

TOPLUM YARARINA PROGRAM (TYP) YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ

VOLKAN IŞIK

SETA | ANALİZ

NİSAN 2019 · SAYI 279





TOPLUM YARARINA PROGRAM (TYP) YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ

VOLKAN IŞIK

COPYRIGHT © 2019

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları

ISBN: 978-605-7544-48-3

Uygulama: Hasan Suat Olgun

Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43

Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106

Washington D.C., 20036 USA

Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099

www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No: 19 Cairo EGYPT

Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

SETA | Berlin

Französische Straße 12, 10117 Berlin GERMANY

Tel: +49 30 20188466

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
TYP'NİN KAPSAMI VE UYGULAMAYA İLİŞKİN SORUNLAR	9
TYP'NİN ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI İÇİN MODEL ÖNERİSİ	15
GENEL DEĞERLENDİRME: ÖNERİLEN MODELİN FAYDALARI	22

YAZAR HAKKINDA

Volkan Işık

Yüksek lisans eğitimini 2008’de Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı’nda tamamladı. Doktora eğitimini ise 2016’da yine Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı’nda “Çalışmanın Değişen Anlamı ve Üçüncü Sektör İstihdamı Çerçevesinde Türkiye’deki Sosyal Girişim İstihdamının Analizi: ASHOKA Örneği” isimli teziyle tamamladı. İş gücü piyasası problemleri, sosyal politikalar, sosyal girişimcilik ve sosyal sorumluluk alanlarında çalışmalar yaptı. 2007-2016 yılları arasında Gazi Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü’nde araştırma görevlisi olarak, 2017-2018 yıllarında ise Aksaray Üniversitesi İşletme Bölümü’nde doktor öğretim üyesi olarak görev yaptıktan sonra 2019’da Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO’ya doktor öğretim üyesi olarak atandı. Halen öğretim üyesi olarak Hacettepe Üniversitesi’ndeki görevini sürdürmektedir.

ÖZET

Bu analizde İŞKUR Toplum Yararına Program (TYP) uygulamasının içeriği incelenerek bu programın etkinliğini artıracak önerilerde bulunulmuştur.

İşsizlik günümüzde dünyadaki bütün ülkelerin gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun mücadele ettiği makroekonomik sorun alanlarının ilk sıralarında yer almaktadır. İşsizlik riskinden en fazla etkilenen gençler, kadınlar ve özel politika gerektiren gruplara yönelik çeşitli destek ve teşvikleri içeren sosyal politikalar birçok ülkede uygulanmaktadır. Türkiye'deki ulusal sosyal politika aktörlerinin en önemlilerinden biri olan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) da geliştirdiği aktif ve pasif istihdam politikalarıyla kurulduğu 1946'dan beri işsizlikle mücadelede etkin rol oynamaktadır. İstihdamın korunması ve artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve özel politika gerektiren grupların iş gücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere İŞKUR'un aktif işgücü hizmetleri kapsamında işsizler için mesleki eğitim kursları, girişimcilik eğitimi programları, işbaşı eğitim programları ve toplum yararına programlar (TYP) olmak üzere dört ana politika alanı öne çıkmaktadır. Ayrıca bunlara ek olarak teknoloji nedenli değişen işgücünden beklentileri karşılayabilmek amacıyla "çalışanların mesleki eğitimi" programları düzenlenmekte, özel politika gerektiren gruplara yönelik de çeşitli proje ve destekler uygulanmaktadır.

Arz ve talep yönlü kurgulanan bu ana uyumlaştırma programları içerisinde talep yönlü iş oluşturma politikaları kapsamında değerlendirilebilecek olan TYP, istihdamında zorluk çekilen ve bu nedenle özel olarak korunması gereken bireyleri hedeflemektedir. Bu bireylerin uzun dönemli işsizlikten kurtarılması, işgücüne katılma eğilimlerinin artırılması ve geçici de olsa bir gelir desteği sağlanması amacıyla belirli süreyle emek yoğun işlerde çalıştırılması esas alınmaktadır. Program kapsamında verilen işlerin geçici süreli olması, bir meslek öğretiminden ziyade geçici ve nitelik gerektirmeyen işlerde çalışmayı esas alması ve hatta Türkiye’de uzun yıllar çalışma hayatına ilişkin önemli bir sorun alanı olan taşeron işçi konusunu çağrıştırması nedenleriyle de sık sık eleştirilerin hedefi olmakta ve programın niteliği sorgulanmaktadır.

İŞKUR’un işsizlikle mücadelede kullandığı aktif istihdam politikalarının başarısı her şeyden önce değişen piyasa şart ve ihtiyaçlarına göre sürekli güncellemeyle mümkündür. Özellikle endüstri 4.0 süreçleri gibi değişimi kaçınılmaz kılan gelişmeler işgücü piyasasının açıklarını kapatmaya yönelik her türlü politika ve programda da değişimi zorunlu kılmaktadır. İŞKUR’un 2007’den beri her yıl düzenli bir şekilde gerçekleştirdiği İşgücü Piyasası Araştırması (İPA) sonuçları da piyasanın işgücünden beklentilerinin hızlı değişimini gözler önüne sermektedir.

Bu çerçevede yapılan analizde öncelikle İŞKUR TYP uygulamasının yasal içeriği, usul ve esasları ile uygulamaya ilişkin sorun alanları incelenmiştir. Daha sonra TYP’nin sürekli değişen işgücü piyasası ihtiyaç ve beklentileri karşısında etkinliğini artıracak ve uygulamaya ilişkin mevcut sorunları ortadan kaldıracak bir model önerisi sunulmuştur. Son olarak ilgili model üzerinden TYP’nin hedef kitlesi için öneri ve faydalar açıklanmıştır.

TYP’NİN KAPSAMI VE UYGULAMAYA İLİŞKİN SORUNLAR

Aktif işgücü hizmetlerinden TYP, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici aracılığıyla toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını amaçlamakta ve bu bireylere geçici gelir desteği sağlamaktadır. Dolayısıyla TYP’nin öncelikli hedef kitlesini istihdamında zorluk çekilen ve bu nedenle özel olarak korunma kapsamında değerlendirilen bireyler oluşturmaktadır. Amaç kendi çabalarıyla iş bulamayan, bu nedenle iş aramaktan vazgeçerek işgücüne dahil olmayanlar grubuna girmiş veya uzun süredir işsizlik yaşayan ya da sürekli ve kalıcı bir iş bulamamış bu bireyleri uzun dönemli işsizlikten kurtarmak, işgücüne katılma eğilimlerini artırmak ve geçici de olsa bir gelir desteği sağlamaktır.

TYP kapsamında verilen işlerin nitelik gerektirmeyen, temizlik, park, bahçe işleri ve benzeri çevre düzenlemesi veya getir-götür gibi işlerle sınırlı kalması programın uzun vadeli işsizliği azaltmada etkisinin olmadığı, sürdürülebilir istihdam olanakları sağlamadığı ve işsizlerin işgücü piyasası ile bağlarının güçlenmesinde kalıcı bir etki oluşturmadığı gerekçeleriyle eleştirilmesine sebep olmaktadır.¹

Gerçekten de TYP uygulaması ilk olarak Toplum Yararına Çalışma Programı (eski kısaltmayla TYÇP) kapsamında “kurs” olarak tanımlanmıştır. Eski İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği’nde (md.19) “işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi için işletmelerde verilecek kursların teorik ve uygulamalı iki bölümden oluşacağı” belirtilmektedir. Ancak günümüzdeki uygulamaya bakıldığında programlara katılanların genellikle işgücü piyasasında konumlarını güçlendirmekten uzak, düşük nitelikli işlerde çalıştırıldıkları, ayrıca çalışma süresinin dokuz ayla sınırlandırılmasının programa bağlı çalışmayı “güvencesiz işler” kategorisine aldığı görülmektedir. Uygulamayla ilgili sorunların yanı sıra teorik olarak bir başka tartışma refahın dağıtımının çalışma koşuluna bağlanmasıyla ilgilidir. Bu çerçevede TYP refahı çalışma koşuluna bağlaması nedeniyle literatürde refah devleti anlayışından çalıştırmacı anlayışa geçiş olarak tanımlanmakta ve yoksulluk yardımlarının çalışma koşuluna bağlandığı geçmişteki İngiliz Yoksul Yasaları’na benzetilmektedir. Bu tartışmalar ışığında TYP’nin nasıl daha etkin hale getirilebileceğine ilişkin tartışma ve çözüme yönelik somut bir model önerisinden önce programın hukuki çerçevesi ve uygulamaya ilişkin sorun alanları irделenmiştir.

