimler veya muafiyetlerle sağlanan çalışma maliyetlerinin düşürülmesidir. İkinci uygulama ise, sosyal ekonomi sektörü kanalıyla zorluk içerisinde bulunan insanların işgücü piyasasına entegre edilmesini sağlamaya yönelik teşvik mekanizmasıdır.[226]

Birinci uygulama olarak karşımıza çıkan "düşük ücret alanların sosyal güvenlik ödemelerinden muaf tutulması yaklaşımı" ilk olarak 1993 yılında hayata geçirilmiştir. Bu yardımın temel amacı, düşük ücret seviyesinde işe alınanların istihdamının teşvik edilebilmesi amacıyla bordro ücretlerinin düşürülmesidir. Yıllar boyunca, bu uygulama Fransız istihdam politikasının temel araçlarından biri haline gelmiştir. Bu muafiyetler asgari ücretin 1,6 katının altında ücret alan kişiler için uygulanmaktadır. Bu muafiyetler

---

[225] France, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,**s.12.
[226] France, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,**s.13.

yıllar boyunca artırılmaya devam edilmiştir. Bu yardımın etkileri üzerinde yapılan çalışmalar neticesinde 800 bin işin yaratıldığı veya korunduğu gözlemlenmiş olup, toplam maliyetinin 2012 yılı için 30 milyar Avro olduğu tahmin edilmektedir. Bu uygulama sosyal güvenlik fonları üzerinde olumsuz bir etki yaratmamış olup, bu yardımlardan kaynaklanan gelir azalması diğer vergilerle telafi edilmiştir. Yine de, bu yardımların düşük ücretlerin ve daha düşük seviyeli işlerin devamına sebep olduğu hususu yardımların eleştirilen tarafları arasında yer almaktadır.[227]

İkinci uygulama olan "sosyal ekonomi", iş bulmakta güçlük çeken çalışanların içerilmesine ilişkin bir uygulamadır. Bu uygulama ile genç ve yaşlı çalışanların işgücü piyasasına entegrasyonuna ilişkin yardım kurumları ve iş kooperatiflerinin sayısında artışlar yaşanmıştır. Mevcut durumda, bu sektör gayri safi yurtiçi hâsılanın yaklaşık yüzde yedi, sekizini oluşturmakta olup, aynı zamanda ücretli çalışanların yaklaşık yüzde onunu oluşturmaktadır. Bu sektörde çalışan kadınların yüzdesi özel sektörde çalışan kadınların oranından daha yüksektir. Bu sektör içerisinde ağırlıklı olarak hassas gruplar yer almakta ve kısa dönemli sözleşmelerle çalışmaktadırlar. Sosyal ekonomiyle yakın bir ilişki içerisinde, "Work Fare" sektör diye adlandırılan 5 bin organizasyon, içerme atölyeleri, sosyal entegrasyon işletmeleri, geçici çalışma sosyal entegrasyon işletmeleri ve topluluk hizmetleri adı altında hizmet sunmaktadır. Her yıl yaklaşık 250 bin çalışan 70 bin tam zamanlı çalışana denk gelecek şekilde, yardımlı sözleşmeler diye adlandırılan uygulamalar çerçevesinde istihdam edilmektedir.[228]

Fransa'da Ulusal İstihdam Ajansı ve İşsizlik Ajansının birleştirilmesi ile iş arayan başvurularının sadeleştirilmesi, yardımların daha hızlı ödenmesi ve iş bulma konusunda iş arayanların daha yakından izlenmesini amaçlanmaktadır.[229]

Yoksullukla mücadele alanında en önemli adım Aralık 2008 tarihinde "düşük ücret alanların sosyal güvenlik ödemelerinden muaf tutulması" uygulamasının yerini "sosyal ekonomi" uygulaması yani, "iş bulmakta güçlük çeken çalışanların içerilmesi" yaklaşımı almıştır. Bu yaklaşım özü itibariyle diğerine göre daha istihdam odaklı bir yaklaşımdır. [230]

---

[227] France, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.13.
[228] France, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.13.
[229] France, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.15.
[230] France, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.14.

Güvenceli esneklik kavramı kapsamında, işgücü piyasasının organizasyonunu değiştirmeye yönelik reformlar hayata geçirilmiştir. 25 Haziran 2008 yılında hayata geçen kanun ile uzlaşmayla iş sözleşmesinin hayata geçirilmesi imkânı getirilmiştir. Bu kanun deneme sürelerinin uzatılması ve işten çıkarma tazminatlarının artırılmasını da kapsama almaktadır.[231]

4 Ağustos 2008 tarihinde çıkarılan kanunla iş bulmakta sorun yaşamayan ve kendi işlerinin patronu olmak isteyen kişilere destek sunulmaktadır. Bu uygulama, düşük sosyal güvenlik prim ödemeleri ve aynı zamanda KDV muafiyeti getirmesi nedeniyle çok tutulan bir uygulama haline gelmiştir. Yaklaşık olarak bir milyon kişi bu statü altında tanımlanmıştır.[232]

Bu programlar dışında, hükümetler yıllar boyunca çıraklık uygulamasını geliştirebilmek amacıyla çabalamışlardır. Çıraklık sistemi 1920'li yıllarda uygulanmaya başlanmış fakat Fransa'da 16 Temmuz 1971 yılında çıkarılan yasa ile yasal hale gelmiştir. 18 Ocak 2005 tarihinde çıkarılan sosyal programlama ve 31 Mart 2006 tarihinde çıkarılan eşit fırsatlar yasası bu uygulamayı teşvik etmiştir. Başlangıcından itibaren çırak sayısı artmış ve 1974 yılında 160 binlerde olan çırak sayısı iki binli yılların sonunda 300 binlere ulaşmıştır. Yapılan değerlendirmeler göstermektedir ki, çıraklık uygulamasına katılan gençler işgücü piyasasında daha kolay ve nispeten daha yüksek maaşlarla iş bulabilmektedirler.[233]

Bunların dışında hükümet tarafından sosyal dışlanmanın engellenmesine yönelik yürütülen bazı uygulamalar şunlardır:[234]

- Zor durumda olan ailelerin çocuklarını eğitime yönlendirmek amacıyla merkezler kurulmuş olup 220 evlilik danışmanı ve aile danışmanlığı kurumları bu program kapsamında finansal destek sunmaktadır.
- "Engellilik ve Bağlılık" programı ile sosyal yaşamın bütün yönlerine katılım sağlanabilmesi amacıyla destek sunulmaktadır. Engelli yardımı alan insanların istihdama katılabilmesi ve özel tasarlanmış güvenli işyerlerinin oluşturulabilmesi amacıyla da destekler sunulmaktadır. Aynı zamanda

---

231 France, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,**s.15.
232 France, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.15.
233 France, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.15.
234 France, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.15-17.

engellilere hizmet sunan departmanların finansmanı da bu program kapsamında gerçekleştirilmektedir.

- İşe erişim ve geri dönüş programı işsizliğin azaltılmasını ve işgücü piyasasından uzun süreli dışlanmayı engellemeyi amaçlamaktadır. Bu program kapsamında yürütülen temel faaliyetler istihdam kurumunun etkinliğinin arttırılmasını amaçlamaktadır. Bu program aynı zamanda yerel istihdam ajansları ve sosyal entegrasyon kurumları gibi uzmanlaşmış kurumları desteklemeyi amaçlamaktadır. Gençlere yönelik olarak uygulanan bir program kapsamında, her yıl 160 bin genci kapsayan bir hedef kitleye hizmet sunulmaktadır. Bu program, rehberlik hizmetlerinin yanı sıra, iş ya da iş deneyimi kapsamında destek verilmeyen gençlere günlük 15 Avro maddi yardım vermektedir. 2012 yılı için 390 bin desteklenmiş sözleşme imzalanması öngörülmüş ve bu sözleşmelerin 225 bininin hizmet sektöründe olması amaçlanmıştır.
- Ekonomik değişime adaptasyon ve istihdam yaratılması programı, işveren eğitim programları ile endüstrileşmemiş bölgelerde güvenceli istihdam sağlanarak iş kayıplarının etkisinin azaltılmasını amaçlamaktadır. Bu program aynı zamanda okur yazar olmayanların eğitilmesinden tutun, iş becerilerinin geliştirilmesine kadar geniş bir alanda yürütülen faaliyetlerin desteklenmesini amaçlamaktadır.
- "Gençler ve Topluluklar Programı" genç insanlar için boş zaman faaliyetlerinin desteklenmesini amaçlamaktadır. Yardım kuruluşları arasındaki bağın artırılması ile genç deneyim fonunun finansmanı ve hassas gruplara hizmet sunacak 15 ila 20 bin gencin gönüllük temelinde faaliyetlere katılmaları teşvik edilmektedir.

2.5.2 Kapsayıcı İşgücü Piyasaları ve İstihdam Hizmetleri

2.5.2.1 Genç İstihdamı

Fransa'da işgücü piyasasında yaşanan değişime ilişkin yapılan güncel araştırmalarda kriz dönemlerinde zorluk içinde bulunanların durumlarının daha da kötüye gittiği görülmektedir. Aynı zamanda, kriz dönemlerinde yüksek gelir elde edenlerin gelirlerinin daha da artarak eşitsizliğin arttığı da gözlemlenmiştir.

Bu bağlamda, işsizliğin önlenmesi ve çalışma hayatına geri dönmeyi sağlamaya yönelik araçlardan olan ve iki binli yıllarda terk edilmeye başlanan kısa zamanlı çalışma, 2008'in dördüncü çeyreğinden itibaren belirgin bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Yine de, diğer Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında sınırlı bir uygulaması olduğu görünmektedir. 18 Ocak 2012 tarihinde gerçekleştirilen sosyal zirvede ek kaynaklar ve önceden izin alma şartının kaldırılarak kısa zamanlı çalışmanın artırılmasına karar verilmiştir. OECD tarafından yapılan tahminlerde 2008-2009 döneminde Almanya'da 200 bin iş korunmuş iken, bu sayının Fransa'da 15 bin ile 18 bin arasında olduğu gözlemlenmiştir.[235]

Genç insanların istihdama erişimini sağlamaya yönelik yerel ajanslar tarafından 2005 yılında bir program hayata geçirilmiştir. 2010 yılında 213 bin genç insan bu sözleşmeyi imzalamış ve bu sayı 2009 yılından %13 fazla bir rakama tekabül etmektedir. Kalıcı veya kısa zamanlı işe girmek ya da eğitim almak için programları bırakanların sayısı %48'e tekabül etmektedir. 2009 ve 2010 yıllarında kalıcı istihdam için programı bırakanların sayısı %28 iken, 2008 yılı için bu rakam %37, 2007 yılı için ise %40 civarındadır.[236]

Genç insanlar için işgücü piyasasının dışlayıcı olduğu ve 15-24 yaş aralığındaki gençlerin işsizlik oranlarının düzenli bir şekilde arttığı gözlemlenmiştir. Krizin daha da derinleşmesi nedeniyle 2009 yılında iki farklı yaklaşımı içeren 1,3 milyar Avroluk bir başka program hayata geçirilmiştir. Birinci yaklaşım çıraklık sisteminin geliştirilmesine yönelik olup, ondan fazla çalışanı olan işyerlerinin çırak alması durumunda bir yıl boyunca sosyal güvenlik primlerinin alınmaması şeklindedir, diğer bir uygulama ise elliden az çalışanı olan işletmelere 1800 Avroluk bir bonus verilmesidir. Diğer bir uygulama ise 30 bin olarak öngörülen 2005 yılında hayata geçirilen programa 50 bin yeni sözleşmenin eklenmesidir. Aynı zamanda iş deneyimi kapsamında bir işsizi işe alan işletmeye 3 bin Avroluk bonus verilmesi amaçlanmıştır.[237]

2.5.2.2 Engelli İstihdamı

Fransa 1987 tarihinde çıkarılan kanuna göre engelli istihdamına yönelik olarak kota rejimi yöntemini uygulamaktadır. Kota rejimi yöntemine göre, gerek özel sektörde

---

235 France, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,** s.20-21.
236 France, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,** s.21.
237 France, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.**, s.20-21.

gerekse kamuda en az yirmi işçi çalıştıran işveren, %6 oranında engelli işçi çalıştırmak zorundadır. Almanya örneğinde de yer aldığı üzere Fransa'da da kota rejimi yöntemi uygulanırken, bazı engel türleri birden fazla kişi olarak kabul edilerek kota hesaplanmaktadır. Ancak; bir engelli vatandaşın kota kapsamına alınabilmesi için fiziksel veya zihinsel yetenek eksikliği veya yetersizliği nedeniyle normal istihdam süreci içinde iş bulma imkânının çok düşük olması ya da hiç olmaması gerekmektedir. Bunun yanında engelli vatandaşın özür durumu "Mesleki Rehberlik ve İşe Yeniden Alıştırma Teknik Komitesi" tarafınca da tescil edilmesi şarttır. Bahse konu olan komite, çalışma durumuna yönelik özürlülüğü ölçmekte özürlülük durumuna göre engelli kişileri A, B veya C kategorilerine ayırarak bu kişilerin engelini tanımlamakta ve engelli kişiyi kategoriye göre sicile kaydetmektedir. Engelli vatandaşın sicil kaydı olmadıkça istihdamla ilgili hiçbir haktan faydalanamamaktadır. Sicil kaydı sonrasında engelliye, komite tarafından rehberlik hizmeti ya da gerekli görülen eğitimler verilmektedir. Engelli kişi bu hizmetler sonrasında bir işyerinde istihdam edilmekte veya korumalı bir işe yerleştirilmektedir.[238]

Fransa hukuku, işverenlere yönelik olarak bazı teşvikler getirmiştir. Buna göre, engellinin mesleki eğitime yönlendirilmesi durumunda ya da korumalı işyerlerinin açılması durumunda, işverenlerin yükümlülükleri azalmaktadır yani uygulaması gereken kota rejimi esnetilebilmektedir. Diğer yandan, engelli çalıştırma yükümlülüğünü ihlal eden işveren her bir boş kota için kota katkısının %25'i oranında ödeme yapmak durumundadır.[239]

Fransa'da kota rejimi uygulamasının yanında çıraklık eğitimi kapsamında engellilere yönelik özel ve kamuya ait kuruluşlarda mesleki eğitimler verilmekte, eğitime katılan kişilere maddi destek sağlanmaktadır.[240]

2.5.3 İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı

İş arayanların aktif içerilmesi için birinci öncelik, işsizlerin işe dönüşlerinin sağlanması olmalıdır. İstihdam hizmetleri ve işsizlik yardımı sunan kurumun birleştirilmesi de aslında tam da bunu amaçlamaktadır. İşsizler için eğitim verilmesi de geliştirilmesi gereken alanlardan biridir. 40 binden fazla kurs olmakla beraber, genelde

---

238 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,**s.57.
239 Çiftçi; **a.g.m.,**39.
240 Çiftçi; **a.g.m.,**39.

bu kurslar kısa sürelidir. Profesyonel gelişim eğitimlerine gayri safi yurtiçi hâsılanın %1,5'ine tekabül eden 30 milyar Avro harcanmakta fakat en düşük eğitim seviyesine sahip olanlar bu programlardan en az yararlanan kişiler olmaktadır. Bu eğitim programı eğitim sisteminin eşitsizliklerini daha da arttırmaktadır. Sisteme en fazla kaynak aktaran küçük firmalarken, eğitimlerden en fazla yararlananlar büyük firmalar olmaktadır. Ev ve konaklama hizmetlerine erişim, hassas grupların erişim konusunda sıkıntı yaşadığı en büyük alanlardan birini oluşturmaktadır. Bir yanda masraflar artmakta, diğer yanda daha az sayıda ev yapıldığı için ev problemi büyük boyutlara çıkmaktadır. Yeni alınan tedbirlerle bu sıkıntılar azaltılmaya çalışılmaktadır.[241]

Fransa'da işsizlik sigortası 1976 yılında zorunlu hale getirilmiştir.1972 yılında 60 yaş ve üzeri işsizleri, 1974 yılında ise tarım çalışanları işsizlik sigortası kapsamına alınmıştır. 1984 yılında ise ikili bir sisteme geçilmiştir, başka bir deyişle işçi ve işverenin finansmana zorunlu katılmalarını sağlayan sosyal sigorta ve sosyal yardım sistemine geçilmiştir. Buna göre, 60 yaşının altında iken son 22 ay içerisinde en az altı ay süre ile ücretli bir işte çalışmış, iş bulma kurumuna kayıtlı, çalışmaya yetenekli ve hazır, uygun iş tekliflerini reddetmemiş kişiler işsizlik sigortasından yararlanabilmektedir. İşsizlik ödeneğinin miktarı ise, önceki 12 aylık ortalama günlük gelirinin %57,4'ü ile %75'i arasında değişmektedir. Sigortalı, son 22 ay içerisinde en az 6 aylık, son 23 ay içerisinde 12 aylık, son 26 ay içerisinde 16 aylık pirim ödemiş ise, 7 ay süre ile işsizlik ödeneğinden faydalanmaktadır. 50 yaş ve üzerinde olan işsizler ise eğer, son 36 ay içerisinde en az 27 aylık prim ödemiş ise 36 ay süre ile işsizlik ödeneğinden yararlanmaktadır.[242]

Fransa'da işsizlik yardımları, işsizlik yardım kuruluşları tarafından Yardım Programı kapsamında sağlanmaktadır. Bu yardım, işsiz olup işsizlik sigortası yardımlarından yararlanamayan, ya da yararlanma süresini doldurmuş olan kişilere ve muhtaç durumda olanlara verilmektedir. Buradaki asıl amaç işsizlik sonucu ortaya çıkabilecek mağduriyetlerin giderilmesidir.[243]

---

241 France, EU Active Inclusion Report; **a.g.m.,** s.22.

242 Korkmaz, Adem- Gülsüm Korkut- Mustafa Öztürk; **"İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı",** İstihdamda 3İ Dergisi, İŞKUR Yayını, Sayı 6, Temmuz-Eylül 2012, s.57.

243 Korkmaz-Korkut- Öztürk; **a.g.m.,** s.57.

Görüldüğü üzere, işsizlik sigortasının finansmanı, işsiz kalan sigortalının çalışırken ödediği primlerden sağlanmakta, işsizlik yardımının finansmanı ise devlet tarafından karşılanmaktadır.

2.5.4 İşbirliği ve Koordinasyon

Fransa'da "düşük ücret alanların sosyal güvenlik ödemelerinden muaf tutulması" yaklaşımının hayata geçirilmesinin ardından entegrasyon ile ilgili destek program üzerine bakanlıklar arasında görevlendirme süreci başlatılmıştır. Bu görevlendirmenin amacı, faydalanıcılarının sadece kamu istihdam kurumları tarafından değil aynı zamanda iskân, eğitim, sağlık ve sosyal politikalardan sorumlu bakanlıklar tarafından da desteklenmesini sağlamaktır. [244]

Paydaşların aktif katılımı ile dışlanma ve yoksulluk içinde bulunan kişiler işgücü piyasalarına yakınlaşacaklardır. Yerel ve ulusal politikacılar ile işçi ve işveren kuruluşlarının iş bulma konusunda sıkıntı yaşayanlara yardım edilmesi konusunda aralarında işbirliğine gidilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle Parlamento üyelerinin ve yerel yöneticilerin katılımları önemli ölçüde artmıştır. Dışlanmayla mücadele edilmesi amacıyla kurulan konsey 8 politikacıdan oluşmakta, başkanlığını belediye başkanı yapmakta, 6 üye ise, başkanlar kurulu, genel ve yerel konseyler tarafından atanmaktadır. İkinci bir gelişme de, 2009 yılından itibaren her yıl Parlamentoya yoksulluğu azaltma hedefine ilişkin bir rapor hazırlanmaktadır.[245]

2.6 FİNLANDİYA

Finlandiya, parlamenter demokrasi ile yönetilen bir Cumhuriyettir. Finlandiya'nın nüfusu, 2011 yılı itibariyle 5.401.267 kişidir. Kadın ve erkek nüfus neredeyse birbirine eşittir. İşsizlik oranlarının, 2012 yılında ekonomik yavaşlamanın etkisiyle bozulacağı öngörülmüştür. Sanayi sektöründeki istihdamın yerini, hizmetler sektöründeki istihdamın almasıyla işgücü piyasalarındaki durum 2013 yılı itibariyle düzeleceği düşünülmektedir. Çalışma çağındaki nüfus, 2012 ve 2013 yıllarında yavaşça azalarak işgücü arzını düşürecektir. Çalışanların yarı zamanlı emekliliğe girebilme yaşının arttırılması, emeklilik yaşını arttıracak ve azalan işgücü arzının yarattığı

---

244 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.106.
245 France, EU Active Inclusion Report;**a.g.m.,**s.18.

olumsuz etkiler giderilecektir. Hükümet, 2015 yılı itibariyle, istihdamda %72, işsizlikte de %5 hedefine bağlı kalmaktadır.[246]

Finlandiya'da sosyal dışlanma ve aktif içerme konusu son yıllarda yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Fin toplumunun en temel sorun alanlarından olan gençlere ilişkin kaygılar sürmektedir. Gençlerde, dışlanmanın en temel göstergelerinden biri; erken okuldan ayrılmalardır. Her ne kadar hükümet kararlı hedefler belirlemiş ve sorunları aşabilmek için birçok adım atmış olsa da, hala birçok sorun bulunmaktadır. Tartışılan temel konulardan biri sosyal dışlanmış kişilerin nasıl tanımlanacağına ilişkindir. Bazı arka plan bilgileri aşağıda verilmiştir:[247]

Şekil 2: Dışlanmış Genç Nüfusa Ait İstatistikler: Finlandiya

15-29 yaş arasındakiler:
Toplam nüfus:1.005.927 kişi
Sosyal dışlanmışlar: 51.341 kişi(%5)
Sosyal dışlanan gruplardan;
İşsiz:32 511
Diğer 32.511
Erkek %64(32.871 kişi)
Kadın %36 (18.470 kişi)
Fin kökenliler %67
Fin dışındaki kişiler %23(11.850 kişi)

Kaynak: EU Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion", A Study of National Policies,: Finland, European Commission, 2013,s.17.

2.6.1 Kapsayıcı İşgücü Piyasaları

Ekonomik kriz nedeniyle 2008 yılında %16,5 olan genç işsizlik oranı 2010 yılında %21,4'e çıkmıştır. Genel işsizlik oranı 2011 ile 2012 arasında çok fazla değişmemiş ve Mayıs 2012 tarihi itibariyle %8'ler seviyesinde seyretmiştir.[248]

---

246 Tuğrul, Nejla; **"Finlandiya Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara, Mayıs,2013, s.3-4.

247 EU Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion", **A Study of National Policies: Finland European Commission**, 2013, s.16-17.

248 Finland, EU Active Inclusion Report ; **a.g.m.,** s.19.

Hassas genç işsizlerin (18-29 yaş aralığında) sorunlarının giderilebilmesi amacıyla Fin Hükümeti 2013 yılından itibaren hayata geçirmek üzere gençler için sosyal garanti programını hayata geçirmiştir. 25 yaşın altındaki bütün gençler veya üniversiteden yeni mezun olmuş kişilere, işsiz kaldıktan sonraki üç ay içerisinde iş teklif edilecek, işbaşı eğitime yönlendirilecek, çalıştaylara katılması sağlanacak ya da rehabilitasyon programlarına yönlendirilecektir. Temel amaçlar arasında, temel eğitimi tamamlayan her çocuk için ortaokul eğitimi sunulması, mesleki eğitim, çıraklık eğitimi, çalıştay veya rehabilitasyona yönlendirilmesi yer almaktadır. Problemler, erken aşama danışmanlık hizmeti veya personel desteği sunularak aşılmaya çalışılacaktır. Bu şekilde, genç insanlar arasında sosyal dışlanma ve buna bağlı olarak ortaya çıkan bazı sosyal sorunlar ve sağlık problemlerinin artması önlenmiş olacaktır. Temel geçiş aşamalarından olan; temel eğitimin tamamlanması, orta öğrenimden erken ayrılınması ve istihdama ilk defa katılıyor olmak, kriterlerlerine özel önem verilecektir.[249]

Stratejik seviyede beşeri sermayeye ve hayat boyu öğrenime yatırım, mevcut hükümetin öncelikleri arasında yer almaktadır.[250]

Atölye temelli korumalı istihdam ve eğitim için ilave fonlar oluşturulmuştur. Bu çabalar sosyal dışlanmayla mücadele konusunda önemli olmakla beraber, bu tip istihdam ve sosyal ekonominin değerlendirmeleri olumlu sonuçlar vermemiştir. Yine de üzerinde geniş mutabakat sağlanan hususlardan biri, bu tür programların etkilerinin sadece istihdam açısından değil, diğer kalitatif sonuçlarının olduğu şeklindedir.[251]

2.6.2 Gelir Desteği

Bütün nüfus grupların aktif işgücüne dâhil edilebilmesi amacıyla, daha fazla teşvik hayata geçirilmiştir. Hükümet programlarında ve diğer tedbirlerde belirtildiği üzere, aynı zamanda Sosyal İşler ve Sağlık Bakanlığının strateji belgesinde; vergiler, sosyal güvenlik katkıları, sosyal yardımlar, gelir transferleri ve hizmetler ücretli istihdamı teşvik edecek tutarlı bir çerçeve oluşturmalı ve çalışanların sağlıklı bir şekilde emekli olmalarını sağlamalıdır. Teşvik temelli sosyal koruma sistemleri, insanların kendi refahlarını teşvik etmeyi destekleyen sistemlerdir. Temel bir gelir seviyesi herkese sağlanmalıdır. Bu çerçevede, gelir desteği sistemi gözden geçirilmekte olup,

---

249 Finland, EU Active Inclusion Report ; **a.g.m.,** s.19-20.
250 Finland, EU Active Inclusion Report ; **a.g.m.,** s.20.
251 Finland, EU Active Inclusion Report ; **a.g.m.,** s.20.

aşağıdaki araçlar da sırasıyla değerlendirilecektir: İşsizlik yardımı (2012), ev yardımı (2012), öğrenci yardımı (2014), gelir desteği (2014).[252]

Gelir desteğinin bir türü olarak nitelendirilebilecek işsizlik sigortasının, genel kurgulanma dinamiğine bakıldığında zorunlu katılımın öngörüldüğü devlet tarafından kurulmuş bir yapı öne çıkmaktadır. Ancak refah rejimleri sosyal demokrat nitelik taşıyan Finlandiya'da, işsizlik sigortası zorunlu değildir. Gönüllü katılım prensibi ile işleyen bir işsizlik sigortası uygulaması söz konusudur. Ana amaç işsizlik süresince bireyin gelirinin önemli ölçüde korunabilmesi olup bundan dolayı da ödenek miktarları yüksektir. Eğer, işsiz kişi iş sözleşmesini kendisi feshetmişse belirli bir bekleme süresi sonrasında işsizlik ödeneğine hak kazanabilmektedir. İşsizlik yardımı ise, herhangi bir şarta bağlanmamıştır.[253]

2.6.3 İşbirliği ve Koordinasyon

Finlandiya'da kurumlar arası işbirliğinin etkinleştirilmesine yönelik olarak bir mevzuat değişikliğine gidilmiştir. 2001 yılında yürürlüğe giren İyileştirici Çalışma Kanunu, iş bulması zor olan kişiler adına, ilgili kurum/kuruluşlarca erken müdahalede bulunulmasını sağlamayı, belediyeler ile işgücü yetkilileri arasındaki işbirliğini güçlendirmeyi özellikle belediyelere ait sorumlulukların arttırılmasını amaçlamaktadır.[254]

Bu kanun, işgücü ve sosyal yardımlaşma mercilerinin işsiz danışan ile birlikte etkinleştirme eylem planı hazırlamayı zorunlu tutmaktadır. Bu eylem planı, öncelikleri istihdam kurumu tarafından sağlanan etkinleştirme önlemlerini kapsamaktadır. Son çare olarak da sosyal yardımlaşma mercileri devreye girmektedir. Eylem planı istihdam, istihdam edilebilirlik ve yaşam yönetimini teşvik etmek amacıyla etkinleştirme önlemleriyle sosyal hizmetleri ve sağlık hizmetlerini koordine etmeyi amaçlamıştır; bu da bütünsel bir yaklaşımdır. Bu kanunla ilk defa etkinleştirme önlemleri, belediyelerin kanuni bir sorumluluğu haline gelmiştir.[255]

---

252 Finland EU Active Inclusion Report ; **a.g.m.,** s. 16.

253 Bülbül, Okan Güray- Volkan, Işık; " Dünya'da İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları", **İstihdamda 3İ Dergisi**, İŞKUR Yayını, Sayı 6, Temmuz-Eylül 2012, s.64-65.

254 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.106.

255 Cindoğlu-Arnould; **a.g.e.,** s.106.

2.7 SEÇİLMİŞ ÜLKE ANALİZLERİ

Bu bölümde, iyi ülke örnekleri başlığı altında farklı AB ülkelerinin sosyal dışlanma ile mücadelede uyguladığı istihdam politikalarına yer verilmiştir.

İlk olarak Almanya örneği kapsamlı olarak incelenmiştir. Almanya'da iş ve işçi bulma hizmetleri merkezi düzeyde Federal İş Ajansı (BA) tarafından ve yerelde İş Acentaları ile belediyeler tarafından yürütülmektedir. Özel alanda ise özel istihdam büroları ve buna benzer kuruluşlar tarafından yürütülmektedir. BA'da yaklaşık 100 bin kişi çalışmaktadır. Federal iş ajansı işgücü piyasasının en büyük kuruluşudur. Bayern eyaletindeki Nürnberg şehrinde genel merkezi bulunmaktadır. 10 tane bölge müdürlüğü 176 tane iş acentesi ve 600 tane hizmet merkezi bulunmaktadır. Ayrıca işgücü piyasası araştırma merkezleri vardır. Bunun yanında kariyer rehberliği hizmetleri iş ve meslek danışmanları tarafından yürütülmektedir. [256]

Almanya'da uzun süreli işsizliğe bir çözüm önerisi olarak aktif içerme politikaları ön planda bulunmaktadır. Bu kapsamda, aktif işgücü piyasası politika araçlarının ve kamu istihdam hizmetlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak çeşitli işgücü piyasası reformları hayata geçirilmiştir. Bunun yanında, Sosyal Yasa Kitabı II ile getirilen iş arayanlar için temel güvence adı altında işsiz vatandaşlara verilen gelir desteği bir sosyal koruma mekanizması olarak uygulamaya geçmiştir. Bu kapsamda sosyal koruma sistemlerine sosyal güvenlik başlığı altında ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Tüm bu işgücü piyasası reformları, aktif içerme politikalarında temel yaklaşım haline gelmiştir. Bunun yanında güçlü işbirliği ve koordinasyonun önemi vurgulanmıştır. Özel ilgi gerektiren gruplardan biri olan engellili vatandaşların işgücü piyasalarına entegrasyonlarını arttırmaya yönelik olarak uygulanan politikalara değinilmiştir. Bu politikalardan en göze çarpan uygulama Engelli Çalışma Atölyeleri'dir. Almanya örneğinde ön planda tutulan konulardan bir tanesi de kariyer rehberliği hizmetleridir. Kamu istihdam kurumlarında profil çıkarma ve vaka yönetimi yaklaşımı danışmanlık hizmetlerinin temelini oluşturmaktadır.

Belçika örneğinde, profil oluşturma yöntemine değinilmiş olup, buna paralel yürüyen vaka yönetim anlayışı üzerinde durulmuştur. Belçika'da hayat boyu rehberlik

---

256 "İŞKUR Almanya Yurtdışı Staj Raporu".

yaklaşımının temelini danışmanlık hizmetleri oluşturmaktadır. Politikalar işsizliğe bir çözüm önerisi olarak geliştirilmekte olup, yürütülen istihdam stratejisi yoksulluk ve sosyal dışlanma riski taşıyan hassas grupların istihdama girişlerini kolaylaştırmak amacı taşımaktadır.

Üçüncü ülke örneğinde Birleşik Krallık ele alınmıştır. Birleşik Krallık'ta istihdam konusunda temel yaklaşım, istihdam hizmetlerinin kamudan özel sektöre kaydırılarak toplumun refah düzeyini arttırmaktır. İşgücü piyasalarından dışlanma temel sorun olarak görülmekte olup, daha kapsayıcı işgücü piyasaları için önemli tedbir ve politikalar uygulanmaktadır. İngiltere'de istihdam hizmetleri iki şekilde yürütülmektedir. Bunlardan birincisi Jobcenter Plus tarafından verilen hizmetlerdir. İş arayan kişi bir yıl içerisinde iş bulamazsa ikinci istihdam hizmeti olarak Work Programme adlı çalışma programına yönlendirilmekte ve bu kişilerin işgücü piyasalarına entegrasyonları yönünde ciddi destekler sunulmaktadır. İngiltere, engelli istihdamı konusuna da hassasiyetle yaklaşmaktadır. Engelli hakları ve verilen destekler konusunda çeşitli mevzuat düzenlemeleri yapılmaktadır. Bunun yanında Almanya ve Belçika'da da görüldüğü üzere kapsamlı kariyer rehberliği hizmeti verilmektedir. Bu hizmet, kişilerin özel durumlarına göre farklı meslek ve konumdaki kişiler tarafından sunulmaktadır. Sosyal koruma alanında yürütülmekte olan tüm tedbirlerin tek bir çatı altında toplanarak etkinleştirilmesi çalışmaları yürütülmektedir.

