



Araştırma Makalesi

Neoliberal Bir Sonuç Olarak Toplum Yararına Program

Alev GÜMÜŞ*

ORCID ID: 0000-0003-3341-4931

Öz

Neoliberal dönemle birlikte geleneksel sosyal politika anlayışı yerini sermaye devlet ortaklığı ile yürütülen aktif işgücü piyasası politikaları doğrultusunda çalışma programlarına bırakırken, haklar da yerini çoğu zaman bir lütuf olarak sunulan ağır sömürü ve yoksulluk ilişkilerine bırakmıştır. Bu çalışmada neoliberal sosyal politikanın dönüşümü bağlamında ülkenin tek kamu istihdam kurumu olan Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) incelenmiştir. 1980'lerden itibaren neoliberal dönüşümle birlikte, devletin emeğin toplumsal yeniden üretimindeki rolü yeniden yapılanmıştır. Kamusal hizmetlerin tasfiyesi ve piyasalaşması, sosyal politikanın bir hak olmaktan çıkmasını, sosyal politika alanının da piyasa ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmesini beraberinde getirmiştir. Bu çalışmada Türkiye'de sosyal politika uygulayıcısı konumundaki İŞKUR'un yapısı ve işleyişindeki neoliberal dönüşüm ele alınmış; bu dönüşümün İŞKUR projesi olan Toplum Yararına Program (TYP)'in bünyesinde çalıştırdığı işçilerin çalışma koşullarına olan yansımaları, neoliberal sosyal politika anlayışı bağlamında değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: sosyal politika, neoliberalizm, İŞKUR, Toplum Yararına Çalışma Programı, aktif işgücü piyasası politikaları.

As Neoliberal Result: The Public Workfare Program

Abstract

With the neoliberal period, traditional social policy understanding left its place to active labor market policies which are operated by capital and state partnership. But in this process rights replaced by exploitation and poverty which were presented in grace. The purpose of this study is to analyse İŞKUR which is the only public institution in Turkey. From 1980, the role of states on labours' politics are restructured. With eliminating and marketing the public services, social policy dropped out being right. This study discusses neoliberal change of the structures and processes of İŞKUR which is the only operator of the public social policy in Turkey and the working conditions of the The Public Workfare Program workers with the coherence of neoliberal social policy.

Keywords: social policy, neoliberalism, İŞKUR, the Public Workfare Programs, active labor markets policies.

Makale gönderim tarihi: 20.11.2020 Makale kabul tarihi: 11.05.2020

* Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı, gmsalev@hotmail.com



Giriş

Bir kamu istihdam ofisi olan İŞKUR'daki dönüşüm işgücü piyasası politikalarının ve sosyal devletin dönüşümü bağlamında karşımıza çıkar. Neoliberal sermaye birikim rejiminin ihtiyaçlarını doğrultusunda, sosyal politikayla birlikte devletin sosyal politika sağlayıcısı durumundaki İŞKUR da bu çerçevede köklü bir anlayış değişikliğine girmiştir. Kurum, 2003 yılında yaşadığı yeniden yapılanmayla, işgücü piyasası politikalarının ve sosyal devletin dönüşümü bağlamında, önemli bir araç haline getirilmiştir.

Bu çalışmada sosyal politikanın neoliberalizmle birlikte anlamını nasıl yitirdiği, devletin tek kamu istihdam ofisi olan İŞKUR'un dönüşümü üzerinden ele alınmıştır. Piyasaya uyumlu devletin sosyal politika anlayışı artık İŞKUR programları aracılığıyla yürütülmektedir. Bu programlar içerisinde adı, sunuluş şekli ve hedef aldığı kitlenin ihtiyaç duyduğu daha fazla sosyal korunma ihtiyacı ile diğer İŞKUR programlarından farklılaşan, ancak büyük bir tezatla en temel sosyal haklardan dahi uzaklaştırılmış, neoliberal dönüşümün en kaba hallerinden birine denk gelen Toplum Yararına Çalışma Programı (TYP) dikkat çekmektedir. Çalışmada neoliberal dönüşümün sosyal politikayı nasıl etkilediği ve kamunun sosyal politika aracı olarak İŞKUR'un geldiği noktaya vurgu bu program üzerinden yapılmıştır.

Çalışma iki temel başlıkta ele alınmıştır. İlk başlıkta sosyal politikanın neoliberal dönüşümünün dünyada ve Türkiye'deki biçiminin ana hatları üzerinde durulmuş, neoliberal sosyal politikanın Türkiye'deki seyri ve genel olarak iş yasaları alanına yansımaları değerlendirilmiştir. İkinci başlıkta, devletin sosyal politika aracı olarak İŞKUR'un son dönemdeki neoliberal politikalara uyum çerçevesinde geçirdiği yapısal dönüşümler üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede 2003 İŞKUR yasası ile birlikte daha gelişmiş şekilde ortaya çıkan aktif işgücü piyasası politikalarına değinilmiş; işsizlik sigortası kurumu ve özel istihdam büroları incelenmiş; sonrasında yeni dönemle birlikte bir yönetim aracı olarak kurumun işleyişi değerlendirilmiştir. Son olarak Türkiye'de yeni sosyal politika adı altında işçi haklarının en belirgin şekilde tırpanlandığı uygulamalardan biri olan TYP, neoliberalizmin bir sonucu olarak ele alınmıştır.

Sosyal Politikanın Neoliberal Dönüşümü

Dünyada sosyal politika kavramı 19.yüzyıl ortalarından itibaren sanayi devrimi ile işçi sınıfının olumsuz çalışma koşullarını ve iş ilişkilerini düzenlemeye yönelik politika anlayışının ifadesi olarak ortaya çıkmıştır. Refah devleti ile birlikte kavramın kullanım alanı yaygınlaşmış, "sosyal vatandaşlık", "sosyal eşitlik" ve "sosyal adalet" anlayışı ile bütünleşen bir politika niteliğine bürünmüştür. Bugünse sosyal politika şekil değiştirmiş, üzerinde yükseldiği anlamını ve işlevini kaybetmiştir (Koray, 2007: 445). Emegün aleyhine güçler dengesinin bozulması ile bugünün sosyal politikası belirlenmiş, neoliberalizmin kendinden önceki tüm politikalar üzerinde üstünlük kurmasıyla, üretim siyaseti, dünya genelinde neoliberal sos-



yal politikanın izlerini taşır hale gelmiştir (Yücesan- Özdemir ve Özdemir, 2008: 52). Bu eksende bugün sosyal politikanın konusu olan yoksulluk ve işsizlikle ilgili çözüm önerileri, sorunların ortadan kaldırılmasından çok sorunların sonuçlarının telafisi üzerinden şekillenir durumdadır ve bu telafi yöntemleri neoliberal iş piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda hayata geçer hale gelmiştir.

Bu bölümde tarihsel süreç içerisinde sosyal politika kavramının dünyada ve Türkiye’de dönüşümünün temel tarihsel uğrakları ve bu uğrakların iş hukukuna yansımaları üzerinde durulmuştur.

Sosyal Politika Kavramı

Sosyal politika zaman içerisinde sürekli değişen dönüşen dinamik bir olgudur (Talas, 1992: 59). Klasik anlamıyla sosyal politika:

“..toplumdaki bütün sosyal grupların barış ve çalışma ahengini temin etmek, tam istihdam sağlayarak işsizliği önlemek, çalışma şartlarını ıslah ederek insan haysiyetine yaraşır bir çalışma düzeni kurmak ve herkesin yaptığı işe uygun insanca yaşamasını sağlayacak düzeyde ücret almasını temin etmek, sosyal sigortalar ve sosyal yardım müesseseleri vasıtasıyla insanları yarın endişesinden kurtaracak sosyal güvenlik sistemini ve vergi adaletiyle milli gelirin adil dağılımını sağlayıp, sosyal adaleti gerçekleştirip ve refahı yaygınlaştırmak; toprak ve tarım reformu, ve geri kalmış yörelere yeni yatırımlar yaparak bölgeler arası dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve toplumun bünyesini korumak için alınan, uygulanan ve alınması uygulanması düşünülen tedbirler manzumesidir... (Kocaoğlu, 1987:34). ”

Tanımdan da anlaşıldığı üzere 1970’lerde öncelikle sosyal politika “adil bölüşüm” hedeflidir ve ideolojik, sosyal, ekonomik yapıların temel özelliğini ifade eder. Siyasal ve sosyal haklar kazanan işçiler kapitalist mülkiyet ilişkilerini dönüştüremeseler de, vatandaş olarak hak temelli taleplerde bulunarak sermaye, emek ve devlet ilişkisinde yapısal değişikliklere yol açacak toplumsal uzlaşının temelini atmışlardır. Bu şekilde 19. yüzyıl sonu ve 20.yüzyıl başı birçok Avrupa ülkesinde sınırlı ve dar kapsamlı uygulamalarla da olsa devlet politikası olarak kurumsallaşan bir sosyal politika anlayışı ortaya çıkmıştır (Koray, 2007: 449).