1. Elif Özlem Aşkın ve Umut Aşkın, “Toplum Yararına Programların Kadın İşsizliği ile Mücadeledeki Etkinliği: Tokat İli Araştırması”, *İş-Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, (2017); Servet Gün, “Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem Mi?”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, (2013).

Hukuki Çerçeve

İşsizlikle mücadele kapsamında 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde Kurumun İş Gücü Uyum Hizmetleri (Aktif İş Gücü Programları) başlığı altında TYÇP düzenleneceği belirtilmiştir. 31 Aralık 2008'de yayımlanan "İş Gücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği"yle de TYÇP'nin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. 2008'de yürürlüğe giren Türkiye İş Kurumu İş Gücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği ile hukuki bir zemine oturan TYÇP ile işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde toplum yararına bir iş veya hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engellemek amaçlanmıştır. Ayrıca işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak da amaçlar arasındadır.

**Hedeflenen amaçlar
istihdamın korunması,
artırılması, işsizlerin mesleki
niteliklerinin geliştirilmesi
ve işsizliğin azaltılmasına
yardımcı olmaktır.**

Yönetmelik kapsamında işgücü uyum hizmetlerinden sayılan TYÇP'ye katılanlar diğer uyum hizmetleri katılımcıları gibi kursiyer olarak adlandırılmaktadır. Yönetmeliğe göre program İŞKUR'a kayıtlı işsizleri Milli Eğitim Bakanlığına (MEB) bağlı eğitim ve öğretim kurumlarında, üniversitelerde, özel eğitim işletmelerinde, meslek kuruluşlarında, dernek ve vakıflar bünyesinde (md.7) haftalık en fazla kırk beş saat ve bir yıl içerisinde altı ayı geçmemek üzere (md.17) istihdam etmek amacıyla geliştirilmiştir. Hedeflenen amaçlar istihdamın korunması,

artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi ve işsizliğin azaltılmasına yardımcı olmaktır (md.1).

İş Gücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği 12 Mart 2013'te "Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği" olarak değiştirilmiştir. Bu değişiklikle programın adı TYP olmuştur. Yönetmelikte yapılan değişikliklerle altı ay olan istihdam süresi de dokuz aya çıkarılmıştır. Güncel haliyle Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre TYP'ye katılanlar katılımcı (md.4) olarak ifade edilmekte ve özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve geçici gelir desteği sağlamak amacıyla uygulandığı (md.62) belirtilmektedir. Buna göre program on sekiz yaşını doldurmuş, emekli ve malul aylığı almayan ve açık öğretim hariç olmak üzere öğrenci olmayan İŞKUR'a kayıtlı işsizleri hedeflemektedir.

TYP'nin söz konusu hedef kitlesine ve rilecek işlerin çerçevesi yine ilgili yönetmelikle sınırlandırılmıştır. Buna göre katılımcılara çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, MEB'e bağlı okullarda çevre düzenlemesi, bakım, onarım ve temizlik işleri, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma ve bahçe düzenlemeleri olarak sıralanan işler verilmektedir (md.65). Ayrıca ilgili maddede bu sınırlar çerçevesinde TYP uygulanacak alanların belirlenmesinde İŞKUR il müdürlüklerince kamu yararı gözetileceği vurgulanmıştır. 6 Kasım 2014'te yapılan değişiklikle sosyal yardım alanlara, 12 Şubat 2016'daki düzenlemeyle de dul ve yetim aylığı alanlara TYP'den yararlanma hakkı verilmiştir. Kasım 2018'de *Resmî Gazete*'de yayınlanan değişiklikle de üniversite öğrencilerinin üç ayla sınırlı olmak üzere doğanın korunması, kültürel mirasın restorasyonu ve kütüphane bakımı gibi alanlarda TYP'ye dahil edilmesi sağlanmıştır.

TYP katılımcılarının seçiminde noter kurası yöntemi, liste yöntemi ve yüzde 80 noter kurası ve yüzde 20 liste yöntemi olmak üzere üç ayrı yöntem kullanılmaktadır. Her programın niteliğine göre bu yöntemlerden hangisinin kullanılacağı İŞKUR il müdürlükleri tarafından belirlenmektedir. Programın uygulanmasında ana amaca uygun olarak istihdamında güçlük çekilen ve bu nedenle özel olarak korunması gereken kadınlar, otuz beş yaş üstü bireyler, engelliler, eski hükümlüler ve terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralananlar pozitif ayrımcılıkla birinci listeye dahil edilmektedir. Birinci listenin özelliği liste tamamlanmadan bu kişiler dışındakilerin isminin yazıldığı ikinci listeden katılımcının ilk listeye alınmamasıdır.

Ayrıca 2017’de TYP katılımcı seçiminde hakkaniyetin sağlanması amacıyla başvuru başlangıç tarihi aynı olan TYP’lere adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre (ADNKS) aynı adreste ikamet eden kişilerden yalnızca birinin katılabileceği esası getirilmiştir. Ayrıca ADNKS’ye göre aynı adreste oturanların programa başvuru yapılan tarih dikkate alınarak gelir getirici bir işte çalışma sonucu elde ettikleri toplam kazançlarının net asgari ücretin üç katını aşması halinde söz konusu kişilerin TYP’ye katılamayacağı yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

Katılımcılar için yararlanma süresi on iki ay (bir yıl) içerisinde ayrı ayrı olarak veya bir defada en fazla dokuz aydır. Dokuz aylık süre kişinin TYP kapsamındaki bir programdan yararlanmaya başlama tarihi üzerinden değerlendirilir. Katılımcıların programa başladığı tarihten on iki ay sonra yeniden yararlanma hakkı doğmaktadır (md.66). Bir diğer ifadeyle dokuz aylık yararlanma süresi biten ve tekrar programdan yararlanmak isteyen katılımcı üç ay beklemek zorundadır. Bununla birlikte 2017’de getirilen bir düzenleme ile bir katılımcının TYP’den en fazla yirmi dört ay yararlanabileceği (md.66/iv) belirtilmiştir.

Katılımcı ödemelerine ilişkin istihkaklara ait belgelerin il müdürlüğüne gönderilmesini takiben giderler kurum tarafından yüklenicinin hesabına aktarılmakta, düzenlenen TYP’lerde yüklenici kuruma yapılan ödemelerden yüklenici kurum gerekli ödemeleri yapmaktadır. Fazla tutar kuruma iade edilmektedir (md.76). Katılımcılar çalıştıkları gün sayısı ile günlük asgari ücret tutarının çarpımı kadar aylık ödemeler şeklinde ücret almaktadır. Katılımcıların ücretli izin hakları olmadığından program boyunca yönetmelik tarafından tanınan en fazla on dört günlük ücretsiz izin hakkından yararlanılabilmekte ve bu süre ücretlerinden kesilmektedir.

TYP katılımcılarının program süresince statülerinin hangi kapsamda değerlendirileceği ise tartışmalı bir konudur. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Hizmetleri Daire Başkanlığı TYP Genelgesi Ek-3 katılımcı taahhütnamesinin 1. maddesinde programın geçici olması nedeniyle “herhangi bir kamu kurumunda geçici veya daimi surette işçi statüsü kazandırmayacağı” belirtilmiştir. Ancak Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 2017/1321 sayılı kararında TYP kapsamında katılımcı olarak çalışanların sözleşmeli personel ve geçici personel olmadığı vurgulanmıştır. Ayrıca yine aynı kararda İŞKUR’un işveren olmaması nedeniyle asıl-alt işveren ilişkisinin 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2. maddesi kapsamında kabul edilemeyeceği ve aynı kanunun 7. maddesi uyarınca geçici (ödünç) iş ilişkisinin yasal unsurlarının da bulunmadığı belirtilmiştir. Bu kapsamda Yargıtay ilgili kararında işin içeriği ve yönetmeliğin 72. maddesi değerlendirildiğinde TYP’lilerin işçi statüsünde olduklarına karar vermiştir.

Hukuki çerçeveden de anlaşıldığı üzere TYP kapsamında İŞKUR’a kayıtlı işsizlerin işgücüne katılımlarının sağlanması, uzun süreli işsizlik riskinin önlenmesi ve çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmemeleri amacıyla kısa süreli programlarla istihdam oluşturmak amaçlanmaktadır.