Diğer AB ülkelerine kıyasla sosyal içerme alanında görece daha güçlü konumda bulunan Hollanda örneğinde, işgücü piyasalarına katılımın arttırılması, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önüne geçebilmek adına farklı stratejiler geliştirilmektedir. Belediyelerde sunulan hizmetlerin kalitesini yükseltecek politikalar üretilmektedir. Bunun yanında özel ilgi gerektiren grupların tanımlanması ve toplumsal hayata entegrasyonlarının sağlanması adına çeşitli tedbir ve reformlar hayata geçirilmiştir. Hollanda da kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi yer almaktadır. Bunlardan en göze çarpanı iş arayanlara verilen işsizlik yardımı destekleridir. İş arayanlar şayet bir yıldan uzun süredir işsizse iş seçme lüksü bulunmaksızın bulunan her işi yapmak durumundadır; aksi halde işsizlik yardımı kesilmektedir. Yine belirli bir yaşın üzerinde iş arayanlara aktif olarak iş aramaları koşuluyla işsizlik yardımı verilmektedir. Hollanda profil oluşturma konusunda da en fazla deneyime sahip olan ülkelerden bir tanesidir. Geliştirilen "şans ölçer" isimli bir araçla, iş arayan kişilerin işgücü piyasalarına olan

mesafeleri tespit edilmekte ve bu kişiler işsizlik sürelerine göre gruplara ayrılmaktadır. Hassas gruplar arasında yer alan gençlere yönelik olarak da bir eylem planı hayata geçirilmiş olup, genç istihdamı üzerinde olumlu sonuçlar vermiştir. Engelli istihdamında ise kota sisteminden vazgeçilmiş teşvik sistemine geçilmiştir. Tüm bu politikaların başarısında yatan en önemli unsur ise kurum/kuruluşlar arasında güçlü bir işbirliği ve koordinasyonun bulunmasıdır.

Fransa'da içerme kavramının yerini ana akımlaştırma kavramı almıştır. Yapılan mevzuat düzenlemeleriyle başta gençler ve engelliler olmak üzere özel ilgi gerektiren grupların toplumsal katılımlarının arttırılması hedeflenmektedir. Uygulanan stratejilerden ilki, düşük ücret alan kişilerin sosyal güvenlik ödemelerinden muaf tutulmasıdır. Bunun yanında iş bulmakta güçlük çeken gruplara yönelik olarak da sosyal ekonomi yaklaşımı hayata geçirilmiştir. Gençlere yönelik olarak uygulanan çıraklık sistemi sayesinde gençler işgücü piyasalarında daha kolay iş bulabilmektedir. Çırak istihdam eden işverenlere de teşvik primleri verilmektedir. Fransa'da işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı birlikte yürütülmektedir. Engellilere yönelik olarak da kota sistemi uygulaması ciddi işveren teşvikleriyle desteklenmektedir. Tüm bu politikaların hayata geçirilmesi ise kurumlararası iletişimin güçlü olmasına bağlıdır.

Finlandiya'da en temel sorunlardan bir tanesi genç işsizliğidir; bunun en büyük nedeni ise erken okuldan ayrılmalardır. Genç işsizliğini azaltmak amacıyla gençler için sosyal garanti programı hayata geçirilmiştir. Tüm nüfusun işgücü piyasalarına entegre olabilmesi için teşvikler hayata geçirilmiş, kurumlararası işbirliği ve koordinasyon mevzuat düzenlemeleriyle güçlendirilmiştir. Gelir desteği sistemi ise yeniden gözden geçirilmekte olup, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı uygulaması mevzuat düzenlemeleriyle desteklenmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL DIŞLANMA İLE MÜCADELEDE UYGULANAN İSTİHDAM POLİTİKALARI

Dünya her geçen gün, büyüyen işgücü için istihdam yaratma sorunuyla karşı karşıyadır. Küresel ekonomik büyümeyi sürdürme veya küresel ticari dengesizlikleri düzeltme sorunlarından farklı olarak küresel istihdam sorunu kolay kolay fark edilememekte, büyüklüğü anlaşılamamaktadır. İstihdamın ulusal bir sorun olduğuna dair yaygın bir inanç devam etmekte olup küresel istihdam olgusundan bahsedilmemektedir. Ancak bugün istihdam, önemli ve ciddi bir küresel sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. İş bulamama olgusu dünya düzeyinde bir kavramdır. Bir ülkede istihdam olanaklarının gelişmesinde ulusal politikaların yanı sıra uluslararası politikalar da önemlidir.

Çalışmanın ikinci bölümünde seçilmiş ülkelerde sosyal dışlanma ile mücadelede uygulanan istihdam politikalarına değinilmiş olup uluslararası platformda ulusal bir politika arayışına gidilmiştir. Tüm dünyayı etkisi altına alan istihdam sorunu özel ilgi gerektiren gruplar bağlamında ele alınmış, bu grupların istihdamının nasıl sağlanacağına dönük politikalar irdelenmiştir.

Bu bölümde ise, Türkiye'de sosyal dışlanma ile mücadele anlamında uygulanan ya da uygulanmış olan politika ve programlara değinilecektir. Öncelikle, Türkiye işgücü piyasalarının genel bir değerlendirmesi yapılacak olup, ardından hassas gruplar arasında yer bulan kadınların, gençlerin, uzun süreli işsizlerin ve engellilerin işgücü, istihdam ve işsizlik yapısı irdelenecektir. Bunu yaparken ulusal mevzuata da atıflar yapılacaktır. Sonrasında Türkiye'de uygulanan aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarına değinilecektir. Son olarak da sosyal yardım konusu ele alınacak olup Türkiye'de kamuda, yerelde, özelde ve sivilde faaliyet gösteren sosyal yardımlar incelenecektir.

3.1 TÜRKİYE'DE İSTİHDAM VE İŞGÜCÜ PİYASALARINA GENEL BAKIŞ

Türkiye nüfusu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2012 yılı sonuçlarına göre, 31 Aralık 2012 tarihi itibariyle 75 miyon 627 bin 384'tür. Bu sayının % 50,18'i erkek, % 49,81'i kadınlardan oluşmaktadır. Türkiye nüfusunun en önemli avantajlarından biri genç nüfusa sahip olmasıdır. 0-14 yaş grubu arasındaki nüfus, toplam nüfusun % 24,9'unu oluşturur. Ancak bu oran günbegün azalmakta ve Türkiye toplumu da giderek yaşlanmaktadır. [257] Her geçen gün Türkiye bu avantajı dezavantaja dönüştürmektedir. Bu anlamda genç nüfus başta olmak üzere diğer hassas grupların işgücü piyasalarındaki konumları üzerinde önemle durulması gereken konulardandır.

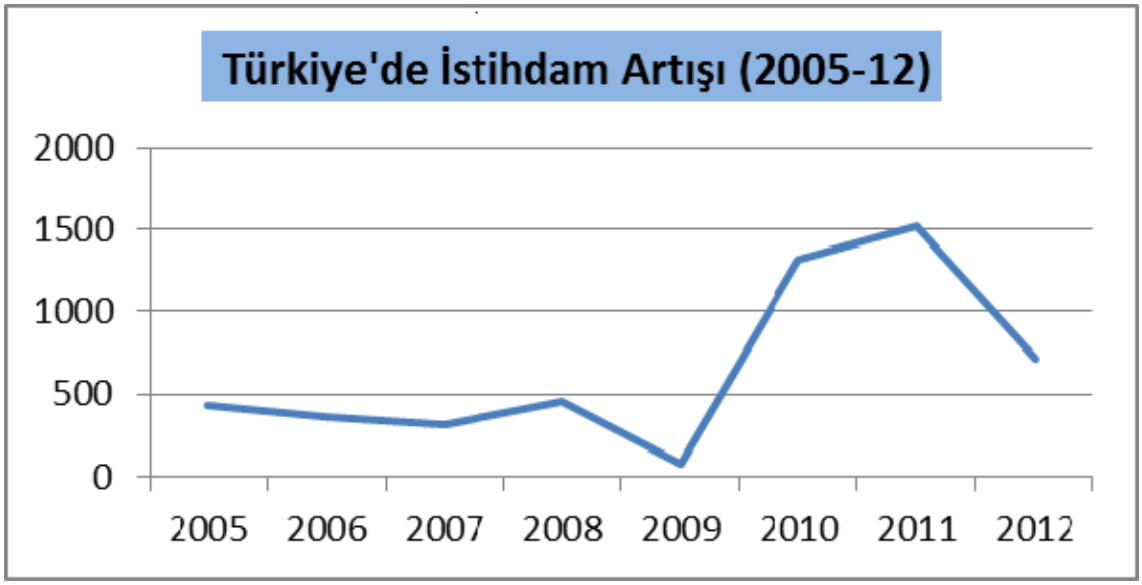
İşgücü piyasasında belirlenen istihdam ilişkileri hayatımızdaki en temel bileşenlerden biridir. Bundan dolayı istihdam yasalarla düzenlenmiştir. Çeşitli toplumsal ve ekonomik sorunları, politika ve programları anlayabilmek ve değerlendirebilmek için işgücü piyasasının organizasyonu ve işleyişini doğru anlamak önemlidir. İşgücü piyasaları aracılığıyla ekonominin en önemli kaynağı olan işgücü, mesleklere, firmalara ve bölgelere dağıtılmaktadır. Toplam işgücü arzı demografik değişikliklerden etkilenerek artış veya azalış gösterebilmektedir. Örneğin, Batı Avrupa ülkelerinin birçoğunda çalışma çağı nüfustaki azalmadan dolayı işgücü arzı azalmaktadır. Türkiye'de ise çalışma çağındaki nüfus her geçen gün artmaktadır. Bunun sonucu olarak da işgücü arzı artmaktadır. "Demografik Fırsat Penceresi adı verilen bu durum, istihdam yaratılabildiği takdirde ekonomik büyüme için itici güç oluşturacaktır!" İşgücü piyasasının iki önemli göstergesi olan istihdam ve işsizlik istatistikleri ekonominin gidişatı hakkında bilgi vermektedir. "Dünya Bankası'nın 2013 yılı Dünya Kalkınma Raporu (World Development Report)'nun konusu "İstihdam" dır." Yüksek işsizlik sonucunda, birçok kişi, geçim sıkıntısı yaşamaktadır. Yine işsizlik, ülkelerin işgücü kaynaklarını yeterince iyi kullanamadıklarını ve dolayısıyla milli gelire yeterli katkıyı sağlayamadıklarını göstermektedir. Bu durumda yöneticiler, çeşitli işgücü piyasası politikaları ile işgücü talebini artırmaya ve istihdam yaratmaya

[257] "Türkiye Demografisi", http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye_demografisi, (12.01.2014).

çalışmaktadırlar. Bu nedenle işgücü piyasasında meydana gelen değişiklikler, hem bireyi hem de toplumu doğrudan ilgilendirmektedir.[258]

İşsizlik, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir olgudur. Özellikle 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından işsizlik sorunu önemli bir boyut kazanmış, ardından 2008 yılının son döneminde ortaya çıkan küresel ekonomik krizle zirveye ulaşmıştır.

Şekil 3: Türkiye'de İstihdam Artışı (2005-12)



Kaynak: İŞKUR, 2012 İkinci Dönem Türkiye İşgücü Piyasası Analizi.

Liberal ekonomik politikaların uygulandığı ya da uygulanmaya çalışıldığı günümüzde ülkeler çalışma yaşamına ilişkin politikalarda liberal olamamaktadır. Meta ya da sermayenin değişiminde ve bu piyasaların işleyişinde liberal politikalar yürütülebilir. Bu tür piyasalar daha az müdahaleyi gerektirebilir ama işgücü piyasası çok farklıdır; çok daha yakından kontrol edilmeyi ve belli bir düzenlemeyi gerektirir. Bunun yanında işsizlik de her geçen gün artıyorsa, yani ekonomik bir sorun olmaktan çıkıp sosyal bir soruna dönüşüyorsa, bu duruma hiçbir ülke kayıtsız kalamamakta, bir şekilde bu sürece müdahale yolları arayışına girmekte ve buna uygun politikalar geliştirmeye çalışmaktadır. Aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları işgücü piyasalarına müdahale etmenin etkin yollarından sayılabilmektedir. En liberal ekonomik

[258] Tansel, Aysıt; **"2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış"**, TÜSİAD-T/2012-11/536, İstanbul Kasım 2012, s.19-20.

politikaları uygulamaya çalışan ülkeler bile aktif ve pasif politikalarla piyasalara müdahale etmektedir.[259]

Türkiye'de 1980 öncesi ithal ikameci bir büyüme modeli uygulanmıştır. Dışa kapalı bir ekonominin getirdiği sorunlar ve petrol krizinin de etkisiyle Türkiye mevcut ekonomik büyüme modelini değiştirmek durumunda kalmıştır. Bu kapsamda 1980 yılında dışa açık bir büyüme modeli uygulanmıştır. Bu model ile dış ticaret serbestleşmiş ve dışa açık liberal politikalar uygulamaya konulmuştur. Liberal politikaların istihdam ve reel ücretler üzerinde önemli etkileri olmuştur.[260] Reel faiz oranlarının yükselmesiyle kısa dönemli özel sektör yatırımları artmıştır. İstihdamı sağlayan yatırımlar arka planda kalmıştır.

Yeni teknolojilerle beraber, işgücünün niteliği ve eğitimine ilişkin sorunlar da ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de işgücünün eğitim düzeyi oldukça düşüktür. Türkiye'deki eğitim sistemi işgücü piyasalarının ihtiyaçlarına ve değişimlerine uyum sağlayamamıştır. Bu durum da işgücü piyasalarında, işgücü arz ve talebi arasında nitelik açığı meydana getirerek işsizliği artırmaktadır.

1980 yılı sonrasında kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesi gündeme gelmiş ve bu kapsamda kamu istihdam olanakları sınırlanmıştır. Bu durum da yine işsizliğin artması üzerinde önemli bir etkidir.

Döviz kuru politikası da yine işsizliğe neden olan bir diğer etkendir. Uygulanan düşük kur politikası ithal malların fiyatlarını ucuzlatmış ve dolayısıyla ithal mallara olan talebi artırmıştır. İthal mallarına talebin artması yurtiçinde üretilen benzer mallara olan talebi azaltmakta ve yurtiçindeki firmaların üretimlerini ve dolayısıyla istihdamını azaltmaktadır.

2001 ekonomik krizi de işsizliği artıran diğer bir nedendir. TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, 2000 yılında %6,5 olan işsizlik oranı krizin ardından 2005 yılında %10,6 seviyesine yükselmiştir. 2008 yılında kendini gösteren küresel ekonomik krizin de etkisiyle işsizlik 2009 yılında %14 seviyesine kadar yükselmiş,

---

259 Varçın, Recep; **"İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları"**, Siyasal Kitabevi, Ankara, Ocak 2004, s.1.

260 Diriöz, Sinem Çapar; **"İstihdamın Artırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü"**, Kalkınma Bakanlığı Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Ankara 2012,s.14.

2010 yılında %11,9'a düşmüştür. Kriz sonrasında ekonomide gerçekleşen hızlı toparlanma, uygulamaya konulan istihdam paketleri ve 6111 sayılı Kanunda yer alan istihdam tedbirleri bu düşüşteki önemli faktörler olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte bu oran henüz kriz öncesi düzeye gerileyememiştir ve hala OECD ortalamasının üzerindedir.

Tablo 6: Ülkemizde İşsiz Sayısı ve Oranı (2004-2013)

	İŞSİZ SAYISI(000)			İŞSİZLİK ORANI(%)		
YILLAR	ERKEK	KADIN	TOPLAM	ERKEK	KADIN	TOPLAM
2004	1.762	622	2.385	10,8	11,0	10,8
2005	1.746	642	2.388	10,5	11,2	10,6
2006	1.671	658	2.328	9,9	11,1	10,2
2007	1.716	660	2.376	10	11	10,3
2008	1.877	734	2.611	10,7	11,6	11
2009	2.491	979	3.471	13,9	14,3	14
2010	2.088	959	3.046	11,4	13,0	11,9
2011	1.730	885	2.615	9,2	11,3	9,8
2012	1.635	883	2.518	8,5	10,8	9,2
2013*	1.708	1.123	2.831	8,6	12,7	9,9

Kaynak: TÜİK, 2013*: 2013 Yılı Eylül Dönemi Verisi

Dünya'da ve Türkiye'de işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılması günümüzde tek bir politika ile başarılmayacak kadar karmaşık bir hal almıştır. Bu konuyu ekonomik ve sosyal politikaların bir arada ele alındığı bir politika seti çerçevesinde düşünmek gerekmektedir.

Bütün ekonomilerin uygulamış olduğu iktisat politikalarının amaçlarından biri de ekonomide tam istihdamı gerçekleştirmektir. Her ne kadar ekonomiler için sahip olunan bütün kaynakların üretime dâhil edilmesi imkânsız olsa bile, ülkeler için emek

faktörünün üretime dâhil edilmesi çok daha büyük önem taşımaktadır. İstihdam kavramıyla beraber işsizlik kavramı ve işsizlik oranlarını da dikkate almak gerekir.

İstihdam kavramını iki şekilde tanımlamak mümkündür. Biri dar anlamda diğeri ise geniş anlamda istihdamdır. Dar anlamda istihdam denildiğinde üretim faktörlerinden sadece emek faktörünün üretimde kullanılmasını ifade etmektedir. Geniş anlamda istihdam ise, emek faktörüyle birlikte üretimde kullanılan diğer üretim faktörlerinin üretime dâhil edilmesini ifade etmektedir.

İşgücü piyasaları emek arzı ve emek talebinin buluştuğu piyasalardır. Emek arzı işgücünü ve onun mesleki beceri ve yetkinliklerini, emek talebi ise işverenleri ve dolayısıyla ücret ve çalışma koşullarını ifade etmektedir.

Türkiye'de istihdam ve işgücü piyasaları ile ilgili genel bir bilgi verdikten sonra şimdi de özelde kadın, genç, uzun süreli işsiz ve engelli bireylerin işgücü piyasalarındaki durumuna kısaca değinilecektir.

3.2 KADIN İSTİHDAMI

Tablo 7: Kadın İşgücü Göstergeleri

YILLAR	Kadın İşgücüne Katılma Oranı (%)	15+ Kadın Nüfusu (000)	Kadın İşgücü (000)
2004	23,3	24.293	5.669
2005	23,3	24.686	5.750
2006	23,6	25.080	5.916
2007	23,6	25.480	6.016
2008	24,5	25.855	6.329
2009	26,0	26.317	6.851
2010	27,6	26.740	7.383
2011	28,8	27.273	7.859
2012	29,5	27.773	8.192
2013*	31,2	28.291	8.814

Kaynak: TÜİK, 2013*: 2013 Yılı Eylül Dönemi Verisi

Türkiye kadınların işgücüne katılım oranı açısından OECD ülkeleri arasında en kötü durumda olan ülkelerden biridir. 2007 yılında kadınların işgücüne katılım oranı

%23,6 oranında gerçekleşmiştir. (Tablo 7) Bunun en büyük nedeni, kadınların büyük çoğunluğunun işgücüne dâhil olmaması ya da olamamasıdır.

Yaşanan küresel krizin ardından kadınların işgücü piyasasına yönelimi artmıştır. Kadın istihdamı ve işgücüne katılma oranı artış eğiliminde olmasına rağmen kadın işsiz sayısı da buna paralel olarak artmaktadır.

Birçok araştırmacının bulgularına göre, ekonomik gelişme süreci boyunca kadınların işgücüne katılımının U-biçimli olduğu görülmektedir. Bu konudaki en son çalışmalardan biri (2011) kadınların işgücüne katılımının gelişme süreci boyunca U-biçimi aldığını kanıtlar niteliktedir. Kadınların işgücüne katılım oranının U-biçimli olması, hem gelişmiş ülkelerin tarihsel deneyimlerine dayanmakta hem de yatay-kesit ülke verilerinde görülmektedir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), ekonomik gelişmenin başında, kadınların işgücüne katılımı önce düşmüş, sonra artarak U-biçimini almıştır. Gelir düşükken ve tarım yaygınken kadınların işgücüne katılımı oldukça yüksektir. Kadınlara çoğunlukla ücretsiz aile işçisi misyonunu yüklenmektedir. Pazarların genişlemesi ve yeni teknolojilerin kullanılmaya başlaması sonucunda gelir düzeyi artmakta ve akabinde kadınların işgücüne katılımı düşmektedir. Tarımda makineleşmenin bir sonucu olarak istihdam olanakları azalmaktadır. Kırdan kente göç oranı artmaktadır. Kadınların işgücüne katılım oranlarının düşük olmasının nedeni, geleneksel tabulardan veya işveren tercihinden, düşük eğitim seviyesinden, ev işi, çocuk ve yaşlı bakımı sorumluluklarından kaynaklanmaktadır. Kadınların öğrenim düzeyleri yükseldikçe, doğurganlık oranları azaldıkça ve aldıkları ücret arttıkça,hizmet sektörünün de gelişmesi ile kadınların işgücüne katılımı U-biçimli eğrinin yükselen kısmına uygun olarak artmaktadır. Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranları uzun süredir düşme eğilimindedir. Yani, Türkiye uzun süredir, U-biçiminin inişte olan kısmında yer almaktadır. Günümüzde, Türkiye'de kadınların işgücüne katılımının U-biçiminin tabanında olduğu, önümüzdeki yıllarda ise U-biçiminin yükselen kısmına geçiş sürecinde olacağı düşünülmektedir. 2010-2050 dönemini kapsayan kadınların işgücüne katılımı öngörülerinde kadınların işgücüne katılımının U-biçiminin yükselen kısmında olacağı varsayılmıştır.[261]

[261] Tansel; **a.g. m.,** s.69.

TÜİK tarafından yakın zamanda "İstatistiklerle Kadın 2011" başlıklı bir kitap yayımlanarak işgücü piyasalarında kadının durumu gözler önüne serilmiştir. Bu kitapta, toplumsal, kültürel ve ekonomik alanlarda kadın ve erkek arasındaki farklılıkları vurgulayan göstergelere yer verilmektedir. Kadınların işgücü piyasası ile ana göstergeleri, bu kitaptan yararlanılarak özetlenmektedir. Günümüzde Türkiye'de okuryazar olmayanların oranı, kadınlarda erkeklere göre çok yüksektir. Bahse konu olan kitaba göre 2010 yılında Türkiye'de okuryazar olmayan oranı, kadınlarda %9,9 iken erkeklerde %2,2'dir. Kadınlarda okuma yazma bilmeyenlerin sayısı 3,3 milyon gibi (erkeklerde 732 bin) yüksek bir rakamdır. Aynı yılda, net okullaşma oranı kadınlarda ortaöğretimde %66,1, yükseköğretimde ise %32,7'dir. Aynı oranlar erkeklerde, %72,4 ve %33,4 olarak gerçekleşmiştir. Son yıllarda kadınların işgücüne katılım oranı artmaktadır. İşgücüne katılım oranı kadınlarda 2004'te %23,3 iken 2011'de %28,8, 2012'de %29,5, 2013 Eylül ayı itibariyle ise % 31,2 olarak gerçekleşmiştir. Küresel kriz döneminde ilave çalışan etkisinden dolayı, kadınların işgücüne katılım oranı artmıştır. Kadınların işgücüne katılım oranı artışının küresel kriz sonrasında da devam ettiği gözlemlemektedir. 2011 yılında işgücüne katılmayan kadınların büyük çoğunluğu (%61,2) ev kadını olduğu için işgücü dışında olduğunu belirtmiştir. Çalışan kadınların yaklaşık yarısı (%51,6) ücretli, maaşlı veya yevmiyeli olarak, %35'i de ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Çalışan kadınlarda işveren (%1,2) veya kendi hesabına çalışanların payı (%11,7) oldukça düşüktür. Çalışan erkeklerin %65,8'i ücretli maaşlı veya yevmiyeli, %6,8'i işveren ve %22,6'sı kendi hesabına çalışmaktadır. Buna karşılık çalışan erkeklerin sadece %4,9'u ücretsiz aile işçisidir. 2011 yılında çalışan kadınların %42,2'si tarımda iken %57,8'i tarım dışı sektörlerde çalışmaktadır. Benzer oranlar erkeklerde %18,7 ve %81,3'tür. 2011 yılında tarım dışı işsizlik oranı kadınlarda %17,7, erkeklerde %10,4'tür. Kadınlarda bilgisayar ve internet kullananların oranı erkeklerden önemli oranda düşüktür. 2011 yılında bu oranlar kadınlarda sırası ile %36,9 ve %35,3 olarak, erkeklerde ise %56,1 ve %54,9 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'de günümüzde, kentlerde kadınların işgücüne katılım oranı ve istihdam oranı çok düşüktür. Kadınların kentlerde işgücüne katılmama nedenleri arasında, eğitim ve beceriden yoksun olmaları (özellikle köyden kente göç eden kadınlar için) yanında, kentlerdeki yüksek işsizlik dolayısı ile ümitlerinin kırılması da gösterilmektedir.[262]

[262] Tansel; **a.g.m.,** s.107-108.

Eğitim düzeyinin artmasıyla birlikte kadınların işgücü piyasalarına katılımı günbegün artacaktır. Kadının işgücüne katılım oranlarının düşüklüğünün bir diğer sebebi ise, cinsiyete dayalı toplumsal işbölümü ve toplumda kadın ve erkeğe biçilen farklı rollerdir. Örneğin, çocuk bakım hizmetlerinin kurumsallaşmaması, kadınların işgücüne katılımlarını engelleyen arz yanlı nedenlerin en önemlilerinden biridir. Okul öncesi eğitimin zorunlu olmaması ve kreş ve bakım evlerinin yaygınlaşamaması, aile içindeki geleneksel rol dağılımıyla birleştiğinde, erken yaştaki çocukların bakımını sadece annelerin sorumluluğuna bırakılmaktadır. Erkek ve kadın arasındaki büyük farkın en önemli nedeni eğitim dışı faktörlerden kaynaklanmakta olup, eğitim dışı faktörlerin toplam fark içindeki payı %70'in üzerindedir. "Türkiye'de kadının işgücüne katılımında ve kadın istihdamında kurumsal ve kültürel faktörlerin önemli olduğunu; gerek çocuk bakımı, işe ulaşım gibi zorluklar, gerekse toplumsal cinsiyet rollerini belirleyen kültürel değerlerin kadınların işgücüne katılımının önünde aşılması güç engeller oluşturduğunu vurgulaması açısından önemlidir." Dolayısıyla bir yandan eğitim düzeyleri yükseltilirken diğer taraftan da kurumsal politikalar geliştirilmelidir. Bu politikalar, çocuk bakımı için kreşlere yapılan ödemelerin bir kısmının desteklenmesi olabilmektedir.[263]

Kadın işgücü arzının kalkınma süreci boyunca "U" şeklinde bir davranış göstermesi, tarımın yoğun olduğu toplumlarda kadın işgücüne katılımının yüksek olacağını, sanayileşme ve kent nüfusunun artışı ile birlikte ilk olarak kadın işgücü arzının azalacağını, sanayileşmenin ve kentleşmenin olgunlaşmasıyla birlikte ise kadın işgücü katılımının artışa geçeceğini ifade etmektedir. Birçok ülkede erkek işgücüne katılım oranı %70'in üzerindeyken kadın işgücüne katılım oranlarında büyük farklılıklar yer almaktadır. Türkiye gibi kadınların işgücüne katılım oranının çok düşük olduğu ülkelerde kadınların en yoğun istihdam edildiği sektör tarım sektörü olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de kadınlarda tarım işsizliğinin hemen hemen sıfır olması nedeniyle işsizlik oranlarını tutarlı bir biçimde karşılaştırabilmek amacıyla tarım dışı işsizliği incelemek gerekmektedir. Türkiye'de tarım dışı işgücüne katılım kadınlarda oldukça düşük olup, tarım dışı kadın işsizliği de yüksek oranlarda seyretmektedir. Tüm bunlara ek olarak, Türkiye'de yarı zamanlı çalışmanın kurumsal altyapısı yetersiz olduğundan, kadınların evde ve işte geçen zamanı etkin biçimde

[263] Tansel; **a.g.m.,** s.107-108.

belirleyebildikleri yarı zamanlı işler bulmaları çok zordur. Bu durum da doğrudan kadın istihdamını düşürerek kadın işsiz sayısını artırmaktadır. [264]

Eğitim düzeyine göre kadın işsizliğini incelemek gerekirse, ilköğretimin ilk aşaması yani ilkokul ve altı eğitim seviyesindeki kadınlar için işsizlik oranının 2013 Eylül itibariyle yüzde 9,9 gibi bir oranla oldukça düşük olduğu görülmektedir. Eğitimsiz kadınlarda işsizlik oranının düşük olmasının nedeni, tarımda istihdam edilen kadın nüfusun düşük eğitim seviyelerine sahip olması ve hemen hemen hepsinin ücretsiz aile işçisi olarak çalışmasıdır. Lise mezunlarında Türkiye kadınlarda 2013 Eylül itibariyle % 21,1 oranıyla yine oldukça yüksek işsizlik oranına sahiptir. Yüksekokul ve üniversite mezunu kadınlarda da işsizlik nispeten yüksek olsa da durum lise ve lise altı mezunu kadınlardaki kadar düşük değildir. Yüksekokul ve üniversite mezunu kadınlarda Türkiye 2013 Eylül itibariyle yüzde 17,1 işsizlik oranına sahiptir. (Tablo 8)

Tablo 8: Eğitim Durumlarına Göre İşgücüne Katılma ve İşsizlik Oranı

	Toplam				Erkek				Kadın			
	2012 Eylül		2013 Eylül		2012 Eylül		2013 Eylül		2012 Eylül		2013 Eylül	
	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)	İKO (%)	İO (%)
TOPLAM	51,0	9,1	51,3	9,9	72,0	7,9	72,1	8,6	30,7	11,6	31,2	12,7
Okur-yazar olmayanlar	20,3	3,5	20,2	4,2	33,3	8,6	32,3	9,8	17,7	1,6	17,7	2,2
Lise altı eğitimliler	48,8	7,9	48,9	9,1	70,1	7,9	70,1	8,8	26,9	7,9	27,0	9,9
Lise	52,8	11,7	53,1	12,0	70,1	8,9	71,0	8,7	31,2	19,4	31,1	21,1
Mesleki veya Teknik Lise	64,2	10,6	63,8	10,0	80,6	7,7	80,6	7,0	36,7	21,0	37,4	20,0
Yükseköğretim	79,3	11,7	79,7	12,2	85,6	7,7	85,4	8,8	70,9	18,3	72,2	17,6

Kaynak: TÜİK, 2013 Yılı Eylül Dönemi Verisi

Anayasanın 10 uncu maddesinde; " Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama

[264] Gürsel, Seyfettin-Gökçe, Uysal; **"İstihdamda Dezavantajlı Grupların İşgücüne Katılımını Artırmak"**, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, İstanbul Şubat 2010,s.2-5.

geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz… Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar." [265] ifade edilmektedir. Buna göre kadınları toplumdan soyutlayacak her türlü yapılanma Anayasa'ya ters düşmektedir. Bu bağlamda kadınlara yönelik olarak Türkiye'de var olan mevzuata kısaca değinmek faydalı olacaktır.

Kadınların işgücü piyasalarındaki konumları aslında 4857 sayılı İş Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kanunun 5 inci maddesine göre, iş ilişkisinde ayırım yapılamayacağı vurgulanmakta, aynı veya eşit değerde bir iş için cinsiyet nedeniyle daha düşük ücret verilemeyeceği belirtilmektedir. Yine bahse konu olan kanunda, kadınların cinsiyet ayrımcılığına maruz kalmamaları, iş sözleşmesinin feshinde cinsiyet ve medeni halin geçerli bir sebep oluşturmayacağı, işyerlerinde cinsel tacize uğramaları halinde bu duruma müeyyide getirilmesi, fiziksel ya da ruhsal zarar görebilecekleri ortamlardan koruyucu yasal önlemler alınması, hamilelik ve doğum sonrası izin konuları düzenlenmiştir.