İşçi hakları eksenli yerleşik bir siyaset biçimi olarak sosyal politika uygulanması, 1917 Sovyet Devrimi ve 1929 Krizinin ardından kapitalist ekonominin sürdürülebilirliği açısından kimi yapısal değişikliklere gidilmesi ihtiyacı ile 2. Dünya Savaşı sonrası Keynesyen refah devletinin ortaya çıkmasıyla mümkün olmuştur. 1930’lardaki büyük çöküşün kapitalist düzeni ciddi şekilde tehdit ettiği koşullara dönmek için 2. Dünya Savaşı sonrasında devlet biçimleri ve uluslararası ilişkiler yeniden yapılandırılmış, iç huzurun ve barışın sağlanması için sermaye ve emek arasında bir tür uzlaşma inşa edilmiştir (Harvey, 2015: 18).



Refah devletinin toplumsal hedefleri başta verilen alıntı ile aynı içerikle: Belirli bir sosyal güvenlik düzeyi, sağlık ve refah hizmetlerinden serbestçe yararlanma, belirli bir yaşa kadar eğitim olanağı, asgari gelir düzeyi, konut yardımları gibi temel hedeflerin yasalaşmasını içerir. 1960 ve 70'li yıllar sosyal devletin niteliği olarak bu politikaların en fazla belirginleştiği yıllar olmuştur (Koray, 2013: 198). Devlet bu doğrultuda sosyal adaletin sağlanmasında müdahale edicidir, sermaye ve işçi sınıfı arasındaki sınıf çatışmasını dengeleyici rol oynar. İş hukuku sözleşme ilişkilerinde işçinin korunmasına yönelik emredici hükümlerle fiili eşitsizliklerin önüne geçer. Artık iş hukuku borçlar hukuku ve ticaret hukuku gibi özel hukuk alanlarından farklılaşmıştır ve bu şekilde müdahaleci devlet aracı işlevi görür.

Bu düzende düzenleyici devlet, piyasa süreçlerini ve girişimci şirket faaliyetlerini kuşatarak, yeri geldiğinde kısıtlayan sosyal ve politik yapıya sahiptir. İktisadi dalgalanmaların Keynesçi maliye ve para politikalarıyla başarılı bir şekilde kontrol edilmesi gelişmiş kapitalist ülkelere ekonomik büyüme getirmiştir (Harvey, 2015: 20). Fordist genişlemede, ücretlerin bir üretim maliyeti olarak görülmesi yerine iç talebin kaynağı; para yönetiminin ise devletlerde bağımsız bir döviz olarak görülmekten çok ulusal para olarak görülmesi söz konusudur (Jessop, 2009). Sosyal vatandaşlığa dayalı haklar da bu doğrultuda Fordist sermaye birikimine yarayan talebi yaratmak için önemli işleve sahiptir.

1970'li yıllarda Fordist üretim sisteminin krize girmesi refah devletinin sonunu getirmiştir¹. Fordist ekonomilerin giderek uluslararasılaşması, ücretlerin uluslararası rekabetin gerektirdiği şekilde bir üretim maliyeti olarak tanımlanmasına yol açmış ve bu da kredilerin ve paranın devletsizleşme sürecinin artan ağırlığı nedeniyle devletlerin mali politika yoluyla ekonomilerini yönetebilmelerini zorlaştırmıştır. Ücret maliyetlerinin ve sosyal harcamaların (sosyal ücretler) kısılması sonucunda refah devleti politikaları dönüşmeye başlamış; talep yaratan tam istihdam politikalarından, kur politikaları ve istihdam edilebilecek kadar kişinin istihdam edildiği politikalarla belirlenen uluslararası rekabete doğru bir değişim söz konusu olmuştur (Jessop, 2009). 1970 ve 1980'li yıllardan itibaren neoliberal saldırılarla işçi kazanımlarının tırpanlanmaya başladığı, sosyal vatandaşlığın yerini sosyal yardımların pasif alıcısı vatandaşın aldığı, emeğin esnekleştiği, toplumun kolektif varlığı yerine birey vurgusunun ön plana geçtiği bir döneme girilmiştir.

² Harvey Keynesyen refah devletinin ortak noktasını şu şekilde açıklar: "...devletin tam istihdam, ekonomik büyüme ve yurttaşların refahına odaklanması; bunları sağlamak için de devlet gücünün piyasa süreçleriyle içinde, hatta piyasa süreçlerinin yerine geçerek serbestçe kullanması gerektiğinin kabulüydü. İktisadi dalgalanmaları azaltmak ve makul ölçüde tam istihdam sağlamak için, genel olarak "Keynesçi denen maliye ve para politikaları yaygın biçimde kullanıldı. Sermaye ile emek arasındaki "sınıf uzlaşısı"nın iç barış ve huzurun garantörü olduğu savunuluyordu genellikle. Devletler sanayi politikasına aktif müdahalelerde bulundular ve türlü refah sistemleri (sağlık, eğitim ve benzeri) inşa ederek sosyal ücretle ilgili standartlar getirmeye başladılar" (Harvey, 2015:18).

Keynesçi refah devletinden farklı olarak neoliberal doktrin devlet müdahalesinden yana teorilere son derece karşıdır. Harvey neoliberalizmi ve neoliberal devletin rolünü şu şekilde anlatır (Harvey, 2015, s. 10):

...Neo-liberalizm her şeyden önce bir politik ekonomik pratikler teorisidir. Bu teori insan refahını artırmanın en iyi yolunun güçlü özel mülkiyet hakları, serbest piyasalar ve serbest ticaretin temel aldığı bir kurumsal çerçeve içinde bireysel girişim beceri ve hürriyetlerini serbest bırakmak olduğunu iddia eder. Devletin rolü, bu pratiklere uygun bir kurumsal çerçeve yaratıp, sonra o çerçeveyi korumaktır. Örneğin paranın kalite ve itibarını korumalıdır. Özel mülkiyet haklarını güvence altına almalı, piyasanın düzgün işleyişini gerekirse zorla garantilemek için gereken ordu, savunma, emniyet ve hukukla ilgili yapı ve işlevleri düzenlemelidir. Dahası, eğer (toprak, su, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ya da çevre kirliliği alanlarında) piyasalar mevcut değilse, gerekirse devlet eliyle yaratılmalıdır. Fakat devlet bu görevleri ötesinde bir işe girişmemelidir...

Harvey'in belirttiği üzere, bu dönemin iş hukuku ve sosyal politika araçları yeni sermaye birikim rejiminin ihtiyaçlarını doğrultusunda gelişmiştir. İşçi sınıfının tarihsel kazanımlarının tırpanlanması, gittikçe artan ölçüde esnekleşme, kuralsızlaşmanın önünü açıcı iş yasaları ve yargıya erişimin paralı hale getirilmesi, bu dönemin ayırıcı özelliğidir. Aynı zamanda sosyal güvenlik ve hatta sosyal politika alanları dahi bu dönüşüm kapsamında metalaşmanın malzemesi haline gelerek devlet eliyle sermayeye sunulmaktadır. İşçinin bir meta olarak emek gücü satışını düzenleyen iş sözleşmeleri, yeni dönemin itibarıyla tekrar özel hukuk sözleşmelerine yakınlaşarak piyasada eşit alıcı- satıcı bireyler arası ilişkilere indirgenmiştir.

Neoliberal küreselleşmenin hakimiyeti altında fordizmden post-fordizme geçiş sürecinde devletin yeniden yapılandırılmasında, neoliberalizmin tek bir formunun olmadığı görülür (Jessop, 2009). 1970'li yıllarda güçlü bir örgütlülük gelenegi olan merkez ülke ekonomilerinde sömürü koşullarının ağırlaştırılmasının zorluğu, üretim sürecinin farklı düzeylerinin emeğin ucuz olduğu uluslararası mekana taşınması çözümünü beraberinde getirmiştir.