Böylece doğrudan veya yüklenici eliyle toplum yararına bir iş veya hizmetin gerçekleştirilmesi esas alınmaktadır. Bu kapsamda katılımcılar TYP süresinde işçi statüsünde hizmet alımı yoluyla yüklenici sorumluluğunda çalışmaktadır. TYP uygulamasının hizmet alımı yoluyla gerçekleşmesi ise programın oldukça geniş kapsamlı bir yasal çerçeveye ilişkili olması sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla TYP'ye 5763 sayılı ve 4447 sayılı kanunların dışında aşağıdaki düzenlemeler yasal dayanak sağlamaktadır:

- 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- Türkiye İş Kurumu Aktif İş Gücü Hizmetleri Yönetmeliği
- İş Gücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği
- Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği
- İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Uygulamaya İlişkin Sorun Alanları ve Tartışmalar

TYP'nin yaygınlaşmasının 2008 ekonomik krizi sonrası giderek arttığı görülmektedir. 2009'a kadar işgücü yetiştirme kursları İŞKUR aktif işgücü politikaları araçları içindeki en gözde uygulamayken aynı yıl TYP yoğun olarak uygulanmaya başlamıştır.² Tablo 1'de yıllar itibarıyla ilgili programdan yararlanan toplam katılımcı sayısının cinsiyete göre dağılımı verilmiştir.

Tablo 1'deki veriler TYP'nin giderek daha geniş kitlelere ulaştığını göstermekle birlikte katılımcılara yönelik cinsiyete dayalı seçim eğiliminin de niceliksel değişimini ortaya koymaktadır. TYP'ye katılan kadın sayısı 2009'dan 2017'ye on kattan fazla artmıştır. 2009'da katılımcı dağılımı yüzde 73 erkek, yüzde 26,9 kadinken 2017'de dağılım yüzde 46 erkek, yüzde 54 kadın olacak şekilde kadınlar lehine önemli bir değişim göstermiştir. TYP'den yararlanan kadınların oranı sürekli artarak 2015'te yüzde 44'e ulaşmıştır. 2012-2017 yılları arasında düzenlenen TYP projelerinde de 2013 ve 2016 dışında önemli artışlar olmuştur. En yüksek artış 2015'te gerçekleşmiş, düzenlenen program sayısı 9 bin 596'ya ulaşmıştır.

TYP'ye katılımı dikkat çeken bir diğer husus kadın katılımcı sayısının yıllar itibarıyla önemli artış göstermesidir. Bu durum Türkiye işgücü piyasasına yönelik iş-aile yaşamının uyumlaştırılması politikalarının bir sonucu olarak kadınlarda işgücüne katılım oranlarının giderek artması ile açıklanabilir. Bir diğer ifadeyle kamuoyunda "Milli İstihdam Seferberliği" adıyla bilinen politikalar paketi içerisinde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve İŞKUR aracılığıyla uygulanan çocuk, yaşlı veya hasta bakımı ve ev işleriyle meşguliyet gibi pek çok nedenle işgücü piyasasından uzaklaşan kadınların üretim süreçlerine kazandırılmasına ve iş hayatındaki statülerinin iyileştirilmesine yönelik "Yarım Çalışma Uygulaması", "Ebeveynler İçin Kısmi Zamanlı Çalışma Hakkı", "Sigorta Prim Teşviki"³ gibi politikalar bu artışı tetiklemiştir. Kadın sayısındaki artışın bir diğer nedeni ise program kapsamında yapılan işlerin ağırlıklı olarak toplumsal cinsiyet gereği "geleneksel kadın işi" şeklinde seçilmesidir. Buna bağlı olarak hizmet talep eden kurum/kuruluş yapılacak işin niteliğini gerekçe göstere-

2. Aşkın ve Aşkın, "Toplum Yararına Programların Kadın İşsizliği ile Mücadeledeki Etkinliği", s. 31.

3. Jülide Sarıeroğlu, "Kadın ve Genç İstihdamında Güçlü Teşvikler: Yeni Hedefler", *TİSK İşveren Dergisi*, Cilt: 56, Sayı:1, (2018), s. 9.

TABLO 1. YILLARA GÖRE TYP'DEN YARARLANMA SAYILARI VE CİNSİYETE GÖRE DAĞILIMI

Yıllar	Program Sayısı	Toplam Katılımcı	Erkek		Kadın	
			Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı
2009	1.613	45.467	73,08	33.229	26,92	12.238
2010	1.828	42.066	77,73	32.697	22,27	9.369
2011	2.293	64.085	78,70	50.434	21,30	13.651
2012	4.936	190.778	75,47	143.980	24,53	46.798
2013	4.722	197.182	71,98	141.925	28,02	55.257
2014	5.188	216.108	62,95	136.047	37,05	80.061
2015	9.596	523.225	55,97	292.832	44,03	230.393
2016	3.372	172.995	53,17	91.985	46,88	81.100
2017	5.160	266.924	46,00	122.793	54,00	144.131

Kaynak: İŞKUR faaliyet raporları ve istatistik bültenlerinden derlenerek hazırlanmıştır.

rek İŞKUR'dan özellikle kadın elaman gönderilmesini talep edebilmektedir.⁴

Program kadınların geçici süreli de olsa iş-gücüne katılma eğilimlerini desteklemesi bakımından olumlu olarak değerlendirilebilir. Ancak program kapsamındaki işlerin içeriği ve bir meslek öğretiminden uzak olması ciddiye alınması gereken bir risktir. Bu kapsamda TYP çerçevesinde sunulan işler artan kadın işgücü arzını kalıcı istihdam alanlarına yöneltebilecek doğrultuda revize edilmelidir. Bu sayede hem kadınlarda işgücüne katılımın kalıcı istihdama dönüşmesi sağlanabilecek hem de iş-aile yaşamının uyumlaştırılması politikalarına program marifetiyle destek olunacaktır.

Diğer yandan TYP kapsamında çalışanların istihdam edildiği kurumlarda “geçici/niteliksiz çalışan” olarak görülmeleri kendilerine çok fazla iş yükü yüklenmesine sebep olmaktadır. Yapılan bir araştırmada iş yerlerinde TYP kapsamında çalışan kadınlara “İŞKUR’cu” diye seslenildiği belirtilmiş, hatta kadroluların kendi üzerlerine

düşen işleri yapmayarak TYP kapsamındaki işçilere yüklediğinden şikayet edilmiştir.⁵ Bu durum Türkiye’de çalışma hayatında çok uzun yıllardır önemli bir sorun alanı olan taşeron işçilerin karıştığı sorunları çağrıştırmaktadır.

TYP’nin ortaya çıkardığı “damgalanma etkisi” de programların başarısızlık nedeni olarak belirtilmektedir.⁶ Programlara katılanlar çalıştıkları iş yerlerinde gerekli niteliklere sahip olmayan, vasıfsız, yetersiz kişiler olarak görülmekte ve damgalanmaktadırlar.⁷ Bu ve benzeri damgalamaların işçileri öfkeliendirdiği, öfke sebebiyle de işçilerin işte harcadıkları verimli zamanı azaltma yoluna gittiği vurgulanmıştır. Bu durum şu şekilde ifade edilmektedir: “Onlar bize para verip iş bulmuş gibi yapıyor, biz de çalışıyormuş gibi yapıyoruz.”⁸

5. Aşkın ve Aşkın, “Toplum Yararına Programların Kadın İşsizliği ile Mücadeledeki Etkinliği”, s. 38.

6. Alessio JG Brown ve Johannes Koertl, “Active Labor Market Programs-Employment Gain or Fiscal Drain?”, *IZA Journal of Labor Economics*, Cilt: 4, Sayı: 12, (2015); Aşkın ve Aşkın, “Toplum Yararına Programların Kadın İşsizliği ile Mücadeledeki Etkinliği”; Gün, “Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem Mi?”.

7. Aşkın ve Aşkın, “Toplum Yararına Programların Kadın İşsizliği ile Mücadeledeki Etkinliği”, s. 38.

8. Guy Standing, *Prekaryo Yeni Tehlikeli Sınıf*, (İletişim Yayınları, İstanbul: 2015), s. 243.

4. Gün, “Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem Mi?”, s. 88.

TYP'nin etkinliğinin sorgulanması konusunda yabancı literatürdeki önemli bir çalışmada da aktif işgücü programlarının istihdam oluşturma konusundaki etkinliği incelenmiştir.⁹ Çalışma (i) istihdamı sürdürme teşvikleri, (ii) istihdam oluşturma teşvikleri, (iii) iş arama teşviki, (iv) beşeri sermayenin artırılmasına yönelik teşvikler ve (v) işgücü eşleştirme faaliyetleri şeklinde sınıflandırılan programların nasıl, niçin, ne zaman ve ne ölçüde etkili olduğuna dair sistematik bir bakış açısı sunması nedeniyle önem arz etmektedir.