Yine, Şubat 2011 tarihinde çıkarılan 6111 sayılı "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" kadın istihdamını teşvik eden düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu kanun kapsamında, kadınların çalışma hayatındaki yerini ve önemini etkileyecek birçok düzenleme hayata geçirilmiştir. Bahse konu olan kanunun 105. Maddesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 101. Maddesi değiştirilmiş olup "…kadın memurlara; tabip raporunda belirtilmesi hâlinde hamileliğin yirmi dördüncü haftasından önce ve her hâlde hamileliğin yirmi dördüncü haftasından itibaren ve doğumdan sonraki bir yıl süreyle gece nöbeti ve gece vardiyası görevi verilemez."[266] hükmü getirilmiştir. 6111 sayılı kanun madde 106'da belirtildiği üzere, kadınlar doğum öncesi analık izninin kullanılamayan bölümünü doğum sonrası analık iznine ilave edebilecektir. Yine bu kanun kapsamında madde 106'da kadın memura çocuğunu emzirmesi için doğum

---

[265] http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf, (11.12.2013).

[266] http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6111.pdf, (12.12.2013).

sonrası analık izninin bitim tarihinden itibaren ilk altı ay günde 3 saat, ikinci altı ay günde 1,5 saat süt izni verileceği hükmü gelmiştir.

6111 sayılı Kanunun 74. Maddesi ile kadınlara prim teşviklerinde pozitif ayrımcılık sağlanmıştır. Bu kapsamda, 18 yaşından büyük kadınlardan mesleki yeterlilik belgesine sahip olanlar 48 ay, bunların İŞKUR'a kayıtlı işsizlerden alınmaları halinde ilave olarak 6 ay ve toplamda 54 ay süreyle; mesleki ve teknik eğitimini tamamlayanlar veya işgücü yetiştirme kurslarını bitirenler 36 ay, bunların İŞKUR'a kayıtlı işsizlerden alınmaları halinde ilave olarak 6 ay, toplamda 42 ay süreyle; hiçbir belge veya niteliğe sahip olmayanlar 24 ay, bunların İŞKUR'a kayıtlı işsizlerden alınmaları halinde ilave olarak 6 ay, toplamda 30 ay süreyle işveren sigorta primlerinin İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacağı hükmü getirilmiştir.[267] Torba yasa madde 30'da belirtildiği üzere kısmi süreli iş sözleşmesi ile ay içerisinde 30 günden az çalışan sigortalıya eksik kalan sürelerini, borçlanabilme imkânı getirilmiştir. Ülkemizde kadınların çoğunlukla kısmi süreli işlerde istihdam edilmeleri dolayısıyla bu düzenleme oldukça anlamlıdır.

Onuncu Kalkınma Planında da yer aldığı üzere kadınların işgücüne katılımın ve istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması ve toplumda kırılgan grupların başını çeken kadınların topluma entegrasyonlarının sağlanması önemle vurgulanmaktadır.

3.3 GENÇ İSTİHDAMI

Genç işsizliği Türkiye'nin de dâhil olduğu birçok ülke için ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Kadınlarla birlikte gençler de işsizlikten en çok etkilenen gruplardandır. Tablo 9'da genç işsizlik oranları cinsiyetlere göre karşılaştırılmalı olarak verilmiştir. Türkiye Eylül 2013 itibariyle kadınlarda %23,4 genç işsizlik oranı ile diğer AB ülkelerine kıyasla görece iyi bir konumda bulunmaktadır. Eylül 2013 itibariyle genç erkeklerde %17,2 işsizlik oranı görülmektedir. Görüldüğü üzere kadınlar erkeklere göre yine dezavantajlı konumdadır. Dolayısıyla kadınlar özel politika gerektiren gruplardandır.

[267] http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6111.pdf.

Tablo 9: Türkiye'de Genç Nüfus (15-24) İşsizlik (2004-2013)

YILLAR	ERKEK		KADIN		TOPLAM	
	İŞSİZ SAYISI	İŞSİZ ORANI	İŞSİZ SAYISI	İŞSİZ ORANI	İŞSİZ SAYISI	İŞSİZ ORANI
2004	605	20,5	315	20,7	919	20,6
2005	578	19,5	303	20,5	881	19,9
2006	531	18,3	301	20,6	832	19,1
2007	571	19,6	301	20,8	871	20,0
2008	584	20,1	313	21,2	897	20,5
2009	746	25,4	379	25,0	1.126	25,3
2010	604	21,0	358	23,0	961	21,7
2011	505	17,1	327	20,7	832	18,4
2012	474	16,3	301	19,9	775	17,5
2013*	542	17,2	386	23,4	929	19,4

Kaynak: TÜİK, 2013*: 2013 Yılı Eylül Dönemi Verisi

TÜİK 2013 Eylül dönemi Hanehalkı İşgücü Anketine göre; genç işgücü sayısı 4 milyon 798 bin kişi olup, bu işgücünün 3 milyon 869 bin kişisi istihdam edilmekte; geriye kalan 929 bin kişisi ise işsizdir.15-24 yaş arası nüfusun işgücü piyasasındaki özeliklerine bakıldığında; işgücüne katılma oranı yüzde 41,5, işsizlik oranı yüzde 19,4, tarım dışı işsizlik oranı yüzde 23,3, istihdam oranı yüzde 33,4, işgücüne dâhil olmayan nüfus 6 milyon 775 bin kişidir.

Tablo 10: Nüfus Göstergeleri (2004-2013)

YILLAR	15-24 ARASI NÜFUS	TOPLAM NÜFUS	GENÇ NÜFUS/TOPLAM NÜFUS
2004	11.840	66.379	17,80%
2005	11.757	67.227	17,50%
2006	11.670	68.066	17,10%
2007	11.583	68.901	16,80%
2008	11.490	69.724	16,50%
2009	11.513	70.542	16,30%
2010	11.548	71.343	16,10%
2011	11.534	72.376	15,90%
2012	11.574	73.604	15,70%
2013*	11.573	74.463	15,50%

Kaynak: TÜİK, 2013*: 2013 Yılı Eylül Dönemi Verisi

Genç nüfus, hem işgücü arzı açısından hem de mal ve hizmet talebi açısından ülkeler için çok önemlidir. Genç nüfus, Türkiye'nin büyüme potansiyeli açısından da olmazsa olmaz faktörlerden biridir. 2013 Eylül ayı itibariyle 15-24 yaş arası nüfus 11 bin 573 olup bu nüfusun toplam nüfus içindeki payı %15,5'dir. (Tablo 10) Türkiye, genç işgücü yüksek olan ülkeler grubunda yer almaktadır. Nüfus artış hızının azalmasıyla beraber Türkiye'deki genç nüfus, sürekliliğini 30-40 yıl sonra kaybedecektir. AB ülkelerine nazaran büyük bir avantaja sahip Türkiye bu potansiyeli iyi değerlendirip ekonomik büyümeyi arttırmalıdır. Unutulmamalıdır ki; kalkınmanın temeli ekonomik büyüme ve istikrardan geçmektedir.

Genç işgücü, genel işgücünün önemli bir kısmını oluşturduğundan, genç işsizlerin durumu işsizliğin genel durumunu belirlemede büyük öneme sahiptir. Genç işsizlerin toplam işsizlere oranı aynı zamanda gençlere yönelik istihdam politikalarının genel işsizlik oranını ne ölçüde etkileyeceğini gözler önüne serecektir. Türkiye, uluslararası karşılaştırmada yüzde 33,7 ile ortalamaya yakın bir yerde durmaktadır. Yani, Türkiye'de gençlere yönelik uygulanacak istihdam politikaları toplam işsizlerin üçte birini hedef alacaktır. Genç işsiz sayısının toplam işsizler içerisinde nispeten yüksek bir pay sahip olmasının temel sebebi, genç işsizlerin önemli bir miktarını ilk iş arayanların oluşturmasından kaynaklanmaktadır. TÜİK 2008 rakamlarına göre, Türkiye'de ilk işini arayanlar, genç işsizlerin yüzde 30'unu oluşturmaktadır. Genç işsiz sayısını işsiz sayısına oranladığımızda daha önce herhangi bir işte çalışmamış iş arayanların, işsizlerin yüzde 15'ini temsil ettiği görülmektedir. Daha önce herhangi bir işte çalışmamış olan işsizlerin ise yüzde 68'i genç işsizlerden oluşmaktadır. Bu nedenle, örneğin ilk işe girişi kolaylaştırmaya yönelik geliştirilecek bir istihdam politikası toplam işsizlerin yüzde 15'ini genç işsizlerin ise yüzde 30'unu hedef alacaktır. Genç işsizliğin bir diğer nedeni ise işgücü piyasasındaki vasıf uyuşmazlığıdır. Türkiye için özellikle lise mezunlarındaki aşırı yüksek işsizlik oranlarının başlıca nedeninin vasıf yetersizliği ve yüksek rezervasyon ücreti olduğu görülmektedir. Eğitim ve işsizlik arasındaki ilişki ile ilgili çok önemli göstergelerden biri de gençlerde okuma yazma bilmeme oranlarıdır.[268]

[268]Gürsel-Uysal; **a.g.e.,** s.7-8.

Tablo 11: İşgücü Durumu (2013 Eylül)

	TÜRKİYE		KENT		KIR	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Kurumsal olmayan sivil nüfus (000)	73 795	74 643	50 490	50 975	23 305	23 668
15 ve daha yukarı yaştaki nüfus (000)	54 923	55 790	37 729	38 213	17 194	17 576
İşgücü (000)	28 011	28 639	18 514	19 102	9 496	9 537
İstihdam (000)	25 472	25 808	16 429	16 819	9 043	8989
İşsiz (000)	2 539	2 831	2 085	2 283	454	548
İşgücüne katılma oranı (%)	51,0	51,3	49,1	50,0	55,2	54,3
İstihdam oranı (%)	46,4	46,3	43,5	44,0	52,6	51,1
İşsizlik oranı (%)	9,1	9,9	11,3	12,0	4,8	5,7
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	11,6	12,3	11,7	12,4	11,2	12,1
Genç nüfusta işsizlik oranı(%) (1)	18,0	19,4	21,8	22,1	10,5	13,7
İşgücüne dahil olmayanlar (000)	26 912	27 151	19 214	19 111	7 698	8 039

Kaynak: TÜİK(1) 15-24 yaş grubundaki nüfus, Not: Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

Türkiye İstatistik Kurumu'nun 2013 Eylül Dönemi Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre, Türkiye genelinde 2012 Eylül döneminde % 9,1 olan işsizlik oranı 2013 yılı Eylül döneminde % 9,9 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde kentte işsizlik oranı 2012 yılından 2013'e, %11,3'den %12'ye yükselirken, kırda işsizlik oranı % 4,8'den % 5,2'ye yükselmiştir. 2012 Eylül döneminde % 18 olan genç nüfusta işsizlik oranı ise, 2013 Eylül döneminde % 19,4 olarak gerçekleşmiştir. Kentte 2012 Eylül döneminde % 21,8 olan genç nüfusta işsizlik oranı, 2013 yılı Eylül döneminde % 22,1 olarak gerçekleşmiştir. Kırda ise, 2012 Eylül döneminde % 10,5 olan genç nüfusta işsizlik oranı 2013 yılı Eylül döneminde % 13,7 olarak gerçekleşmiştir. (Tablo 11)

2012 yılında yayınlanan Birleşmiş Milletler Dünya Gençlik Raporu temelde gençlerin okuldan işgücü piyasalarına geçişte yaşadıkları zorluklar üzerine odaklanmıştır. 2008 yılında baş gösteren ve birçok ülkeyi etkisi altına alan küresel kriz sonrasında, gençlerin işgücü piyasalarına girişi daha da zorlaşmış, alanda tecrübe sahibi yetişkinlere göre dezavantajlı konuma gelmişlerdir. Rapora göre, 2010 yılında küresel düzeyde genç işsizlik oranı %12,6 iken küresel yetişkin işsizlik oranının %4,8'dir. [269]

Küresel krizin ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz etkileri sonucunda, işsizlik oranı, başta gelişmiş ülkelerde olmak üzere dünya genelinde artmıştır. "2002-

[269] Tansel; **a.g.m.,** s.109.

2006 döneminde ortalama yüzde 6,4 seviyesinde gerçekleşen gelişmiş ülkelerdeki işsizlik oranının, krizin reel ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri ve yapısal sorunlar neticesinde, 2013 yılında yüzde 8,2 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir." İşsizlik oranlarının yükselmesiyle gelişmiş ülkelerde ekonomi yavaşlamakta ve işgücü piyasasında yapısal sorunlar meydana gelmektedir. Genç işsizlik sorunu ise, istihdam piyasasının temel sorunları arasında başı çekmektedir.[270] Yine Onuncu Kalkınma Planı'nda da ifade edildiği üzere gençlerin ekonomik ve toplumsal hayata katılımlarının arttırılması önemli ve gereklidir.

Son dönemde genç istihdamına yönelik olarak en kapsamlı teşvik çalışması 6111 sayılı kanun ile hayata geçirilmiştir. Torba Yasa olarak da bilinen kanunun 74. Maddesi ile gençlerin işgücüne katılımını ve istihdamını arttırmak, yeni istihdam yaratılması için onları teşvik etmek ve genç işsizliğini azaltmak, mesleki ve teknik eğitimi özendirmek amacıyla çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bunlardan belki de en önemlisi, 31 Aralık 2015 yılına kadar işverenlerce ödenmesi gereken sigorta primi işveren payının, işsizlik sigortası fonundan karşılanacak olmasıdır.

Gençlerin istihdamına yönelik olarak genç girişimciliğinin arttırılması ve yaygınlaştırılması adına Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) 'nın önemli destekleri bulunmaktadır. Buna göre Uygulamalı Girişimcilik Eğitimi, Yeni Girişimci Desteği, İş Geliştirme Merkezi Desteği ve İş Plan Ödülü adı altında dört adet destek modülü yer almaktadır. Eğitim programlarından mezun olup işini kuran girişimci adaylarına KOSGEB yeni girişimci desteği ile maddi destek sağlamaktadır. Tabi İŞKUR'da genç girişimciliği arttırmak anlamında girişimcilik eğitim programları düzenlemekte ve bu kapsamda çeşitli projeler hayata geçirmektedir. 2013 yılında hayata geçirilen KOSGEB ve İŞKUR arasında imzalanan protokol ile hedeflenen İŞKUR girişimcilik eğitim programlarından mezun olarak kendi işini kuran girişimcilerin KOSGEB Yeni Girişimci Desteği'ne başvurabilmeleridir. Burada temel hedef, işgücü piyasalarında kendi yeteneklerine ve becerilerine uygun iş bulamayan gençlere yeni bir iş kapısı yaratabilmektir.

Yine genç istihdamının arttırılmasına yönelik olarak İŞKUR tarafından 5763 sayılı kanunla 2008 yılında faaliyete geçen işbaşı eğitim programlarına kısaca değinmek

---

[270] Kalkınma Bakanlığı, **"Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)"**, Ankara 2013, madde 79, s.17.

faydalı olacaktır. İŞKUR tarafından düzenlenen işbaşı eğitim programları, işgücü piyasasının hem arz hem de talep tarafının ihtiyaçlarını karşılamak üzere hazırlanmıştır. İşbaşı Eğitim Programları bir yandan işgücü piyasalarına girişte tecrübesizliği nedeniyle sıkıntı yaşayan gençlere destek olmakta diğer yandan da işverenlerin istedikleri nitelikte eleman ihtiyacı gidermeye yardımcı olmaktadır.

Küreselleşme sürecinde en büyük sorunlardan bir tanesi olan genç işsizlik sorunu, özellikle genç nüfusu fazla olan ülkelerde tedbir alınması gereken ve üzerinde hassasiyetle durulması gereken konuların başında gelmektedir.

3.4 UZUN SÜRELİ İŞSİZLER

Uzun süreli işsizler bir yıl ve bir yıldan daha fazla işsiz olan kişiler olarak tanımlanmaktadır. Kişilerin iş bulma süresi arttıkça işgücü piyasalarından uzaklaşmaktadırlar. Bunun sonucunda da bu kişilerin istihdam edilebilirliğini arttırmak zorlaşmaktadır; kişinin öncesinde sahip olduğu yeteneği, mesleği ya da vasfı her geçen gün körelmektedir. İşverenler açısından bakıldığında ise, uzun süreli işsiz kişileri istihdam etmekte çekinceleri bulunmaktadır. Bu nedenlerle uzun süreli işsiz kişiler, piyasaların hem arz hem de talep tarafında dezavantajlı konumdadır.

Tablo 12: 2013 Kasım Sonu İtibariyle İŞKUR'a Kayıtlı İşsizlerin Bekleme Süreleri

Bekleme Süreleri	30 gün ve az	1 -2 AY	2-3 AY	3-4 AY	5-6 AY	7-8 AY	8-12 AY	1 YIL VE DAHA FAZLA
Toplam	94.911	82.916	118.560	69.154	76.049	69.019	355.260	1.547.008
Erkek	57.889	47.480	64.279	39.798	43.649	38.986	209.797	934.955
Kadın	37.022	35.436	54.281	29.356	32.400	30.033	145.463	612.053

Kaynak: İŞKUR İstatistik Aylığı

2013 Kasım ayı sonu itibariyle İŞKUR'a kayıtlı iş arayan profiline bakıldığında, toplam 4 milyon 337 bin 235 kayıtlı işgücü olup, bunların 2 milyon 546 bin 824'ü işsizdir. Tablo 12'de görüldüğü üzere, işsizlerin bekleme süreleri arttıkça umutları azalmaktadır; ancak şaşırtıcı olan en fazla kayıt 1 yıl ve daha fazla bekleme süresi içerisindedir. Dolayısıyla 1 yıldan daha fazla bekleme süresi önemlidir. Genel profilde bir yıldan uzun süreli işsizler toplam işsizlerin %61'ini oluşturmaktadır. Dolayısıyla

özel ilgi gerektiren gruplardan bir tanesi de uzun süreli işsizlerdir. İŞKUR tarafından yürütülen politikaların merkezinde de bu hedef grubun bulunması gerekmektedir. [271]

Eğitim durumuna göre İŞKUR'a kayıtlı iş arayan profilini irdelemek gerekirse %50'ye yakını ilköğretim mezunu kişilerden oluşmaktadır. Eğitim seviyesi arttıkça işsiz sayısı azalmaktadır. Eğitim durumuna göre bir yıldan uzun süreli işsizliğe bakıldığında okur-yazar olamayanların %60'ı uzun süreli işsiz konumundadır. Hemen arkasından, %55 uzun süreli işsizlik oranıyla okur-yazar olan ve ilköğretim mezunu olan kişiler takip etmektedir.[272] Yine buradan da görüldüğü üzere eğitim düzeyi artıkça kişilerin işgücü piyasalarına girişleri kolaylaşmaktadır. Aksi taktirde bu kişiler işgücü piyasaları tarafından dışlanmaktadırlar.

Tablo 13: İş Arama Süresine Göre İşsizler

YIL	**İş arama süresine ve aylara göre işsizler (Bin, 15 + yaş)**								
2013	1-2 ay	3-5 ay	6-8 ay	9-11 ay	1 yıl ve daha fazla 2 yıldan az	2 yıl ve daha fazla 3 yıldan az	3 yıl ve daha fazla	İş bulmuş başlamak için bekleyen	Toplam
Ocak	936	809	377	83	427	138	76	45	**2.890**
Şubat	868	842	419	83	421	136	77	37	**2.884**
Mart	799	807	439	97	422	137	64	37	**2.801**
Nisan	748	674	407	128	454	128	61	42	**2.641**
Mayıs	767	581	362	134	452	127	59	44	**2.526**
Not. 2000 kişiden az değerlerde örnek büyüklüğü güvenilir tahminler için yeterli değildir.									

Kaynak: TÜİK (İşgücü İstatistikleri)

TÜİK işgücü istatistiklerinden iş arama süresine göre işsizler verilerini incelediğimizde, 2013 Mayıs ayı itibariyle 2 bin 526 kişi iş aramakta olup bunların %27'si uzun süreli işsizdir. Uzun süreli işsizlerin sayısında önceki yıllara göre azalış gözlemlenmektedir. Türkiye'de 3 yıldan fazla süredir iş arayan kişi sayısı son 9 yılın en düşük seviyesi olan 59 bine inmiştir. 2004 yılında bu rakam 206 bin kişiydi. Avrupa İstatistik Kurumu (EUROSTAT)'nun verilerine göre Türkiye, İsveç ve Norveç'ten sonra 1 yıldan uzun süredir işsizlik oranlarının en düşük olduğu ülke olarak görülmektedir. Üç yıldan uzun süredir iş arayanların sayısı ise 59 bin kişiyle son 9 yılın

[271] http://www.iskur.gov.tr/Kurumsal Bilgi/istatistikler.aspx#dltop, (04.01.2014).
[272] http://www.iskur.gov.tr/Kurumsal Bilgi/istatistikler.aspx#dltop.

en düşük seviyesindedir. Bu rakam 2004 yılında 206 bin kişiydi.2004 yılında işsizlerin yalnızca yüzde 42'si altı ay ve daha kısa süredir işsizken, bu oran 2013'ün Mayıs ayı itibarıyla yüzde 55'e yükselmiştir. Bunun yanında 1 yıldan uzun süredir işsiz olan bireylerin toplam işsizlere oranı da yüzde 38'den yüzde 26'ya düşmüştür. Bu iyileşmelerin en önemli nedeni, 6111 sayılı torba yasa ile getirilen teşvikten yararlanmak için kişinin en az altı aydır işsiz olması gerekmektedir. Yine kadınlara yönelik getirilen kapsamlı istihdam teşviklerinin sayesinde, kadınların iş arama süresinin erkeklere oranla daha hızlı iyileştiği görülmektedir. 2004 yılında işsiz kadınların yüzde 9,1'i üç yıl ve daha uzun süredir işsizken, bu oran 2013'ün Mayıs ayına gelindiğinde yüzde 2,5'e düşmüştür.[273]

İşsiz kalan kişilerin işgücü piyasası ile bağlantısının kesilmemesinin sağlanması açısından işsizlik süresinin kısalması en az işsizlik oranının azalması kadar önemli görülmektedir.

3.5 ENGELLİLER

Engelli bireyler, dezavantajlı kabul edilen gruplardan bir tanesidir. Engelli bireylerin en önemli dezavantajı, toplumda bir yer ve statü elde edememelerinden kaynaklanmaktadır. Bunun nedeni ise, toplum tarafından ön yargıya maruz kalarak toplumdan dışlanmalarıdır. Dolayısıyla engelli bireyler topluma entegrasyonu zor olan ve üzerinde hassasiyetle durulması gereken gruplardandır. Bu gruplara yönelik olarak yürütülecek politikalarda öncelikli iş toplumdaki ön yargıları kırmak olmalıdır.

Engelli vatandaşların toplumsal hayatla bütünleştirilmesini sağlamak için en güçlü araçlardan biri, bu bireylerin işgücüne katılımın önündeki bariyerlerin kaldırılmasıdır. Buna ek olarak, engellilerin işgücü piyasasına entegrasyonunun sağlanamaması demek, bu grubun sosyal yardımlara olan bağımlılığını arttıracak, dolayısıyla kamu üzerinde ek bir kaynak talebi yaratacaktır. Pek çok gelişmiş ülkede engellilere aktarılan kaynak, işsizlikle mücadele için harcanan kaynaktan çok daha

[273] Bülbül, Okan Güray; "Türkiye'deki 'Uzun Süreli İşsizlik' Dengeye Oturuyor", http://www.aksam.com.tr/yazarlar/turkiyedeki-uzun-sureli-c2issizlik-dengeye-oturuyor/haber-237592, (15.09.2013).

fazladır. Bu nedenle engelli bireylerin işgücü piyasalarında tutunabilmelerini sağlamak, engelli istihdamının arttırılması yönünde önemli bir gelişmedir.[274]

2002 yılında Türkiye İstatistik Kurumu ve Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılan Türkiye Engellilik Araştırması sonuçlarına göre Türkiye'de toplam nüfusun %12,29'u engelli bireylerden oluşmaktadır. Özür gruplarına göre incelendiğinde, engelli bireylerin %20'lik kısmı ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelli kişilerden kalan %80'lik kısmı ise süreğen hastalığa (kalp-damar hastalığı, kan hastalıkları, solunum -sindirim sistemi hastalıkları, üreme organı hastalıkları gibi kronik hastalıklar) sahip kişilerden oluşmaktadır. [275]

Tablo 14: İşgücü Durumuna Göre Engelli Nüfus Oranı

Ortopedik, görme, işitme, dil ve konuşma ve zihinsel engelli nüfus			
	İşgücüne katılma oranı	İşsizlik oranı	İşgücüne dahil olmayan nüfus oranı
Türkiye	0,22	0,15	0,78
Yerleşim yeri			
Kent	0,26	0,17	0,74
Kır	0,18	0,13	0,82
Cinsiyet			
Erkek	0,32	0,15	0,68
Kadın	0,07	0,22	0,93
Süreğen hastalığa sahip olan nüfus			
Türkiye	0,23	0,11	0,77
Yerleşim yeri			
Kent	0,23	0,13	0,77
Kır	0,23	0,07	0,78
Cinsiyet			
Erkek	0,47	0,1	0,53
Kadın	0,07	0,13	0,93

Kaynak: TÜİK 2002 Türkiye Engellilik Araştırması, s.15,tablo:1.6.

2002 Türkiye Engellilik Araştırması'nın ileri analiz raporu engelli kişilerin işgücü piyasasına girişlerinin zorluklarını kanıtlar niteliktedir. Araştırma sonuçlarına göre engel gruplar içerisinde %80'lik nüfusa sahip süreğen hastalığa sahip kişilerin sonuçlarını incelemek daha doğru ve anlamlı olacaktır. Buna göre, Türkiye'de engellilerin işgücüne katılım oranı %23'lük bir oranla oldukça düşük seviyelerde seyretmektedir. Cinsiyet ayırımına göre incelemek gerekirse, erkeklerde yüzde 47 olan işgücüne katılım oranı, kadınlarda yüzde 7'ye düşmektedir. Ortaya çıkan bu durum

274 Gürsel-Uysal; **a.g.e.,** s.12.
275 Gürsel-Uysal; **a.g.e.,** s.24.

işgücü piyasasında dezavantajlı konumda olan kadınların bir de buna engel durumlarının eklenmesiyle daha da kötü bir durumda olduğu göstermektedir.

Görüldüğü üzere, ülkemizde ve dünyada engellilerin istihdam edilme oranları çok düşüktür. Genel olarak engelli bireylerin sosyal ve ekonomik durumları, 'sosyal felaket' olarak tanımlanabilmektedir. Engelli bireylerin eğitim düzeyleri düşük olup, meslek edinme imkânları kısıtlıdır ve bunun doğal sonucu da istihdam oranları çok düşüktür. Engelli bireyler, sosyal hayata katılım konusunda zorluk yaşayan ve sosyal dışlanmaya maruz kalan bir kesimdir. Sosyal dışlanma ise, toplumun dışına itilme ve yoksulluk, beceri ve öğrenme fırsatlarının eksikliği ya da ayrımcılığın bir sonucu olarak topluma tam katılamama olarak tanımlanan bir süreçtir.[276]

İŞKUR engelli istihdamına ilişkin olarak da veri toplamakta olup aylık ve yıllık istatistik bültenleri yayınlamaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 30. Maddesinde, "işverenler elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları özel sektör işyerlerinde yüzde üç engelli, kamu işyerlerinde ise yüzde dört engelli ve yüzde iki eski hükümlü işçiyi veya 21/6/1927 tarihli ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu veya 16/6/1927 tarihli ve 1076 sayılı Yedek Subaylar ve Yedek Askeri Memurlar Kanunu kapsamına giren ve askerlik hizmetini yaparken 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 21 inci maddesinde sayılan terör olaylarının sebep ve tesiri sonucu malul sayılmayacak şekilde yaralananları meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır."[277] denilmektedir. Dolayısıyla kanuna göre 50 ve üzeri işçi çalıştıran her işveren, belirli oranda engelli istihdam etmek durumundadır.

Yine 4857 sayılı İş Kanunu uyarınca, "…kontenjan fazlası engelli çalıştıran, yükümlü olmadıkları halde engelli çalıştıran işverenlerin bu şekilde çalıştırdıkları her bir engelli için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin yüzde ellisi Hazinece karşılanır."[278] İbaresi bulunmaktadır. Bu da işverenleri engelli istihdamı konusunda teşvik etmektedir.

---

[276] İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,** s.48.
[277] http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf, (12.12.2013).
[278] http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf.

İş Kanunu madde 30'da belirlenen oranlarda engelli istihdam etmeyen işverenlere ceza uygulanmaktadır; 101 inci madde uyarınca " … tahsil edilecek para cezaları Türkiye İş Kurumu bütçesinin Maliye Bakanlığınca açılacak özel tertibine gelir kaydedilir. Bu hesapta toplanan paralar engelli ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonu, kendi işini kurma ve bu gibi projelerde kullanılmak üzere Türkiye İş Kurumuna aktarılır."[279] Bunun yanı sıra aynı madde de işverenlere yönelik teşvik düzenlemesi de yer almaktadır; "Özel sektör işverenlerince bu madde kapsamında çalıştırılan 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi engelli sigortalılar ile 1/7/2005 tarihli ve 5378 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinde belirtilen korumalı işyerlerinde çalıştırılan engelli sigortalıların, aynı Kanunun 72 nci ve 73 üncü maddelerinde sayılan ve 78 inci maddesiyle belirlenen prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamı, kontenjan fazlası engelli çalıştıran, yükümlü olmadıkları halde engelli çalıştıran işverenlerin bu şekilde çalıştırdıkları her bir engelli için prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin yüzde ellisi Hazinece karşılanır."

Tablo 15: Açık Kontenjan Durumu ve Kayıtlı Engelli Sayısı

Açık Kontenjan Durumu							
	Eylül 2013			**Ekim 2013**			**Değişim Oranı (%)**
	Kamu	**Özel**	**Toplam**	**Kamu**	**Özel**	**Toplam**	
Engelliler	685	24.808	25.503	660	23.698	24.358	-4,49
Kayıtlı Engelli							
	Ekim 2013			**Kasım 2013**			**Değişim Oranı (%)**
	Erkek	**Kadın**	**Toplam**	**Erkek**	**Kadın**	**Toplam**	
Engelliler	99.307	30.034	129.341	98.728	30.145	128.873	-0,36

Kaynak: İŞKUR İstatistik Aylığı; http://www.iskur.gov.tr/Kurumsal Bilgi/istatistikler.aspx#dltop (04.01.2014)

İŞKUR istatistik aylığı verilerine bakıldığında, Temmuz 2013 itibariyle özel sektör işyerlerinde 28 bin açık kontenjan bulunmakta olup kamuda bu oran 698'dir. Bir önceki aya göre açık kontenjan durumunda %6,8'lik bir artış gözlemlenmektedir. Dolayısıyla özel sektör işyerlerinde engelli kişilerin istihdamı daha yüksek bir ihtimal

[279] http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf.

olarak görülmektedir. Ağustos 2013 itibariyle, İŞKUR'a kayıtlı 122 bin engelli kişi olup bunların, %77'si erkek olup kalan%23'ü kadın engellidir.

Tablo 16: Engel Gruplarına Göre Engelli Başvuruları ve İşe Yerleştirmeler

Özür Grupları	**Başvurular**			**İşe Yerleştirmeler**			**Başvuru/İşe Yerleştirme**
	Erkek	**Kadın**	**Toplam**	**Erkek**	**Kadın**	**Toplam**	**(%)**
Sinir Sistemi	504	94	598	140	33	173	29
Ruh Hastalıkları Grubundaki Engelliler	252	36	288	85	5	90	31
Görme Sistemi	712	96	808	254	46	300	37
Kulak Burun Boğaz Sistemi	601	189	790	232	68	300	38
İç Hastalıkları Grubundaki Engelliler	207	46	253	106	10	116	50
Kas İskelet Sistemi	1.044	235	1.279	380	89	469	36
Deri	18	0	18	9	0	9	50
Solunum Sistemi	152	31	183	37	9	46	25
Onkolojik Hastalıklar	19	9	28	6	2	8	28
Yanıklar	101	11	112	27	8	35	31
Diğer Hastalıklar Grubundaki Engelliler	412	68	480	141	27	168	35
Batını İlgilendiren Hastalıklar	11	2	13	5	1	6	46
Sindirim Sistemi	52	10	62	18	5	23	37
Hematopoetik Sistem	116	19	135	40	11	51	38
Ürogenital Sistem	57	20	77	20	4	24	31
Kardiyovasküler Sistem	190	23	213	64	6	70	33
Zihinsel, Davranışsal Bozukluklar	518	79	597	189	27	216	36
Kadın Hastalıkları Ve Doğum	0	5	5	0	1	1	20
Endokrin Sistemi	100	32	132	41	5	46	35
Toplam	**5.066**	**1.005**	**6.071**	**1.794**	**357**	**2.151**	**35**

Kaynak: İŞKUR İstatistik Aylığı; http://www.iskur.gov.tr/Kurumsal Bilgi/istatistikler.aspx#dltop (04.01.2014)

Tablo 16'da engel gruplarına göre başvuru ve işe yerleştirmeler gözlemlenmektedir. Bu kapsamda engel gruplarına göre başvuru ve işe yerleştirmelere bakıldığında oransal olarak aralarında çok büyük farklılıklar bulunmamaktadır. Bu bağlamda engel gruplarına göre bir politika geliştirme çok da doğru sonuçlar vermeyecektir.