İhracata dönük yeni sanayileşen çevre ülkelerde, emeği yönlendirme ve denetleme hakkının kapsamı, merkez kapitalist ülkelere göre çok daha geniştir (Yücesan- Özdemir ve Özdemir, 2008: 75) ve içerdeki talebin önemsizleştiği ihracat odaklı üretim, işgücü maliyetinin son derece düşük tutulmasına imkan vermiştir. Fordist uzlaşımın kurumlarının ithal ikameci birikim stratejilerine eklenmesi Türkiye'nin de içinde bulunduğu çevre ülkelerde ise yeni sanayileşen ülkelerdeki neoliberal dönüşümden farklı bir süreç ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerde ücretin talep yaratma fonksiyonuyla birlikte şekillenen ekonomik, örgütsel ilişki setleri



sermayenin saldırgan taleplerine karşı işçilerin biraz daha dirençli durabilmelerini sağlamıştır ve 1980 sonrası uzun bir süre daha neoliberal piyasa politikaları için gereken yapısal dönüşüm gerçekleştirilememiştir (Yücesan- Özdemir ve Özdemir, 2008: 81). Neoliberalizm 1990'larda çeşitli ekonomik krizler neticesinde uluslararası ekonomi ve finans kuruluşlarının verdiği destekler sonucu başarılı olmuştur. Artık devlet korumacılığına bir alternatif olarak liberalizm, ekonomik yönetim tarzları ve devlet projeleri halinde neoliberalizm kılığında yeniden hegemondur (Jessop, 2009: 220).

Türkiye'de İş Hukukunun Neoliberal Dönüşümü

Türkiye'de kabaca 1970 ve 1980 arası sürdürülen, ithal ikameci sanayileşme olarak tanımlanan kalkınma stratejisi döneminde korunmaya alınmış geniş bir yurtiçi pazar ve ucuz hammadde üreten kamu sektörü söz konusudur. Bu sayede sanayiye yüksek kar ve rant sağlanmıştır. Devlet bu dönemde hem yatırımcı hem de üretici bir aktör olarak iktisadi faaliyetlerde önemli rol oynar (Yeldan, 2020).

Diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de Keynesyen ekonomiye benzer politikalar uygulanmasını sağlayan ithal ikameci politikalar, bir dönem işçi sınıfına ve sendikalara, sosyal devlet düşüncesi ile rahat nefes aldırılmıştır. Ancak 1977 sonrası sınırlarına ulaşan ithal ikameci modelin (Yeldan, 2020) sürdürülemez hale gelmesiyle başlayan yeni dönemde küresel kapitalizmin etkisi ve hegemonyası son derece etkin ve yıkıcı olmuştur (Koray, 2007: 456). Türkiye'de 1980 sonrası ve özellikle 1994 krizi sonrası IMF birlikteliği ile birlikte neoliberal politikalar, kuralsızlaştırma, esnekleştirme, sosyal güvencenin kaldırılması gibi emekçilerin kolektif ve bireysel haklarına dönük yasal düzenlemelerle ilerletilmiştir.

24 Ocak kararları sonrası askeri darbeye ihracata yönelik büyümeyi hedef alan değişikliklerin yapılabilmesinin ortamı yaratılmıştır. 1980'ler boyunca bölüşüm ilişkileri açısından reel ücretlerin düşürülmesi yoluyla yurt içi talebin daraltılarak yurtdışı pazarlara ihraç edilecek bir artığın yaratılması doğrultusunda politikalar geliştirilmiş, reel ücretler bir yandan sendikal yasal olanaklarının daraltılması, bir yandan da emeğin politik örgütlenmesi üzerine yasakların giderek artırılması yoluyla düşürülmüştür (Yeldan, 2020). Bu süreç emek sermaye ilişkilerinin düzenleyen bireysel iş hukukunu ancak 1990'larla birlikte içerisine alır.

Hukuk alanı bir düzenleme tarzı olarak toplumun yeniden üretimine katkıda bulunur (Özdemir, 2014:139). Türkiye'de neoliberal sermaye rejiminin hayata geçirilmesi sürecinde hukuk da hızla dönüşmüştür. İş ve sosyal güvenlik hukuku da sosyal politikanın düzenleme aracı olarak karşımıza çıkar. Özetle ilk saldırı, kazanılmış hakların geri alınmasının önünde bir engel olarak duran örgütlü emeğe yönelmiştir. 1980'ler başında Sendikalar Kanununda yapılan değişikliklerle emeğin kolektif karar üretme kapasitesine saldırılar başlamış ve başarılı



olunmuştur². 1990'lı yılların ortasından itibaren ise bireysel iş hukukunun gide- rek esnekleşmesine/dönüşümüne yönelik normatif düzenlemeler hızla yaşama geçirilmiştir. Bireysel iş hukukunun dönüşümü Mayıs 2003'te kabul edilen 4857 Sayılı İş Kanunu ile tamamlanmıştır. Yeni İş Kanunu neoliberal emek kavram- sallaştırmasıyla uyumlu olarak, bir meta olan emeğin serbestçe alınıp satılması önündeki engelleri kaldırmıştır ve iş sözleşmesi borçlar hukukundaki "sözleş- me serbestisi" ilkesi çerçevesine oturtulmuştur (Yücesan- Özdemir ve Özdemir, 2008: 176).

1999 tarihinde 4447 sayılı Sosyal Güvenlik Yasası ve 2003'te yeni İş Kanununun kabulünü izleyen yıllarda sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinde peş peşe "re- form"lar yapılarak neoliberal emek sermaye ilişkisini yerleştirmede temel dönü- şümlerin önündeki engeller birer birer kaldırılır. Bu süreç esnekleşme hedefiy- le esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaştırılması, tüm sektörlerde taşeronluğa, kamu sektöründe sözleşmeli statüye bağlı istihdamın hayata geçirilmesi ile so- nuçlanır (Boratav, 2014: 202). Belirsiz süreli iş sözleşmeleri ile kurulan tam za- manlı çalışma biçiminin yaygınlığı gerilerken, geçici, kısmi zamanlı, bireyselleş- miş ve alt sözleşmelerle yürüyen iş ilişkileri biçimi yaygınlaşmış, bu doğrultuda yeni İş Kanunu ile iki yeni sözleşme ilişkisi olarak çağrı üzerine çalışma ve geçici iş ilişkisini yasallaştırır.

Tüm bu dönüşüm devletin emeğin toplumsal yeniden üretimindeki konumu- nun yeniden yapılanması anlamına gelir. Kamusal hizmetlerin tasfiyesi ve pi- yasalaşması beraberinde sosyal politikanın bir hak olmaktan çıkmasını, sosyal politika alanının da piyasa ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmesini beraberinde getirmiştir.

Yeni Sosyal Politikanın İŞKUR Birlikteliği

Neoliberal dönemde devletin piyasa güçlerinin gelişmesini yönlendirmek için müdahale ettiği, piyasa rahatlatıcı yaklaşımı genel özelliğidir (Jessop, 2009: 389). Türkiye'de 1990'lıların başından itibaren piyasa yönelimli müdahaleci devlet, ne- oliberal yönelimli işgücü piyasası politikaları aracılığıyla sosyal haklarda ve işgü- cü (emek) piyasası politikalarında hızla köklü yapısal dönüşümlere gitmiştir. Bir kamu istihdam ofisi olan İŞKUR'daki dönüşüm işgücü piyasası politikalarının ve sosyal devletin dönüşümü bağlamında karşımıza çıkar.

² İkiz kanunlar niteliğindeki 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu 12 Eylül öncesi yürürlükte olan toplu iş hukuku alanındaki kazanımlara büyük darbe vurmuştur. Örneğin 2821 sayılı Sendikalar Kanunu sadece işkolu sendikaları ve üst kademedede, sadece konfederasyonların kurulacağını öngörerek işyeri sendikaları ve federasyonlar kurmayı yasaklar. 12 Eylül öncesi yürürlükte olan 274 sayılı Sendikalar Kanunu, işyeri esasına göre örgütlenme konusunda bir sınırlama getirmediği için tek bir işyerindeki işçileri örgütleyen bir sendika, işyerinde yetkili sendika olarak toplu sözleşme yapabilmekteydi (Aydoğanöğlu, 2019). Ya da 2822 Sayılı Kanun ile siyasi grev, genel grev ve dayanışma grevinin kanun dışı sayılmıştı. 12 Eylül ürünü olan ve 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ile 2012 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 6356 sayılı Kanun örgütlenme önündeki engelleri kaldırmadığı gibi, grev yasakları ve grev ertelenmesi gibi pek çok konuda eski kanundan kimi yerlerde daha katı örgütlenme yasakları içermektedir.