Bireyler işsizlik veya işgücüne dahil olmama durumlarıyla istihdamda yer alma arasında sürekli gidip gelmektedir.

Araştırmanın sonuçlarına göre mesleki eğitim, işbaşı eğitim ve belirli süre için işe alımda sigorta teşvikleri şeklinde gerçekleştirilen kalıcı istihdam oluşturmaya yönelik sübvansiyonlar hem maliyet etkinliği konusunda daha iyi performans göstermekte hem de kalıcı istihdam oluşturma potansiyeli bakımından daha etkin sonuçlar üretmektedir. Bununla birlikte kamu yararlı veya iş yerine fayda sağlayıcı fakat geçici süreli işler verilmesi aktif istihdam politikalarının ana amacı olan istihdam oluşturmada etkisizdir. Ayrıca maliyet açısından da dezavantajlıdır. Ancak yoksulluk ve uzun süreli işsizliğin azaltılmasında geçici olarak kullanılabilir.¹⁰

TYP kapsamındaki geçici süreli istihdama katılım sağlayan işlerin kalıcı bir istihdamdan ziyade “istihdamında zorluk çekilen işsizlerin

çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve geçici gelir desteği sağlama” amacı üzerine inşa edildiği açıkça yönetmelikte belirtilmiştir. Bu kapsamda program aktif bir işgücü politikasından ziyade çalışma koşuluna bağlanan bir işsizlik/yoksulluk yardımı şeklinde düşünülebilir. Dolayısıyla TYP bu haliyle işsizliğin kendisinden ziyade işsizlik sorununun yol açtığı olumsuz sonuçları onarmayı amaçlayan, bir diğer ifadeyle istihdamı artırarak işsizlik oranlarını azaltmak yerine işsizleri maddi açıdan destekleyerek işsizliğin neden olabileceği bireysel ve toplumsal zararları azaltmaya odaklanan¹¹ pasif istihdam politikalarına daha uygundur. Pasif politikaların kısa çalışma uygulamaları ile işlerin korunmasını amaçladığı¹² işsizlik nedeniyle ortaya çıkan satın alma gücünün düşmesini önleyerek işsizliğin neden olabileceği toplam talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizliği engellemeye yönelik politikaları içerdiği¹³ literatürde yer almaktadır.

TYP'nin uzun süreli işsizlik ve bunun en önemli riski olan yoksullukla mücadelede bir yardım politikası olarak değerlendirilmesi ve bu yardımın çalışma koşuluna bağlanması ise literatürdeki uzun soluklu bir diğer tartışma olan refah devleti anlayışından çalıştırmacı anlayışa geçişi simgeleyen İngiliz Yoksul Yasaları'na kadar geriye gitmektedir.

İşsizlikle mücadelede tüketim düzeyinin korunması, muhtaç grupların kapsamının büyümesinin engellenmesi ve bu sayede sosyal harcamanın kontrolü ve kamu finansman dengesinin temini gibi amaçlar ekseninde geliştirilen

9. Brown ve Koettl, “Active Labor Market Programs-Employment Gain or Fiscal Drain?”.

10. Brown ve Koettl, “Active Labor Market Programs-Employment Gain or Fiscal Drain?”, s. 138.

11. M. Kemal Biçerli, *Çalışma Ekonomisi*, (Beta Yayınları, İstanbul: 2011), s. 492; Recep Varçın, *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, (Siyasal Kitabevi, Ankara: 2004).

12. Van Der Ende vd, “Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures”, *Final Report, European Commission*, (2012), s. 229.

13. Alptekin Güney, “İşsizlik, Nedenleri, Sonuçları ve Mücadele Yöntemleri”, *Kamu-İş*, Cilt: 10, Sayı: 4, (2009), s. 154.

neoliberal politikalar kapsamında çalıştırmacı refah yaklaşımları (*welfare to workfare*) gündeme gelmiştir.¹⁴ Ancak bu anlayışın temellerini Birinci Elizabeth dönemine ait eski Yoksul Yasaları olarak bilinen düzenlemelere kadar götürmek mümkündür. Elizabeth devri yasalarına göre yoksullar ücret ne olursa olsun bulabildikleri işte çalışmak zorundadır, yalnız iş bulamayanların yardım almaya hakkı vardır ve yoksulların karlıksız desteklenmesi gibi bir anlayış söz konusu değildir.¹⁵ Her ne kadar “eski” Yoksul Yasaları sonraki yıllarda Speenhamland sistemi gibi yaşama hakkını öne çıkararak yoksullara kazançlarından bağımsız olarak tahıl/ekmek fiyatlarına göre belirlenen bir asgari gelir sağlanması şeklinde değişimlere uğradıysa da¹⁶ bireyler “Aldıkları yardımları hak etsin” rasyonelitesine bağlı olarak toplum yararına çalıştırılmışlardır.

Geçmişin izlerini taşıyan çalıştırmacı yardım anlayışı günümüzde de geçerliğini korumaktadır. Anlayışın temelinde insanların çalışmama alışkanlığını değiştirmek vardır.¹⁷ TYP’nin ana amaçları içerisinde sayılan “işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininin uzaklaşmalarını engellemek” de aynı temele hizmet etmektedir. Ancak işsizlerin ya da ihtiyaç sahiplerinin çalışma alışkanlığı olmadığını söylemenin doğruluğu tartışmalıdır. Aslında bakıma muhtaç yaşlı insanlara ve çocuklara bakmak gibi insanların (toplumsal cinsiyet nedeniyle özellikle kadınların) yaptığı ancak “iş” olarak görülmeyen birçok çalışma faaliyeti vardır.¹⁸ Bu sözde alışkanlığın değişmesi için TYP kapsamında en fazla dokuz ay süreyle

verilen işlerin –orta ve uzun vadede kalıcı istihdama dönüşmüyorsa– revize edilmesi gerekliliği doğmaktadır.

Geçici süreli olarak meslek ve/veya bir iş öğretmeksizin verilen işlerin yalnızca bireylerdeki uzun süreli işsizlik görünümünü gizlediği söylenebilir. Literatürde bireyin işsizlik ile istihdam arasında sürekli gidip-gelmesini ifade eden Atıklarınca Etkisi (*Carousel Effect*)¹⁹ tam da bu olumsuzluğa karşılık gelmektedir. Buna göre bireyler işsizlik veya işgücüne dahil olmama durumlarıyla istihdamda yer alma arasında sürekli gidip gelmektedir. Tedbirlere katılanlar genellikle katılımları sırasında uzun süreli işsiz sayılmaz ve katılımdan sonra işsizliğe dönerlerse “kısa süreli işsizler” olarak sınıflandırılırlar.²⁰ Bu yönüyle TYP’nin kısa vadeli bir çözüm sağlayarak uzun süreli işsizliği ertelediği söylenebilir.

TYP’NİN ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI İÇİN MODEL ÖNERİSİ

Hukuki çerçevesi ve uygulamaya ilişkin sorun alanları birlikte değerlendirildiğinde TYP’nin aktif bir işgücü politikası olarak etkisinin sınırlı olduğu görülmüştür. Bu çerçevede uygulama kalıcı iş oluşturmaması, bir iş ve/veya meslek öğretmekten ziyade nitelik gerektirmeyen işlerde geçici süreli bir çalışmayı esas alması ve bu yönüyle uzun süreli işsizliği gizlemesi gibi sorunları içermektedir. TYP’ye getirilen bu ve benzeri eleştiriler doğrultusunda programın etkinliği ve niteliğinin artırılmasına yönelik bir modele ihtiyaç vardır.

14. Banu Metin ve Mehmet Merve Özeydin, *Çalışma ve Refah*, (Gazi Kitabevi, Ankara: 2016), s. 86-87.

15. Karl Polanyi, *Büyük Dönüşüm*, (İletişim Yayınları, İstanbul: 2009), s. 127.

16. Polanyi, *Büyük Dönüşüm*, s. 126; Fatih Güngör ve Metin Özügür, *İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa Ya Da Sosyal Devlet*, (Ankara Üniversitesi Tarihçe Metinleri, Ankara: 1997), s. 6.