Tablo 17: Ay İçindeki Engelli Başvuruları

		Ekim 2013	**Kasım 2013**	**Değişim Oranı (%)**
ERKEK	Engelli (İşsiz)	1.991	2.069	4
KADIN	Engelli (İşsiz)	465	436	-6
TOPLAM	Engelli (İşsiz)	2.456	2.505	2

Kaynak: İŞKUR İstatistik Aylığı; http://www.iskur.gov.tr/Kurumsal Bilgi/istatistikler.aspx#dltop (04.01.2014)

Tablo 18: İşe Yerleştirmeler

		Ocak-Kasım 2012	**Ocak-Kasım 2013**	**Değişim Oranı (%)**
ERKEK	**Engelli Yerleştirme**	**27.521**	**27.119**	**-1,46**
	Kamu	312	204	-34,62
	Özel	27.209	26.915	-1,08
KADIN	**Engelli Yerleştirme**	**4.826**	**5.137**	**6,44**
	Kamu	54	34	-37,04
	Özel	4.772	5.103	6,94
TOPLAM İŞE YERLEŞTİRME	**Engelli Yerleştirme**	**32.347**	**32.256**	**-0,28**
	Kamu	366	238	-34,97
	Özel	31.981	32.018	0,12

Kaynak: İŞKUR İstatistik Aylığı; http://www.iskur.gov.tr/Kurumsal Bilgi/istatistikler.aspx#dltop (04.01.2014)

Tablo 18'e bakıldığında, engelli istihdamında Kasım ayı itibariyle kamuda 366 kişi işe yerleştirilmiş olup özelde 31 bin 981 kişi işe yerleştirilmiştir. İstihdam edilen kişilerin birçoğu engelli erkeklerden oluşmaktadır. Görüldüğü üzere, dezavantajlı gruplar arasında yer alan kadınların bir de engellilik hali söz konusu ise, bu kadınların işgücü piyasalarında yer edinmeleri daha da zorlaşmaktadır.

Türkiye'de engelli istihdamı ile ilgili yaşanan sorunları beş ana başlık altında toplanmaktadır. İlk olarak engelli bireylere yönelik iş ve meslek analizi, meslek tanımı ve standartları çalışması tamamlanmamıştır. İkinci ana başlık, engelli bireylerin eğitim ve rehabilitasyon sorunu henüz çözümlenememiştir. Üçüncü bir sorun, engellilere yönelik olarak toplumsal olumsuzluklar ve önyargıların önüne hala geçilememiştir. Dünyada da örneklerine sıkça rastladığımız kota rejimi uygulamasının ülkemizde başarılı bir sonuç vermemesi engelli istihdamının önünde bir diğer önemli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Son olarak da, engelli vatandaşların iş yaşamında karşılaştığı sorunlar ülkemizin büyük eksikliklerinden bir tanesidir.[280]

Engelli bireylerin eğitim olanaklarının arttırılması ve iş bulma konusunda etkili destek almaları gerekmektedir. Engelliler yasal haklarını savunma, evde bakım ve tedavi hizmeti verilmesi konularında da beklenti içerisindedirler. Engelli nüfus, yöneticilerin ve politika yapıcıların üzerinde hassasiyetle durulması gereken gruplardandır.[281]

3.5.1 Engelli Bireylerin İstihdamına Yönelik Ulusal Mevzuat

Türkiye'de engelli bireylerin işgücü piyasalarına katılımını arttırıcı ve istihdamını kolaylaştırıcı birçok mevzuat düzenlemesi yer almaktadır. Mevzuat düzenlemeleri engelli bireylerin temelde ayrımcılığa maruz kalmamaları ve toplumdan dışlanmamaları üzerine kuruludur.

Anayasa'nın 49 uncu maddesinde çalışmak " herkesin hakkı ve ödevi" olarak kabul edilmektedir. Buradan yola çıkarak devlet, çalışanların yaşam kalitesini arttırmak, çalışma hayatını geliştirmek adına çalışanları ve işsizleri korumak, istihdamı desteklemek ve işsizliği önlemek yolunda uygun bir ekonomik ortam hazırlamak ve çalışma barışını sağlamak adına gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.[282]

Yine, Anayasa'nın 50 nci maddesi "Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılamaz. Küçükler ve kadınlar ile bedenî ve ruhî yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar. Dinlenmek, çalışanların

---

280 Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık, Matsa Basımevi, **"Görme Engellilerin Çalışabilecekleri İş ve Mesleklerin Tespiti Projesi Sağlık Sektörü Alan Araştırması Sonuç Raporu"**, Ankara 2012,s.16-18.

281 Tansel; **a.g.m.** ,s.111.

282 Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık, **a.g.e.,** s.26.

hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir." istihdamı destekler nitelikte olup bunun yanında, engelli, kadın ve küçükleri koruma altına almaktadır. Buna ek olarak, yine Anayasa'nın "Özel olarak korunması gerekenler" başlıklı 61/2maddesine göre, "Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır." hükmü ile devlet, engellilerin toplum tarafından dışlanmalarını engelleyici ve istihdamını arttırıcı temel sorumluluğu üstlenmektedir.[283]

Ülkemizde, engelli bireylerin istihdamını kolaylaştırmaya yönelik uygulamaların en başında kota sistemi gelmektedir. Bu yöntemle, engelli istihdamında kamu ve özel sektör işverenlerine bazı yükümlülükler getirilmiştir. Engelli bireylerin işçi olarak istihdam edilmelerinde kota rejimine uymayan işverenlere cezai yaptırım öngörülmektedir. Türkiye'de kota/ceza yöntemi 14.07.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 22.05.2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunu ve bu yasalara bağlı yönetmeliklerle düzenlenmiştir. 16.07.2006 tarihli ve 26230 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Engellilik Ölçütü, Sınıflandırılması ve Engellilere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik" uyarınca, %40 oranında sürekli olarak çalışma gücünden yoksun olduğunu belgeleyen engelli vatandaşlar kota rejimi kapsamına alınmaktadır.[284]

Devlet Memurları Kanununun 53'üncü maddesinde engellilerin çalıştırılması ile ilgili hususlar yer almaktadır. Engelli vatandaşların devlet memurluğuna alınma şartları ile hangi işlerde çalıştırılacakları bu maddede düzenlenmiştir. [285] " Kurum ve kuruluşlar bu Kanuna göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda % 3 oranında engelli çalıştırmak zorundadır. % 3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun (yurtdışı teşkilat hariç) toplam dolu kadro sayısı dikkate alınır. Engelliler için sınavlar, ilk defa Devlet memuru olarak atanacaklar için açılan sınavlardan ayrı zamanlı olarak, engelli kontenjanı açığı bulunduğu sürece engel grupları ve eğitim durumları itibarıyla sınav sorusu hazırlanmak ve ulaşılabilirliklerini sağlamak suretiyle merkezi olarak yapılır veya yaptırılır. Engelli personel çalıştırma yükümlüğünün yerine getirilmesinin takip ve denetimi ile engellilerin devlet memurluğuna yerleştirilmesinden Devlet Personel

---

283 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,** s. 31.

284 Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık, **a.g.e.,** s.33.

285 Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık**, a.g.e.,** s.33.

Başkanlığı sorumludur. Engelli açığı bulunan kamu kurum ve kuruluşları bir sonraki yıl için alım yapacakları engellilere ilişkin taleplerini her yılın Ekim ayının sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığı'na bildirmek zorundadır. Devlet Personel Başkanlığı kurum ve kuruluşların bildirimi üzerine, engelli kontenjanlarına yerleştirme yapabilir veya yaptırabilir. Engellilerin memurluğa alınma şartlarına, merkezi sınav ve yerleştirmenin yapılmasına, eğitim durumu ve engel grupları dikkate alınarak kura usulü ile yapılacak yerleştirmelere, engellilerin görevlerini yürütmelerinde hangi yardımcı araç ve gereçlerin kurumlarınca temin edileceğine, kamu kurum ve kuruluşlarınca engelli personel istihdamı ile ilgili istatistiksel verilerin bildirilmesine ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar Özürlüler İdaresi Başkanlığının görüşü alınarak Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak yönetmelikle düzenlenir."[286]

Daha önce de vurgulandığı gibi 4857 sayılı İş Kanunu madde 30'da engelli bireylerin istihdamını destekleyici düzenleme yer almaktadır. Yine aynı maddeye göre; "…İşverenler çalıştırmakla yükümlü oldukları işçileri Türkiye İş Kurumu aracılığı ile sağlarlar. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin nitelikleri, hangi işlerde çalıştırılabilecekleri, bunların işyerlerinde genel hükümler dışında bağlı olacakları özel çalışma ile mesleğe yöneltilmeleri, mesleki yönden işverence nasıl işe alınacakları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Yer altı ve su altı işlerinde engelli işçi çalıştırılamaz ve yukarıdaki hükümler uyarınca işyerlerindeki işçi sayısının tespitinde yer altı ve su altı işlerinde çalışanlar hesaba katılmaz."[287]

Engelli vatandaşların kamu ve özel sektörde işçi statüsünde işe yerleştirilmesinden sorumlu kurum İŞKUR'dur. İŞKUR, işveren talepleri ve yapılan piyasa araştırmalarına göre, engelli kişilerin hangi işleri yapabileceğini belirlemekte ve o meslek için gerekli nitelikleri kazandırmak adına engelli vatandaşlara birçok program uygulamaktadır.

Ülkemizde engelli istihdamını arttırmak için yapılan bir diğer düzenleme de 5378 sayılı "Engelliler Hakkında Kanun" dur. Bu kanun esasen, engelli bireylerin çalışma yaşamlarına ilişkin bazı ilke ve kurallar getirmektedir.[288] Engelli bireylerin

---

286 **Devlet Memurları Kanunu**,s.28.
287 http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf.
288 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,** s.33.

istihdamı ile ilgili düzenleme bu kanunun istihdam başlıklı 14 üncü maddesinde yer almaktadır. Buna göre; " İşe alımda; iş seçiminden, başvuru formları, seçim süreci, teknik değerlendirme, önerilen çalışma süreleri ve şartlarına kadar olan safhaların hiçbirinde engellilerin aleyhine ayrımcı uygulamalarda bulunulamaz. Çalışan engellilerin aleyhinde sonuç doğuracak şekilde, özrüyle ilgili olarak diğer kişilerden farklı muamelede bulunulamaz. Çalışan veya iş başvurusunda bulunan engellilerin karşılaşabileceği engel ve güçlükleri azaltmaya veya ortadan kaldırmaya yönelik istihdam süreçlerindeki önlemlerin alınması ve işyerinde fiziksel düzenlemelerin bu konuda görev, yetki ve sorumluluğu bulunan kurum ve kuruluşlar ile işyerleri tarafından yapılması zorunludur. Engellilik durumları sebebiyle işgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan engellilerin istihdamı, öncelikle korumalı işyerleri aracılığıyla sağlanır."[289] Burada bahse konu olan "korumalı işyeri" ifadesi aynı kanunun 3 üncü maddesinde tanımlanmaktadır; " Korumalı işyeri: Normal işgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan engelliler için meslekî rehabilitasyon ve istihdam oluşturmak amacıyla Devlet tarafından teknik ve malî yönden desteklendiği ve çalışma ortamının özel olarak düzenlendiği işyerini"[290] ifade etmektedir. Yine bir işyerinin korumalı işyeri statüsü de bu madde ile açığa kavuşturulmuştur; "Korumalı işyeri statüsü: Çalışanlarının yönetmelikle belirlenen oranını engellilerin oluşturduğu veya engellilere yönelik çalışmaları ile korumalı işyerine sağlanan teknik ve malî destek sağlanma şartlarını taşımayı"[291] ifade etmektedir. Kasım 2013 itibariyle Korumalı İşyerleri Yönetmeliği değişikliğe uğramıştır. Bahse konu olan yönetmelik 3 üncü maddede ise " Korumalı işyeri: İşgücü piyasasına kazandırılmaları güç olan zihinsel veya ruhsal engelli bireylere istihdam oluşturmak amacıyla Devlet tarafından teknik ve mali yönden desteklenen ve çalışma ortamı özel olarak düzenlenen işyerini." ifade etmektedir.[292]

Ülkemizde işverenlere tanınan teşvikler, sosyal sigorta primlerinde sübvansiyon şeklinde uygulama bulmaktadır. %3'lük zorunlu kota rejimi uygulamasını aşan işverenler için, öngörülen sigorta primlerinde sübvansiyon uygulaması ile başlayan teşvik uygulaması İş Kanunu ile genişletilmiştir. Engellilere sağlanan finansal destek ise vergi indirimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Engelli çalışanlara özür oranlarına göre

---

289 http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5378.pdf,(12.12.2013).
290 http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5378.pdf.
291 http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5378.pdf.
292 http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131126.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131126.htm, (21.12.2013).

vergi indirimi uygulanmaktadır. Bu uygulama ise ülkemizde Maliye Bakanlığınca yürütülmektedir.[293]

Engelli bireylerin nitelikli istihdamı ile ilgili ifade edilen yasa ve düzenlemeler dışında; 5763 sayılı "İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik, 2005 Engellilerin İstihdam Yılı Konulu 2004/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi, Engellilerin İstihdamı Hakkındaki 2006/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 2005-2010 İstihdam Eylem Planı, diğer ulusal mevzuatlar arasında yer almaktadır.[294]

3.5.2 Engelli İstihdamında İşveren Yaklaşımı

İşverenlerin engelli istihdamına yönelik olarak tutum ve davranışlarını irdelemek amacıyla Türkiye'de 50 ve üzeri işçi çalıştıran özel sektör işyerlerine yönelik olarak bir araştırma yapılmıştır. Pilot çalışma Ankara'da 118 özel sektör işyerinde uygulanmıştır. TÜİK' ten 79 ile dağılmış olan 2573 tane 50 veya daha fazla işçi çalıştıran özel sektör firmasının adresi alınmıştır. Saha çalışması, Ekim-Kasım 2011 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Araştırma boyunca anketler işverenlere ya da işyerine personel alma yetkisine sahip yöneticilere uygulanmıştır. Ulaşılamayan işletmeler araştırmanın dışında tutulmuş olup analize dâhil edilen yanıtlayıcı sayısı 1628'e ulaşmıştır.[295]

İşverenlere açık-uçlu olarak, "Neden engelli çalıştırmaktasınız?" sorusu yöneltilmiştir. Yanıtlar; "yasal zorunluluk", "sosyal sorumluluk" ve "işe uygun bulma" şeklinde üç ana başlık altında toplanmıştır. Araştırma sonuçları Türkiye'de engelli istihdamının ana gerekçesinin %71'lik oranla "yasal zorunluluk" olduğunu, sonrasında %22'lik payıyla "sosyal sorumluluk" ve son olarak da %7'lik oranla "özürlü çalışanın işe uygunluğu" seçeneğinin geldiğini göstermektedir. İşyeri büyüklüğü ile işyerlerinin engelli istihdam etme gerekçesine bakıldığında "yasal zorunluluk" seçeneğinin orta boy (50-199çalışan) ve büyük boy (200 ve üzeri çalışan) işletmelerde belirgin olduğu, küçük boy(49 ve daha az çalışan) işletmelerde ise "sosyal sorumluluk" ve "işe uygunluk" seçeneklerinin genel ortalamanın 8-10 puan üzerinde tercih edildiği görülmektedir.[296]

---

293 Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık, **a.g.e.,** s.38.
294 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,** s.34.
295 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,** s.62.
296 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,** s.81-82.

Yine yapılan araştırmaya göre, engelli personel istihdam etmeyen 535 kadar işyeri bulunmaktadır. Dolayısıyla işverenlerin neden engelli çalıştırdıkları sorusu kadar neden engelli çalıştırmadıkları da önemlidir. Özel sektör işyerlerinin engelli çalıştıramamalarında dayandırdıkları en temel gerekçe, yaklaşık %60 oranla bu kişilerin "işe uygunluk" kriterinin olmamasıdır. Yani işe uygunluk durumu, vasıf, beceri, eğitim vb. değişkenlere uygunluk durumunu ifade etmektedir. Bir ikinci neden, dışsal faktörlerdir. Engelli istihdam etmeme gerekçeleri içinde belki de en dikkat çekici olanı engelli kişiye atfedilen özelliklerdir. Bu özellikler; çalışmaya isteksiz, istikrarsız, iş beğenmez, uyumsuz, nazlı, saldırgan, verimsiz, yavaş. Diğer gerekçeler ise daha çok fiziki mekân uygunsuzluğu üzerinedir.[297]

3.5.3 Dünya Engellilik Raporu

Dünyada bir milyardan fazla insan herhangi bir tür engellilik ile yaşamakta olup, bu kişilerin de yaklaşık 200 milyonu hayatlarını devam ettirme konusunda ciddi sıkıntılar yaşamaktadır. Engellilik olgusu ilerleyen yıllarda büyüyerek daha da büyük bir sorun haline gelecektir. Dünya çapında, normal insanlara oranla engelli insanlar daha kötü sağlık durumuna, daha düşük eğitim başarısı ve iktisadi katılıma ve daha yüksek yoksulluk oranlarına sahiptir. Engelli insanlar, birçok insanın alışık olduğu sağlık, eğitim, istihdam, ulaşım ve bilgi edinme gibi hizmetlere ulaşımda engellerle karşılaşmaktadır. Ekonomik yönden az gelişmiş ya da gelişmekte olan toplumlarda bu sorun daha ciddi boyutlara ulaşmaktadır.[298]

2015 Binyıl Kalkınma Hedeflerinin merkezinde yer alan çok daha iyi, uzun ömürlü, sürdürülebilir kalkınma hedeflerini gerçekleştirebilmek adına engellilerin iyi bir eğitim sürecinden geçmelerinin sağlanması, sonrasında işgücü piyasalarında insana yakışır iyi işler bulmalarının sağlanması ve belki de en önemlisi topluma kendilerini kabul ettirebilecekleri bir statüye erişmeleri ve toplumla bütünleşmeleri için önlerine çıkan bütün bariyerlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.[299]

Engelli bireylerin topluma katılımlarını arttırıcı politikalar üretmek ve buna yönelik programlar geliştirmek ve 2008 yılında yürürlüğe giren Engellilerin Haklarına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin uygulanması kolaylaştırmak amacıyla Dünya

---

297 İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, **a.g.e.,** s.83-84.
298 Dünya Sağlık Örgütü-Dünya Bankası; **"Dünya Engellilik Raporu Yönetici Özeti"**,2011,s.v.
299 Dünya Sağlık Örgütü-Dünya Bankası, **a.g.e.**, s.v.

Sağlık Örgütü ve Dünya Bankası Grubu ortaklaşa çalışarak Dünya Engellilik Raporunu oluşturmuşlardır. Bu rapor, bir dönüm noktası niteliğinde olup, rapor ile engelli olmaktan kaynaklanan sorunların çözümünün bir insan hakları ve kalkınma önceliği olduğu bir kez daha vurgulanmıştır.

Dünya Engellilik Raporu'nda, başta engelli kişiler olmak üzere bütün toplum adına; "engelleri ortadan kaldıracak koşullar yaratmak, rehabilitasyon ve destek hizmetlerini geliştirmek, yeterli sosyal koruma sağlamak, kapsayıcı politikalar ve programlar oluşturmak, var olan ve yeni standartlar ile yasaları yürürlüğe sokmak için bütün ilgili paydaşlara -hükümetlere, sivil toplum örgütlerine ve engelli insanların örgütlerine- atılacak adımlar" tavsiye edilmektedir. [300]

Dünya engellilik raporu, engelli insanların yaşamlarını geliştirme ve Engellilerin Haklarına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin kolay uygulanması amacıyla, engelliliğe ilişkin var olan bütün bilimsel bilgileri bir araya getirmektedir. Raporun amacı, mevcut bulgulara dayanarak, hükümetlere ve sivil topluma engelliliğin önemi ve engelliliğe yönelik tepkilere dair etraflıca bir analiz sunarak ulusal ve uluslararası eylem tavsiyelerinde bulunmaktır.[301]

3.5.4 Engelli Bireylerin İşgücü Piyasalarına Girişte Karşılaştıkları Sorunlar

Engelli bireylerin her işte çalışabilecekleri doğru bir varsayım olmakla birlikte, asıl önemli olan hangi işlerde daha verimli çalışabildikleridir. Engelli bireyler, ilgi ve merakları doğrultusunda çalışma hayatına önemli katkılar sağlamaktadırlar. Birçok gelişmiş ülkede engellilere yönelik iş analizi, meslek tanımları ve meslek standartları büyük önem arz etmektedir. Standardı oluşturulan mesleklerin engelli kişilere nasıl öğretileceği konusu da ayrı bir çalışma gerektirmektedir. Engelli bireylere işgücü piyasalarının özellikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda eğitim verilmeli ve engelli kişiler bu doğrultuda işgücü piyasalarına hazırlanmalıdır. Bütün bunlar dikkate alındığı takdirde engelli bireylerin de iş bulmaları kolaylaşacak ve toplumsal hayatın içinde yer alacaklardır.[302]

---

[300] Dünya Sağlık Örgütü- Dünya Bankası, **a.g.e.,** s.v.
[301] Dünya Sağlık Örgütü- Dünya Bankası, **a.g.e.,** s.1.
[302] Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık, **a.g.e.,** s.28.

Engellilerin toplumsal hayatta karşılaştıkları en büyük sorunlardan bir tanesi de önyargılardır. Engelli bireylerin kendi kişisel gelişimleri ve çabaları sonucunda var olan pek çok iyi örnek, engelli bireylere yönelik önyargıları yıkacak niteliktedir. Dolayısıyla yapılması gereken öncelikli iş, bu konudaki önyargıları ortadan kaldırmaktır.[303]

Engellilerin istihdama dönük yaşadıkları sorunlar, istihdama hazırlık, istihdama giriş ve istihdam sonrasında yaşanılan güçlükler olarak bütünleşik bir yapı sergilemektedir. Aslına bakılırsa ülkemiz uzun yıllardır kronikleşmiş yapısal işsizlikle mücadele etmektedir. Yani, iktisadi yapı toplumdaki tüm çalışabilecek durumdaki kişilere istihdam yaratamamaktadır. Buna bir de dezavantajlılık eklendiğinde bu kişiler toplumun dışına itilmektedir.[304]

Engelli bireylerin işgücü piyasasında karşılaştıkları sorunları kısaca özetlemek gerekirse; temel eğitim, mesleki eğitim ve rehabilitasyon hizmetlerinin yetersiz olması, engellilerin verimli çalışabilecekleri iş ve mesleklerin tespit edilememiş olması, istihdamda pozitif ayrımcılık olarak nitelendirilebilecek koruma yöntemlerinin yetersiz olması ya da uygulamada eksikliklerin olması, işverenlere dönük olarak da çok yönlü teşvik sisteminin yer almamasıdır.[305]

Engelli kişilerin istihdama katılması kadar engellinin çalışabileceği iş ortamının uygunluğu da önemlidir. Çalışma ortamı, işe alınan engelli bireyin niteliklerine göre düzenlenmediği takdirde, engelli kişiden beklenen verim sağlanamamaktadır. Bu durum birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Başlangıçta iş bulduğuna sevinen engelli bireyler, iş ortamında karşılaştıkları olumsuz tutum ve davranışlar nedeniyle kendini verimsiz, işe yaramaz bir birey olarak hisseder. Bir diğer sorun da, bazen engelli bireyler, eğitilmiş işgücü vasıflarından yoksun olmakta yani bulunduğu işin işgücü vasıflarını taşımamaktadır. Bunun sonucunda da işverenler, yasal zorunluluk nedeniyle istihdam ettikleri engelli bireye yönelik olumsuz önyargılarla donatılmaktadır. İşe alınan engelli vatandaşı, işin gereksinimlerine göre eğitilmek yerine onu, iş yaşamının

---

303 Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık, **a.g.e.,** s.29.

304 Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık, **a.g.e.,** s.29.

305 Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık, **a.g.e.,** s.30.

dışına iten bir yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Bu durumda da engelliler yetenek ve eğitimlerine uygun olmayan işlerde çalışmak durumunda kalabilmektedir.[306]

Yukarıda bahsedilen tüm bu sorunlar aslında engelli bireyin sadece iş bulma aşamasında değil, işte tutunabilme aşamasında yaşadıkları sorunlardır. Engelli bireyler iş yaşamında yalnız bırakılmaktadır. Verimli çalışabilecekleri ortamların yaratılamaması sonucunda istihdamda bulunan engelli vatandaş mücadele etmekten yorulur ve en kısa zamanda emekli olmanın yolları arar. Bu da aslında bir gerçeği daha gözler önüne sermektedir ki engelli vatandaş hayatı boyunca sosyal dışlanmaya maruz kalmaktadır.

3.6 AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Aktif işgücü piyasası politikaları kavramı, ilk olarak İkinci Dünya Savaşının sonrasında ortaya çıkmıştır. Bu kavramı ilk kullanımı ise, İsveç'te tam istihdama ulaşmak ve enflasyonu kontrol altına almak adına politika oluşturulurken gerçekleşmiştir. 1960 yılından sonra, İsveç'te uygulanan işgücü piyasası politikalarına ilişkin OECD tarafınca yapılan çalışmalar sonucunda, aktif politikalar işgücü piyasası politikaları içinde ayrı bir yer edinmiştir.[307]

1970'lerde ve 1980'lerde AB ve OECD üyesi ülkelerde, işsizliğin giderek artan bir oranda kendisini ekonomik ve sosyal sorun olarak hissettirmesi sonucunda bahse konu ülkeler sıkı tedbirler almak durumunda kaldılar. 1965'lerde AB ülkelerinde %3,4, OECD ülkelerinde ise %2 olan işsizlik oranları 1994 yılına gelindiğinde AB'de %7,8, OECD ülkelerinde ise %11,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu noktada işsizliğe neden olan faktörler irdelenmiş ve çözüm arayışına gidilmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından yapılan çalışmada işsizliğe neden olan faktörler belirlenmiştir. Bunlar, mesleki eğitime yeteri kadar yatırım yapılmaması, ekonomik gelişmenin yeteri kadar istihdam yaratamaması, ücret dışı işçilik maliyetlerinin yüksekliği, işgücü piyasası politikalarının yeterince etkin olmaması ve uzun süreli yapısal işsizliktir. Bu tespitlerden sonra birçok

---

306 Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık, **a.g.e.,** s.38-39.

307 Kapar, Recep ; "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", http://www.sosyalkoruma.net/pdf/19.pdf, s.341-342.

ülke çözüm yolları aramaya başlamış ve aktif işgücü politikaları özellikle bu yıllarda daha da önemini arttırmıştır.[308]

Aktif işgücü piyasası politikaları, planlı ekonomiden piyasa ekonomisinde geçiş yapmaya çalışan gelişmekte olan ülkelerde işsizliğe çözüm olarak önemli bir araç olmuştur.[309]

Aktif işgücü piyasası politikaları, Türkiye'de İŞKUR tarafından, kamu istihdam hizmetlerinin bir parçası olarak yürütülmektedir. Bu bağlamda, aktif istihdam politikaları çerçevesinde çeşitli faaliyetler gerçekleştirilmektedir.

Aktif istihdam politikaları çerçevesinde İŞKUR tarafından 2013 yılı içerisinde Ocak-Kasım döneminde 34 binv344 faaliyet düzenlenmiş ve bu faaliyetlerden 231 bin 360'ı erkek, 157 bin 298'i kadın olmak üzere toplam 388.659 kişi yararlandırılmıştır. (Tablo 19)

İŞKUR tarafından engellilere ve diğer dezavantajlı gruplara yönelik olarak aktif istihdam politikaları yürütülmektedir. Bu gruplara yönelik olarak özel projeler geliştirilmekte ve bu yolla ekonomik ve sosyal hayata katılımın arttırılması hedeflenmektedir.

Bu anlamda işgücü piyasasında dezavantajlı gruplar kapsamında olan engellilere yönelik 2013 Ocak-Kasım döneminde 491 kurs açılmış olup bu kurslardan 5 bin 310 engelli vatandaşımız yararlandırılmıştır.[310]

Tablo 19: İŞKUR'un Uyguladığı Aktif İşgücü Programları (2013 Ocak-Kasım)

Program Türü	**Açılan Kurs / Program Sayısı**	**Katılan Kursiyer Sayısı**		
		Erkek	Kadın	Toplam
Mesleki Eğitim Kursları	5.815	57.502	67.514	125.016
Girişimcilik Eğitim Programları	769	11.075	10.358	21.434
İşbaşı Eğitim Programları	23.293	31.459	28.850	60.309
Toplum Yararına Programlar	4.467	131.324	50.576	181.900
Toplam	**34.344**	**231.360**	**157.298**	**388.659**

Kaynak: İŞKUR İstatistik Aylığı; http://www.iskur.gov.tr/Kurumsal Bilgi/istatistikler.aspx#dltop, (04.01.2014).

308 Varçın; **a.g.e.,** s.7-8.
309 Varçın; **a.g.e.,** s.12.
310 İŞKUR İstatistik Aylığı; http://www.iskur.gov.tr/Kurumsal Bilgi/istatistikler.aspx#dltop.

Genel olarak aktif işgücü piyasası politikaları, işsizliğe çözüm olarak ortaya çıkan ve bu anlamda işgücü arz ve talebini buluşturmaya yönelik uygulanan politikalardır. Yani işverenin istediği nitelikte işçiyi bulmaya ve işçinin de istediği nitelikte işi bulmaya yardımcı olan uyumlaştırma politikaları olarak tanımlanabilir.

Aktif istihdam tedbirlerinin temel amacı, istihdamın korunması ve artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve dezavantajlı grupların işgücü piyasasına kazandırılması olan bu faaliyetler, Mesleki Eğitim Kursları, Girişimcilik Eğitim Programları, İşbaşı Eğitim Programları, Toplum yararına programlar ve İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetlerinden oluşmaktadır.

3.6.1 Mesleki Eğitim Kursları

Mesleki eğitim ya da işgücü yetiştirme programları yapısal işsizliğe karşı mücadelede en etkili aktif işgücü programlarından biridir. Değişen ekonomik ve teknolojik konjonktür her geçen gün daha fazla nitelikli eleman ihtiyacını doğurmaktadır. Ancak işgücü piyasalarındaki işsiz kişiler var olan vasıf ve nitelikleri ile iş dünyasının talep ettiği işgücünden çok uzaktadır. Vasıflı veya nitelikli işgücü de kimi zaman o alana talebin azalması ya da kendini yenileyememesi nedeniyle işgücü piyasalarından dışlanmaktadır. İşte tam da bu noktada kamu istihdam kurumlarına çok büyük bir görev düşmektedir; bu görev mesleki eğitim kursları ile işsiz kişilere işgücü piyasalarının talebi doğrultusunda nitelik kazandırarak bu kişilerin piyasalara katılımı arttırmaktadır.[311]

Mesleki eğitim kursları ile işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda mesleği olmayan işsizlerin meslek sahibi olmaları, mesleği olmakla birlikte mesleğin gerektirdiği niteliklerin işgücü piyasalarında iş bulmalarında yetersiz kalması durumunda bu kişilerin farklı nitelikler kazanarak işgücü piyasalarına uyumlaştırılması amaçlanmaktadır.

Mesleki eğitim kursları düzenlenirken değişen işgücü ihtiyaçları da göz önünde bulundurulmaktadır. Piyasa araştırmaları yoluyla işverenin talep ettiği ya da iş imkânının çok olduğu alanlara yönelik olarak kurslar açılmaktadır.

---

[311] Varçın; **a.g.e.,** s.33.

Türkiye'de mesleki eğitim kursları İŞKUR tarafından verilmektedir. Bu bağlamda İŞKUR tarafından 2013 yılında yapılan düzenlemeler sonrasında işgücü piyasası taleplerinin, uluslararası mesleki standart, yeterlilik ve belgelendirme sistemlerinin esas alındığı bir yapıya geçilmesiyle birlikte mesleki eğitim kurslarının uygulanmasında niteliği ön plana çıkaran bir yapıya geçilmiştir. Yıllar itibarıyla uygulanan mesleki eğitim kursları ve bu kurslardan yararlan sayılarına bakıldığında 2008 yılı sonrasında önemli bir artışın yaşandığı görülmektedir. 2008 yılında 32 bin 206 kişiye eğitim verilmiş iken, bu sayı 2009 yılında 166 bin 713, 2010 yılında 154 bin 34, 2011 yılında 140 bin 415, 2012 yılında 206 bin 946 ve 2013 yılı Kasım ayı itibarıyla 125 bin 16 olarak gerçekleşmiştir. [312]

Kurslardan yararlananların cinsiyet bağlamında dağılımına bakıldığındaysa işgücü piyasasına katılma oranları oldukça düşük düzeyde olan kadınların mesleki eğitim kurslarına erkeklere oranla daha fazla katılım sağladıkları görülmektedir. 2013 yılı Kasım ayı itibarıyla faaliyetlerden yararlanan 125.016 kişinin 57.502'si erkeklerden, 67.514'i kadınlardan oluşmaktadır.[313]

İŞKUR, mesleki eğitim kursları ile işsizlikten en fazla etkilenen ve işgücü piyasalarında dezavantajlı gruplar arasına giren engelliler, işgücü piyasalarında ihtiyaç duyulan mesleklerde yetiştirilmektedir. Engelli vatandaşlara yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon faaliyetleri ile bu kişilerin mesleki becerileri arttırılmakta ve böylelikle işgücü piyasalarına katılımları desteklenmektedir. Bu programlar gerçekleştirilirken çeşitli dernek, vakıf ve rehabilitasyon merkezleriyle sürekli olarak işbirliği ve iletişim kurulmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30 uncu maddesine dayanılarak çıkarılan yönetmelikle engelli çalıştırmayan işverenlerde kesilen ceza paraları ile engelli vatandaşların eğitimleri desteklenmekte, bu kapsamda çeşitli projeler hayata geçirilmektedir.