Gittikçe almasıyla endüstriyel işgücü piyasasını düzenlemek ve bu konudaki talepleri karşılayabilmek amacıyla istihdam hizmetleri 1900'lerin başlarında ortaya çıkmıştır. Her ülke genel istihdam hizmetlerinin sunulabilmesi için kamu istihdam ofisleri kurmuştur (Varçın, 2004: 24). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün genel istihdam hizmetlerinin ücretsiz sunulmasına yönelik politikasıyla aynı doğrultuda Türkiye'de 1946 yılında "tam istihdamın sağlanması" amacıyla Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kurulmuştur. Kurum 2003 yılında yapılan değişiklikle İŞKUR'a dönüşmüştür.

İŞKUR bünyesinde yürütülen aktif işgücü politikaları ile yeni sosyal politika anlayışının yürütücüsü konumundadır. Sosyal politikanın "geleneksel" unsurlarındaki köklü neoliberal dönüşümü kapsamında "piyasanın rekabet ve etkinlik" stratejileriyle uyumlu bir şekilde vatandaşların piyasaya daha fazla bağımlı kılarak sosyal haklarının önemli ölçüde budanması söz konusu olmuştur (Özügen, 2003: 66). İŞKUR'un yürüttüğü işgücü piyasası politikaları bu hak kayıplarının sonuçları üzerinden şekillenir. Emek piyasasının esnekleşmesi, asgari ücretin aşağı çekilmesi, işsizlik sigortası parasının düşürülmesi, sosyal yardım miktarlarının azaltılıp yardım alma sürelerinin kısaltılması gibi emeğe yönelik saldırıların yarattığı rahatsızlık İŞKUR bünyesinde yürütülen, " ...işsizliği azaltmayı ve işini kaybeden kişilerin işsizlik süresini kısa tutarak istihdama katılmalarını amaçlayan..." (Varçın, 2004:3) programlar olarak tanımlanan aktif işgücü piyasası politikaları ile kontrol altında tutulmaya çalışılmaktadır. Bu politikalar planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş yapmaya çalışan ve gelişmekte olan ülkeler için önemli bir araç olarak sunulmuştur³.

Neoliberal dönemle yeniden yapılanmaya giden İŞKUR'da vatandaş beklentilerinin karşılanması için yeni kamu yönetimi anlayışı ilkelerinden yola çıkılarak örgütsel yapıdan sosyal tarafların karar alma süreçlerine katılımına kadar pek çok alanda dönüşüm yaşanmıştır. Bu temel dönüşümleri, İŞKUR'un 2000'li yıllardan itibaren oluşan yeni çehresinde tam olarak görmek mümkündür. Çalışmanın bu bölümde neoliberal yeniden yapılanmayla devletin tek resmi iş bulma ve istidam geliştirme kurumu olarak hizmet veren ve sosyal politikalarının uygulayıcısı konumunda olan İŞKUR'un yeni sosyal politika anlayışı içerisindeki dönüşümü ele alınmıştır. Bu amaçla ilk olarak İŞKUR'un tarihsel gelişim süreci ve İŞKUR Kanunu ile yürürlüğe giren ya da dönüşen önemli sosyal politika araçları

³ Standartları çalışma ve aynı zamanda sosyal politika standardı olarak kabul edilen ILO'nun, 1987 yılında Yapısal Uyum ve İstihdam Toplantısı ile IMF ve Dünya Bankası ile diyaloga girmesi ile "adil bir küreselleşme" ile özetlenebilecek standart dönüşümü söz konusu olmuştur (Erdoğan, 2007: 294). ILO Türkiye Ofisi'nin, yeniden yapılanma sürecinde Aktif İşgücü Politikalarını ifade ediş şekli bu politikaları özetler niteliktedir: "...Türkiye, çok sayıda çalışanın işten atılmasına yol açabilecek, sektörel değişim, özelleştirme, kamu sektöründe reform ve ekonomik kriz sonrası düzenleme olarak ifade edilebilecek bir yeniden yapılanma süreci içindedir... Türkiye işgücü piyasasında pasif politikaların pahalıya mal olması diğer taraftan düşük istihdam oranları göz önüne alındığında, aktif politikalar için geniş bir hareket alanı söz konusudur. AİP, işgücü arzını yükseltmeye, işgücü talebini artırmaya (küçük işyeri açma ve kendi işini kuracaklara yönelik destekler, ücret destekleri, kamu işleri ve kamu istihdam hizmetleri) ve arz ve talep eşleştirmesini geliştirmeye (iş arama danışmanlığı ve istihdam hizmetleri) yönelik tedbirleri kapsamaktadır..." (ILO, 2020).



üzerinde durulmuştur. İkinci olarak neoliberal strateji doğrultusunda devletin emeğin toplumsal üretimindeki konumunu yeniden yapılandırması bağlamında İŞKUR'un bir yönetim aracına dönüşümü anlatılmıştır. Son olarak da İŞKUR bünyesinde yürütülen ve bir sosyal politika aracı olarak sunulmasına rağmen, güvencesiz çalışma ilişkisinin kurumsallaşmasına tekabül eder durumdaki Toplum Yararına Programdan bahsedilmiştir.

İİBK'dan İŞKUR'a Geçiş Süreci

İİBK, 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İlk İş Kanunu'nun 63, 64 ve 69. madde hükümlerine göre iş ve işçi bulma faaliyetlerini ve bunlarla ilgili diğer ödevleri yerine getirmek üzere 1946 yılında çıkarılan 4837 sayılı Kanun ile faaliyete başlamıştır. 3008 sayılı İş Kanununun 63. maddesi "İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve muhtelif işler için elverişli işler bulunmasına tavassut hususlarının tanzimi bir amme hizmeti olarak Devlet tarafından yapılır" demektir. Bu maddeyle birlikte 64 ve 69. maddelerde⁴ iş ve işçi bulma hizmetinin devletin sosyal görevi (amme hizmeti) olarak düzenlendiği görülür. Buna göre İİBK'nın başta gelen görevi işçilere iş bulmaktır. İşçi arz ve talebini dengelemek için çalışmalar yapmak, işçi ücretlerindeki dalgalanmaları ve geçim şartlarını göz önüne alarak işçi ücretlerini düzenleyecek önlemler almak ve işçilerin mesleki ehliyetlerinin (kalifiye işçi yetiştirmek) artması için girişimlerde bulunmak İİBK'nın başlıca görevleri olarak sayılmıştır.

⁴ Md.63 "İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunmasına tavassut hususlarının tanzimi, bir amme hizmeti olarak Devlet tarafından yapılır.

Bu hizmetin yapılması için, İktisad Vekaletine bağlı olmak üzere gerekli görülecek merkez teşkilat ile ihtiyaca göre muhtelif şehir ve kasabalarda bu teşkilatın şubeleri tesis edilir. Birer mıntıka veyahut yalnız bir tek belediye sınırı çevresine şamil vazifelerle kurulacak olan iş bu şubelerin tesis ve faaliyetlerine muktazi masraflar için Devlet Umumi Bütçesine konulacak meblağlardan başka ilgili vilayetlerin ve belediyelerin bütçelerinde dahi, imkan derecesinde, iştirak hisseleri tahsis edilir.

İş ve işçi bulma teşkilatı bu kanunun hükümlerine tatbikini takip ve icraya salahiyyetler olmak üzere tesis olunacak genel teşkilatın içindedir."

Md.64 "İş ve işçi bulma teşkilatı, her türlü ekonomik işletmelerle serbest sanat ve hizmet mahiyetinde olan diğer bütün işler hakkında malûmat toplamak, iş arz ve talebini intizama bağlamak ve işçi ücretlerinin temevvüçlerini takip ve geçim şartlarındaki pahalılığa göre mukayese ederek içtimai sıkıntıların önüne geçecek umumi yahut bir mıntıka veya belediye çevresine aid tedbirleri tesbit ve bunların tatbiki çarelerine tevessül etmek, muhtelif sanat ve zümrelere mensub işverenlerle işçileri gösteren cetvelleri neşir ve ilan etmek, işçilerin mesleki terbiyelerinin yükselmesi ve ehliyetli (kalifiye) işçi yetişmesi için gerekli olan tedbirler üzerinde faaliyette bulunmak ve iş mukavelelerinin akdine vassta olmak gibi vazifeleri, bir ücret karşılığı olmaksızın, ifa ile mükelleftir.