17. Standing, *Prekary Yeni Tehlikeli Sınıf*, s. 239.

18. Standing, *Prekary Yeni Tehlikeli Sınıf*, s. 239.

19. Nigel Meager ve Ceri Evans, “The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-term Unemployed”, *ILO, Employment and Training Papers*, Sayı: 16, (1998), s. 6; Aşkın ve Aşkın, “Toplum Yararına Programların Kadın İşsizliği ile Mücadeledeki Etkinliği”, s. 39.

20. Meager ve Evans, “The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-term Unemployed”, s. 6.

Bu doğrultuda model kapsamında yönetmelikte “işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirme” olarak belirtilen programın ana amacının “katılımcıların sürekli izlenen, değişen piyasa ihtiyaçları doğrultusunda şekillendirilecek zorunlu mesleki eğitimler ile desteklenmesi ve program bitiminde iş yaşamındaki durumlarının takip edilmesi” şeklinde genişletilmesi önerilmektedir. TYP’nin etkinleştirilmesi model önerisi her şeyden önce TYP kapsamındaki iş alanlarının var olan ve gelecekte var olması beklenen piyasa ihtiyaçları dikkate alınarak çeşitlendirilmesini esas almaktadır. Örneğin düzenli ve formel istihdam olanakları sunan eğitim, sağlık ve sosyal bakım hizmetleri gibi alanlar TYP kapsamına alınarak kadınların bu alanlarda çalışmalarının sağlanması bu grubun düzenli istihdam seçeneği ve olanaklarını artırabilir.

Yine kamunun okul öncesi eğitimle yaşlı, hasta ve çocuk bakımı gibi sosyal hizmet alanlarında yapacağı yatırımlar TYP’nin etkinliğini güçlendirebilir. Çocuk bakımı, okul öncesi eğitim, yaşlı, hasta ve engelli bakım hizmetleri gibi sosyal bakım hizmet alanlarında yeni işler oluşturularak bu sektörlerin TYP kapsamına dahil edilmesi program sonrası kadınların kamu veya özel sektörde bu işlerde kalıcı istihdamını sağlayacaktır. MEB’in okul öncesi eğitimde bu tür destek elemanlarına ciddi ihtiyacı vardır.

Model kapsamında TYP’nin iş alanlarının çeşitlendirilmesinde süreklilik esas alınmıştır. Bu çeşitlendirmenin neye göre yapılacağı hususunda ise İŞKUR’un periyodik olarak 2007’den beri gerçekleştirdiği İPA rehber olabilir. Örneğin 2018 İPA’ya göre Türkiye genelinde temininde güçlük çekilen ilk on mesleğin başında sırasıyla satış danışmanı, garson (servis elemanı) ve dikişçi (makineci) gelmektedir. 2019-2021 dönemi için bu üç çalışma alanı TYP kapsamı-

na eklenebilir. Kapsama alınacak çalışma alanları yeni İPA sonuçlarına göre revize edilmelidir.

TYP kapsamındaki iş alanlarının piyasa ihtiyaçları doğrultusunda çeşitlenmesiyle birlikte TYP işlerindeki nitelik beklentisi artacaktır. Bu nedenle program İŞKUR’un mesleki eğitim programları gibi diğer aktif işgücü politikası araçlarıyla da desteklenmelidir. Örneğin en fazla dokuz aylık süre için TYP kapsamında çalışacak bireyler işin niteliğine göre gerekli görülmesi halinde bir-üç ay arasında zorunlu mesleki eğitime tabi tutulmalıdır. TYP ve mesleki eğitimin yanı sıra bireylere ayrıca iş arama ve danışmanlık desteği gibi yardımlar da verilmelidir.

TYP’nin yerel düzeyde etkinliğinin sağlanmasının ayrı bir önemi vardır. Bu kapsamda il istihdam ve mesleki eğitim kurullarına sorumluluk verilmelidir. Bu kurullarda yerel düzeyde işçi-işveren-STK ve devlet temsilcilerinin sosyal istişare/müzakere ortamında belirledikleri yerel işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda TYP kapsamına yeni iş alanları eklenmelidir.

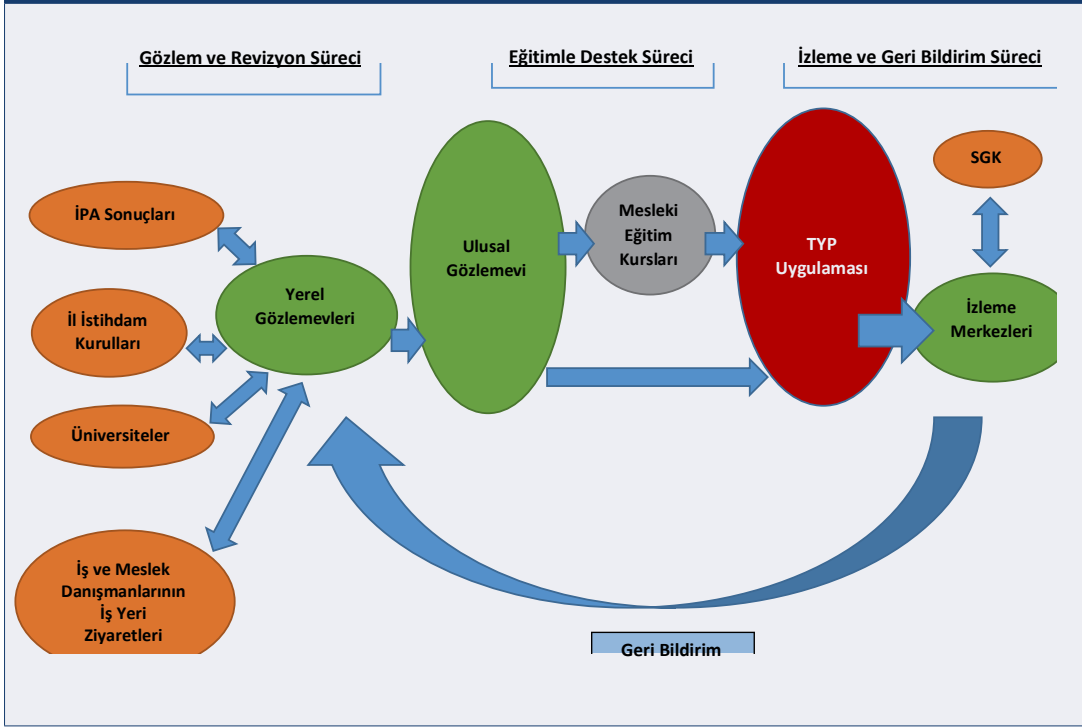
Bütün bu ihtiyaçları karşılaması amacıyla geliştirilen TYP’nin etkinleştirilmesi modelinin aşamaları Şekil 1’de gösterilmiştir. Buna göre TYP modelinin aşağıdaki üç ana süreçten oluşması planlanmaktadır:

- Gözlem ve revizyon
- Eğitimle destek
- İzleme ve geri bildirim

Gözlem ve Revizyon Süreci

Gözlem ve revizyon süreci modelin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Bu süreçteki ana sorumluluğu İŞKUR bünyesindeki istihdam uzmanlarının yer alacağı gözlemcileri üstlenecektir. Gözlemcileri İŞKUR il müdürlüklerinin bulunduğu bütün şehirlerde, yine İŞKUR bünyesinde oluşturulacak yerel gözlemcileriyle İŞKUR Genel Müdürlüğünde hayata geçirilecek ulusal gözlemciden oluşmaktadır.

ŞEKİL 1. TYP’NİN ETKİNLEŞTİRİLMESİ MODELİ SÜREÇLERİ



Gözlemcilerinin temel görevi piyasa ihtiyaç ve beklentilerini takip etmek, edindiği bilgileri yerel paydaşlarla sosyal istişare/müzakere ortamında görüşmek ve bu doğrultuda TYP iş alanlarını güncellemektir.

Bu kapsamda yerel gözlemcilerinin faydalanaçağı kaynaklar şunlardır:

- Güncel İPA sonuçları
- İl istihdam ve mesleki eğitim kurulu görüşleri
- İldeki üniversiteler ile iş ve meslek danışmanlarının iş yerleri ziyaretlerinden elde ettiği veriler

Gözlemcileri il istihdam kurulları üyeleriyle ortak çalışarak yerel işgücü piyasası ihtiyaçlarını ve temininde güçlük çekilen meslekleri İPA sonuçlarını da dikkate almak suretiyle dönemsel olarak belirleyecektir. Bu kapsamda TYP’ye

başvuranların yaş, cinsiyet ve nitelik seviyeleri ile geri bildirim yoluyla kendilerine ulaştırılan “TYP’li Bireyleri İzleme Merkezi” verileri dikkate alınarak TYP iş alanları il istihdam kurulları görüş ve onayıyla revize edilecektir.