Tablo 20: Engelli Kursiyer Sayıları

Yıl	Erkek	Kadın	Toplam
2009	1714	905	2619
2010	2252	1386	3638
2011	2648	1592	4240
2012	3753	2519	6272

Kaynak: İŞKUR İstatistik Yıllığı

[312]İŞKUR; **a.g.e.,** s.61.
[313]İŞKUR; **a.g.e.,** s.61-62.

Türkiye'de engelli istihdamı İş Kanunu'nun 30.maddesinde öngörülen kota sistemine göre sağlanmaktadır. Bu kapsamda kotaya uygun sayıda engelli çalıştırmakla yükümlü olan işverenler engelli işçileri İŞKUR aracılığı ile sağlamaktadır. İŞKUR'un sunduğu hizmetlerden faydalanmak isteyen ve engel durumuna göre vücut fonksiyonlarından en az %40'ından fazlasını kaybettiğini "Özürlülük Ölçütü Sınıflandırılması ve Özürlülere Verilecek Sağlık Kurulu Raporları Hakkında Yönetmelik" kapsamında belirtilen yetkili sağlık kuruluşlarından alınan sağlık kurulu raporu ile özür durumunu belgeleyen kişiler, İŞKUR'a engelli statüsünde kayıt yaptırabilmektedir. Bu kişiler İŞKUR'un engellilere yönelik olarak düzenlediği her türlü faaliyetten yararlanabilmektedir. Bunun yanında 6111 sayılı torba kanunla birlikte İŞKUR'un düzenlediği mesleki eğitim kurslarını bitiren kişiler, cinsiyet ve yaşa göre, teşviklerden de yararlanabilmektedir.

3.6.2 Girişimcilik Eğitim Programı

İşgücü talebinin ve istihdam imkânlarının kısıtlı olduğu ülkelerde küçük işletme geliştirme programları önem taşımaktadır. Gelişmekte olan ve yapısal dönüşüm yaşayan ülkelerde, küçük işletmelerin kurulması ve teşviki yoluyla hem ülkede istihdam yaratma hem de sermaye birikim sürecini arttırmak hedeflenmektedir. Bu ülkelerde, kamu istihdam ofisleri istihdamını sağlayamadığı işsizlerin bir bölümünü kendi işini kurmaları için teşvik etmektedir. Yine bu kapsamda işletme kurabilmek için kişilere bazı eğitimler verilmektedir. [314]

Türkiye'de kendi işini kuracaklara yönelik verilen bu eğitimler, girişimcilik eğitim programı adı altında verilmektedir. Eğitim programları vasıtasıyla girişimci adaylarının kendi iş fikirlerine ilişkin olarak iş planı hazırlama ve uygulamaya yönelik gerekli bilgi ve deneyim kazandırılmaya çalışılmaktadır. Bu eğitimlerden, işsiz vatandaşların yanı sıra kendi işletmesini kurmak isteyen kişiler de faydalanabilmektedir. Bu sayede işgücü piyasalarında dezavantajlı konumda bulunan genç işsizlere yönelik olarak düzenlenen bu eğitimler sayesinde gençler hem kendi işlerinin patronu olmakta hem de sevdikleri işleri yapmaktadırlar. Girişimcilik Eğitim Programlarının temel amacı, İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin kendi işlerini kurmalarını ve geliştirmelerini desteklemek ve KOSGEB Yeni Girişimci Desteğine başvurarak kendi işlerini kurmalarına yönelik maddi destekten yararlanmalarını sağlamaktır.

[314] Varçın; **a.g.e.,** s.44.

Girişimciliği desteklemek anlamında İŞKUR'un yürütücüsü olduğu Genç İstihdamının Desteklenmesi Operasyonel Programı kapsamında diğer ilgili kurum/kuruluşlarla işbirliği ile genç girişimcilik modeli oluşturulmuştur. Modelin tüm Türkiye'de yaygınlaştırılması planlanmaktadır.

2010 yılından itibaren İŞKUR tarafından uygulanmaya başlanan girişimcilik eğitim programlarından 2010 yılı itibarıyla 8 bin 306 kişi, 2011 yılında 24 bin 145 kişi, 2012 yılında 25 bin 475 kişi ve 2013 yılı Kasım ayı itibarıyla da 21 bin 434 kişi yararlanmıştır.[315]

3.6.3 İşbaşı Eğitim Programı

Yapısal işsizlikle mücadele de bahse konu olan bir diğer aktif işgücü piyasası programı da işbaşı eğitim programıdır. İşbaşı eğitim programları işgücü arzı ile talebinin işgücünün niteliğinden ve yeterli iş deneyimi olmamasından dolayı başvurulan bir araçtır. Bu kapsamda kamu istihdam ofisleri işletmelerle işbirliği yaparak işsiz kişilerin bir kısmını işbaşı eğitiminden geçirmekte ve eğitim sonrasında da firmanın ihtiyaç duyduğu kişileri istihdam etmeleri sağlanmaktadır. İşbaşı eğitim programından yararlanan kişiler istihdam edilmese bile eskiye oranla nitelikleri artmakta ve işgücü piyasalarında daha avantajlı konuma gelmektedirler.[316]

Türkiye'de İşbaşı Eğitim Programları 2009 yılından bu yana İŞKUR bünyesinde yürütülmektedir. Böylelikle, kuruma kayıtlı işsizler, yine kuruma kayıtlı işyerlerinde, daha önceden edindikleri teorik bilgileri uygulama yaparak pekiştirmekte olup mesleki deneyim kazanmaktadırlar. İşgücü piyasalarında tutunmaları zor olan gruplardan gençler işbaşı eğitim programlarıyla nitelik kazanmakta ve piyasalarda içerilmeleri sağlanmaktadır. Bunun yanında işbaşı eğitim programı düzenlenen işyerleri de çeşitli teşviklerden yararlanmaktadır.

İşbaşı eğitim programları kapsamında 2009 yılında 1.285 kişi programlardan yararlandırılmışken bu sayı süreç içerisinde hızla artarak 2010 yılında 4.671'e, 2011

---

315 İŞKUR; **a.g.e.,** s.65.
316 Varçın; **a.g.e.,** s.36-37.

yılında 16.393'e, 2012 yılında 31773'e, 2013 yılı Kasım ayı itibarıyla da 60 bin 309 kişiye ulaşmıştır.[317]

Programlara katılanların eğitim durumuna bakıldığında, her eğitim seviyesinde programın uygulanabildiği görülmektedir. Diğer gruplara oranla dezavantajlı olan ilköğretim ve orta öğretim mezunlarının programlara yoğun ilgi gösterdikleri ifade edilebilir.[318]

3.6.4 İş ve Meslek Danışmanlığı

İş ve meslek danışmanlığı hizmeti, iş arayanların ve iş bulmak amacıyla meslek edinmek, mesleklerini geliştirmek ya da değiştirmek isteyenlerin özellikleri ile işin ve mesleğin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak, bireyin istek ve durumuna en uygun işi veya mesleği seçmesi, seçtiği meslekle ilgili eğitim imkânlarından yararlanması, işe yerleştirilmesi, işe uyumunun sağlanması konusunda sistemli olarak yardım edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda hedef kitle, özellikle meslek seçme aşamasında bulunan gençler ve meslek edinmek isteyen veya mesleğinde ilerlemek isteyen ya da değiştirmek isteyen, mesleki uyum problemleri yaşayan yetişkinlerden oluşmaktadır.

İŞKUR, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından onaylanmış olan 87 sayılı "Mesleğe Yöneltme Tavsiyenamesi" esaslarına dayanarak kuruluşundan beş yıl sonra mesleğe yöneltme hizmetlerini yürütmeye başlamıştır. 1951 ve 1972 yılları arasında bu faaliyetler servisler bazında, 1972 ve 1991 yılları arasında ise şube müdürlüğü bazında yürütülmüştür. 1991 yılında birkaç ilde yer alan şubelerde iş ve meslek danışmanlığı servisleri kurulmuştur. 1992 yılında ise bu hizmetin yürütüldüğü şubelerde meslek danışma merkezleri kurulmuştur. Sonrasında bu merkezler yaygınlaşarak artmıştır. 300 civarında kurum personeli tarafından yürütülen bu hizmetler, 2012 ve 2013 yıllarında yapılan alımlarla şu anda 81 ilde yaklaşık 4.000 "İş ve Meslek Danışmanı" tarafından yürütülmektedir. Daha fazla kişi istihdam ederek daha geniş kitlelere ulaştırmak ve daha etkin bir şekilde hizmet sunmak amaçlamıştır. Halihazırda İŞKUR'da 2013 Kasım ayı sonu itibarıyla 3 bin 889 iş ve meslek danışmanı aracılığıyla bu hizmet sunulmaktadır.

---

317 İŞKUR; **a.g.e.,** s.63.
318 İŞKUR; **a.g.e.,** s.64.

İş ve meslek danışmanlığı hizmeti kapsamında iş arayanlara, işverenlere ve öğrencilere danışmanlık hizmeti verilmektedir. İş arayan gruplar içerisinde hassas gruplardan olan uzun süreli işsizler, gençler, engelliler ve kadınlara yönelik olarak da danışmanlık hizmeti verilmektedir. Ancak bu gruplarla özel olarak ilgilenen danışmanlık hizmeti henüz geliştirilememiştir.

Tablo 21: İŞKUR'un İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetlerinin Yıllar İtibarıyla Dağılımı

Yıllar	İşyeri Ziyaret Sayısı	Meslek Danışmanlığı Sayısı	İş Danışmanlığı Sayısı	Mesleğe Yönlendirme Hizmeti Sunulan Öğrenci Sayısı
2009	33.978	1.598	5.255	53.279
2010	42.025	3.649	16.075	53.795
2011	70.505	4.504	160.607	58.675
2012	183.373	36.236	805.257	277.393
2013	390.632	47.845	1.585.005	632.299

Kaynak: İŞKUR (OLAP verisidir.)

İş ve meslek danışmanlığı hizmeti kapsamında işyeri ziyaret sayısı, meslek danışmanlığı sayısı, iş danışmanlığı sayısı, mesleğe yönlendirme hizmeti sunulan öğrenci sayısı 2012 yılında ve 2013 yılında, önceki yıllara göre artan personel sayısına paralel olarak önemli ölçüde artış göstermiştir. 2013 yılında yaklaşık 391 bin işyeri ziyareti ile işverenlere danışmanlık hizmeti verilmiş, 1 milyon 633 bin iş ve meslek danışmanlığı görüşmesi gerçekleştirilmiş ve eğitim kurumlarına yapılan ziyaretler yoluyla 632 bin öğrenciye mesleğe yönlendirme hizmeti sunulmuştur. (Tablo 21)

İş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vasıtasıyla, işsizlik süresi kısaltılmaktadır. Ancak ülkemizde kişilere uygun işler bulunana kadar herhangi bir gelir desteği sağlanmamaktadır. Bu da süreç içerisinde uygun aktif programların bulunabilmesini engellemekte ve kişileri kısa yoldan gelir sağlayabileceği işlere yönlendirmektedir. İş ve meslek danışmanlığı hizmetinin belki de en kırılgan noktasını "gelir desteği" oluşturmaktadır.

3.6.5 Toplum Yararına Programlar

Yapısal işsizlikle mücadelede ve geçici istihdam yaratmada Toplum Yararına Programlar (TYP), ülkemizde yürütülen önemli aktif programlardan bir tanesidir. Ülke çapında yürütülen bu programlar, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını sağlamak ve bu kişilere geçici gelir desteği sunmak amacıyla uygulanan programlardır. TYP kapsamında düzenlenen bütün programlar kamu yararını gözetmek durumundadır. Bu programlarla dezavantajlı gruplardın bir nebze de olsa işgücü piyasalarına girişleri sağlanmakta, kendilerini toplumdan farklı ve dışlanmış hissetmelerinin önüne geçilmektedir. Ancak bu kalıcı değil, geçici bir çözümdür.

Ülkemizde İŞKUR bünyesinde yürütülen TYP'ler yapılan yeni düzenlemelerle, 2012 yılında artan program ve katılımcı sayısı ile daha çok işsize ulaşılmış ve bu sayede hem işsizlerin işgücü piyasasından kopmaları engellenmiş, hem de işsizlere geçici bir gelir desteği sağlanmıştır. 2013 yılında da TYP uygulamalarına hızla devam edilmiştir. Kasım ayı itibarıyla toplam 4.467 program uygulanmış ve bu programlardan 131.324'ü erkek, 50.576'sı kadın olmak üzere toplam 181.900 işsiz faydalanmıştır.[319]

3.7 PASİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI

Pasif istihdam programlarının temel amacı, kişilerin işsizlik dolayısıyla yaşadıkları olumsuzlukları en aza indirmektir. Bu politikalar vasıtasıyla işini kaybeden ya da iş bulamayan kişilere asgari düzeyde geçimlerini sürdürebilecekleri geçici gelir desteği sağlanmaktadır.

İŞKUR tarafından uygulanan pasif politikalar; işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu ödemesi ve iş kaybı tazminatından oluşmaktadır. Ancak bu bölümde, işsizlikle mücadelede uygulanan pasif politikalardan en önemlisi olan işsizlik ödeneğinden bahsedilecektir.

---

[319] İŞKUR; **a.g.e.,** s.67.

3.7.1 İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası pasif politikalar arasında en fazla öneme sahip olan programdır. İşsizlik tazminatından kimlerin hangi oranda yararlanacağı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. İşsizlik tazminatının iki önemli ayağı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi işsizlik sigortası, bir diğeri ise işsizlik yardımıdır. İşsizlik sigortası, işsizlik sigortası fonuna belirli bir süre prim ödeyen ve işsiz kaldığı sürede satın alma gücünün korunmasını sağlayan bir programdır. İşsizlik yardımı ise, işsizlik sigortası fonundan yasal olarak yararlanamayan ancak işsiz olan kitleyi kapsamaktadır.[320] İşsizlik yardımının ülkemizde maalesef uygulaması bulunmamaktadır.

İşsizlik sigortasının amacı, işsizliğin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları bir ölçüde azaltmaktır. Bir diğer ifade ile işsiz kalınan sürede sigortalının uğradığı gelir kaybını bir ölçüde telafi etmek ve yeni bir iş bulmasına yardımcı olmaktır.

İşsizlik sigortasının ülkemizde ilk uygulaması 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla gerçekleşmiştir. 4447 sayılı Kanunu madde 47 c bendine göre işsizlik sigortası, " Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı" kapsamaktadır.[321]

Yine 4447 sayılı kanun madde 49'da ifade edildiği üzere sigortalının 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 80 ve 82'inci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazancından % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 devlet payı olarak alınır. İsteğe bağlı sigortalılardan işsizlik sigortası primini ödeyenlerden ise % 1 sigortalı ve % 2 işveren payı alınır. Yine aynı maddede belirtildiği üzere, söz konusu işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) sorumludur. Prim toplanması dışında kalan her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İŞKUR görevli, yetkili ve sorumludur.

İşsizlik ödeneği başvuru ve hak eden sayısı yıllar itibarıyla aşağıda yer alan tabloda görülmektedir. 2008 yılına gelindiğinde tüm dünyada yaşanan küresel krizin etkisiyle işsizlik ödeneği artışı olmuştur. 2008 yılında 380 bin civarında başvurunun 330

---

320 Varçın; **a.g.e.,** s.15.

321 http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4447.pdf, (01.12.2013).

bini uygun bulunmuşken, 2009 yılında 590 bin civarında başvurunun yaklaşık 470 bini uygun bulunmuştur. 2012 yılında 370 bin civarında ödeneğe hak kazanan işsiz olup bu sayı 2013 yılında 424 bin civarındadır.[322]

Tablo 22: Yıllar İtibarıyla İşsizlik Ödeneği Verileri

Yıllar	Başvuru	Hak Eden	Ödeme Miktarı (TL)
2007	246.596	221.498	351.906.552,33
2008	381.434	331.332	517.054.113,43
2009	597.654	472.879	1.114.274.972,70
2010	459.417	330.721	807.411.810,10
2011	499.214	321.615	791.051.111,63
2012	609.459	370.382	966.184.883,25
2013	732.429	424.422	1.272.485.655,09

Kaynak: İŞKUR; VII. Genel Kurul Çalışma Raporu, İŞKUR Yayını, Ankara 2013

İşsizlik sigortasının istihdam ve işgücü piyasaları ile yakın ilişki içerisinde olması, üzerinde önemle durulmasının nedenlerinden biridir. İşsizlik sigortasına hak kazanan kişiler iş ve meslek danışmanlığı hizmeti ile ödenek aldığı süre içerisinde vasıflarına uygun yeni bir iş bulmakta ve işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde eğitim imkânından yararlanmaktadır.

Ülkemizde uygulaması bulunmayan işsizlik yardımı, birçok ülkede uygulanmakta olup işsiz vatandaşların toplum tarafından dışlanmalarına ve işgücü piyasalarından kopmalarına büyük ölçüde engel olmaktadır.

3.8 SOSYAL YARDIMLAR

Sosyal yardımlar, sosyal güvenliğin içerisinde ilk uygulama alanı olarak toplum içinde eskiden beri var olan bir faaliyet alanı olarak tanımlanmaktadır. Sosyal yardımlar geçmişten günümüze her toplumda var olan bir uygulamadır. Ancak kamu yönetiminin gündemine yakın zamanda girmiştir. Kamu yönetimi işleyişi içinde sosyal yardımlar, yardımın yapılış usulünden yardımdan kimlerin sorumlu olduğuna, yardım yapılacakların nasıl tanımlanacağından hangi yardım türünün yapılacağına kadar farklılıklar içermektedir. Yoksullukla mücadelede önemli araçlardan bir tanesi olan

[322] İŞKUR; **a.g.e.,** s.80.

sosyal yardımlar, yoksul vatandaşlara devlet tarafından karşılıksız olarak yapılan ayni ve nakdi transferlerdir.[323]

Modern anlamda sosyal yardım, sanayileşme sürecinde gelirin yeniden dağıtımı ile işlevsellik kazanmış olup yıllardır varlığını sürdürmektedir. Zaman içerisinde sosyal yardım kavramı değişen koşullara göre farklılaşmıştır. Asıl anlamı son çare olarak, yoksulluğa karşı yapılan transferlerdir. Bu anlamda sosyal yardım fonksiyonundan yararlanma ve politika belirleme açısından temel gelir politikalarından kesin çizgilerle ayrılan sosyal yardımlar, sosyal marjinalleşme ve dışlanmayı azaltmak suretiyle aşırı yoksulluğu engelleme amacı gütmektedir.[324]

Son yıllarda ülkemizde sosyal yardım kavramının ve uygulama alanının geliştiği söylenebilir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması bile tek başına bunun bir göstergesi olabilir. Kamu yönetiminin yanında özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve bireysel yardımların artış gösterdiği de gözlemlenmektedir. Buna ilaveten, yoksul kişilerin genel sağlık sigortasına dâhil edilmeleri, 18 yaşının altındaki çocukların ebeveynlerinin ödedikleri primlerden bağımsız olarak sosyal güvenceye alınması da bu alanda atılan önemli bir adımdır.[325]

Bu bölümde, Türkiye'de mevcut sosyal yardımlar ele alınacak olup kamusal alanda faaliyet gösteren sosyal yardım kuruluşları, yerelde, özelde ve sivilde faaliyet gösteren sosyal yardım kuruluşları ve son olarak da bu kapsamda yapılan işbirliği protokollerine değinilecektir.

3.8.1 Türkiye'de Kamusal Sosyal Yardım Kuruluşları

Sosyal yardıma muhtaçlık denilince akla ilk gelen husus, kişinin kendi imkânlarıyla hayatını idame ettirebilmesinin mümkün olmamasıdır. Tam da bu noktada, kendi ihtiyacını telafi gücünden yoksun kişilere devlet kurumlarınca yardım yapılmaktadır. Bu yardımlar devletin merkezi kuruluşları tarafınca yapıldığından

---

323 Kesgin, Bedrettin; **"Kamu Politikalarında Sosyal Yardım"**, Açılım Kitap,İstanbul, Mart 2013, s.11.

324 Taşçı, Faruk; **"Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım"**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Haziran 2010, s.37.

325 Kesgin; **a.g.e.,** s.170.

kamusal sosyal yardım kuruluşları olarak adlandırılmaktadırlar. Buradaki en önemli nokta ise bütün bu yardımların devlet tarafından finanse edilmesidir.[326]

Türkiye'de kamusal sosyal yardımlar denilince akla gelen başlıca Kurum/Kuruluşların sağladıkları sosyal yardımlara kısaca değinilecektir. Bahsedilen kurumların haricinde de İçişleri Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı gibi kurumlarca da farklı alanlarda sosyal yardımlar verilmektedir.

3.8.1.1 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yer alan," Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir" hükmünden hareketle 1986 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Kanunu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu kurulmuştur.[327]

Fonun idari işleri 2004 yılına kadar Başbakanlığa bağlı Fon Genel Sekreterliği tarafından yürütülmüş olup, 2004 yılında yürürlüğe giren 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Fon Genel Sekreterliği Başbakanlığa bağlı bir Genel Müdürlük olarak teşkilatlandırılmıştır. Genel Müdürlüğün kurulmasıyla asıl amaç, mevcut sosyal yardım programlarının, ekonomik ve sosyal yoksunluk içerisinde bulunan vatandaşlara etkin ve hızlı bir şekilde ulaşmasını sağlamaktır. 2011 yılında 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.[328]

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun amacına yönelik çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi kişilere nakdi ve ayni yardımda bulunmak amacıyla her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) kurulmuştur. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM)'nün taşradaki faaliyetleri Türkiye çapında 973 merkezde bulunan, her ilde vali ve her ilçede kaymakam

---

326 Taşçı; **a.g.e.,** s.87.
327 http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11781/SYGM-Tarihce, (09.11.2013).
328 http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11781/SYGM-Tarihce.

başkanlığında oluşturulmuş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla yürütülmektedir.[329]

Vakıfların karar organları "Vakıf Mütevelli Heyeti"dir. İl ve ilçelerdeki tüm yardım programları, bu heyetlerin kararları ile yürürlüğe girmektedir. SYDV'ler ile Genel Müdürlük arasında hiyerarşi yoktur; Vakıflar, Özel Hukuk Tüzel Kişiliği şeklinde örgütlenmiştir. Buradaki asıl amaç muhtaç vatandaşların bu durumlarının giderilmesi için hızlı, esnek ve yerel farklılıkları göz önüne alan bir yapı oluşturmaktır. Böylelikle yerelde en yüksek idari amirin başkanlığında, hizmetler hızlı bir şekilde hedef kitleye en yakın noktadan verilmektedir.[330]

2011 tarihli 633 sayılı Aile ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci maddesi uyarınca Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün görevleri; "a) Yoksullukla mücadele ve sosyal yardımlar alanında ulusal düzeyde uygulanacak politika ve stratejilerin oluşturulması çalışmalarını koordine etmek, belirlenen politika ve stratejileri uygulamak, uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek. b) 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak için gerekli idarî ve malî tedbirleri almak. c) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun gelirlerini zamanında toplamak, toplanan gelirlerin yerinde, zamanında ve ihtiyaçlara göre kullanılmasını sağlamak. ç) 3294 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak, incelemek, izlemek ve denetlemek, görülen aksaklıklarla ilgili gerekli tedbirleri almak, vakıfların çalışma usul ve esasları ile sosyal yardım programlarının ölçütlerini belirlemek. d) Mevzuatta kamu kaynaklarıyla yardım yapılması öngörülen kişilere aylık, tazminat, ücret, yardım veya başka bir ad altında yapılacak her türlü sosyal yardımın ödenmesi ve anılan yardım ve ödemelerin veri tabanına işlenerek izlenmesi ile ilgili işleri diğer birimler ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde yerine getirmek; diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılmakta olan her türlü sosyal yardım ve ödemelerin veri tabanında izlenmesine ilişkin işlemleri yürütmek. e) Yoksullukla mücadeleye ve Genel Müdürlüğün görev alanına giren diğer konulara ilişkin olarak araştırma ve incelemeler yapmak, proje hazırlamak ve

---

329 http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/11817/Sosyal-Yardimlasma-ve-Dayanisma-Vakiflari, (10.11.2013).

330 http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/11818/SYDV_lerin+Yapisi, (10.11.2013).

uygulamak. f) Yoksullukla mücadele alanında uluslararası gelişme ve uygulamaları izlemek, değerlendirmek, ülkemiz açısından yararlı görülen modelleri uygulamaya koymak. g) Sosyal Yardımlar Bilgi Sistemi ile ilgili işleri yürütmek. ğ) Sosyal yardımlaşma ve dayanışma kültürünü kökleştirici çalışmalar yapmak, geniş kitleleri kapsayan yardım kampanyalarını koordine etmek ve desteklemek. h) (Ek: 11/10/2011-KHK-662/2 md.) Sosyal yardıma hak kazanılmasında ve genel sağlık sigortalılığının tespitinde esas alınacak gelir tespit testlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek, bu testleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarıyla işbirliği yaparak uygulamak. ı) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak."[331]

3294 sayılı Kanun ile kurulmuş bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kapsamında Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafınca sunulan hizmetlere Genel Müdürlüğün 2011 yılı faaliyet raporundan yararlanılarak kısaca bahsedilmektedir. Genel Müdürlük tarafından, 2011 yılında Genel Proje Destekleri ve Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi kapsamında yer alan projelere destek verilmiştir. SYGM ile T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı işbirliğinde yürütülen "Sosyal Konut Projesi" kapsamında; sosyal güvenceden yoksun fakir ve muhtaç durumdaki vatandaşlara yönelik, geri ödemeli olarak sosyal konutlar yapılmaktadır. Vakıflara Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan, TÜİK tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişme endeksi esas alınarak hesaplanan aylık aktarım yapılmaktadır. Böylelikle, ihtiyaç sahibi vatandaşların ikamet yerlerinde temel ve acil ihtiyaçlarının karşılanması ve cari harcamaları için yardım verilmektedir. SYDV'ler periyodik olarak aldıkları bu paylar ile ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşların gıda, giyim, yakacak, barınma, sağlık, eğitim vb. acil ve güncel zaruri ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Sağlık yardımları altında, tedavi giderlerine yönelik destekler ve şartlı sağlık yardımları verilmektedir. Ekonomik ve sosyal yoksunluk içerisinde bulunan ailelerin eğitim çağındaki çocuklarına yönelik olarak sağlanan eğitim yardımları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun yardım faaliyetleri içerisinde büyük bir yer tutmaktadır. Eğitim Destek Yardımları kapsamında; ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan çocuklarının okul ihtiyaçlarını karşılamaktan yoksun ailelere ayni ve nakdi yardım yapılmak suretiyle yürütülen programlar; eğitim materyali yardımı, öğrenci barınma, taşıma, iaşe vb. yardımlar, yüksek öğrenim bursları, şartlı

[331] **Aile ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, RG. 3.6.2011-633.

eğitim yardımı, taşımalı sistem öğle yemeği yardımı, ücretsiz kitap dağıtımı, özürlü öğrencilerin ücretsiz taşınma ve diğer yardımlardan oluşmaktadır. Yine SYGM tarafından muhtaç durumda bulunan ailelerin temel ihtiyaçları olan gıda, yakacak ve barınma ihtiyaçlarını karşılamak üzere aile yardımları yapılmaktadır. Sosyal ve özel amaçlı yardımlar kapsamında da aşevi faaliyetleri, afet ve terörden zarar görenlere yönelik yardımlar ve diğer sosyal yardımlar verilmektedir.

3924 sayılı kanunun 2 inci maddesine göre, sosyal yardım yapılacak kişilerin, ya fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunması, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmaması ve bu kuruluşlardan hiçbir gelir almaması ya da geçici yardım desteği ile muhtaçlık durumundan kurtulabilmesi gerekmektedir. Ancak kanunda muhtaçlık kavramı açıklanmamıştır. Bu noktada kişinin muhtaç durumda olup olmadığının belirlenmesi sosyal incelemeyi yapacak olan görevlinin hazırlayacağı rapora göre Vakıf Mütevelli Heyetinin kararına kalmaktadır. Bu noktada heyet takdir yetkisine sahiptir. [332] Heyet tarafınca verilen bu karar nesnel bir karar olmayıp öznel nitelik taşımaktadır.[333]

Kişinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na tabi olamaması demek bu kurumdan hiçbir gelirinin olmadığını ve sosyal yardımdan yararlanabileceğini ifade etmektedir. Yani kişiler sosyal sigorta kapsamında hiçbir işte çalışmamış, emekli olmamış ya da sigortalının bakmakla yükümlü olduğu kişisi değilse sosyal yardımlardan yararlanabilmektedir. Çünkü sosyal yardımlar muhtaçlık kriteri esas alınarak verilmektedir.[334]

Kamusal sosyal yardımın diğer bir uygulama alanı 2022 sayılı kanun kapsamında emekli sandığı ile gerçekleştirilmektedir. Bu kanun, belirli vatandaşlara aylık bağlanması ve dolayısıyla devletin sosyal yardım alanında yaptığı bir düzenleme olmasıyla bir ilk olma özelliği taşımaktadır. Bu kanunla, kendisine bakmakla yükümlü kimsesi olmayan 65 yaş üzerinde kişilere kanunda belirtilen şartlar çerçevesinde aylık bağlanmaktadır.[335]

---

332 Kesgin; **a.g.e.,** s.176.
333 Kesgin; **a.g.e.,** s.177.
334 Kesgin; **a.g.e.,** s.176.
335 Kesgin; **a.g.e.,** s.170.

1976 tarihli 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" madde 1'e göre "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilen 65 yaşını doldurmuş Türk vatandaşlarına, muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (1.620) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanır. Birinci fıkra kapsamına girenlerden, her ne nam altında olursa olsun her türlü gelirler toplamı esas alınmak suretiyle, hane içinde kişi başına düşen ortalama aylık gelir tutarı 16 yaşından büyükler için belirlenmiş olan asgari ücretin aylık net tutarının 1/3'ünden fazla olanlar ile aynı tutardan fazla gelir sağlaması mümkün olan kimseler muhtaç kabul edilemez ve kendilerine aylık bağlanamaz. 65 yaşın tespitinde, doğum tarihlerinde yapılmış düzeltmeler nazara alınmaz." belirtilen durumlarda kişilere aylık verilmektedir.[336]

Bahse konu olan kanunun ikinci maddesi uyarınca 65 yaşını doldurmamış ancak başkasının yardımı olmaksızın hayatını devam ettiremeyecek şekilde hiçbir geliri olamayan engelli kişiler Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaçlık durumunun tespitinin ardından muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (4.860) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanmaktadır. Yine aynı madde uyarınca sağlık kurulu raporu ile engelli olduklarını kanıtlayan, 18 yaşını doldurmuş ve talebine rağmen Türkiye İş Kurumu tarafından işe yerleştirilememiş olan Türk vatandaşlarından herhangi bir gelir veya aylık almayan, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından muhtaç olduğuna karar verilen kişiler muhtaçlık hâli devam ettiği müddetçe (3.240) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımından bulunacak tutarda aylık bağlanmaktadır. 18 yaşını tamamlamamış ve ilgili mevzuatı çerçevesinde alınacak sağlık kurulu raporu ile engelli oldukları kanıtlanmış durumundaki engelli yakınlarının bakımını üstlenen Türk vatandaşlarına da aylık bağlanmaktadır.[337]

Yoksul kesime yönelik uygulamaların en çok eleştiri alan noktalarından bir tanesi, sosyal yardımda tekrarların yaşanması ve ilgili bilgi ve belgelerin kayıtlarının tutulmamasıdır. Bu eleştirilere son vermek adına Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) adında bir sistem kurgulanmıştır. Bu sistem vasıtasıyla sosyal yardım başvurusunda bulunan vatandaşların gerekli güvenlik önlemleri alınarak online olarak

[336] http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2022.pdf, (16.11.2013).
[337] http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2022.pdf.

TC Kimlik Numaraları vasıtasıyla tüm bilgilerine ulaşılmaktadır.[338] Bu sayede hızlı, etkin ve verimli hizmet sunumu gerçekleştirilmektedir.