Bu vazifelerin yapılması tarzları, görülecek lüzuma göre, nizamname ile tayin edilir."

Md.69 "63. maddede yazılı (Genel merkez dairesi tarafından görülecek lüzum ve ihtiyaca göre, işverenlerin işçi ihtiyaçlarını ve bazı vasıfları haiz işçilerin iş ihtiyaçlarını her halde resmi iş ve işçi bulma teşkilatına bildirmeleri ve umumiyetle veya bazı vasıfları haiz bir kısım işçilerin her hangi bir işe alınmazdan önce mutlaka resmi teşkilata müracaatla kendilerini kaydettirerek "işçi karneleri" almaları usulleri ve hususi idarehanelerle iş zümrelerinin mesleki teşekkülleri yahut menafi umumiyeye hadim veya münhasıran hayır işleriyle müstağil cemiyetler tarafından idare olunan iş ve işçi bulma faaliyetlerinden muntazam surette raporlarla resmi teşkilatın haberdar edilmesi mecburiyeti, çıkarılacak nizamnamelerle tespit olunur."



1980'lere kadar kurumun işleyişi iş ve işçi bulmaya aracılık etmek olarak sürmüştür. Bu kapsamda Kurum 1960'lardan itibaren başta Almanya olmak üzere, sanayileşmiş ülkelere işçi göndermeyi üstlenmiştir. Yurtdışına işçi gönderme işi 1970'li yılların ortasına kadar yoğun şekilde devam etmiştir (İŞKUR, 2019). 1980'lerden itibaren neoliberal emek politikalarına paralel olarak, nitelikli işçi yetiştirilmesi kapsamında işçilerin eğitim faaliyetlerine yöneltilmesi ve işçilerin uygun işlere yerleştirilmesine aracılık etmesi şeklindeki temel İİBK faaliyetlerinin niteliğinde ve amacında köklü dönüşümler meydana gelmiştir.

1988 yılında mesleki eğitim politikasına yönelik bir düzenlemeyle meslek okullarında sağlanan eğitim sonrası uygun mesleklere yönlendirme üzerine kurulan mesleki eğitim politikasında önemli bir değişikliğe gidilmiştir. Düzenlenen yönetmelikle, İİBK mesleki eğitim alanında işgücü piyasası politikası uygulamaya başlaması söz konusu olmuştur (Varçın, 2004: 103).

1990'ların başından itibaren Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı reform çalışmalarında istihdam hizmetlerinin esnetilmesi, AB uyum süreci kapsamında özel istihdam bürolarının kurulması hazırlıklarının yapılması ve "katılımcılık", "etkinlik", "dinamik örgüt ve yönetim" misyonlarını ön plana çıkartılmasıyla kurum hızlı bir dönüşümün içine girmiştir (Sayın, 2005). Bu dönemde Türkiye gibi özelleştirme programları izleyen gelişmekte olan ülkelerin işsizlikle mücadele etmede ve istihdam yaratmada Dünya Bankası kredileri ile destekli aktif işgücü piyasası politikalarını uygulaması söz konusudur. Dünya Bankası gelişmekte olan ve yapısal dönüşüm politikaları yürüten ülkelere kredi ile birlikte aktif işgücü piyasası araçlarını ve yöntemini sunmuştur (Varçın, 2004:12).

Türkiye'de geçilmeye çalışılan ihracata dayalı sanayileşme modelinde uluslararası iş bölümünün gerektirdiği nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanmasında aktif istihdam politikaları önemli rol üstlenir (Dertli, 2009: 612). 1994 krizi sonrası bu doğrultuda aktif işgücü politikalarının yaygınlaşması ve bu politikaların finansman yükünün büyük ölçüde Dünya Bankası tarafından karşılanması ile İİBK neoliberal yapısal dönüşüm sürecine hızla girmiştir. 1999'da Türkiye'nin AB'ye tam üyelik başvurusunun kabul edilmesiyle birlikte Avrupa İstihdam Stratejisi ile, aday ülkelerin kamu istihdam kurumlarında yapması gereken reformlar kapsamında İİBK'nın yeniden yapılandırılması zorunlu hale gelmiştir.

2000'ler ve İŞKUR Merkezli Temel İstihdam Politikaları Değişiklikleri

İŞKUR'un yeniden yapılandırılarak dönüşümünde AB reformların kapsamında kurumsallaşmaya yönelik adımlar atılmıştır. İlk somut adım, Eylül 1999'da İşsizlik Sigortası Kanunu'nun yürürlüğe girmesi olmuştur. Sonrasında bu başlangıç "aktif işgücü piyasası politikalarının" geliştirilmesinde ve uygulanmasında İİBK'nın 2003 yılındaki değişikliklerle İŞKUR'a dönüşmesiyle yaşanmıştır. İİBK işçilerin istihdamı ile ilgilenip buna yönelik hizmet verirken, yeni yapısıyla İŞKUR'un

görev alanı genişletilmiş ve örgütsel yapısı değiştirilmiştir. İşsizlik sigortasının yürütücüsü İŞKUR olmuştur. Üçüncü olarak İŞKUR Kanunu ile özel istihdam bürolarının kurulmasına izin verilmesiyle devlet tekelindeki iş bulma faaliyetine son verilmesiyle sosyal politika anlayışında bir kırılma yaşandığını söyleyebiliriz. 2003 yılındaki bu temel dönüşümler zemininde neoliberal saldırılar artarak devam etmiştir.⁵

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Aktif işgücü piyasası politikalarının önem kazanması AB ülkelerinde özellikle 1990 sonrasına denk gelir. İşsizlik oranlarının artışıyla işsizliği aşağı çekmede aktif işgücü politikası araçları kullanılmıştır (Varçın, 2004: 7). İşsizliğin artmasına katkıda bulunduğu gerekçesiyle kıdem tazminatı, erken emeklilik hakkı, sosyal yardımlar, işsizlik tazminatı gibi haklar yoğun şekilde eleştirilerek bu hakların alternatifi olarak aktif işgücü politikalarının ön plana çıkarılması söz konusudur (Varçın, 2004: 10).

Diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de aktif işgücü politikaları 1990'larda Dünya Bankası, 2000 sonrası ise AB kredileriyle, işsizlikle mücadele ve istihdam yaratmada yapısal uyum sürecinin önemli bir parçası olarak karşımıza çıkar. Türkiye'de bu programlar genel ve özelleştirme ile ilgili iki ana politika şeklinde sürmektedir. Bu programlar İŞKUR, KOSGEB ve TOBB aracılığıyla yürütülür. Ana yürütücü olan İŞKUR'un bu kapsamda uyguladığı programlar işgücü yetiştirme kursları, iş ve meslek danışmanlığı, ismarlama eğitim ve toplum yararına programlardır; KOSGEB küçük ve orta ölçekli işletmelere danışmanlık yapar; TOBB ise yerel ekonomik gelişme programı uygular.

Aktif istihdam politikaları neoliberal dönüşümle hızlanan özelleştirme sürecinde⁶ de işsiz kalanların dönüşüm kapsamında yeni istihdam alanlarına yönlendirilmesinin bir aracı olmuştur. Dünya Bankası ile 5 Mayıs 1994 tarihinde imzalanan "Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği sözleşmesi ile aktif işgücü programı olan İşgücü Uyum Programı yürürlüğe girmiştir. Programın amacı özelleştirme sonrası ortaya çıkabilecek işsizliği önleme ya da işsizlik süresini azaltmak olarak açıklanmıştır⁷ (İŞKUR, 2020). Ancak özelleştirme beklenen hızda gitmemesi bu programın başarısızlığa uğramasına sebep

⁶ 1983 yılından sonra gündeme gelen özelleştirme programı için gerekli hukuksal yapı onlarca sayıda düzenleme ile oturtulmaya çalışılmıştır. 1984 yılında 2983 sayılı yasa özelleştirmeye ilişkin ilk düzenlemedir. 1986 yılında KİT'lerin özelleştirme kapsamına alınması söz konusu olmuştur. 24.11.1994 tarihinde yürürlüğe giren 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ("Özelleştirme Yüksek Kurulu", "Özelleştirme İdaresi Başkanlığı", "Özelleştirme Fonu"nu da oluşturan) özelleştirmelerle ilgili ana düzenleme yapılmıştır, bu kanunun üzerinde yapılan bir çok değişiklik ve eklerle bugünkü özelleştirmelere temel oluşturulmuştur. 1999 tarihinde 1982 Anayasası'nın "Devletleştirme"ye ilişkin 47.maddesi "Devletleştirme ve Özelleştirme" şeklinde değiştirilmesiyle özelleştirme kavramı Anayasaya taşınmış ve 4046 sayılı Kanun daha etkin hale getirilmiştir (Elektrik Mühendisleri Odası, 2020).