Süreçte İzleme Merkezi verileri önem arz etmektedir. TYP’li bireyleri program sonrasında Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kayıtları üzerinden izleyen merkez program kapsamındaki bireylerin işgücü piyasasındaki durumlarını ve dolayısıyla TYP’nin kalıcı istihdam oluşturma etkinliğine ilişkin göstergelerini geri bildirim ile yerel gözlemcilerine iletecek, bu sayede yerel gözlemcileri yeni dönemdeki TYP revizelerini bu verileri dikkate alarak gerçekleştirecektir. Gözlemcilerinin paydaşlarından olan üniversitelerin TYP kapsamında açılacak iş/meslek alanlarının güncellenmesi noktasında önemli bir destekleyici fonksiyonunun

bulunacağı beklenmektedir. Üniversiteler sürece temsilci öğretim elemanı görevlendirmek suretiyle katılacaktır. Gözlemevlerinin çalışmalarında ildeki yükseköğretim kurumlarının çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, sosyal politika, sosyal hizmet veya mesleki teknik eğitim alanlarından en az birinde uzman bir öğretim üyesi görevlendirilmesiyle üniversitelerden destek alınabilir.

Yerel gözlemevleri ve dolayısıyla uygulayıcı olan İŞKUR il müdürlükleri sonuç raporlarından hareketle gelecek dönemin TYP planını yapacaktır.

Gözlemevlerinin toplantıları il istihdam kurulları toplantıları öncesinde dörder aylık olağan periyotlarla gerçekleştirilecek, toplantı kararları ise il istihdam kurulları gündemine dahil edilerek diğer yerel paydaşların görüşlerine açılacaktır.

Sonuç olarak temininde güçlük çekilen iş ve mesleklerle ilişkin İPA verileri ve iş yeri ziyaretlerinden elde edilen bulgulardan hareketle üniversite temsilcileri ile İŞKUR istihdam uzmanlarınca hazırlanan ve il istihdam kurullarınca onaylanan gözlemevlerinin dörder aylık ihtiyaç analizi raporları hazırlanacaktır. Bu raporlarda gelecek dönemde il düzeyinde açılması planlanan TYP kapsamındaki iş ve/veya meslekler ile bunların program sonrasında kalıcı istihdama dönüşme potansiyellerine ilişkin değerlendirme yer alacaktır.

Yerel gözlemevleri ve dolayısıyla uygulayıcı olan İŞKUR il müdürlükleri sonuç raporlarından hareketle gelecek dönemin TYP planını yapacaktır. Bu planda yeni dönemde açılacak iş/meslek alanlarının yanı sıra programa başvuranların yaş, cinsiyet, eğitim durumları ile diğer

nitelikleri ve daha önceki çalışma durumları göz önünde bulundurularak hangi alanlar için hangi başvurulara mesleki eğitim uygulanacağı yer alacaktır.

Dolayısıyla elde edilen veriler ışığında programa başvuran adaylardan ihtiyaç sahipleri iş ve/veya mesleğin türüne göre bir-üç aylık sürelerde zorunlu mesleki eğitime tabi tutulacak, eğer kişinin geçmiş iş tecrübeleri veya eğitim durumuna göre eğitim ihtiyacı olmadığına karar verilirse Şekil 1’de gösterildiği gibi bu kişiler doğrudan TYP uygulamasına dahil edilecektir. Yönetmeliğe göre TYP’nin süresi en fazla dokuz ayla sınırlı olduğundan ve yeniden başvuru için bir yılın bitmesi bekleneceğinden mesleki eğitim sürelerinin en fazla üç ayla sınırlı tutulması düşünülmüştür.

Bir örnek vermek gerekirse 2018 İPA sonuçları ve iş yeri ziyaretlerinden elde edilen veriler Aksaray ilinde temininde güçlük çekilen mesleklerin başında dikişçi (makineci) ihtiyacını gösteriyorsa 2019 dönemi TYP’ye dikişçiliğin eklenmesi üniversite temsilcisinin de yer aldığı yerel gözlemevi tarafından teklif edilecektir. İlgili iş alanının açılıp açılmaması ile açılırsa nerede gerçekleştirileceği, süresi ve en önemlisi program sonrasında katılımcıları kalıcı istihdama dahil edebilme potansiyeli il istihdam kurulu üyeleri görüşü alınarak raporlanacaktır. İlgili rapor ekseninde programın açılacağına duyurulmasını takiben alınacak başvurulardan kişiye göre mesleki eğitim ihtiyacı belirlenecek, daha önce dikişçilik yapmış ya da el becerisine sahip ve/veya ilgili alanda daha önce işbaşı yapanlar ya da eğitim veya mesleki eğitim alanlar doğrudan TYP’ye yönlendirilecektir. Bütün yerel gözlemevlerinden gelen katılımcı profilleri, program içerikleri ve mesleki eğitim uygulamalarını içeren TYP ihtiyaç ve revizyon bilgileri ise ulusal gözlemevinde toplanacak, bu sayede Türkiye’nin TYP haritası çıkarılacaktır.

Mesleki Eğitimle Destek Süreci

TYP'nin etkinleştirilmesi modelinin ikinci aşaması mesleki eğitimle destek sürecidir. Bu adımda İŞKUR eğitim uzmanları ile üniversite temsilcilerinden destek alınarak TYP haritasına uygun bir-üç aylık zorunlu mesleki eğitim programları oluşturulacaktır. TYP kapsamında verilecek işler model doğrultusunda çevre temizliği, altyapı yenilenmesi, okulların çevre düzenlenmesi ve boyanması gibi nitelik gerektirmeyen iş alanlarıyla sınırlı olmaktan çıkarak yeni iş ve meslek alanları ile zenginleştirileceğinden programa yönelik mesleki bilgi ve beceri ihtiyacı ortaya çıkacaktır. Bu doğrultuda mesleki eğitimle destek sürecinde programın süresi ve içeriğine uygun mesleki eğitim TYP'ye geçiş için zorunlu olacaktır. Mesleki eğitim kursları halihazırda İŞKUR Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre düzenlenmektedir. Dolayısıyla modelde yeni bir mesleki eğitim programı oluşturmaktan ziyade ilgili kurslardan TYP'ye destek verilmesi amaçlanmaktadır.

Mesleki eğitim kursları İŞKUR'un tanımına göre işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklerde işsizlerin niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla yapılan meslek edindirme ve geliştirme kurslarıdır. TYP'nin etkinliğinin güçlendirilmesi modelinin en önemli noktası ise programa katılanlara geçici destek sağlayarak uzun süreli işsizliği gizlemekten ziyade istihdam edilebilirliği artırmaktır. Bu doğrultuda mesleki eğitim kursları TYP'deki misyon boşluğunu dolduracak niteliktedir. Mesleki eğitim programa başvuran herkes için geçerli olmayacaktır. Gözlemleri başvuranların yönlendirileceği iş alanları ile beceri ve nitelik düzeylerini dikkate alarak bireyleri doğrudan TYP'ye veya mesleki eğitime atayabilecektir.

Mesleki eğitim süresince katılımcıların çeşitli sübvansiyonlarla desteklenmesi ise oldukça

önemlidir. Genelde kadınların üstlendiği yaşlı, çocuk ve engelli bakım sorumluluğunun paylaşılması için bu tür destekler verilmesi kadınların istihdam sürecini kolaylaştırmaktadır. Bu kapsamda 1 Nisan 2018'den itibaren sanayi sektöründe düzenlenen mesleki eğitim kurslarına katılan kadınlara kurs/program süresince bakmakla yükümlü oldukları iki-beş yaş arası çocukları için aylık en fazla 400 TL bakım desteği sunulmaktadır. İlgili destek bakmakla yükümlü oldukları yaşlı ve engellileri de kapsayarak TYP bünyesinde mesleki eğitime katılanların yararlanacağı şekilde genişletilmelidir.

Ayrıca mesleki eğitim kursları katılımcılarına verilen kursiyer zaruri giderinin (günlük 30-50 TL arasında değişen) TYP kapsamındaki mesleki eğitim katılımcılarını da içermesi önerilmektedir. İlgili destek zorunlu mesleki eğitime tabi tutulan katılımcıların eğitim süresinin bitmesini takiben kesilecek, TYP'ye geçişleri itibarıyla kendilerine yönetmelikte belirtilen asgari ücret ödenecektir.