3.8.1.2 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü

1983 tarihinde yürürlüğe giren 2828 sayılı "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu" ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, 2011 tarihli ve 633 sayılı Aile ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü adı altında faaliyetlerini sürdürmektedir.

1983 tarihinde yürürlüğe giren 2828 sayılı "Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu"nun 9 uncu maddesine göre SHÇEK'e " yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere, kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni ve nakdi yardımlarda bulunmak amacıyla gerekli hizmet ve programları geliştirmek ve uygulamak" görevi verilmiştir. Bu noktadan hareketle 1986 yılında yürürlüğe giren Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği'nde belirlenen esaslar çerçevesinde SHÇEK yeni adıyla Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü ayni ve nakdi yardımlar çerçevesinde sosyal yardımlar yapmaktadır. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü hangi kişilerin bu yardım kapsamına alınabileceğini belirlerken ilgili bütün diğer iş ve işlemler Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafınca yürütülmektedir. Yardım miktarı, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %40'ına tekabül etmektedir.[339] Yapılan bu yardımlardaki temel amaç; aile birliğini korumaktır. Böylelikle, çocuğun kendi evinde kalması sağlanacak, evinin dışında bir kuruma gönderilmesi yerine sağlanan yardımlarla ailesinin yanında kalabilecektir.[340]

1986 tarihli Ayni ve Nakdi Yardım Yönetmeliği, " yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve hayatlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere, kaynakların yeterliliği ölçüsünde ayni (parasal olmayan) ve nakdi (parasal) yardım yapılmasına dair esas ve usuller düzenlemek"

---

338 Kesgin; **a.g.e.,** s.179.
339 Kesgin; **a.g.e.,** s.181.
340 Taşçı; **a.g.e.,** s.89.

amacını gütmektedir. Yönetmelik sadece SHÇEK yeni adıyla Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünün yapabileceği yardımları kapsamaktadır. Yönetmeliğin 5-b bendinde " ayni ve nakdi yardım programlarının uygulanmasında korunmaya muhtaç çocuğa ve ailesine, muhtaç sakata ve muhtaç yaşlıya öncelik tanınır. Yardım talebinin kurum imkânlarıyla karşılanamayacak derecede fazla olması halinde öncelikler; muhtaç olma derecesi, aciliyet durumu ve müracaat veya tespit sırası esas alınarak belirlenir" hükmü yer almaktadır.[341] Mevzuatın da vurguladığı üzere, koruma ve yardım devletin bütçesiyle sınırlandırılmıştır. Buna ek olarak da en önemli husus muhtaç durumda olan kişinin en kısa sürede yaşamını idame ettirecek konuma getirilmesidir.[342] Bu da bu kişilerin bir an önce işgücü piyasalarına katılımı ile mümkün olacaktır. Dolayısıyla öyle bir sistem kurgulanmalıdır ki çalışabilecek durumda olan kişiler yardım alırken bir yandan da zorunlu olarak iş arama kanallarını kullanmalıdır.

3.8.1.3 Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü

Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM), kültürel ve sosyal hizmetler çerçevesinde çeşitli Kurum/Kuruluşlarla işbirliği içerisinde faaliyetler sürdürmektedir. Sosyal hizmetler kapsamında yürütülen faaliyetlerden ilki aşevleridir. Aşevleri muhtaç kişilere yemek dağıtmak için kurulan evlerdir. VGM'ye 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ile gerekli yerlerde aşevi açmak ve işletmek görevi verilmiştir. 1.7.1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun gereğince aylık alanlar, sosyal güvencesi bulunmayan, geliri net asgari ücret miktarından fazla olmayan kişiler aşevlerinden faydalanabilmektedir. Sosyal hizmetler kapsamında yürütülen bir diğer faaliyet, burs hizmetidir. Burs hizmeti, maddi durumu yeterli olmayan ailelerin çocuklarına Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı ilköğretim ve ortaöğretim okullarında öğrenim gören öğrencilere verilmektedir.[343]

Vakıflar Genel Müdürlüğünce, vakfiyelerde yer alan hayır şartlarının yerine getirilmesi amacıyla 27.09.2008 tarihli ve 27010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan " Vakıflar Yönetmeliği" hükümleri gereğince muhtaç aylığı bağlanmaktadır. Muhtaç aylığı, annesi ya da babası olmayan muhtaç çocuklar ile % 40 ve üzeri engelli olan, sosyal güvencesi bulunmayan, herhangi bir gelir veya aylığı bulunmayan, mahkeme kararı veya kanunla bakım altına alınmamış olan, gelir getirici taşınır ve

341 Kesgin; **a.g.e.,** s.177.
342 Kesgin; **a.g.e.,** s.179.
343 Kesgin; **a.g.e.,** s.181.

taşınmaz malı mevcut olmayan veya olup da bunlardan elde edeceği aylık ortalama gelirinin bu yönetmelikle belirlenen muhtaç aylığı miktarını geçmeyen kişilere muhtaç aylığı bağlanmaktadır.[344]

Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından 227 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile " … fakirlerin doyurulması için açılmış olan imaretler (aş ocakları) yetenekli, zeki, çalışkan, fakir çocuklara sıhhatli bir öğrenim yapma olanağı sağlamak için açılan vakıf öğrenci yurtları, fakir ve muhtaç ilkokul öğrencileri için açılan kamplar, kör ve muhtaç durumda olan yoksul vatandaşlara aylık nakdi yardımlar" sosyal yardım ekseninde yardımlar yapılmaktadır. Buna ek olarak "Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliği" hükümleri çerçevesinde aylık bağlanacak kişi sayısı her yıl Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce belirlenmektedir.[345]

3.8.1.4 Milli Eğitim Bakanlığı

Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretimde okuyan yoksul ve yardıma muhtaç öğrencilere burs ve yurt hizmeti verilmektedir.

1982 yılında yürürlüğe giren 2684 sayılı "İlköğretim ve Ortaöğretimde Parasız Yatılı veya Burslu Öğrenci Okutma ve Bunlara Yapılacak Sosyal Yardımlara İlişkin Kanun" gereğince ilköğretim ve ortaöğretimdeki öğrenciler öğrenimlerini tamamlayıncaya kadar MEB tarafından parasız yatılı veya burslu okuma imkânlarından yararlanmaktadır.[346]

2684 sayılı kanunun 7 inci maddesinde "Burslu öğrencilerin bursları, burs almaya hak kazandıkları tarihi takip eden aybaşından itibaren okullarınca ödenir. Ödemeye tatil aylarında da devam olunur. Son sınıf öğrencilerinden okulu bitirenlerin bursları, güz dönemi sınavlarının sona erdiği tarihi takip eden aybaşında kesilir. Ancak, ilköğretim ikinci kademe son sınıf öğrencilerinin bursları orta öğretim kurumlarına devam etmeleri halinde kesilmez. Parasız yatılı öğrencilere ayrıca burs verilmez." öğrencilerin burs ödenme süreleri ifade edilmektedir. Yine madde 12'de " Tatil aylarında parasız yatılı öğrencilerden kalacak yeri olmayanların okullarda veya belli

---

344 http://www.vgm.gov.tr/sayfa.aspx?Id=14,(12.11.2013).
345 Taşçı; **a.g.e.,** s.90.
346 Kesgin; **a.g.e.,** s.183.

yerlerde toplanmak suretiyle barındırmalarına ve sosyal yardımlardan faydalandırılmalarına devam olunur." belirtilmektedir. Yine madde 10'da belirtildiği üzere parasız yatılı öğrenciler, eğitim araç ve gereçleri, yiyecek, giyecek, harçlık ve diğer ihtiyaçları ile ilgili sosyal yardımlardan yararlanmaktadır. Parasız yatılı ve burslu öğrencilerin muayene ve tedavi ile ilgili tüm giderleri ise Millî Eğitim Bakanlığınca karşılanmaktadır.[347]

2004 yılında yürürlüğe giren 5102 sayılı "Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanun" uyarınca yurtiçinde yükseköğrenim gören yardıma muhtaç ve yoksul öğrencilere Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (YURTKUR) tarafından burs hizmeti verilmektedir. Bunun yanı sıra diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları ilgili mevzuatları gereği burs, kredi verilmesini öngördükleri yüksek öğrenim öğrencilerini, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna bildirmekte burs tutarları YURTKUR tarafından belirlenmektedir.[348]

3.8.2 Yerel Sosyal Yardım

Yerinden yönetim olarak bilinen ve yerel halk tarafından seçilen organı ifade eden yerel yönetimler, Türkiye'deki sosyal yardım aktörlerinden bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimler geçmişten günümüze, merkezden belirlenen birtakım bayındırlık ve imaret hizmetlerini yerine getirmektedir. Yerel yöneticiler ise yine merkezden verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmekle yükümlü olup sıkı bir idari ve mali vesayet altında bulunmaktadırlar. Bunun yanı sıra yerel yönetimler, tüketici ve kaynak harcayıcı olarak düşünülmektedir. Ancak süreç içerisinde yerel yönetimler içinde belediyeler önemli roller üstlenmiş olup yoksullukla mücadele bunlardan bir tanesidir. Ülkemizde sosyal yardım alanında mevzuatsal çerçevede belediyelerin geçmişten günümüze önemli yetki ve sorumlulukları olduğunu da inkâr etmemek gerekmektedir. Ancak, belediyelerin ana aktör olarak bu alanda faaliyetleri yeni bir gelişmedir. Bununla birlikte Büyükşehir belediyelerinin haricinde il özel

---

347 http://mevzuat.meb.gov.tr/html/25.html, (16.11.2013).
348 Kesgin; **a.g.e.,** s.184.

idareleri de yoksullara yönelik uygulamalar içinde olmakta, bunların başında da verilen mikro krediler gelmektedir.[349]

Yerel sosyal yardım denildiğinde akla gelen belediyeler ve il özel idareleri tarafından verilen sosyal yardımlardır.

3.8.2.1 Belediyeler

Türkiye'de geçmişten günümüze, sosyal yardımlar ve sosyal hizmet yerel nitelik taşımaktadır. Bunun yanı sıra belediyelerin ilk kuruluş yıllarında sosyal refah uygulamalarını tam olarak yerine getirdiğini söylemek çok doğru değildir. Cumhuriyet dönemine gelindiğinde belediyelere sosyal yardım alanında bazı görevler verilmiştir. Bu görevler günümüze kadar önemi artarak gelmiştir.

Belediyeler tarafından sağlanan sosyal yardımlar, kimsesizler, yetimler, öksüzler, yardıma muhtaç hastalar gibi aslında ailesi ve sosyal çevresi olmayan kimselere yönelik yardımları ifade etmektedir. Ülkemizde sosyal yardım alan kişilerin birçoğunu, kimsesiz, sahipsiz, yaşlı ve engelli kişiler oluşturmaktadır. Yoksul kişiler için de belediyelere çeşitli yükümlülükler getirilmiştir.[350]

Yaşlılar, acizler ve korunmaya muhtaç vatandaşlarla ilgili sosyal alanlarda koordinasyon sağlama noktasında rolü artan belediyelerin en önemli özelliği halka yakın olmalarıdır. Bu sayede halkın ihtiyaçları rahatlıkla gözlemlenebilmektedir. Dolayısıyla belediyeler, kendi sınırları dâhilindeki bireylerin sorunları çözebilme ve yardımda bulunma anlamında çeşitli imkânlar sağlamaktadırlar.[351]

1930 tarihli 1580 sayılı kanuna göre belediyelere, kent işlerinde önemli yetki ve sorumluluk verilmiş, sosyal yardım yükümlülüğü getirilmiştir. Yine 4109 sayılı "Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkındaki Kanun" ile belediye sınırları içerisinde ikamet eden ve yoksul asker ailelerine, yardım yapma görevi belediyelere verilmiştir. Bu kanunla belediyeler, askerlik süresi ile sınırlı ve mahalli geçim seviyesiyle de orantılı bir şekilde nakdi yardım sağlama görevini üstlenmektedir. Anayasa'ya göre de belediyelerin sosyal yardım faaliyetlerini mahalli müşterek ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak sürdürmesi gerekmektedir. Bütün bunlara ek

349 Kesgin; **a.g.e.,** s.184-185.
350 Kesgin; **a.g.e.,** s.189.
351 Taşçı; **a.g.e.,** s.91.

olarak, belediyeler, yasal çerçeve içerisinde sosyal görevler için bütçelerinden pay ayırmak durumundadırlar. Bu yardımların bir kısmı SYDV'lere ayrılmaktadır. Yine 2464 sayılı "Belediye Gelirleri Kanunu" gereğince, sosyal amaçlı kurumlara yardım yapılmaktadır. Ayrıca 2828 sayılı kanun gereğince de belediyelerin yapmakla yükümlü olduğu sosyal yardımlar bulunmaktadır. Bunun yanında, yasal olarak zorunlu olan ancak bütçe ile ilgili olmayan sosyal yardım alanları da bulunmaktadır. Bunlar, 1580, 1593, 3030 sayılı kanunlar gereğince yapılan sosyal yardımlardır.[352]

1980'li yıllara gelirken ülkemiz için yerel yönetimler adına bir dönüm noktası olmuştur. Yerel özgürlük ve inisiyatiflerin önündeki engellerin kaldırılması temel hedef olarak belirlenmiş olup bu yönde yeni kanunlar getirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelere, sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında herhangi bir sınırlama getirmeksizin her türlü hizmeti verebilmenin yolu açılmıştır. Yoksul kesimlerin kendi ikamet alanları içerisinde hızlı bir şekilde yerel yönetimlere ulaşabilmelerinin sağlanabilmesi anlamında yerel yönetimlere tanınan bu özgürlük önemlidir.[353]

Büyükşehir belediyeleri tarafından Yardım Sandığı adı altında, yoksullara nakdi ve sağlık yardımı yapılmaktadır. Bu yardımlar belediye sınırları içerisinde ikamet edenlere yönelik olarak verilmektedir. Verilen yardımlar ayni ya da nakdi yardım şeklinde olmaktadır. Burada güdülen en önemli amaç, muhtaç olan kişilerin acil olarak temel ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bu yardımlar genellikle karşılık beklemeden yapılmaktadır. Sosyal yardımdan yararlanabilmek için kişiler kendileri başvuru yapabileceği gibi gerek medyadan, gerek çevreden ve diğer kişilerden yapılacak ihbarlarla gerekse belediye birimlerinin yönlendirilmesi ve belediye zabıtalarının tespiti ile başvuru gerçekleşmektedir. Bu yardımların ne tür yardımlar olduğu, ne kadar kişiyi kapsayacağı ve ne kadar süre ile yardım verileceği belediye yöneticilerinin takdirine bırakılmıştır. Kişinin yoksulluk yardımını hak edip etmediğine ilişkin araştırmayı da yine belediyeler yürütmektedir.[354]

---

352 Taşçı, **a.g.e.,** s.91-92.
353 Kesgin; **a.g.e.,** s.190-191.
354 Kesgin; **a.g.e.,** s.191-192.

3.8.2.2 İl Özel İdareleri

İl özel idareleri, sosyal refahın geliştirilmesinde, yoksullukla mücadelede ve muhtaç durumdaki vatandaşlara sosyal koruma sağlamak adına çeşitli sosyal hizmetler vermekte ve yardımlar sağlamaktadır.

2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre il özel idarelerinin sosyal anlamda görev ve yükümlülükleri madde 6'da belirlenmiştir. Buna göre "…sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde… yapmakla görevli ve yetkilidir……İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır." ifade edilmektedir.[355]

İl özel idareleri tarafından verilen yardımlar, iller itibariyle değişmektedir. Bu hizmetler, ildeki sosyal hizmet ve yardım kuruluşlarının desteklenmesi, ihtiyaç duyulan yardımların yapılması ve gerekli kaynak ve hizmetlerin sağlanması ile bu kuruluşlar tarafından da yürütülmektedir. Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin hizmetler ve yoksul vatandaşlara mikro kredi verilmesi il özel idarelerinin görevleri arasındadır. Ancak il özel idareleri bu görevleri yerine getirmede zorluk yaşıyorsa bu görevleri o ildeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları yürütmektedir.[356]

3.8.3 Özel ve Sivil Sosyal Yardım

Türkiye'deki sosyal yardım aktörlerinden bir tanesi de özel ve sivil sosyal yardımlardır. Özel yardımlar, işletmeler yani özel sektör tarafından verilen yardımları ifade ederken, sivil yardımlar bireyler yani Sivil Toplum Kuruluşları (STK'lar) ve dini kuruluşlar tarafından verilen yardımları ifade etmektedir.

Özel sosyal yardımlar, işveren tarafından kararlaştırılmış ücret dışında ödenen sosyal ücret ya da sosyal ödemeler, sosyal sigorta primleri, ücretli yıllık izinler, hafta ve genel tatil ücretleri, giyim eşyası tazminatı, kreş ve spor yardımı gibi yardımlardır. Bunun yanı sıra sürekli çalışma dolayısıyla çalışma kabiliyetini yitiren ve hayatını

---

355 http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf, (17.11.2013).
356 Kesgin; **a.g.e.,** s.193.

devam ettirmekte güçlük yaşayan işçilerin hayatını kendi kendine devam ettirmesini sağlamak için verilen işveren yardımları anlamındaki sosyal sigortalar bir tür sosyal yardım olarak nitelendirilmektedir. Ancak, son dönemlerdeki işverenlerin sosyal yardım faaliyetleri bununla sınırlı kalmamakta, aynı zamanda ihtiyaç sahiplerine dönük hayırseverlik yardımlarını da kapsamaktadır. İşverenler bu yardımları "kurumsal sosyal sorumluluk" ilkesi çerçevesinde yerine getirmektedir.[357]

Sivil sosyal yardımlara bakıldığında ise, bu yardımlar bireylerin, STK'lar eksenli ya da dini çerçevede yapılan sosyal yardımları ifade etmektedir. STK'lar sosyal yardıma muhtaç olan kişilerle sosyal yardım aktörleri arasında adeta bir köprü vazifesi görmektedir. Bunun yanında devletin çeşitli nedenlerle ulaşamadığı, farkına varamadığı sosyal yardım alanlarına, STK'ların karar alma ve alana yakın olma anlamında bir çözüm olarak ortaya çıktığı söylenmektedir. Ülkemizde dini sosyal yardımlar da muhtaç vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamada önemli bir yer tutmaktadır.[358]

3.8.4 Sosyal Yardım İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü

Bu bölümde kısaca Türkiye İş Kurumu tarafından sosyal yardım istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi adına çeşitli Kurum/Kuruluşlarla yapılan işbirliği protokollerinden bahsedilecektir.

1 Nisan 2010 tarihinde Ekonomi Koordinasyon Kurulu toplantısında kabul edilen "Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı" doğrultusunda Nisan ayı içerisinde, İŞKUR ile SYGM arasında sosyal yardım başvurusunda bulunan ya da sosyal yardım almakta olan hanelerdeki çalışabilecek durumdaki kişilerin, SOYBiS üzerinden iki kurum arasında geliştirilecek web servisler aracılığı ile İŞKUR'a kayıtlarının yapılmasını ve diğer hizmetlerden yararlanılabilmesini sağlanmak amacıyla bir protokol imzalanmıştır. Bu konuda, 2010 yılında SGK, SHÇEK ve VGM ile İŞKUR arasında ayrı ayrı protokoller imzalanmıştır.

İmzalanan protokollerin işlerliğini devam ettirmek ve sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesini sağlamak amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı arasında 17.02.2012 tarihinde geniş

---

357 Taşçı, **a.g.e.,** s.93-94.
358 Taşçı, **a.g.e.,** s.95-96.

kapsamlı yeni bir işbirliği protokolü daha imzalanmıştır. Protokol madde 2'de belirtildiği üzere "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında; aile ve sosyal destek danışmanları ile iş ve meslek danışmanları arasında koordinasyonun sağlanması, sosyal yardımlar ile istihdam arasındaki bağlantının etkinleştirilmesi, kadınların sosyo ekonomik konumlarının güçlendirilmesi ve istihdamının artırılması, özürlülerin sosyo ekonomik konumlarının güçlendirilmesi ve istihdamının arttırılması, çocuk işçiliğinin önlenmesi" konularında işbirliğinin sağlanması amaçlanmaktadır.

İŞKUR'da görev yapmakta olan yaklaşık 4000 İş ve Meslek Danışmanı her hafta Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) tarafından yönlendirilen en az on (10) çalışabilir durumda olan sosyal yardım yararlanıcısı ile iletişime geçerek, kendileriyle bireysel görüşmeler yapmaktadır. Görüşmeler sonucunda her bir vatandaş için oluşturulan bireysel eylem planları ile kişilerin işgücü piyasasına kazandırılması amaçlanmaktadır. Özellikle dezavantajlı kişilerden kadınlar ve engellilere yönelik olarak da protokol kapsamında taraflar üzerlerine düşen görevleri yerine getirmeye çalışmaktadır. Yapılan çalışmalar sonucunda Ekim 2013 itibariyle İŞKUR'a yönlendirilen kişilerden 156 bin 156'sı işe, 91 bin 850 vatandaşımız da mesleki eğitim kurslarına yönlendirilmiştir.

Sosyal yardım alan kişilerin kendilerini toplumdan soyutlamamaları ve dışlamamaları adına onların mümkün olduğunca kısa sürede işgücü piyasalarına katılımlarının sağlanması gerekmektedir. Yapılan tüm faaliyetlerin bu bağlamda etkinliğinin de arttırılması şarttır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL DIŞLANMA İLE MÜCADELEDE TÜRKİYE'YE UYGULANABİLİR İSTİHDAM POLİTİKALARI VE İŞKUR İÇİN BİR MODEL

4.1 KADINLARIN İŞGÜCÜNE KATILIMINI VE İSTİHDAMINI ARTTIRMAYA YÖNELİK POLİTİKALAR

Kadınların, işgücü piyasalarına katılım oranlarının düşük olmasının başlıca nedenleri toplumsal önyargılar ve tabular, işveren tercihleri, düşük eğitim seviyesi ve ev içi sorumluluklardır. Daha önceki bölümde vurgulandığı üzere kadınların işgücüne katılımı U biçimli bir davranış sergilemektedir ve ne yazık ki Türkiye, U Eğrisinin azalan tarafındadır.

2000'li yıllardan itibaren, Türkiye'de kadınların işgücüne katılım oranı artış göstermiştir. Bunu da eğitim seviyesinin artması ve doğurganlık oranının azalmasına bağlayabiliriz. Çünkü biliyoruz ki eğitim düzeyi arttıkça istihdam oranları yükselmektedir.

Eğitim kadınların işgücüne katılımında önemli bir faktör olmakla birlikte tek belirleyici değildir. Dünya Bankası ve Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılan bir araştırmaya göre, Türkiye'deki tüm kentli kadınların tamamının üniversite eğitimi aldığı varsayımı altında bile kadınların işgücüne katılım oranı %47 gibi bir oranda kalmıştır.[359]

Kadınların toplumsal hayata ve işgücü piyasalarına katılımlarındaki engellerden bir tanesi eğitim olmakla birlikte, burada kültürel ve toplumsal değerlerin de ön planda olduğu görülmektedir. Maalesef toplumsal önyargıları kırmak süreç içerisinde gelişebilecek bir olgu olup, zaman gerektirmektedir.

Kadınların işgücü piyasalarına katılım oranlarının düşüklüğünün arkasında yatan temel nedenin eğitim eksikliği olduğu vurgulanmıştı. Bu anlamda yapılacak ilk şey okul öncesi eğitimde okullaşma oranlarını yükseltmek olacaktır. Bu noktada Milli Eğitim

---

[359] Tansel; **a.g.m.**, s.124.

Bakanlığı'na ciddi görevler düşmektedir. Çünkü okul öncesi eğitimin yaygınlaşması, kadınların toplumsal entegrasyonlarını arttıracak önemli bir etmen olup, yükseköğretime katılımı da ciddi oranlarda yükseltebilecektir. Eğitim sonucunda işgücü piyasalarına katılımın nasıl sağlanacağı konusu da doğrudan İŞKUR'u ilgilendiren bir husustur.

Mevzuatsal düzenlemelerin yanı sıra, İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü programlarından bir tanesi olan iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin yaygınlaştırılması sağlanmalıdır. Bu bağlamda İŞKUR'un tüm Türkiye'de hizmet merkezleri bulunmakta olup, bu merkezlerde iş ve meslek danışmanları aktif olarak görev almaktadır. Danışmanlar okullarda bulunan rehber öğretmenlerle işbirliği içerisinde MEB'e bağlı tüm okullara ulaşarak oradaki öğrencilere, bilinç arttırıcı ve işgücü piyasalarına hazırlayıcı sunumlar yapmaktadır. Buna ek olarak, üniversite öğrencilerine yönelik tanıtım faaliyetleri gerçekleştirilmekte ve üniversitelerde İŞKUR irtibat noktaları faaliyet göstermektedir. Ancak, yeterli sayıda personelin bulunmaması ve iş yükünün fazla olması nedeniyle, bu bilgi alışverişi kısa süreli ve aralıklarla gerçekleştirilebilmektedir. Hizmetin sürekliliğini ve kalıcı olmasını sağlayabilmek adına personel sayısında artışa gidilmelidir. Bu faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi adına İŞKUR ve MEB arasında işbirliği protokolü imzalanmalı, rehberlik alanında var olan protokoller yenilenmelidir. Böylelikle erken okuldan ayrılmaların önüne geçilebilecek ve öğrenciler yükseköğretime geçişte daha bilinçli kararlar alabilecektir. Bunun yanında yine İŞKUR ve Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı (YÖK) arasında bir işbirliği protokolüne gidilmeli ve var olan protokoller revize edilmelidir. Bu protokollerde tarafların sorumlulukları ortaya konulacak olup, herkes üzerine düşen görevi yerine getirebilecektir.

Süreci kısaca değerlendirmek gerekirse, okul öncesi eğitim oranlarında artışa gidildi ve akabinde eğitim hayatında -ilköğretimden üniversiteye- öğrenci, İŞKUR iş ve meslek danışmanları desteğiyle işgücü piyasalarına hazır hale getirilecek. İşgücü piyasalarına hazır hale gelen kadınlar, halen işgücü piyasalarına girişte ciddi sıkıntılar yaşamaktadır. Bunun en büyük nedeni, işgücü piyasalarında işlerin kadın işi ve erkek işi olarak ayrışması ve işveren tercihlerinin de bu yönde gerçekleşmesinden kaynaklıdır. Ancak bunun önüne geçilebilmesi için uzun vadede birçok kurum/kuruluş

sorumluluğunda, toplumsal bilinç arttırıcı faaliyetlerle, eğitim ve seminerlerle mümkündür.

Tüm bunların gerçekleştiği varsayımı altında, kadınlara yönelik olarak bakımevleri ve kreşlerin sayısının arttırılması ve devlet desteği ile bakım hizmetlerinin ekonomik açıdan erişilebilir olması sağlanmalıdır. Bu noktada da bakım hizmetlerinin (çocuk, engelli, yaşlı) kurumsallaştırılması önemlidir. Buna ek olarak evde bakım hizmetlerinde de genellikle kadınlar istihdam edildiğinden, kadın istihdamı bir kat daha artış gösterecektir.

4.1.1 İş'te Anne Birimi

Varsayımlar:

- Kadınların eğitim düzeyi düşüktür.
- Kadınların ev içi sorumlulukları fazladır.
- Kadınlara yönelik toplumsal önyargılar işgücü piyasalarına katılımı engellemektedir.

Birimin Statüsü:

İş'te Anne Birimi, İŞKUR il müdürlükleri/hizmet merkezlerinde oluşturulacak bir servis olup il/hizmet merkezine bağlı olarak faaliyetlerini sürdürecektir.

Birimde Çalıştırılacak Personel:

İŞKUR il müdürlükleri/hizmet merkezlerinde görev yapan iş ve meslek danışmanları arasından gönüllülük esasına dayalı olarak belirlenecektir.

Ülkemizde kadınlar, Avrupa Birliği ülkeleriyle kıyaslandığında işgücü piyasasına ve istihdama yeterince katılamamaktadır. Bu durum, eğitim düzeyinin düşük olması, bakım sorumlulukları, toplumsal önyargılar gibi birçok nedene bağlı olarak açıklanabilmektedir. Buradan yola çıkarak tasarlanan modelin genel hedefi; Türkiye ortalamasının %75'inden daha az gelire sahip olan Düzey II (NUTS II) bölgelerinde seçilen pilot okullardaki öğrencilerin annelerinin istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla etkili aktif işgücü piyasası tedbirleri geliştirmek ve tedbirlerin uygulanma kapasitesini artırmaktır.

Etkili aktif işgücü piyasası tedbirleri anlamında İŞKUR tarafından kısa süreli işsizliğe çözüm olarak uygulanan toplum yararına programlar karşılığı gelir uygulamasının sosyal dışlanmayla mücadele anlamında önemli bir araç olarak kullanılması fayda sağlayacaktır. Bu programlardan özellikle dezavantajlı konumda bulunan kadınların yararlandırılması ve böylece işgücü piyasalarından kopmamaları sağlanabilecektir. Bunun yanı sıra sosyal yardım kurum/kuruluşları ile işbirliği halinde yürütülecek istihdam garantili mesleki eğitim kursları ile kadınların az da olsa gelir elde etmesi sağlanacak, bu da kadınların kendilerine olan özgüvenini arttırarak toplumda bir yer edinmelerini kolaylaştıracaktır. Yine girişimcilik programları ve işbaşı eğitim programlarında da kadınlara öncelik verilerek onların işgücü piyasalarına entegrasyonları kolaylaştırılacaktır.

İş'te Anne Birimi'nin hayata geçirilmesine destek olabilecek yerel paydaşlar arasında, sürdürülebilir işbirliği oluşturmayı amaçlayan bir anlayışla yola çıkılmıştır. Buradaki asıl amaç Türkiye'deki kadın istihdamını desteklemektir. Hedef grup ise ev içi sorumluluklar nedeniyle işgücü piyasasına katılmakta güçlük çeken kadınlardan oluşmaktadır.

Birim kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerden bahsetmek gerekirse:

1. Yerel düzeyde seçilen okullardaki öğrencilerin annelerine ulaşabilmek için MEB ve İŞKUR arasında imzalanacak bir protokolle İŞKUR'a bu kadınların iletişim bilgilerinin gönderilmesi sağlanacaktır.
2. Ulaşılan bu kadınların kaçının ev hanımı olduğu sorgulaması İŞKUR tarafından yapılacaktır. Buna ek olarak İŞKUR tarafından yapılacak araştırmayla bu kadınların işgücü piyasalarına katılmama/katılamama nedenleri analiz edilecektir.
3. Ulaşılan bu ev hanımlarının çalışabilecekleri alanlara yönelik olarak İŞKUR ve TÜİK işbirliği ile işgücü piyasası ihtiyaç analizi yapılacaktır.
4. Yapılan analiz sonuçlarına göre her bir kadının, kadınların ailesinde şayet varsa işgücü piyasasına girmekte güçlükleri olan kişilerin de (gençler, engelliler, kadınlar, uzun süreli işsizler vb.) İŞKUR' a kaydının yapılması ve her birine bireysel iş ve meslek danışmanı atanması gerçekleştirilecektir
5. İŞKUR iş ve meslek danışmanları tarafından bu kadınların bireysel eylem planları oluşturulacaktır.

6. Kadınların bireysel eylem planları oluşturulduktan sonra çıkan sonuçlar neticesinde iş ve meslek danışmanı tarafından gerekli görülen aktif işgücü piyasası programlarından (girişimcilik programları, mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programları) faydalandırılması sağlanacaktır.
7. Bu kadınların çocuklarına İŞKUR tarafından, Gençlik ve Spor Bakanlığı, çeşitli spor kulüpleri ve özel eğitim merkezleri ile işbirliği protokolleri yapılarak okul sonrası aktivite programlarının düzenlenmesi sağlanacaktır.
8. Bu kadınlara yine İŞKUR tarafından belediyelerle işbirliği yapılarak, ev içi sorumluluklar konusunda yardımcı olabilecek kişiler tahsis edilecektir.

Tüm bu faaliyetler çerçevesinde, ilgili bütün paydaş kurum/kuruluşların desteği alınarak programlardan yararlanan kadınların %60'ı istihdama kazandırılacaktır. Model başarı ile sonuçlanırsa 81 il'e de yaygınlaştırılması hedeflenmekte olup İŞKUR İl Müdürlüklerinin tamamında "İş'te Anne Birimi" kurulacaktır. Bu sayede şimdilerde %30'lar civarında seyreden kadın işgücüne katılım oranı, bundan on sene sonra %40'lara ulaşacaktır.

Birimin finansmanı ilk aşamada bir AB Projesi olarak değerlendirilip AB fonundan karşılanabilir ancak başarıya ulaşıp yaygınlaştırılması sonucunda finansmanı işsizlik sigortası fonundan karşılanmalıdır.