⁷ İşgücü Uyum Programı kapsamında 1997 yılında ülke genelinde 31 kamu yararına çalışma programı ve 1998 yılında pilot illerde kamu yararına çalışma programları, kendi işini kurma eğitimi ve mesleki eğitim programları düzenlenmiştir (İŞKUR, 2020).



olmuştur. 2002 yılında gene Dünya Bankası kredisi ile yürütülmüş ve planlanmış; önemli bir ayağını işini kaybedecekler için aktif işgücü piyasası programı oluşturan Özelleştirme Sosyal Destek Projesi (ÖSDP) yürürlüğe girmiştir ve diğerine göre amacına daha fazla ulaşan bir proje olmuştur. İŞKUR ÖSDP kapsamında “Danışmanlık, Eğitim ve Toplum Yararına Çalışma Programları” olarak üç temel hizmet sunmuştur. Bu hizmetler Kamu İktisadi Teşekkülleri’nin özelleştirilmesi sonucunda işini kaybedeceklerle yöneliktir. 2002–2005 yılları arasında özelleştirmeler arasında “Yeniden İşe Yerleştirme” hizmetleri kapsamında toplam 773 formal eğitim, işyeri eğitimi, TYP ve danışmanlık hizmeti verildiği ve 26.677 işçinin yeniden işe yerleştirildiği ilan edilmiştir (Varçın, 2004: 119).

Görülmektedir ki yeni sosyal politikanın başarısı özelleştirme programının başarısından kaynaklanmaktadır. Önce işsiz bırakma, sonrasında işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda ön plandaki sektörler için eğitim vererek işe yerleştirme yeni dönemin sosyal politika düsturudur.

Neoliberal dönüşüm kapsamında işverenlere yönelik verilen teşvik ve desteğe örnek olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında “Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı” olarak 2010 yılında uygulanmaya başlayan süreç açıklayıcıdır. Bu eylem planı ile sosyal yardım alanları istihdam eden özel sektör işverenlerinin ödeyecekleri sosyal güvenlik primi işveren payının karşılanması yönünde teşvik çalışmaları yapılması ile devam etmiş ve 2018 tarihinde söz konusu teşvik yasalasmıştır⁸.

İşsizlik Sigortası

Eylül 1999 tarihinde kabul edilen İşsizlik Sigortası Kanunu sigortalılara işsiz kalmaları halinde, Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Sanayi Devrimi sonrası işçi sınıfının önemli bir kazanımı olarak ortaya çıkan işsizlik sigortası kurumu, yeni dönemle birlikte işgücü piyasasını düzenleme araçlarından biri haline gelmiştir. İşsizlik sigortası fonunda önemli bir gider kalemi yeni sosyal politika anlayışı doğrultusunda aktif işgücü programlarına ayrılmıştır. İşsizlik Sigortası Kanunu md.48/d aktif işgücü hizmetleri kapsamında kurs ve programları düzenler:

...Ayrıca Fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin % 30'u; işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak, çalışanların vasıflarını yükselterek işsizlik riskini azaltmak ve teknolojik gelişmeler nedeniyle işsiz kalması beklenenlerin başka alanlara yönlendirilmesini sağlamak, istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak ve uygulamak, işe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri temin etmek, işgücü piyasası araştırma

⁸ Sosyal Yardım Yaranlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik 22.06.2017 tarihli ve 30104 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış ve 01.01.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir.



ve planlama çalışmaları yapmak ve Fondan ödenmek üzere vize edilmiş sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanlar ile bunlardan ilgili mevzuatına göre Kurum kadrolarına atanan ve Kurumda çalışmaya devam eden personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin ödemeleri gerçekleştirmek amacıyla kullanılabilir. Bu oranı % 50'ye kadar çıkarmaya çıkarmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Ancak, işsizlik ödeneğinden yararlanmakta olanlara yönelik hizmetler için bu sınırlama dikkate alınmaz. Bu fıkraya ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir" demektir.

Bu şekilde İşsizlik Sigortası uygulaması ile işverenlerin işgücü piyasasını kendi ihtiyaçları doğrultusunda yönlendirmesi, ihtiyaç duyduğu alanda eğitilmiş işgücüne sahip olma imkanı yaratılmıştır. İşçinin işsizlik tazminatından yararlanabilmesi için meslek edindirme ve geliştirme eğitimine katılması zorunlu tutulmuştur. İşçinin kendi çalışmasının kesintisi olan tazminattan yararlanma hakkının, kendisine seçme şansının tanınmadığı bir meslekte eğitim şartına bağlanması ayrıca onur kırıcıdır⁹.

İşsizlik sigortasının yürürlüğe girmesi ile ve kıdem tazminatının kaldırılması tartışması eş zamanlı yürütülen tartışmalardır. Türkiye'de 1968 yılında İşsizlik Sigortası Kanun Taslağında kıdem tazminatının kaldırılması öngörülmüş ve kıdem tazminatının işsizlik sigortasının bulunmadığı hallerde ihdas edilmiş olduğu ve bu tarz bir sigortanın kurulması ile artık kıdem tazminatına gerek olmadığı gerekçe olarak sunulmuştur ancak taslak sendikaların yoğun tepkisi sonucu geri çekilmiştir (Okay, 2020). İşsizlik sigortasının yürürlüğe girmesiyle kıdem tazminatının kaldırılmasına yönelik tartışmaların içeriği aradan geçen zamana rağmen değişmemiştir. Emekçilerin en önemli sosyal haklarından kıdem tazminatının işten atılmayı engelleyen bir işlev gördüğü, işsizlik sigortası ile birlikte kıdem tazminatının hizmet ettiği amacın ortadan kalkacağı işveren örgütleri ve bakanlıkça bugün de her fırsatta ifade edilmektedir.

İşsizlik sigortası primlerinden yararlanma koşullarının ağır şartlara bağlanması fonda yüklü miktarlarda para birikmesiyle sonuçlanmıştır¹⁰. 2008 kriziyle işsizlik fonunda biriken paralar siyasal iktidarın ve işverenlerin hedefi haline gelmiştir (Bileşik Metal İş, 2019). Eylül 1999 tarihinde kabul edilen İşsizlik Sigorta-

⁹ İşsizlik Sigortası Kanunu md. 52 İşsizlik ödeneği almakta iken; "a) Kurumca teklif edilen mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın ve ikamet edilen yerin belediye mücavir alanı sınırları içinde bir işi haklı bir nedene dayanmaksızın reddetmek, c) Kurum tarafından önerilen meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir neden göstermeden reddeden veya kabul etmesine karşın devam etmemek..." , işsizlik ödeneği ödenmesinde hak düşürücü nedenler arasında sayılmıştır.

¹⁰ İşsizlik Sigortası Kanunu md.50 fondan yararlanmak için işçinin kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalması, sigortalı olması, işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış ve son üç yıl içerisinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerektiği düzenlenmiştir.



sı Kanunu'nun 46. maddesinde "işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve sigortalılara işsiz kalmaları halinde, Kanunda öngörülen ödeme ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır" şeklinde belirlen kanunun amacı, 2008 yılında yapılan değişiklikle, "işsizlik sigortasına ilişkin kuralları ve uygulama esaslarını düzenlemek ve bu kanunda öngörülen hizmetlerin verilmesini sağlamaktır" şeklinde değiştirilmiştir. "Sigortalılara işsiz kalmaları halinde" ibaresinin yasadan çıkartılması ile fonun kuruluş amacı dışında kullanımının yolu açılmıştır ve böylece fon işsizlik ödeneği olma vasfını yitirmiştir. Fonun giderleri çeşitlendirilerek aktif işgücü piyasası politikaları araçları giderlerine ek olarak hazine yardımlarına ve işverenlere yönelik teşvik ve destek uygulamalarına yönlendirilmiştir (Bileşik Metal İş, 2019). 2018 yılı itibariyle ekonomik krizle işverenlere fondan yapılan yardımlar son derece yükselmiştir. Krizle birlikte artan işten çıkarmalara rağmen fondan işverene yapılan ödemeler, işçiye yapılanın çok daha üzerinde seyretmektedir.