Türkiye'deki işsizliğin yapısal nitelik taşıdığı dikkate alındığında işsizlikle mücadelede mesleki eğitimler kritik bir öneme sahip olmaktadır. Programa mesleki eğitimle destek verilmesi ile birlikte TYP'nin 2009'a kadar İŞKUR aktif işgücü politikaları araçları içindeki en gözde uygulama olan işgücü yetiştirme kurslarına benzer bir nitelik kazanması yapısal işsizlikle mücadeleye katkı sağlayacaktır.

TYP kapsamındakilere verilecek mesleki eğitim kursları için karar mekanizmasının yerel gözlemleri olması planlanmıştır. Dolayısıyla Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nin mesleki eğitim kurslarının açılmasına ilişkin 9. maddesinde belirtilen "Yıllık işgücü eğitim planında yer alan mesleklerde kurs açılabilmesi için (Değişik ibare: RG-6/11/2014-29167) işgücü piyasasından veya işverenlerden talep gelmesi gerekir" hükmü TYP kapsamındakilere uygulanmaya-

TABLO 2. TYP İÇİN ZORUNLU MESLEKİ EĞİTİM KURS DUYURU ÖRNEĞİ

Program Bilgileri
Kurs No: 167253 İl/İlçe: İZMİR/TİRE Meslek: Makineci/Dikişçi
Eğitim Bilgileri
Başlangıç Tarihi: 24.03.2019 Bitiş Tarihi: 28.05.2019 Son Başvuru Tarihi: 17.03.2019 Toplam Gün: 45 Toplam Saat: 360 Ders Saatleri: 1.grup: 09:00-16:00 Eğitim Günleri: Pazartesi, Salı, Çarşamba, Perşembe, Cuma
Amaç
İŞKUR İzmir İl Müdürlüğü Yerel Gözlemevinin 01.03.2019 tarihli kararı ile ekli listede belirtilen katılımcılar için Tire Halk Eğitim Merkezinde TYP'ye geçiş için zorunlu mesleki eğitim kursu açılacaktır. Son başvuru tarihinde kurs için kayıt yaptırmayan katılımcılar TYP'ye geçiş hakkını kaybedecektir.

Kaynak: İŞKUR'un mesleki eğitim kurs duyuruları örnek alınarak hazırlanmıştır. Tablo içeriğindeki bilgiler gerçeği yansıtmamakla birlikte örnek olarak verilmiştir.

caktır. İlgili maddenin devamında “Ancak kamu kurum ve kuruluşları ile talep alınmaksızın da istihdam garantisiz olarak kurs düzenlenebilir” denilmektedir. Dolayısıyla TYP bünyesindeki kursların da bu hükme göre uygulanmasının uygun olduğu düşünülmektedir.

Modelde TYP'ye yönelik mesleki eğitim kurslarına ilişkin hizmetin ağırlıklı olarak MEB Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü kapsamında halk eğitim merkezleri aracılığıyla yürü-

tülmesi planlanmıştır. Bunun yanında üniversiteler ile yerel gözlemevlerinin onay verdiği özel sektör iş yerlerinden de eğitim alınabilmektedir.

Kurs açılmasına karar verildikten sonra İŞKUR'un kurumsal web sitesi aracılığıyla duyuru yapılacaktır. Tablo 2'de örnek bir varsayım üzerinden İzmir yerel gözlemevinin Tire'de açmaya karar verdiği makineci/dikişçi istihdamı için TYP'ye yapılan başvurular kapsamındaki kurs duyuru örneği yer almaktadır.

Yerel gözlemevi TYP başvuruları üzerinde yaptığı değerlendirme sonrasında mesleki eğitime yönlendirmeye karar verdiği katılımcıları Tablo 2'dekine benzer şekilde duyuracaktır. Listede adı belirtilen TYP katılımcısı şayet kursa katılmaz ve/veya başvuru yapmazsa ilgili TYP'ye alınmayacağı gibi yeni başvuru yapabilmek için belirli bir süre bekleme koşulunu da (üç ila altı ay) sağlamak zorunda kalacaktır.

Açılacak mesleki eğitim kursları belirli bir meslek dalına yönelik teori ve uygulama eğitimleri ile katılımcıların dahil olacakları program kapsamındaki mesleki becerilerini geliştirmek amacıyla yapılacağı gibi mesleki ve teknik eğitim görme olanağı bulamamış ya da eksik eğitim almış kişileri de mesleğe hazırlamak, iş alışkanlıkları kazandırmak, onları pasif tüketicilikten aktif üretici konumuna getirmek, bir iş yerinde çalışabilecek ve/veya kendi işini kurabilecek bilgi beceriye kavuşturmak amacıyla da düzenlenebilecektir. Dolayısıyla yerel gözlemevleri açılacak TYP içeriği ve başvuranın özelliklerine göre katılımcıyı beceri geliştirme veya meslek kazandırma amacıyla kurslara yönlendirecektir.

TYP'li Bireyleri İzleme ve Geri Bildirim Süreci

TYP'nin etkinliğinin artırılması modelinin en önemli aşamasının programın etkinliğinin göstergesi olan izleme ve geri bildirim süreci olduğu düşünülmektedir. Modelin mevcut uygulamasıyla işsizlik sorununa kısa vadeli çözüm sunan TYP'yi uzun vadeli ve kalıcı çözümler üreten bir yapıya dönüştürme gayesi uygulama sonrasında katılımcıların izlenmesiyle mümkündür. Bu amaçla TYP uygulaması sonrasında katılımcıların SGK kayıtları üzerinden izlenmesi sürecini gerçekleştirmek için yine İŞKUR bünyesinde TYP'li bireyleri izleme merkezleri kurulması önerilmektedir. İlgili merkezler yerel gözlemevlerine geri bildirim yoluyla bilgi aktarmak üzere il

düzeyinde kurulacak, ayrıca bir ana izleme merkezi de İŞKUR Genel Müdürlüğü çatısı altında oluşturulacaktır.

İŞKUR-SGK iş birliği ile hayata geçirilecek TYP'li bireyleri izleme merkezlerinin ana görevi TYP'ye en az bir kez katılmış kişileri SGK kayıtları üzerinden takip etmek ve bu bireylerin işgücü piyasasındaki konumlarını saptamaktır. Bu sayede program kapsamındaki iş/meslek alanının yeniden açılıp açılmayacağına ya da verilen mesleki eğitim içeriğinin güncellenmesine karar verilecektir.

İlgili merkez ayrıca TYP'ye en az bir kez katılmış bireylerin programa katılmadan önceki çalışma durumları, çalışılan işler, işsiz kalma süreleri, iş bulamama nedenleri, programa katılma nedenleri, program kapsamında ne tür eğitimler aldıkları ve hangi işleri yaptıkları, programın düzenli bir iş bulma olasılıklarını artırmaya katkısı, programın iş bulabilmek için gerekli bilgi, beceri ve tutumları kazandırmadaki yeterliliği ile program sonrasında iş bulmalarına ne ölçüde katkı sağladığını ölçmeye yönelik araştırmalar yapacak ve verileri "TYP yerel gözlemevleri" ile paylaşacaktır. Böylelikle yerel gözlemevlerinin açtığı TYP iş/meslek alanlarının kalıcı istihdam oluşturma ve işgücüne katılımı artırma açısından etkinliğinin sorgulanabileceği düşünülmektedir.

İlgili veriler ayrıca TYP yerel gözlemevlerinin iş alanlarının güncellenmesi sürecine katkı sağlaması amacıyla da kullanılacak, izleme merkezinden gelen veriler ışığında gözlemevleri gelecek dönem TYP'leri güncelleyecektir.

Program bitiminde takip edilen bireylerin çeşitli istihdam yardımlarıyla da desteklenmesi önemlidir. Bu çerçevede istihdam seferberliği bünyesinde uygulanan sosyal yardım alan kişiye işe yerleşmesi durumunda yılda bir defaya mahsus olmak üzere aylık brüt asgari ücretin (asgari geçim indirimsiz tutar) üçte biri kadar verilen nakdi yardım desteğinin TYP'liler için de uy-

gulanması önerilmektedir. Ayrıca yine sosyal yardım alan kişileri istihdam eden işverenlere Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca verilen sigorta prim teşviği bir yıl süreyle TYP katılımcılarını da kapsayacak şekilde sağlanabilir.

Katılımcılara ayrıca program bitiminde İŞKUR iş ve meslek danışmanları tarafından katıldıkları program doğrultusunda il düzeyinde açık işlere yönlendirme ve iş görüşme süreçleri gibi iş arama ve yerleştirme konusunda da destek ve danışmanlık sağlanması önerilmektedir. Bütün bu destek ve yardımlar TYP'li bireylerin kalıcı istihdam alanlarına geçişini kolaylaştıracaktır.