Bilindiği üzere ev içi sorumluluklar nedeniyle aslında birçok kadın iş arama çabasına bile girmeden kendini işgücü piyasalarından dışlamaktadır. Zaman geçtikçe de piyasalara yabancılaşmakta, kadın artık istese de iş bulamaz konuma gelmektedir. Bu proje aslında ev hanımlarına yönelik olarak tasarlanmış bir projedir. Faaliyete geçer ve başarı ile sonuçlanırsa Türkiye, OECD ve AB ülkeleri düzeyinde kadın işgücüne katılım oranlarında olumlu bir tablo sergileyecektir. Bu da yadsınamaz bir durumdur.

4.2 TÜRKİYE'DE GENÇ İŞSİZLİĞİ İLE MÜCADELEDE UYGULANABİLİR POLİTİKALAR

Genç bir nüfusa sahip olan ülkemizde işsiz kitlenin büyük bölümünü genç işsizler oluşturmaktadır. Bu anlamda gençlerin sorunlarına çözüm olacak politika önerilerinin üretilmesi önemlidir.

Gençlerin yaşadıkları sorunların en başında işgücü piyasalarına atıldıklarında iş deneyiminden yoksun olmaları gelmektedir. İş tecrübesi olmayan gençler piyasalarda tutunamamaktadırlar. Genç işsizlerin birçoğunu ilk kez iş arayanlar oluşturmaktadır. Şu bir gerçektir ki gençler eğitimden işgücü piyasalarına geçişte ciddi sıkıntılarla karşı karşıya kalmaktadır.

Ülkemizdeki yükseköğretim sistemi işgücü piyasalarının gerektirdiği nitelikler ve becerilerle örtüşmemektedir. Bunun en büyük nedeni işverenlerle eğitim kurumları arasında güçlü bir işbirliği ve koordinasyonun olmamasından kaynaklıdır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede, genç işsizliği ile mücadelede gençler üzerinde mesleki eğitimin etkileri araştırılmış olup, meslek eğitiminin genel eğitim ve iş deneyimi ile birlikte uygulanması gerektiği sonucuna varılmıştır. Son yıllarda Avrupa'da da genç işsizlik oranlarının bir hayli yüksek olması nedeniyle birçok AB ülkesi bu yönde politikalar geliştirmiş ve genelde aktif işgücü piyasası programlarına başvurmuşlardır. Uygulanan aktif programların ana amacı, gençleri en kısa zamanda istihdama veya bir eğitim kurumuna yerleştirmektir. [360]

İşgücüne katılım konusunda şüphesiz ki işgücü piyasası koşulları çok önemlidir. İşgücü piyasası koşullarının temel belirleyicisi ise eğitimdir. Gençler, henüz 15-19 yaşlarındayken kendilerini ekonomik ve toplumsal hayattan dışlanmış hissetmektedir bu nedenle, gençler bir an önce eğitim sistemine geri çekilmelidir. Çünkü eğitim sisteminin dışına itildikten sonra alınan eğitimler örneğin, aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında verilen eğitimler, yaygın eğitim kadar etkin olmamaktadır. "Zorunlu eğitim çağında olan çocuklar için geliştirilmiş olan yetiştirici sınıf sisteminin 15-19 yaş grubuna uyarlanması etkin bir politika olabilir." Bu gençlerin, ileriki hayatlarında kendilerine güvenmeleri ve bir işe yaradıklarını hissetmelerini sağlayacak, gerekli altyapı düzenlemeleri oluşturulmalıdır. Eğer bu gerçekleştirilirse, toplumsal refah için önemli adımlar atılmış olacaktır. "Uzun dönemli büyümenin motorlarından biri olan beşeri sermaye, Türkiye'nin yatırım yapması gereken alanların başında gelmektedir."

---

360 Tansel; **a.g.m.,** s.110.

Gelişmiş ülkelere oranla Türkiye beşeri sermaye stokunda geride kalmış olup, beşeri sermaye alanına yapılacak olan yatırımların getirisi Türkiye için yüksek olacaktır. [361]

Onuncu Kalkınma Planında da vurgulandığı üzere, ortaöğretimin zorunlu eğitim kapsamına alınması ve yükseköğretime erişimde sağlanan gelişmeler sonucunda nüfusun eğitim düzeyinin artması öngörülmektedir. Diğer yandan, eğitim sistemi, işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmış ve eğitimli genç bireylerin işsizlik oranlarında sağlanan düşüş sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir. Gençlere yönelik burs, kredi ve barınma gibi imkânlar geliştirilmiş ve iyileştirilmiş, gençlere yönelik bazı kültürel ve sosyal aktivitelerle örneğin, gençlik merkezleri ve kampları ile hareketlilik programları yaygınlaştırılmıştır. Bunun yanında gençlere yönelik olarak çeşitli sosyal destek programları faaliyete geçirilmiştir.[362]

Ulusal İstihdam Stratejisi taslak raporunda da yer aldığı gibi, işgücü piyasalarına uyum sağlamaya çalışan gençler (15-24 yaş grubu), ülkemizdeki staj imkânlarının kısıtlı olması, işverenin beklediği nitelik ve becerileri öğrenim yaşantısı boyunca edinememesi gibi gerekçelerle işgücü piyasalarında yer edinememektedir. İlk kez iş arayan gençlerin genç işsizler içerisindeki oranlarının yüksek olduğunu düşünürsek, bu yönde politikalar geliştirmek anlamlı olacaktır.

Gençlere yönelik olarak uygulanacak politikaların ekseninde, gençlerin özgüven sahibi ve katılımcı olmalarını sağlamak adına sunulan bütün hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi ve istihdamda olmayan gençlerin ekonomik ve toplumsal hayata katılımlarının artırılması olmalıdır.

4.2.1 Genç İstihdam Planı

Varsayımlar:

- Gençlerin eğitim seviyesi düşüktür.
- Gençler eğitimden istihdama geçişte sıkıntılar yaşamaktadır.
- Gençler eğitim hayatı boyunca iş deneyimden yoksun bırakılmaktadır.

---

[361] Kolaşin, Gökçe Uysal-Duygu Güner, **"Gençler Beşeri Sermaye Yoksunu"**, BETAM Araştırma Notu 10/91, İstanbul 2010,s.4.

[362] Onuncu Kalkınma Planı, http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706.htm, (04.01.2014).

Hedef: Kurgulanacak model kapsamında gençlerin işgücü piyasalarına katılımını arttırmaktır.

Genç işsizliği ile mücadele etmek amacıyla öncelikle erken okuldan ayrılmaları engellemeye yönelik bir model geliştirilmesi gerekmektedir. Çünkü genç işsizliğinin de temelinde yatan ana problem, düşük eğitim seviyesidir. Bu noktada İŞKUR, MEB ve YÖK başta olmak üzere diğer kurum/kuruluşlarla güçlü bir işbirliği ve koordinasyon gerekli ve şarttır.

Hollanda'da küresel kriz döneminde artan genç işsizliğinin önüne geçebilmek adına Genç İşsizliği Eylem Planı oluşturulmuş ve bu plan çerçevesinde çeşitli faaliyetler yürütülmüştür. Faaliyet planı çerçevesi ise, üç ana başlıktan oluşmaktadır; okuldan işe geçişin geliştirilmesi, okuldan ayrılma oranlarının düşürülmesi ve işverenlerle işe yerleştirme ve staj sözleşmelerinin imzalanması. Bu kapsamda, Hollanda örneğinden yararlanarak İŞKUR için bir model önerisi geliştirilecektir. Bunun yanında Almanya ve Fransa uygulamalarından da yararlanılacaktır.

Ülke genelinde, ilgili tüm kurum/kuruluşları da içine alan Genç İstihdam Planı hazırlanacaktır. Gençlerin toplumsal hayattan dışlanmalarına neden olan işsizlik sorunu basamak basamak ele alınacaktır.

İlk olarak, erken okuldan ayrılmalara engel olmak amacıyla sürekli bir takip sistemi geliştirilecektir. Bu kapsamda, MEB ve İŞKUR arasında bir işbirliği protokolü hazırlanacaktır. İŞKUR 81 İl düzeyinde, MEB'e bağlı tüm okullarda rehber öğretmenlerle işbirliği içerisinde sürekli olarak çalışacak iş ve meslek danışmanı görevlendirecektir. İş ve meslek danışmanları, orta ve lise öğretimindeki öğrencilere iş arama becerileri eğitimleri düzenleyecek, öğrencileri İŞKUR'da yapılacak bilgilendirme toplantılarına davet edecektir. Öğrencilerin İŞKUR'a kayıtlarının yapılmasının ardından her birine bireysel iş ve meslek danışmanı atanacaktır yani bu kişilerle düzenli olarak irtibat halinde olunacaktır. Danışmanlar ve öğrenciler arasında eylem planı hazırlanacak olup, bu kapsamda sürekli bir iletişim sağlanacaktır. Danışman ile öğrenci arasında oluşturulan eylem planı ikili sözleşme niteliğinde olup, iki tarafın da üzerinde uzlaştığı bir metindir. Eylem planı çeşitli taahhüt ve yaptırımları da kapsamaktadır. Danışmanlar ile veliler arasında da benzer bir plan yapılacaktır. Meslek seçme aşamasında yine İŞKUR, öğrencilere çeşitli testler uygulayarak ilgi ve yeteneklerini tespit edecektir. İlk

ve orta öğretimini tamamlayan gençler, 2 yıllık meslek yüksekokullarına ya da 4 yıllık yüksekokullarda yönlendirilecektir.

YÖK, İŞKUR ve TÜİK arasında yapılacak işbirliği ile her yıl yapılacak işgücü piyasası araştırmaları sonucunda 2 yıllık meslek yüksekokullarında ya da 4 yıllık yüksekokullarda, değişen ve gelişen teknolojiye uyum sağlayabilmek adına piyasaların gerektirdiği nitelik ve becerilere uygun bölümlerin açılması sağlanacaktır.

Yükseköğretimini sürdürmekte olan gençlere yönelik olarak Fransa çıraklık sistemi modeline alternatif olarak İŞKUR tarafınca düzenlenen İşbaşı Eğitim Programlarının Yaygınlaştırılmasına yönelik bir model kurgulanacaktır. Mart 2013 tarihli Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeler kapsamında, işbaşı eğitim programlarından üniversite öğrencileri de yararlanabilmektedir. Bu kapsamda gençler, alanı ile ilgili bir staj programına iş ve meslek danışmanı tarafından yönlendirilebilecektir. Kısmi süreli çalışmayla, iş deneyiminden yoksun olarak mezun olan gençlere yönelik yapılan bu düzenleme, onları işgücü piyasalarına hazır hale getirecektir. Bunu yaparken hem öğrencilere hem de işverenlere çeşitli prim teşvikleri getirilmesi elzemdir. Fransa'da, ondan fazla çalışanı olan işyerlerinin çırak alması durumunda bir yıl boyunca sosyal güvenlik primleri alınmamakta ve elliden az çalışanı olan işletmelere de 1800 Avroluk bir bonus verilmektedir. Ülkemizde iş başı eğitim programı boyunca işverenlere yönelik bir teşvik sistemi bulunmamaktadır. Bu bağlamda, İŞKUR tarafından gerekli mevzuat çalışmaları yapılarak, işverenlere teşvik prim sistemi getirilecektir. Böylelikle işgücü arz ve talebi uyumlaştırılacaktır.

Artık üniversite mezunu olan gençler kendilerini işgücü piyasalarına daha yakın hissedeceklerdir. Eğitimini tamamlayan İŞKUR'a kayıtlı bu gençler danışmanlık hizmetinden faydalanmaya devam edeceklerdir. Eğer genç kendini işgücü piyasalarına halen hazır hissetmiyorsa, İŞKUR'un aktif işgücü programlarına yönlendirilecektir. Bunun yanında kendi işini kurmak isteyen kişiler de girişimcilik programlarına yönlendirilecek olup, İŞKUR ve KOSGEB arasındaki işbirliği protokolüne dayanarak, işini kuran gençler KOSGEB Yeni Girişimci Desteğine başvurarak kendi işlerini kurmalarına yönelik maddi destekten yararlanacaktır. Çalışabilecek durumda olan gençler, iş arama sürecinde eylem planı dâhilinde sorumluluklarını yerine getirdikleri sürece pasif politikalardan bir tanesi olan ve Almanya'da da uygulama alanı bulan, "İş Arayanlar İçin Temel Güvence" adı altında işsizlik parası almaya hak kazanacaklardır.

Sonuç olarak, Eylem Planı kapsamında, kurum/kuruluşlar arası etkin ve verimli işbirliği ve koordinasyonla, öncelikle gençlerin erken okuldan ayrılmaları önlenecektir. Ardından yükseköğretime giriş konusunda gençler teşvik edilecektir. Çünkü biliyoruz ki ülkemizde, eğitim almamış gençlerin, genç işsizliği içerisindeki oranları çok yüksektir. Sonrasında, Fransa modelinden yararlanarak çeşitli prim ve teşvik destekleriyle üniversite eğitimi süren gençlerin işbaşı eğitim programlarından yararlanması yaygınlaştırılacaktır. Eğitimini tamamlayan gençler, iş arama süresince çeşitli taahhüt ve yaptırımları yerine getirmek koşuluyla işsizlik parası almaya hak kazanacaklardır. Böylelikle gençler işgücü piyasalarına yakınlaştırılacak ve kısa sürede iş bulmaları sağlanacaktır.

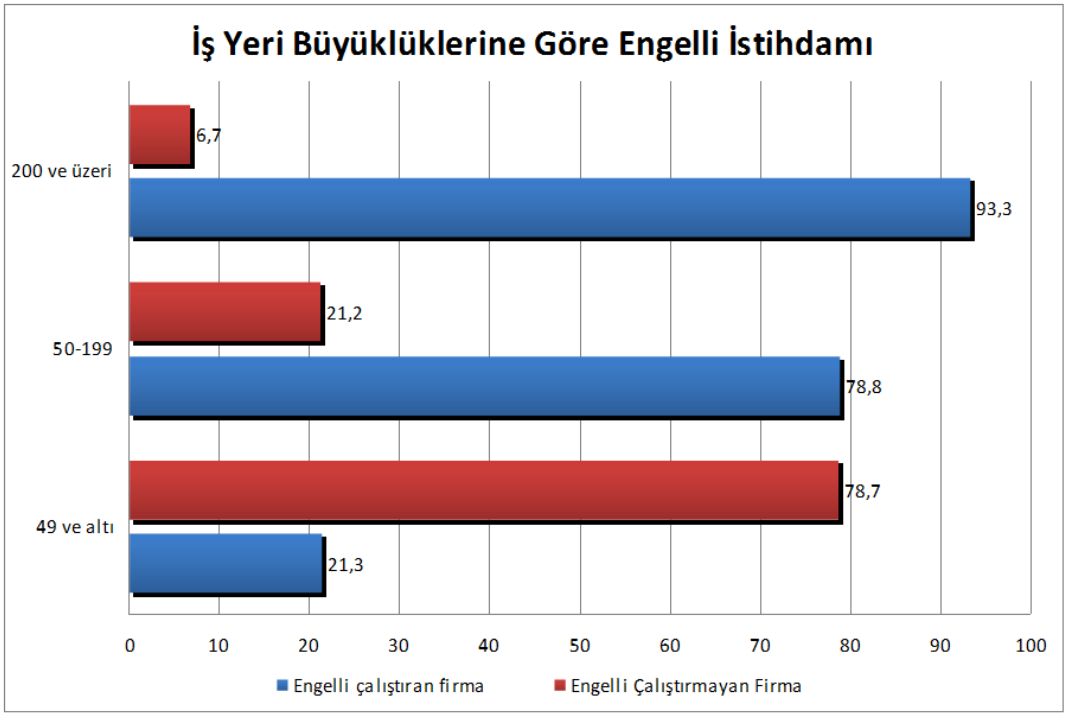
4.3 ENGELLİLERİN İŞGÜCÜ PİYASALARINA KATILIMINI VE İSTİHDAMINI ARTTIRMAYA YÖNELİK POLİTİKALAR

Ülkemizde engelli istihdamı konusunda en büyük bariyer yapısal sorunlardır. Yani, eğitimin önündeki engeller, toplumsal yaşam alanlarının ve çalışma alanlarının engellilere yönelik olmaması gibi yapısal sorunlar görülmektedir. Ancak bu sorunların kısa vadede çözülmesi pek de mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla istihdamı arttırmak için başkaca politikalar üretilmelidir.

Ülkemizde, engelli istihdamını arttırmaya yönelik uygulanan politikalar ceza ve zorlamaya dayalı kota sistemi uygulamasıdır. Oysa Türkiye'nin teşvik politikaları uygulaması gerekmektedir.

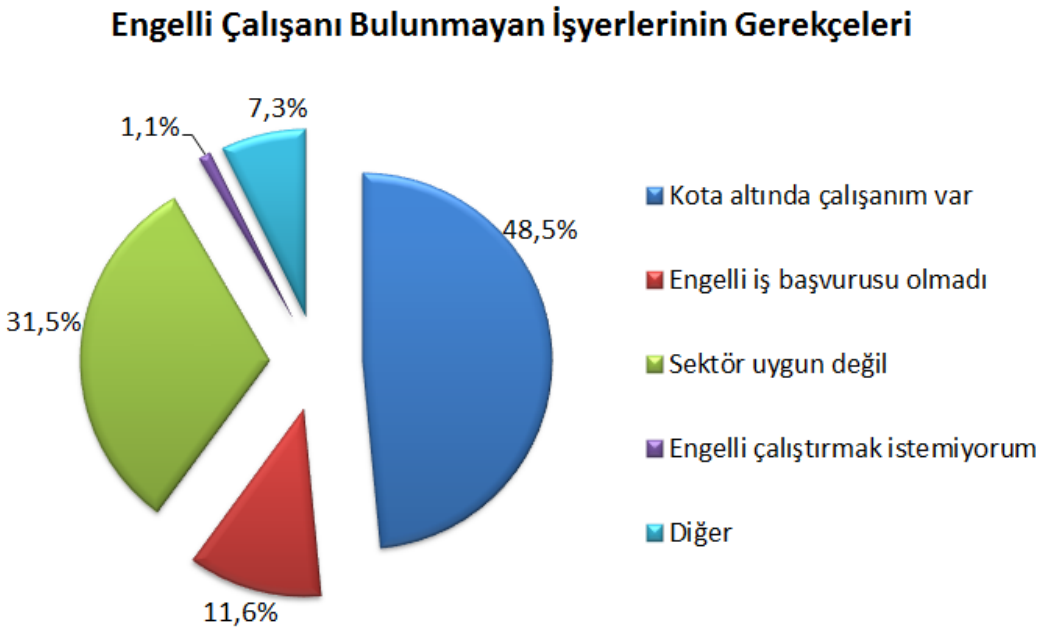
Ülkemizde İş Kanunu'nda yer alan düzenlemelere göre, sadece 50 ve üzeri çalışanı olan işletmeler kota sitemine dâhil edilerek engelli istihdam etmek zorundadır. Bundan dolayı Şekil 4'te gözlemlendiği üzere, birçok işyeri 50 altında kişi istihdam etmektedir. Engelli çalışanı bulunmayan işyerlerinin temel gerekçesi de Şekil 5'te görüldüğü gibi kota altında çalışanının olmasıdır ve maalesef bu tür işletmeler çoğunluktadır.

Şekil 4: İş Yeri Büyüklüklerine Göre Engelli İstihdamı



Kaynak: İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi Raporu, Aralık 2011, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, s.72.

Şekil 5: Engelli Çalışan Bulundurmayan İşyerlerinin Gerekçeleri



Kaynak: İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi Raporu, Aralık 2011, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü,s.108.

Engelli kişilerin öncelikle eğitim olanaklarından yeterince faydalanmaya ve ardından iş bulma konusunda destek almaya ihtiyaçları vardır. Bunun yanında, birçok engelli, yasal haklarını bilmemekte olup bu konuda da uzman desteğine ihtiyaçları bulunmaktadır. Engelli vatandaşlara evde bakım ve tedavi hizmetlerine dönük olarak da yardım edilmesi gerekmektedir.

Ülkemizdeki engellilere yönelik olarak tüm bu düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi ve işgücü piyasalarının dışında kalan engel gruplarını işgücü piyasalarına dâhil edebilmek adına politika yapıcıların harekete geçmesi şarttır. Bir engelli vatandaşın daha istihdama katılması ülke kalkınmasına pozitif yönde etki yapacaktır. Engellilerin istihdam edilebilmelerinin önünde en büyük bariyerlerden bir tanesi de toplumsal önyargılardır. Özellikle işverenlerin, engelli vatandaşlara yönelik yaşadıkları tereddütlerin ortadan kaldırılması şarttır. Ne yazık ki toplumsal bilinçlenme ve farkındalığın gelişmesi de süreç gerektiren bir olgudur.

Engelli istihdamında en başat sorun, eğitim yetersizliğidir. Bu anlamda istihdam ve eğitim politikaları birbirleriyle eşgüdümlü ilerlemelidir. Eğitim politikaları anlamında başrolde olan MEB'in yapmış olduğu birçok proje bulunmaktadır. Bu kapsamda hem engelli vatandaşlara yönelik okullar bulunmakta hem de ayrıca kaynaştırma ve bütünleştirme yaklaşımı altında normal okullarda da engelli gençler ve çocuklar eğitim alabilmektedir. Burada asıl önemli olan engele özgü okulların yaygınlaştırılmasından ziyade kaynaştırma ya da bütünleştirme yaklaşımıyla yola çıkarak ayrımcılık yapılmadan engellilerin eğitim alabilmesinin yaygınlaştırılmasıdır. Aksi takdirde engelli vatandaşlar toplumdan dışlanmaya mahkûmdur. Bu konuda en büyük sorumluluk da MEB'e düşmektedir.

Engellilerin işgücü piyasalarında yer edinememelerinin önemli bir nedeni de çalışma hayatının ve sosyal hayatın engelli yaşamında uygun fiziki koşullarda olmamasıdır. Bu konuda da sosyal yaşam alanlarının engellilere uygun olarak düzenlenmesi başta belediyelerin görev alanına giren bir husustur. Çalışma hayatıyla ilgili düzenlemelerden sorumlu kurum ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. Bu konuda, gerekli yasal düzenlemeler hayata geçirilerek devlet tarafından işverenler sübvanse edilerek işyerlerinin engelli vatandaşlara uygun hale getirilmesi sağlanabilir. Bunun yanında işyerlerini engellilerin çalışmasına uygun hale getiren işverenlere karşılıksız krediler verilebilir.

Engelli istihdamını arttırmaya dönük dünya genelinde birçok uygulama yer almaktadır. Bu uygulamalar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Bunlardan birincisi ülkemizde de uygulaması bulunan kota sistemidir. Kota uygulaması, belirli sayıda işverenlerin belirli sayıda engelli çalıştırmasını öngören ve bu kapsamda yasal bir düzenleme gerektiren bir sistemi ifade etmektedir. Kota sistemine genellikle küçük işletmeler dâhil edilmemektedir. Bu sistem kapsamında yükümlülüklerini yerine getirmeyen işverenler, çalıştırmadıkları her engelli için belirli bir miktar para cezası ödemektedir. Ülkemizde bu sistemin çok da iyi işlediği söylenememektedir. İşverene ceza vermekten ziyade ödül sistemi getirilerek yapılan teşvik ödemeleriyle daha sağlıklı işleyecektir. Cezalarla teşviklerin dengeli olması gerekmektedir; yani engelli istihdam etmek engelli istihdam etmemekten daha avantajlı olmalıdır. Bir diğer yöntem, korumalı işyerleri uygulamasıdır. Korumalı işyerleri ağır engelli kişilere göre düzenlenmiş, yönetim kadrosu dışında bütün çalışanların engelli olduğu üretim atölyeleridir. Korumalı işyerleri, engelli vatandaşların sosyal becerilerini geliştirmelerine yönelik bir yapılanmadır. Korumalı işyerlerinde amaç engelliyi işgücü piyasalarına hazırlamak olmalıdır. Ülkemizde henüz uygulamaya geçmeyen ve proje aşamasında olan bir uygulamadır. Kasım 2013 itibariyle değişikliğe uğramış Korumalı İşyerleri Yönetmeliği'ne göre İŞKUR'a kayıtlı, 15 yaşını tamamlamış ve en az %40 zihinsel veya ruhsal engeli bulunan herkes bu uygulamadan faydalanabilmektedir. Bir başka yöntem ise destekli istihdam yöntemidir. Bu yöntem işgücü piyasasında bulunan engelli vatandaşın istihdama erişimini sağlayan her türlü bireysel desteğin sunulmasıdır. İŞKUR tarafından destekli istihdam yönteminin hayata geçirildiği göz önünde bulundurulursa, engelli vatandaşlar kendisine atanan iş ve meslek danışmanı ile danışmanının uygun bulduğu bir işte istihdam edildiğinde geçici bir süre engelli vatandaşa, danışman tarafından bireysel destek sunulacaktır.

Engelli vatandaşların karşılaştıkları istihdam sorunlarını kısaca özetlemek gerekirse, toplumsal önyargılar, eğitim öğretimde ayrımcılık, fiziki koşulların uygunsuzluğu, bilgi ve özgüven eksikliği ve ailelerin aşırı korumacı yaklaşımlarıdır. Bu bağlamda, ilgili tüm Kurum/Kuruluşlar arasında güçlü ve başarılı bir iletişim ve koordinasyonunun temel alındığı engelli istihdamını arttırmaya yönelik Almanya örneğinden yararlanılarak İŞKUR tarafından uygulanabilecek bir model önerilmektedir.

4.3.1 Engelli Çalışma Merkezleri

Engelli Çalışma Merkezleri'nin çalışma usul ve esasları, düzenlenen yönetmelikle belirlenecektir.

Engelli Çalışma Merkezleri:

- Engelli kişilere yönelik çalışma hayatıyla ilgili bilgileri içeren bilgi kaynaklarının bulunduğu ve bu kaynakların kullanıma sunulduğu merkezlerdir. Fiziki yönden engellilerin şartlarına uygun nitelikte ve yeterli sayıda personeli bulunan il müdürlükleri/hizmet merkezleri bünyesinde EÇM'ler kurulacaktır.
- EÇM bilgi kaynaklarının düzenlenmesi, engellileri çalışabilmelerine yardımcı olabilecek ek aparatların temin edilmesi, söz konusu merkezlerden yararlanacak engelli kişlerin seçimi, ihtiyaçlarının saptanması ve engelli kişilerin bilgi kaynaklarından yararlanmalarının sağlanması, il müdürleri, il müdür yardımcıları, şube müdürleri ile iş ve meslek danışmanlarının görev ve sorumlulukları arasındadır.
- EÇM'lerde çalışacak engelli kişilerin sayısı il/hizmet merkezinin kapasitesi ve o ildeki engelli nüfusuna göre belirlenir.

Engelli Çalışma Merkezi Statüsü:

- Türkiye genelinde tüm İŞKUR İl Müdürlükleri bünyesinde, İŞKUR Genel Müdürlüğü'ne bağlı bir yapı öngörülmektedir.

Engelli Çalışma Merkezinde Çalıştırılacak Personelin Nitelikleri:

- İŞKUR bünyesinde görev yapan, engellilere yönelik pedagojik formasyona sahip uzmanlar görev alacaklardır.
- Çalışacak uzmanlar, başta İŞKUR olmak üzere Türkiye genelinde ilgili tüm Kurum/Kuruluşlardan geçici görevler ve işbirliği protokolleriyle çalışacak personellerden oluşacaktır.

Engelli Çalışma Merkezinin Fiziki Koşulları:

- Engelli bireylerin geliş ve gidişlerinde trafik yönünden uygun ve emniyetli olmalıdır.

- Rutubetli ortamda olmamalı, gün ışığı almalı ve uygun elektrik ışığı ile aydınlatılmalıdır.
- Merdivenlerin genişliği ve yüksekliği iniş ve çıkışlarda kolaylık sağlayacak şekilde olmalı, emniyet korkulukları bulunmalıdır.
- Kapılar geniş olmalı, tekerlekli sandalye kullananlar için girişte ve katlarda rampalar olmalıdır.
- Tuvaletleri engelli bireylerin kullanımına uygun olmalıdır.

Engelli Çalışma Merkezlerine Engelli Bireylerin Kabulü:

- Engelli bireylerin EÇM'lerde istihdam edilebilmeleri için belirlenen tek koşul, bu kişilerin asgari düzeyde çalışabilecek ehliyete sahip olmalarıdır. Engelli bireylerin EÇM'de istihdam edilmesi gönüllülük esasına bağlı olamlıdır. İŞKUR İş ve Meslek Danışmanları vasıtasıyla, temel mesleki eğitimini tamamlamış engelli vatandaşlara gerekli bilgilendirmeler ve yönlendirmeler yapılacaktır.
- İŞKUR ve sosyal paydaşların çalışanlarından oluşan bir komisyon, başvuru yapan engelli bireyin EÇM'ye alınma sürecini değerlendirecek, uygun bulmadığında engelli kişiye başka alternatifler sunulacaktır.

Engelli Çalışma Merkezi Finansmanı:

- Engelli bireylere sağlanan istihdam desteğinin finansmanı İŞKUR ve Sosyal Paydaşlar tarafından karşılanacaktır.

Bu merkezler vasıtasıyla İŞKUR bünyesinde açılan engelli kurslarına yönlendirilmiş ve temel mesleki eğitimini tamamlamış engelli vatandaşlar çeşitli uygulamalar yaparak işgücü piyasalarına hazırlanmaktadır. İlk olarak engelli kişinin mesleki becerisi arttırılacak, sonrasında işgücü piyasalarına uyumlaştırılacak ve nihayetinde işe yerleştirilecektir.

Süreci modellemek gerekirse; öncelikle İŞKUR'a gelen engelli vatandaşa kendisiyle birebir ilgilenecek bir danışman atanacaktır. Danışman ile beraber hazırlanan bireysel eylem planı sonrasında engelli bireyler engel durumuna göre kategorize edilecektir. Kişi zihinsel ya da ruhsal engelli ise korumalı işyerlerine yönlendirilecektir. Kişi asgari düzeyde çalışabilecek ehliyete sahip ancak kendini işgücü piyasalarına hazır

hissetmiyorsa ve temel mesleki eğitimini tamamlamış ise gönüllülük esasına göre ya EÇM'lere yönlendirilecek ya da daha önce öneri olarak sunulan destekli istihdam uygulamasından yararlandırılacaktır. Kişi çalışabilecek durumda ve kendini piyasalara hazır hissediyor ancak kendine uygun bir iş bulamıyorsa danışman tarafından uygun bir eşleştirme yapılmaya çalışılılacak ya da kendi işlerini kurmalarına destek sağlanacaktır.

4.4 UZUN SÜRELİ İŞSİZLERİN İŞGÜCÜNE KATILIMINI ARTTIRMAK

İşsizlik son yıllarda tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin başlıca ekonomik ve sosyal sorunlarından biri haline gelmiştir. Bir yıl ve daha uzun süredir işsiz kalanlar olarak tanımlanan uzun süreli işsizlerin durumları, ülkemizde işsizliğin yapısını ortaya koyan en temel bileşendir. İşsizlik süresinin uzaması halinde kişiler, ümitsizliğe kapılmakta ve toplumsal hayattan soyutlanmaktadır. Bunun sonucunda da kendilerine olan güvenlerini yitirmekte ve var olan niteliklerinden de günbegün uzaklaşmaktadır. Bunun yanında, işverenlerin de uzun süredir işsiz olan bireyleri istihdam etme istekleri azalmaktadır. Uzun süreli işsizlik oranlarının toplam işsizlik oranının içerisindeki payı da bir hayli yüksektir. Sonuç olarak işsizlik yapısallaşmakta ve işsizlik oranlarını düşürmek güçleşmektedir.

Uzun süreli işsizliğin nedenlerinin en başında yine eğitim eksikliği gelmektedir. Eğitim süresi kısaldıkça işsizlik süresi uzamaktadır. Eğitim seviyesi yükseldikçe işsizlik süresi nispeten kısalmaktadır. Eğitim sisteminin düzenli olması işgücü piyasalarındaki dışlanma sorununun temelindeki probleme büyük ölçüde çözüm olacaktır. Sürekli eğitim ve yenilenme önemlidir.

Uzun dönemli işsizliği etkileyen en önemli faktörlerden birisi de teknolojik gelişmelerdir. Sürekli gelişen ve değişen teknoloji, kişilerin var olan vasıflarını eksiltmektedir. Bu gelişime ayak uyduramayan kişiler de piyasalarda tutunamamaktadır.

İşverenlerin uzun dönemli işsizlere ön yargıları bulunmakta olup bu kişileri işe almakta çekinceleri bulunmaktadır. Bunun yanında işverenler uzun süreli işsizlerin bu dezavantajını avantaja çevirip bu kişileri vasıfsız işlerde ve düşük maaşlarla çalıştırmaktadırlar.