Özel İstihdam Büroları

İŞKUR Kanunu ile yapılan önemli değişikliklerden bir diğeri de İİBK'nın iş bulma tekeline son verilmiş olmasıdır. Artık iş bulma faaliyeti devlet tekeline çıkmış ve İŞKUR iş bulma faaliyetlerini özel istihdam bürolarıyla paylaşır duruma gelmiştir. Özel istihdam bürolarının yasallaşması sosyal politika anlayışında önemli bir değişikliği yansıtmaktadır. Bu tarihe kadar bir kamu hizmeti olan iş ve iş bulma hizmetleri, yani işsizlik de (işsizliğin metalaşması diyebiliriz) serbest piyasada satılır hale gelmiştir.

İŞKUR artık doğrudan istihdam sağlamaktan ziyade; ".işgücü piyasası ile istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetleri yürüten." (4904 Sayılı Kanun md.17), iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti yapan özel istihdam bürolarının faaliyetlerinin kuruluş ve işleyişinde görev alır ve işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttıracak programlar yürürlüğe koyarak iş bulmalarını kolaylaştırmakla görevlidir¹¹.

2016 yılında İş Kanunu'nda yapılan değişiklikle özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurma yetkisi de verilmiştir. Artık özel istihdam büroları iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti yapmakta, işgücü piyasası ile istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetleri yürütebilmekte, mesleki eğitim düzenleyebilmekte ve geçici iş ilişkisi kurabilmektedir (İŞKUR, 2019). İŞKUR ve özel sektör birlikteliği sosyal politikadan işgücü yönetimine geçişin sonuçlarından biridir.

¹¹ Özel istihdam bürolarının kurulması ILO ile düzenlenmiştir. ILO özel istihdam bürolarını "bir istihdam boşluğunun doldurulmasını veya mesleki ilerlemeyi ya da istihdama girişi kolaylaştırmak ya da hızlandırmak amacıyla faaliyet göstermeyi üstlenen, özel hukuk hükümlerine tabi hizmet kuruluşları" olarak tanımlar (İŞKUR, 2019).



İŞKUR'un Yeni Hizmet Anlayışı: Yönetişim

Yönetimden yönetişime (devleti ve sivil toplumun kilit unsurlarını içeren daha geniş bir yapılanmaya) geçiş, neoliberalizmde belirgin bir özelliktir (Harvey, 2015: 85). Neoliberal kamu politikalarıyla iş dünyası ve şirketler devlet aktörleriyle doğrudan işbirliğine girer, düzenleyici çerçeveleri en çok kendi kendilerine avantaj sağlayacak şekilde çizerek, kamu politikalarını belirlemede ve kararname yazmada önemli bir rol elde ederler (Harvey, 2015: 84). İŞKUR neoliberal kamu politikalarıyla yönetişim ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılanmıştır. Bu durum İŞKUR eliyle yürütülen sosyal politikaların neoliberal çerçevesini somutlar.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB)'nin ilgili kuruluşu olarak İŞKUR, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur. Çalışmalarını "...işçi, işveren, esnaf-sanatkar, üniversite ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kurumları temsilcilerinden oluşan Genel Kurul, Yönetim Kurulu, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları marifetiyle ulusal ve yerel istihdam politikalarının geliştirilmesine yönelik çalışmalarını sürdürmektedir..." şeklinde yönetişim ilkesi çerçevesinde açıklamıştır (İŞKUR, 2019).

2 Kasım 2011 tarihli 665 sayılı Kanun Hükmünde kararname ile İŞKUR Kanunu'nda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler çerçevesinde ÇSGB Bölge Müdürlükleri kapatılmış, bölge müdürlüklerinin tüm hak ve yetkileri İŞKUR'a devredilmiştir. Kurumun görevleri arasına ÇSGB'nin mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak" eklenmiştir. ÇSGB Teftiş Kurulu ile İŞKUR Teftiş Kurulu, ÇSGB bünyesindeki İş Teftiş Kurulu çatısı altında birleştirilmiş, Kurum Yönetim Kurulu ve Genel Müdürünün görev ve yetkileri yeniden belirlenmiştir. Kurumun merkez ve taşra teşkilatı yeniden yapılandırılmış, bazı hizmet birimleri kurulmuş, bazılarının adları ve görevleri yeniden tanımlanmıştır. İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulunda Kalkınma Ajanslarının da temsil edilmesi olanağı sağlanmıştır (İŞKUR, 2019).

Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yetkilerinin önemli bir kısmının kamu-özel sektör işbirliğinde yürütülen İŞKUR'a devredilmesi ile devletin yeni sosyal politikasının çerçevesi çizilmiştir. İŞKUR programları özel sektör ihtiyaçlarının karşılanması doğrultusunda, "sivil toplum" hizmet alıcısı kamu kurumları ve sivil toplum- özel sektör işbirliği ile belirlenen işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda oluşturulmuştur. Bu programların finansmanı yeni sosyal politika kapsamında devlet yardımları ve işsizlik fonu bütçesinden karşılanmaktadır.

Bir Sonuç Olarak Toplum Yararına Çalışma Programı

Kamu yararına çalışma programları (ya da toplum yararına çalışma programları) gerek merkez kapitalist ülkelerde gerek gelişmekte olan ülkelerde istihdam olanaklarının sınırlı olduğu dönemlerde kamu istihdam ofislerinin geçici istihdam yaratmak için kullandığı önemli aktif işgücü piyasası politikası araçlarından biridir. Ama bu programlar yapısal dönüşüm süreci içerisinde bulunan çevre ül-



kelerde daha verimli yürür (Varçın, 2004: 50). Bu programlara geçiş sürecindeki ülkeler, sermaye birikimini hızlandırmak ve dönüşüm sonucu işsiz kalan işgücünün en azından bir kısmının istihdama dahil edilmesini sağlamak amacıyla başvurur.

Ülkeden ülkeye kamu yararına çalışma programlarının uygulanışı değişse de, genel olarak programlar kapsamında işçiler kamu istihdam ofisleri ya da özel istihdam ofisleri aracılığı ile kamuya ait yerlerde ya da kamu yararı olduğu düşünülen alanlarda en fazla dokuz aylığına, yani geçici olarak istihdam edilirler. Programların hedef kitlesi istihdamı zor olan, normalde iş bulmakta zorlanmaları sonucu daha ucuza çalıştırılmaya rıza göstermek durumunda kalan vasıfsız ya da yarı vasıflı işsizler, büyük oranda da aynı durumdaki kadınlardır.

Program kapsamında işçilerin işsizlik süresinin kısaltılması, işsizlik süresince yaşanabilecek vasıf erezyonunun engellenmesi ya da yeni vasıf kazanması, geçici gelir desteği sağlanması programın sosyal boyutu olarak sunulmaktadır. Ancak durum çok başka türüdür. Programa geçim şartları gereği katılmak zorunda kalan işçiler park, bahçe, refüj çalışmaları, alt yapı hizmetleri, kamu binalarının (örneğin okullar) bakım ve onarımı gibi daha çok mevsimlik, vasıfsız ve kol gücüyle yapılan işlerde çalıştırılırlar. Çalıştıkları sürede hem iş güvencesinden hem de kıdem tazminatı gibi en temel haklarından yoksun olduklarının zorunlu kabulü söz konusudur.

Kamu sektöründe istihdam edilenlerin önemli bir kısmının ücretlerinin toplumsal artı değerle sübvansede edildiği ve devleti bu durumun ciddi mali ve politik sıkıntılara ittiği görüşü akademik ve politik çevrelerce sıkça dile getirilir (Varçın, 2004: 50). Kamu yararına çalışma programları bu neoliberal yaklaşıma cevap veren, çözüm üreten nitelikteki programlardır. Kamu yararına programlar işçiye geçici iş ilişkisi sağlayarak, kamu sektöründe kamu kaynaklarının “verimsiz” kullanılmasına yol açan kadrolu iş ilişkisinin yerini duruma göre taşeron sistemine alternatif olabilecek şekilde doldurmaktadır.