GENEL DEĞERLENDİRME: ÖNERİLEN MODELİN FAYDALARI

Yaklaşık on yılı aşkın süredir uygulanan TYP'ler İŞKUR'un diğer aktif işgücü hizmetlerine kıyasla çok fazla tartışılmış ve eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin odağında ise uygulamanın aktif istihdam politikaları içerisinde sayılmakla birlikte aktif olarak işsizlikle mücadele etmediği yer almaktadır. TYP'nin kalıcı çözüm üretmeye yönelik meslek ve/veya iş öğretiminden yoksun olduğu, işsizlik sorununa güvencesiz ve nitelik gerektirmeyen işlerle geçici çözümler ürettiği ve hatta bu yönüyle bireylerin uzun süreli işsizliğini gizlediği yönünde eleştiriler göze çarpmaktadır. Bu durum TYP'nin güncellenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Uygulama kapsamında mesleki bilgi ve beceri gerektirmeyen işlerin geçici süreli olması alınan ücretin de yardım olarak algılanmasına yol açmaktadır.

TYP'nin etkili sonuç üretip üretmediğine dair bir izleme verisinin olmaması da revizye ihtiyacı duyan diğer bir konudur. Uygulamaya ilişkin mevcut istatistiki veriler sadece yıllık İŞKUR faaliyet raporlarında TYP kapsamında

açılan program sayıları ile katılımcı sayılarının cinsiyet dağılımından oluşan nicel verilerden ibarettir. Dolayısıyla uygulamanın etkinliği ancak literatürdeki alan araştırmalarına dayalı çalışmalardan hareketle somut olarak değerlendirilebilir. Bu kapsamda yapılmış sınırlı sayıda çalışma da TYP'ye ilişkin ana sorun alanlarını göstermekte ve etkinliğinin artırılması gerektiğini vurgulamaktadır.

Bütün bu ana sorun alanları dikkate alınarak yapılan çalışmada TYP'nin etkinliğinin geliştirilmesi ihtiyacı kapsamında bir model önerisi sunulmuştur. Model TYP uygulamasının geliştirilmesi gerektiği düşünülen alanları vurgulayarak üç ana süreçte TYP'yi etkinleştirmeye odaklanmaktadır. Öncelikle TYP kapsamında açılan iş alanlarının piyasa ihtiyaçları ve temininde güçlük çekilen mesleklerle eşleşmesinde sorun olduğu gerekçesiyle izleme ve revizyon süreci kurgulanmıştır. Bu süreçte asıl iş İŞKUR il müdürlükleri bünyesinde oluşturulacak yerel gözlemcilerine verilmiştir. Amaç İŞKUR istihdam uzmanları, üniversiteler ve il istihdam ve mesleki eğitim kurumlarının sürece dahil olduğu istişare/müzakere ortamları oluşturularak TYP kapsamında açılacak iş ve/veya meslek alanlarını piyasa ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde sürekli güncel tutmaktır.

Gözlemcileri bünyesinde ilgili paydaşlarla oluşturulacak uzman ekip TYP içeriğine karar vermekle birlikte modelin ikinci önemli aşaması olan mesleki eğitim sürecini de tasarlayacaktır. Bu ikinci süreçte İŞKUR'un en önemli aktif istihdam araçlarından olan mesleki eğitim politikasından destek alınılması amaçlanmıştır. Bu sayede TYP'nin amaca uygun olarak işlerliği artırılacaktır.

Modelin ikinci sürecinde mesleki eğitim yoluyla programa destek verilmesi konusunda kilit rol yerel gözlemcilerinde olacaktır. Bu çerçevede programa başvuran adayların nitelik ve becerileri ile program kapsamındaki iş gerek-

rine ilişkin iş analizlerinin kıyaslaması yapılarak bazı adaylar için mesleki eğitimin zorunlu tutulmasına karar verilecektir.

Modelin son aşaması ise hem yeni programların içeriğinin belirlenmesi sürecine katkı sağlamak hem de modelin başarısını ölçmek amacıyla kurgulanmıştır. Bu kapsamda SGK ile kurulması önerilen iş birliği kapsamında programa en az bir kez katılmış katılımcıların program sonrasında işgücü piyasasındaki konumları izlenecektir. Dolayısıyla modelin aktif istihdam politikalarının ana hedefi olan istihdam oluşturma ve işgücüne katılmaya katkısı belirlenecektir.

Bütün bu süreçler birlikte değerlendirildiğinde modelin aşağıdaki faydaları sağlaması beklenmektedir:

- Yerel düzeyde sosyal istişare/müzakere ortamına katkı sağlamak
- TYP'yi kalıcı istihdam alanlarına yönlendiren ve işgücüne katılımı artıran bir yapıya dönüştürmek
- Mesleki eğitim desteği sayesinde programa ilişkin “çalışma koşuluna bağlı geçici süreli yardım” algısını ortadan kaldırmak
- Hem temininde güçlük çekilen mesleklere katkı sağlamak hem de bireyleri gelecekte var olması beklenen mesleklere hazırlamak

- Yıllar itibarıyla artan kadın katılımcı başvuruları dikkate alındığında kadınların işgücüne katılımının artırılmasına destek sağlamak
- Programı işsizlikle mücadelede yeterli düzeyde ve düzgün, eğreti olmayan, insan onuruna yakışır “düzgün iş”ler oluşturan makro ekonomik politikalarla birlikte yürütmek
- Program kapsamında çocuk bakımı, okul öncesi eğitim, yaşlı, hasta ve engelli bakım hizmetleri gibi sosyal bakım hizmet alanlarında oluşan yeni çalışma alanları ve işleri tanımlayarak ihtiyacın devam edeceği bu alanlarda deneyimli bireyler yetiştirilmesine katkı sağlamak ve bu alana yapılacak kamu yatırımları ile kadınların işgücü piyasasına katılımı için çocuk, yaşlı, hasta bakımı gibi sorumluluklarına destek olmak

Sonuç olarak mevcut TYP sisteminin yenilikçi ve rekabetçi bir süreçte istihdamı ve işgücüne katılımı artırıcı bir sistem haline gelebilmesi için piyasa ihtiyaçlarını dikkate alacak şekilde güncellenmesi ve bu güncelleme kapsamında da sistemi sürekli kendini yenileyen bir yapıya kavuşturacak süreçlerin geliştirilmesi önerilmektedir.

TOPLUM YARARINA PROGRAM (TYP) YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ

VOLKAN IŞIK

SETA | ANALİZ

İşsizlik günümüzde dünyadaki bütün ülkelerin gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun mücadele ettiği makroekonomik sorun alanlarının ilk sıralarında yer almaktadır. İşsizlik riskinden en fazla etkilenen gençler, kadınlar ve özel politika gerektiren gruplara yönelik çeşitli destek ve teşvikleri içeren sosyal politikalar birçok ülkede uygulanmaktadır. Türkiye'deki ulusal sosyal politika aktörlerinin en önemlilerinden biri olan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) da geliştirdiği aktif ve pasif istihdam politikalarıyla kurulduğu 1946'dan beri işsizlikle mücadelede etkin rol oynamaktadır. İstihdamın korunması ve artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak üzere İŞKUR'un aktif işgücü hizmetleri kapsamında işsizler için mesleki eğitim kursları, girişimcilik eğitimi programları, işbaşı eğitim programları ve toplum yararına programlar (TYP) olmak üzere dört ana politika alanı öne çıkmaktadır. Ayrıca bunlara ek olarak teknoloji nedenli değişen işgücünden beklentileri karşılayabilmek amacıyla "çalışanların mesleki eğitimi" programları düzenlenmekte, özel politika gerektiren gruplara yönelik de çeşitli proje ve destekler uygulanmaktadır.

Bu çerçevede analizde öncelikle İŞKUR TYP uygulamasının yasal içeriği, usul ve esasları ile uygulamaya ilişkin sorun alanları incelenmiştir. Daha sonra TYP'nin sürekli değişen işgücü piyasası ihtiyaç ve beklentileri karşısında etkinliğini artıracak ve uygulamaya ilişkin mevcut sorunları ortadan kaldıracak bir model önerisi sunulmuştur. Son olarak ilgili model üzerinden TYP'nin hedef kitlesi için öneri ve faydalar açıklanmıştır.

www.setav.org

ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • KAHİRE • BERLİN