Uzun süreli işsizlerin işgücüne katılımlarının arttırmak amacıyla dünyada birçok politika ve program uygulanmaktadır. Bu politikalar üretilirken işveren faktörü ilk olarak göz önüne alınmaktadır. Bu kapsamda, işverenlere yönelik teşvik sistemi uygulamalarıyla, uzun süreli işsizleri istihdam etmeleri teşvik edilmektedir. Ülkemizde torba yasa ile getirilen teşvikler maalesef çok da yeterli olmamaktadır. Dolayısıyla işverenler, devlet tarafından özendirme önlemleri ile desteklenmelidir.

Ülkemizde yürütülen aktif istihdam politikalarında yine bir politika aracı olarak uzun dönemli işsizlere öncelik tanınmalıdır. Uzun süreli işsizliği önlemek adına, aktif işgücü piyasası programlarından olan ve geçici işsizliğe çözüm olarak uygulanan toplum yararına programlara yönlendirme yapılarak kişilerin uzun süre işgücü piyasalarından uzaklaşması engellenebilir. Yine bu kapsamda, iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin etkinliği arttırılmalı çalışabilecek durumda olan kişilere uzun zaman geçmeden iş arama kanallarını kullanması zorunlu tutulmalıdır. Yine girişimcilik programlarıyla kişilere kendi işlerini kurmaları yönünde teşvik destekleri sağlanmalıdır.

Tüm bu nedenler göz önünde bulundurularak, uzun dönemli işsizlerin işgücüne katılımlarını arttırmak amacıyla İŞKUR tarafınca uygulanabilecek bir model kurgulanacaktır.

4.4.1 Vaka Yönetim Planı

Varsayımlar:

- İŞKUR bünyesinde yürütülmekte olan iş ve meslek danışmanlığı hizmetinin iş arayan gruplaması yapılmaksızın sürdürülmesi.
- Hedef kitleye göre hizmetin ayrıştırılmasının hizmetin etkinliğini arttırması.

Hedef: Uzun süreli işsizliğe çare olarak İŞKUR'un iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin etkinleştirilmesi ve daha çok kitleye ulaştırılması anlamında birçok AB ülkesinde uygulamada olan vaka yönetimi anlayışı çerçevesinde, İŞKUR için iş arayanların dezavantajlılık durumuna göre profil oluşturma modeli geliştirmek.

Profilleme sürecine başlarken yapılması gereken öncelikli iş, şu anda ülkemizde ASPB tarafından verilen sosyal yardımların, bir pasif işgücü politikası olarak ve

hizmetin bütünlüğü anlamında birçok ülkede kamu istihdam kurumları tarafından verildiği de göz önünde bulundurularak İŞKUR tarafından verilmesi sağlanmalıdır. Bu kapsamda ASPB ve İŞKUR entegrasyonuyla gerekli mevzuat çalışmalarının yapılması şarttır. Böylelikle özel ilgi gerektiren risk grupları işgücü piyasasına yakınlaştırılacak, yardım ihtiyaçları azaltılacak ve bu yardımdan yararlanan kişilerin işgücü piyasalarına entegrasyonları sağlanacaktır. Bir sonraki adımda, ASPB tarafından kullanılan SOYBİS sisteminde yer alan çalışabilecek durumdaki kişilerin dezavantajlılık durumuna göre genel hatlarıyla sosyal sorunları irdelenerek gruplara ayrıştırılacaktır. Böylelikle, öncesinde sadece yardım alarak kendilerini işgücü piyasasından dışlayan gruplar, artık AİPP hizmetlerine tabi tutulacaklardır. Sonuç olarak, uzun süreli işsizliği azaltabilmek ve iş arayanlar için destek ve izleme sağlamak amacıyla vaka yönetimi yaklaşımına dayalı olan bir plan hayata geçirilecektir.

Vaka yönetim planının ilk bölümü olan iş arayanlara destek kapsamında, her iş arayana şahsi iletişim kişisi olarak atanan iş ve meslek danışmanları bir tür vaka yöneticileri olarak görev alacaklardır. İş ve meslek danışmanları zorlu vakalarda İŞKUR psikologlarına başvurarak psikolojik danışmanlık desteği alabilecek ya da İŞKUR tarafından bu kişilere ilgili kurum/kuruluşlarla işbirliği çerçevesinde medikal destek sağlanacaktır. Bunun için de halihazırda İŞKUR genel merkezi ve taşrada görev yapmakta olan sekiz kişilik psikolog kadrosunun, gerekli yasal düzenlemeler yapılarak arttırılması hedeflenmektedir. Buna ek olarak, sadece merkezde bulunan toplamda 1 doktor ve 2 hemşireden oluşan 3 kişilik medikal destek hizmetinin tüm Türkiye çapına yaygınlaştırılarak arttırılması gerekmektedir.

İŞKUR iş arayan profili ve sosyal yardım yararlanıcılarının profillerinin de katkılarıyla dört iş arayan grubu oluşturulur. İlk grup, altı ay içerisinde iş bulma şansına sahip olan, ikinci grup iş arayanlar bir yıl içerisinde iş bulma şansı olan, üçüncü grup bir yıldan sonra iş bulma şansında sahip olan kişilerden oluşturulur. Dördüncü aşamada yer alan danışanlar ise, ciddi engeller nedeniyle, iş bulma ihtimali düşük olan kişilerdir.

Destek sürecinin devamını teşkil eden iş ve meslek danışmanlığı hizmetinin etkinliğinin arttırılması anlamında profil oluşturma sürecine başlarsak, ilk olarak iş arayanlara yönelik vaka yöneticileri tarafından ayrıntılı bir profil derlenir. Bu profil kapsamında iş arayanların eylem ihtiyaçları tanımlanır. Sonrasında, danışan ile birlikte işgücü piyasası hedefleri tanımlanır. Bu kapsamda hedeflere ulaşabilmek adına

danışman ile birlikte bir eylem planı hazırlanır. Son olarak da danışan ile danışman arasında bağlayıcı bir sözleşmeye dayalı toplumsal içerilme anlaşması imzalanır. Sosyal yardım yararlanıcıları, işsizlik sigortasından faydalanan kişiler ya da işsizlik yardımı almakta olan çalışabilir durumda olan kişilere, Almanya'da iş arayanlar için temel güvence uygulaması (SGB II) gibi iş arama süreci boyunca "vatandaşlık geliri" ya da "asgari gelir güvencesi" adı altında pasif politika önerisi olarak, işsizlik yardımı verilmelidir.

Vaka Yönetim Planı'nın ikinci bölümü izlemedir. Bu kapsamda da iş arama faaliyetleri düzenli olarak danışman tarafından izlenmekte ve bunun için danışanla düzenli olarak bireysel görüşmeler yapılmaktadır. İş arama çabalarının yetersiz olması durumunda iş arayanlara yardımın kesilmesi gibi bazı yaptırımlar uygulanabilecektir.

Tüm bunların tamamı, "Vaka Yönetim Planı" olarak adlandırılmaktadır. Böylelikle İŞKUR tarafından verilen iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri profesyonelleşecek ve daha etkili bir şekilde sunulacaktır. Bunun sonucunda da işsizlik süresi kısalacak ve işsizler en kısa sürede işgücü piyasalarına dâhil olabileceklerdir.

4.5 SOSYAL DIŞLANMA BİRİMİ

Bilindiği üzere, özel ilgi gerektiren grupların işgücü piyasasındaki durumunu belirleyen mevzuat zaman içerisinde sürekli olarak değişikliğe uğramaktadır. İşgücüne katılım ve istihdamda yasal düzenlemelerin öneminden hareketle İŞKUR bünyesinde dezavantajlı grupların işgücü piyasasındaki durumunu belirleyen mevzuatın, diğer politika ve programların takip edilmesi ve tüm bunların etkilerinin araştırılmasına yönelik bir birimin kurulması büyük gereklilik arz etmektedir.

Bu bağlamda, İŞKUR için temel bir politika ve strateji olarak, işsizlikle mücadelede dezavantajlı gruplarda sosyal dışlanmanın önüne geçebilmek adına İŞKUR bünyesinde tüm önerilen politikaların bir çatı altında toplanacağı, süreklilik arz eden bir "Sosyal Dışlanma Birimi" kurulmalıdır.

Birimin Başkanlığı ve Sekreteryası:

Sosyal Dışlanma Birimi'nin başkanlığı ve sekreteryası Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adına Kurumumuz tarafından yürütülecektir.

Birim Yönetim Kurulu:

Sosyal Dışlanma Birimi yönetim kurulu, İŞKUR Genel Müdürü başkanlığında, Belediyeler, Milli Eğitim Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Mesleki Yeterlilik Kurumu, TÜİK, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, YÖK, Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları ve diğer ilgili kurum/kuruluşların üst düzey yöneticilerinden oluşturulmalıdır. Birim altında ilgili tüm kurum/kuruluşların temsilcilerinin yer aldığı dört adet alt çalışma grubu oluşturulmalıdır. Yönetim Kurulu üç ayda bir toplanmalı ve alt çalışma grupları tarafından oluşturulan politika ve programları değerlendirmelidir.

Alt Çalışma Grupları:

Alt çalışma grupları kadınlar, gençler, engelliler ve uzun süreli işsizlere yönelik 4 Çalışma Grubu şeklinde faaliyetlerini yürütmelidir. Bu gruplar güçlü bir iletişim ve işbirliği halinde sürekli olarak faaliyet gösterecektir. Merkezde belirlenen politikaların İl düzeyinde hayata geçirilmesinden de bu gruplar sorumlu olacaklardır.

Sosyal Dışlanma Birimi'nin ana görevi başta kadın, engelli, genç ve uzun süreli işsiz olmak üzere işsizlik süreleri de göz önünde bulundurularak dezavantajlı gruplara yönelik politika üretmek ve bu politikaları hayata geçirmektir. Tabi buradaki asıl amaç da, ülkemizde farklı kollardan yürütülen politikalardan haberdar olabilmek anlamında, eksikliği görülen işbirliği ve koordinasyonun arttırılması ve kurum/kuruluşlar arasındaki iletişimin güçlendirilmesidir. Sosyal dışlanma biriminin bir diğer görevi de ülkemizde dezavantajlı gruplara yönelik olarak uygulanan projelerin etkinlik araştırmasını yapmaktır.

Nihayetinde hedef, dezavantajlı grupların işgücü piyasalarından dışlanmasını engellemektir. Özel ilgi gerektiren bu grupların, işgücü piyasalarından uzaklaşmamaları ve kendilerini toplumsal ve sosyal hayattan dışlamamaları adına politikalar üretmek, işsizliği azaltmanın bir sonucu olarak Türkiye ekonomisine ve gelişmişliğine büyük katkılar sağlayacaktır.

SONUÇ

Gelişen ve değişen dünya üzerinde hayatta kalabilmek ve toplumla bütünleşebilmek anlamında "Çalışmak" şart ve gerekli koşullarından biri olmaktadır. İstihdama katılmanın bir sonucu olarak, bireyler gelişecek beraberinde de ülke gelişmişliği ve kalkınmışlığı artacaktır, bunun sonucunda da toplumsal refah artacaktır. Bunun tam tersi durumu düşünülürse, işsizlik sonucu üretim ve ekonomik kalkınma olumsuz etkilenecek ve beraberinde de sosyal sorunlardan en önemlisi olan sosyal dışlanma olgusunu getirecektir. Bu nedenle istihdam, sadece üretim ve gelir yaratan bir kavram değil, aynı zamanda toplumsal entegrasyonun sağlanmasında önemli bir aracıdır. Tüm dünya ülkelerinin temel hedefi istihdamı arttırarak ekonomik kalkınmayı sağlamaktır.

Sosyal dışlanma olgusu, topluma katılmayı toplumun bir parçası olarak var olmayı ifade eden sosyal bütünleşme kavramının karşıtı olarak tanımlanmaktadır. İlk olarak Fransa'da ortaya çıkan bu kavramın beraberinde sosyal problemler de baş göstermeye başlamıştır. Artan işsizlik oranları, artan göçler ve refah devleti olgusunun gerilemesi gibi nedenler sonucunda sosyal dışlanma kavramı diğer AB ülkelerinde de hızla yaygınlaşmıştır. Sosyal dışlanma kavramı AB literatüründe kendine önemli bir yer edinmiştir.

Sosyal dışlanma kavramı incelenirken bireylerin toplumdan dışlanmalarının nedenleri araştırılmış olup, bu nedenlerin en önemlisi de işgücü piyasalarının yeniden yapılanması sonucunda artan işsizlik oranlarıdır. Bir diğer nedeni ise, toplumdaki kesimler arasındaki gelir adaletsizlikleri, ayrımcılık ve eşitsizlikler sonucunda toplumun bir kesiminin toplumsal hayata katılamamasıdır. Gelir eşitsizlikleri sonucunda yoksulluğun ortaya çıkması da kaçınılmazdır. Dolayısıyla sosyal dışlanma ile mücadelede yoksulluğu azaltıcı ve istihdamı arttırıcı politika ve programların hayata geçirilmesi gerekli ve şart koşuldur. Buna ek olarak sosyal koruma sistemlerinin iyileştirilmesi de bireylerin toplum içerisinde var olabilmelerini doğrudan etkilemektedir. Şunu da vurgulamak gerekirse, sosyal dışlanma sadece işsizlik ve yoksulluk sonucu ortaya çıkmamakta bireyler asgari ihtiyaçlarını tüketmede minimum gelirden yoksun olmaları halinde ekonomik alandan da dışlanmaktadır. Son olarak,

bireyler barınma imkanlarından ve sosyal koruma sistemi hizmetlerinden mahrum kalmaları sonucunda toplumsal alandan da dışlanabilmektedir.

Toplumsal hayatın dışına itilmiş bireyler işgücü piyasalarına girişte zorluklar yaşamakta ve bunun sonucunda da işsiz kalmaktadır. İstihdamda bulunamayan bireyler de yoksulluk olgusu ile karşı karşıya kalmaktadır.

Tüm dünyada kamu istihdam kurumları işsizliği azaltmaya ve istihdam edilebilirliği arttırmaya yönelik politika ve programlar yürütmektedir. Bu programlar, dezavantajlı konumda bulunan kişilerin toplumla bütünleşmelerini sağlayacak aktif ve pasif tedbirler bütününden oluşmaktadır.

Bu çalışmada esas amaç, ülkemizde sosyal dışlanmaya maruz kalmış kesimler arasında başı çeken gençler, kadınlar, uzun süreli işsizler ve engellilerin işgücü piyasalarına katılımını arttırıcı politika ve programlar üretmektir. Bu kapsamda da çalışmanın ikinci bölümünde farklı AB ülkelerinde özel ilgi gerektiren grupların toplumsal hayata entegrasyonlarını sağlayacak politika ve programlara yer verilmiştir. Farklı AB ülkeleri uygulamalarında öne çıkan en önemli kavram kurum/kuruluşlar arası güçlü işbirliği ve koordinasyondur. Tüm seçilmiş ülkelerde işgücü piyasalarından dışlanma temel sorun olarak görülmekte olup, daha kapsayıcı işgücü piyasaları için önemli tedbir ve politikalar uygulanmaktadır.

Almanya örneğinde uzun süreli işsizlikle mücadelede aktif işgücü piyasası politika araçları ve kamu istihdam hizmetlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik işgücü piyasası reformları hayata geçirilmiştir. Bu reformlardan en önemlisi "Sosyal Yasa Kitabı II" ile getirilen iş arayanlar için temel güvence adı altında işsiz vatandaşlara verilen gelir desteğidir. Almanya, Hollanda ve Fransa örneklerinde engelli bireylerin işgücü piyasalarına entegrasyonlarını arttırmaya yönelik olarak uygulanan politikalara yer verilmiş olup, bu politikalardan en göze çarpan uygulama Almanya'da uygulama bulan Engelli Çalışma Atölyeleri'dir. Almanya, Birleşik Krallık, Hollanda ve Belçika uygulamalarında danışmanlık ve hayat boyu rehberlik hizmetleri irdelenmiştir. Bu ülkelerde danışmanlık hizmetleri yürütülürken profil çıkarma ve vaka yönetimi yaklaşımı ön planda tutulmaktadır. Profil oluşturma yaklaşımında iş arayan kişilerin iş bulma sürelerine göre sınıflandırılması yöntemiyle Hollanda örneği ön plana çıkmıştır. Vaka yönetim yaklaşımında ise özel ilgi gerektiren gruplarla birebir ilgilenecek vaka

yöneticilerinin atanması örneği ile Almanya göze çarpmaktadır. Birleşik Krallık'ta istihdam hizmetleri yürütülürken ana amaç, istihdam hizmetlerinin kamudan özel sektöre kaydırılarak toplumun refah düzeyini arttırmaktır. İngiltere'de yürütülen istihdam hizmetleri ise iki farklı yolla sürdürülmekte olup, bunlardan birincisi Jobcenter Plus tarafından verilen hizmetlerdir. Eğer kişiler bir yıldır iş bulamıyorlarsa ikinci istihdam hizmeti olarak Work Programme adlı çalışma programına yönlendirilmektedirler. Diğer AB ülkelerine kıyasla sosyal içerme alanında daha avantajlı durumda olan Hollanda örneğinde, işgücü piyasalarına katılımın arttırılması, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önüne geçebilmek adına farklı stratejiler geliştirilmektedir. Bunlardan belki de en önemlisi, belediyelerde sunulan hizmetlerin kalitesini ve etkinliğini arttırmak için önemli çalışmalar yürütülmesidir. Hollanda da kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi yer almakta olup, en göze çarpan uygulama Almanya örneğinde de değinildiği üzere işsizlik yardımı uygulamasıdır. Hollanda'da öne çıkan bir diğer politika ise genç işsizliğine bir çözüm olarak geliştirilen ve oldukça önemli çıktıları bulunan genç işsizliği eylem planıdır. Fransa'da sosyal dışlanma ile mücadelede uygulanan stratejilerden bir tanesi, düşük ücret alan kişilerin sosyal güvenlik ödemelerinden muaf tutulmasıdır. Bir diğer strateji olan sosyal ekonomi yaklaşımı ise, iş bulmakta güçlük çeken gruplara yönelik olarak geliştirilen bir politikadır. Gençlere yönelik olarak uzun yıllardır uygulanan ve genç istihdamına olumlu katkıları bulunan çıraklık sistemi ise, gençlerin işgücü piyasalarında daha kolay iş bulabilmelerini sağlamaktadır. Finlandiya'da ise genç işsizliği ile mücadelede uygulanan sosyal garanti programı hayata geçirilmiştir.

Görüldüğü üzere çalışmanın ikinci bölümünde, sosyal dışlanma ile mücadelede hayata geçirilen farklı uygulamalara yer verilmiş olup, bu uygulamaların istihdama etkisi irdelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümde ise ülkemizde sosyal dışlanma ile mücadelede uygulanan politikalara yer verilmiştir.

Türkiye nüfusunun en önemli artılarından bir tanesi, AB ülkelerine kıyasla genç ve dinamik işgücü oranlarının yüksek olmasıdır. Ancak maalesef artan işgücü arzını karşılayacak işgücü talebi bulunmamakta ve bu da işsizlik sorununu beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, artan çalışma çağındaki nüfusun işgücü piyasalarında yer edinebilmeleri için bu yönde politikalar üretilmesi ve tedbirler alınması kaçınılmazdır. Bunun yanında ülkemizin en büyük sorunlarından bir tanesi de işgücünün eğitim

düzeyinin düşüklüğü ve nitelik eksikliğidir. Bu çalışmada incelenen dezavantajlı gruplar, gençler, kadınlar, engelliler ve uzun süreli işsizlerin de işgücü piyasalarına girişte yaşadıkları en önemli sorunlardan bir tanesi eğitim eksikliğidir. Buna ek olarak kadınların işgücüne katılımını engelleyen nedenlerden bir tanesi de toplumsal önyargılar ve toplumda kadına biçilen rollerdir. Bunlardan en önemlisi de bakım hizmetleridir. Bu yönde Türkiye'de kapsamlı mevzuat düzenlemeleri yer almakta ancak kadın istihdamını arttırmada yeterli olmamaktadır. Genç istihdamı konusu incelendiğinde gençlerin işgücü piyasalarından dışlanmalarının en büyük nedenlerinden biri işgücü piyasalarına yabancı olunması ve işgücü piyasalarının yeterince tanınmaması olduğu sonucuna varılmaktadır. Gençler eğitim hayatları boyunca işgücü piyasalarından uzak kalmakta ve iş deneyiminden mahrum olarak mezun olmaktadırlar. Uzun süreli işsizlerin durumlarına da kısaca değinmek gerekirse, kişiler piyasalardan uzak kaldıkça var olan nitelikleri azalmakta ya da gelişen ve değişen teknolojiye ayak uyduramamaktadır. Dolayısıyla işverenler uzun süreli işsizlere karşı önyargılı olup, işe alma konusunda tereddüt yaşamaktadırlar. Engelli bireylerin işgücü piyasalarında yer edinememelerinin en önemli nedeni ise, toplumsal önyargılardır. Bunun yanında çalışma ortamlarının ve toplumsal alanların engellilere uygun fiziki koşulları taşımaması engelli kişileri toplumsal hayattan ve çalışma hayatından dışlamaktadır. Ülkemizde engelli istihdamını arttırmaya yönelik olarak kota sitemi uygulanmaktadır. Ancak, verilen cezalar teşviklerden baskın durumdadır. Bu da engelli istihdamını olumsuz etkilemektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde engelli istihdamına yönelik ülkemizde yer alan diğer mevzuat uygulamalarına da ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Dünya Sağlık Örgütü ve Dünya Bankası tarafından hazırlanan Dünya Engellilik Raporu'nda da bahsedildiği üzere engelli bireylerin işgücü piyasalarında insana yakışır işler bulması sağlanmalıdır.

Ülkemizde dezavantajlı grupların işgücü piyasalarına katılımını arttırmak amacıyla aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları yürütülmekte olup, bu gruplar uygulanan programlar vasıtasıyla istihdam edilebilme şanslarını arttırmaktadır. Buna ek olarak, sosyal dışlanmanın önüne geçebilmek amacıyla gerek kamuda, gerek yerelde gerekse özel ve sivilde sosyal yardım kuruluşları dezavantajlı konumdaki kişilere hizmet vermektedir.

Çalışmanın son bölümünde ise iyi ülke uygulamalarından yararlanılarak Türkiye'ye uygulanabilir politika ve programlara yer verilmiş olup, İŞKUR için

gençler, kadınlar, uzun süreli işsizler ve engellilerin işgücü piyasalarına entegrasyonlarını sağlayıcı model önerileri geliştirilmiştir. Bunlar:

- Ev hanımlarının işgücüne katılımını arttırmak amacıyla İŞKUR bünyesinde kurulacak İş'te Anne Birmi.
- Gençlerin eğitimden istihdama geçişte yaşadıkları sıkıntıların ve iş deneyimsizliklerinin önüne geçebilmek adına hayata geçirilecek Genç İstihdam Planı.
- Engelli bireyleri işgücü piyasalarına hazırlamak adına İŞKUR bünyesinde kurulacak Engelli Çalışma Merkezleri.
- Uzun süreli işsizlerin dezavantajını ortadan kaldırabilmek adına işsizlik süreleri göz önünde bulundurularak oluşturulacak vaka yönetim planı uygulaması.

Sosyal dışlanma sorununun temelinde yatan işsizliğe bir çözüm önerisi niteliğinde İŞKUR'a yönelik bir strateji belirlenerek, tüm bu program ve politikaların tek elden yürütülmesini sağlamak ve sistematiğe sokmak amacıyla İŞKUR bünyesinde oluşturulacak bir Sosyal Dışlanma Birimi kurulması öngörülmektedir. Böylelikle, toplumsal hayata katılımda güçlük çeken grupların toplumla bütünleşmeleri sağlanacak olup, şüphesiz ülke ekonomisine olumları getirileri olacaktır.

KAYNAKÇA

Aile ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 3.6.2011-633.

Akbaş, Gökşen- Altan, Apar; **"Avrupa 2020 Stratejisi: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme için Avrupa Stratejisi Özet Bilgi Notu"**, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı, Ankara 2010.

Almanya Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı; **"Özetle Sosyal Güvenlik 2012"**.

Almanya Federal iş Acentesi (BA) ; **"SGB II (İşsizlik Parası II)"**.

Bektaş, Banu; **"Birleşik Krallık Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara, Ağustos, 2013.

Bölükbaşı, Betül; **"Türkiye'de Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk"**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Çalışma Ekonomisi Bilim Dalı, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2008.

Bülbül, Okan Güray- Volkan, Işık; " Dünya'da İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları" , **İstihdamda 3İ Dergisi**, İŞKUR Yayını, Sayı 6, Temmuz-Eylül 2012.

Bülbül, Okan Güray; "Türkiye'deki 'Uzun Süreli İşsizlik' Dengeye Oturuyor", http://www.aksam.com.tr/yazarlar/turkiyedeki-uzun-sureli-c2issizlik-dengeye-oturuyor/haber-237592, (15.09.2013).

Cindoğlu, Dilek- Fabienne, Arnould,; **"Özel ve Dezavantajlı Grupların İstihdama Katılımı: Kadınlar, Gençler ve Engelliler"**, Kamu İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi Operasyonu, Ankara 2012.

Civaner, Çiğdem Emine; **" Belçika Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları Ankara, Mayıs, 2013.

Civaner, Emine Çiğdem; **"Fransa Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara, Mayıs, 2013.

Çakır, Özlem; "Sosyal Dışlanma", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 4, Sayı 3, 2002, s.83-104.

Çiftçi, Aylin; " Engellilere Yönelik İstihdam Uygulamaları", **İstihdamda 3İ Dergisi**, İŞKUR Yayını, Sayı 9, Ankara Nisan-Haziran 2013.

Devlet Memurları Kanunu.

Diriöz, Sinem Çapar; **"İstihdamın Artırılmasında Aktif İşgücü Politikalarının Rolü"**, Kalkınma Bakanlığı Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Ankara 2012.

Dortmund Job Center; **"İşsizlik Parası II: Bir Bakışta"**, Kılavuz, Eylül 2011.

Dünya Sağlık Örgütü-Dünya Bankası; **"Dünya Engellilik Raporu Yönetici Özeti"**,2011.

Erol, Sevgi Işık; "İşsizliğin Sosyal Dışlanma Üzerindeki Etkisi", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 24 Sayı 3-4-5, Ağustos - Kasım 2012 / Şubat 2013, s.46-70.

Esen, Nilüfer Yılmaz; **"Almanya Ülke Raporu"**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara, Temmuz, 2013.

European Union Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion", **A Study of National Policies: Germany; European Commission**, 2013.

European Union Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion", **A Study of National Policies: Belgium European Commission**, 2013.

European Union Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion", **A Study of National Policies: United Kingdom European Commission**, 2013.

European Union Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on active inclusion", **A Study of National Policies: Netherlands European Commission**, 2013.

European Union Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion", **A Study of National Policies: France European Commission**, 2013.

European Union Network of Independent Experts on Social Inclusion; "Assessment of the implementation of the European Commission Recommendation on Active Inclusion", **A Study of National Policies: Finland European Commission**, 2013.

Gürsel, Seyfettin-Gökçe Uysal; **"İstihdamda Dezavantajlı Grupların İşgücüne Katılımını Artırmak"**, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, İstanbul 2010.

http://www.kozonline.org/arsiv/pdk12/PDK12_17.htm, (04.12.2013).

http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html,TanımveKavramlar,İşsiz, (04.12.2013).

http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf.

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6111.pdf.

http://www.iskur.gov.tr/Kurumsal Bilgi/istatistikler.aspx#dltop.

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf.

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5378.pdf.

http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131126.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131126.htm.

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4447.pdf.

http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/11781/SYGM-Tarihce.

http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/11817/Sosyal-Yardimlasma-ve-Dayanisma-Vakiflari.

http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/tr/html/11818/SYDV_lerin+Yapisi.

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2022.pdf.

http://www.vgm.gov.tr/sayfa.aspx?Id=14.

http://mevzuat.meb.gov.tr/html/25.html

http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf

ILO, "Employment and Poverty in a Troubled World", **Report of Meeting of High Level Experts on Employment**, International Labor Office, 1985 Geneva.

İşgücü Piyasasının Özürlüler Açısından Analizi, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ankara 2011.

"İŞKUR Almanya Yurtdışı Staj Raporu".

İŞKUR; **VII. Genel Kurul Çalışma Raporu**, İŞKUR Yayını, Ankara 2013.

Kalkınma Bakanlığı, **"Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)"**, Ankara 2013.

Kapar, Recep; "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", http://www.sosyalkoruma.net/pdf/19.pdf.

Kesgin, Bedrettin; **"Kamu Politikalarında Sosyal Yardım"**, Açılım Kitap,İstanbul, Mart 2013.

Korkmaz, Adem- Gülsüm Korkut- Mustafa Öztürk; **"İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı",** İstihdamda 3İ Dergisi, İŞKUR Yayını, Sayı 6, Temmuz-Eylül 2012, s.57.

Kolaşin, Gökçe Uysal-Duygu Güner, **"Gençler Beşeri Sermaye Yoksunu"**, BETAM Araştırma Notu 10/91, İstanbul 2010.

Onuncu Kalkınma Planı, http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130706.htm, (04.01.2014).

Özkan, Yasemin, **"Sosyal Dışlanma ve Aile: Sosyal Hizmet Müdahalelerinde Güçlendirme Yaklaşımı"**, Maya Akademi Yayınevi, Ankara, Nisan 2011,s.v.

Sapancalı, Faruk; "Avrupa Birliği'nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri", **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, 2005/3(6),s.51-106.

Sapancalı, Faruk; "Avrupa Birliği'nde Sosyal İçerme Politikaları", **TİSK Akademi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, 2007 / II, s.56-108.

Silver, Hilary; "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", **International Labor Review**, Vol 133, 1994/5-6, s. 531-579.

Social Exclusion, http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/SOCIALEXCLUSION.htm, (25.12.2013).

Sunal, Onur; “Sosyal Dışlanmaya Kuramsal Yaklaşımlar”, http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=65, (25.12.2013).

Sürüel, Tolga; **“Göç ve Sosyal Dışlanma İlişkisinin Sosyal Politika Açısından Analizi (İstanbul-Sultanbeyli Örneği)”**, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Programı, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli 2008.

Şahin,Tijen; “Sosyal Dışlanma ve Yoksulluk İlişkisi”, **Yardım ve Dayanışma Dergisi,** Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Cilt 1, Sayı 2, Ankara 2010, s.71-80.

Tansel, Aysıt; **“2050'ye Doğru Nüfusbilim ve Yönetim: İşgücü Piyasasına Bakış”**, TÜSİAD-T/2012-11/536, İstanbul 2012.

Taşçı, Faruk; **“Sosyal Politikalarda Can Simidi Sosyal Yardım”**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Haziran 2010.

TOPLU, Aslı; **“Sosyal dışlanma perspektifinde Türkiye’de engelli İstihdamı”**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi,
Ankara 2009.

Tuğrul, Nejla; **“Finlandiya Ülke Raporu”**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara 2013.

Tunca, Rahime Gonca; “**Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri: Çanakkale Fevzi Paşa Mahallesi Örneği** “,Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale 2010.

“Türkiye Demografisi”, http://tr.wikipedia.org/wiki/T%C3%BCrkiye_demografisi, (12.01.2014).

Türkiye Körler Federasyonu, Hacettepe Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, TİSK ve EDUSER Danışmanlık,**“Görme Engellilerin Çalışabilecekleri İş ve Mesleklerin Tespiti Projesi Sağlık Sektörü Alan Araştırması Sonuç Raporu”**, Matsa Basımevi, Ankara 2012.

Varçın, Recep; **“İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları”**, Siyasal Kitabevi, Ankara, Ocak 2004.

Watts, Tony; “İngiltere’de Kariyer Rehberliği Uygulamaları”, **İstihdamda 3İ Dergisi**, İŞKUR Yayını, Sayı 4,Ekim-Aralık 2011.

Yılmaz, Mustafa; **“Hollanda Ülke Raporu”**, Ekonomi Bakanlığı Ülke Raporları, Ankara, Ağustos, 2013.

ÖZGEÇMİŞ

Canan CAN GÖKYAY, 31 Ağustos 1985 tarihinde İzmir'de doğdu. İlk öğrenimini Merzifon/Amasya'da, orta öğrenimini Ankara'da Nermin Mehmet Çekiç Anadolu Lisesi'nde tamamladı. 2004 yılında Atılım Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Matematik Bölümünü (İngilizce) burslu olarak kazandı. Ardından 2006 yılında Atılım Üniversitesi İşletme Fakültesi İktisat Bölümü (İngilizce)'nde burslu olarak çift ana dal yapma hakkı kazandı. 2009 yılında Matematik Bölümü'nden, 2010 yılında da İktisat Bölümü'nden mezun oldu. 2010 yılının sonunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün açmış olduğu İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcılığı sınavını kazanarak İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcı olarak fiilen görev yapmaya başladı. Halen Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nde görev yapmakta ve Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisadi ve İdari Bilimler Anabilim Dalı Ekonomik Kalkınma ve Büyüme Bölümü'nde yüksek lisansını sürdürmektedir.