Türkiye’de kamu yararına çalışma programları, “Toplum Yararına Çalışma Programı” olarak yasalaşmıştır ve programlar genel olarak yukarıda bahsettiğimiz kamu yararına çalışma programlarının mantığı ile işler. TYP’nin İŞKUR’un “iş piyasasını düzenlemek” için yürürlüğe koyduğu diğer programlardan¹² belirgin bir şekilde ayrıldığı niteliği “işsizlik ve yoksullukla etkili bir şekilde mücadele aracı olma” söyleminin içerisinden, istihdamında güçlük çekilen işçilere öncelik verilerek (Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği “istihdamında güçlük çekilen işsizler” olarak değerlendirir md.68/3), bu işçilerin giderek yerleşik hale gelen yeni emek rejimi içerisinde güvencesiz çalıştırılmasını yasalaştırmasıdır. Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği istihdamında daha fazla güçlük çekilen bu dezavantaj-

¹² İŞKUR tarafından uygulanmakta olan aktif işgücü programları: Mesleki Eğitim Kursları, Girişimcilik Eğitim Programları, İşbaşı Eğitim Programları, Toplum Yararına Programlar, Proje bazlı faaliyetlerdir. (İŞKUR, 2019)



lı grupları kadınlar gençler, uzun süreli işsizler, engelliler olarak tanımlamıştır. Oysa bu kategoride yer alan işçilerin yasal olarak daha fazla güvenceye ihtiyaç duyması ve sosyal açıdan korunması gerektiği açıktır.¹³

Toplum Yararına Çalışma Programı 31.12.2008'de Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği ile yasal çerçeveye kavuşmuştur. 2013 yılında bu yönetmelik yürürlükten kaldırılmış, yerine Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği düzenlenmiştir. Yönetmelik Toplum Yararına Program'ı: "İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını amaçlayan ve bunlara geçici gelir desteği sağlayan programlar" olarak tanımlamış; TYP'nin uygulanacağı alanları da şu şekilde saymıştır (md. 65): Çevre temizliği; kamusal alt yapının yenilenmesi; Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi; bakım, onarım ve temizlik işlerinin yapılması; restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması; ağaçlandırma; park düzenlemeleri; vadi ve dere ıslahı; erezyon engelleme çalışmaları. Bu sayılan işleri göz önüne aldığımızda, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, örneğin yol kenarlarında çevre düzenlemesi yapan kadınlı erkekli işçilerinin ya da kamu kurumlarında temizlik işleri yapan özellikle kadın işçilerin bir kısmının TYP kapsamında çalışıyor olduğu gerçeği daha görünür hale gelir.

TYP kapsamında işe alınan işçilerin md.66/2 ile en fazla 9 ay süre ile çalıştırılabileceği düzenlenmiştir. Md.66/3'de bu durum daha da pekiştirilerek: "Katılımcılar için yararlanma süresi, on iki ay 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 doğar" şeklinde devam eder. Bilindiği üzere, işçinin kıdem tazminatı hakkının doğabilmesi için işçinin kesintisiz bir yıl süre çalışmış olması gerekir. Burada en temel işçi alacaklarından biri olan kıdem tazminatının doğmaması için açık bir önlem olarak düzenleme yapıldığı görülür¹⁴. Aynı zamanda işçinin tekrar işe alınması için işverenin ve İŞKUR'un olumlu görüşü gerekir.

¹³ TYP 2003'deki yeni Kanun öncesi farklı şekillerde uygulanmıştır. Yapısal dönüşüm sürecinde özelleştirme kapsamında işini kaybedenler, 1994 tarihli Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardımı ve Sosyal Güvenliği Projesi'yle kapsamında TYP'de hedef kitle olarak belirlenmiştir. Ancak bu dönem KİT'lerde çalışırken işini kaybedenler, görece iyi geliri olmalarından kaynaklı bu programlara rağbet etmemişlerdir. Ayrıca 1999 depremleri sonrası İŞKUR deprem bölgesinde TYP programlarını devreye koyarak hem geçici istihdam yaratmayı amaçlamış hem de küçük işletmelerin yeniden canlanmasına katkıda bulunmuştur. Deprem bölgesi kapsamına giren Bolu'da 9, Düzce'de 23, Kocaeli'nde 38, Adapazarı'nda 42, ve Yalova'da 28 olmak üzere toplam 140 TYP programı gerçekleştirilmiştir. (Varçın, 2004: 122)

¹⁴ İşverenin en fazla uyguladığı muvazalardan biri; kıdem tazminatının önüne geçmek için işçiyi bir yılı doldurmadan işten çıkartıp, tekrar işe başlatması "girdi-çıkı" yapmasıdır. Bu düzenlemeyle bu hileli hale dahi gerek kalmamıştır.



TYP kapsamında işçilerin karşılaştığı önemli sorunlardan bir diğeri de “izin” hakkı ile ilgilidir. “TYP’ye devam zorunluluğu ve izin” başlığını taşıyan Md.71/1’de işçilerin Kurum ya da yükleniciden onay almak şartıyla on dört güne kadar ücretsiz izin kullanabileceği, Md.71/2’de “sağlık sorunları, evlenme, doğum ve birinci derece yakınların vefatı ve benzer durumlar da ücretsiz izin kapsamında” değerlendirileceği ve Md.72/4’de “on dört günlük izin süresinin aşılması halinde” işçinin işten çıkartılacağı düzenlenmiştir. TYP kapsamında işçi temel insani durumlarda dahi ücretinden ya da işinden olma zoruyla karşı karşıyadır.

Yılın 12 ayını kapsamayan bir sözleşme ve güvencesizliğin tüm sorunlarıyla birlikte, bu çalışma biçimi sendikal örgütlenmenin de önünde de büyük bir engeldir.

Toplum Yararına Program Genelgesi Ek-3 ile düzenlenen “Toplum Yararına Program Katılımcı Taahhütnamesi”nde, TYP’nin geçici gelir desteği sağlamak amacı vurgulanarak, programın kamu kurumunda geçici ve daimi surette işçi statüsü kazandırmayacağı ve İŞKUR’un TYP kapsamında işyeri ve işveren sayılmayacağı ortaya çıkabilecek uyumsuzlıklara karşı peşinen belirtilmiştir. Bununla birlikte, TYP kapsamında işçinin ücret karşılığı iş görme edimi yerine getirdiği ve yüklenici ile bir iş ilişkisi kurulduğu açıktır¹⁵. Bu açıklığa rağmen, Yönetmelikle belirtilen TYP çalışma usulü, işveren tarafı belirsiz hale getirmekte ve bu belirsizlik ancak yeknesak yargı kararları ile giderilebilmektedir¹⁶.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği’nde 2018 yılında yapılan değişiklikle yüksek öğretim öğrencilerine yönelik TYP uygulaması başlatılmıştır. Ek Madde-1/1 “...Yüksek Öğretim Kanunu kapsamındaki yüksek öğretim öğrencilerinin...çalışma hayatıyla tanışmalarını sağlamak ve bu kişilere çalışma disiplini kazandırmak amacıyla Haziran, Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında toplumsal faydanın yüksek olduğu alanlarda kamu kurum ve kuruluşlarıyla en fazla üç ay süreyle ... TYP uygulanabilir” diyerek programı tanıtır. Bu kapsamda öğrenci işçiler: doğanın korunması; kültürel mirasın restorasyonu, korunması, tanıtılması; kütüphanelerin bakımı ve düzeni; kamu kurumlarının kültürel ve sosyal hizmetlerinin desteklenmesi alanlarında TYP kapsamında geçici olarak çalıştırılabilecektir.

¹⁵ TYP çalışma şekli İş Kanunu’nda düzenlenen “geçici iş ilişkisi, belirli süreli iş sözleşmesi, kısmi süreli çalışma, uzaktan çalışma, asil işveren-alt işveren sözleşmesi” gibi esnek çalışma biçimlerinin genel mantığıyla kurulmuştur, ancak bu çalışma ilişkilerinin yasal unsurlarını taşımadığı için bu biçimlere de dahil edilemez.

¹⁶ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi’nin 2017/1321 sayılı kararında “...Anılan yönetmelik hükümleri yasal düzenlemeler ile birlikte irdelendiğinde, her ne kadar genelgeye ek katılımcı taahhütnamesinin birinci maddesinde “TYP herhangi bir kamu kurumunda geçici veya daimi surette işçi statüsünü kazandırmaz” yönünde ibare bulunsa da işsizlerin başvurusu sonrası noter kurasıyla veya listeye girmesi üzerine kamu kurum veya kuruluşları, sivil toplum kuruluşları veya özel sektör işyerlerinde çalıştıkları, iş için başvuruda bulunanın bu yönde bir taahhütte bulunmasının statüsünün işçi sayılmasını engellemeyeceği, programa katılanların yaptıkları iş ve yönetmeliğin 72. Maddesi değerlendirildiğinde, kişinin TYP uyarınca Belediye’ye ait işyerinde çalışmasıyla Belediye ile işçi arasında işçi işveren ilişkisinin kurulacağı, bu kişilerin de işçi sayısına dahil edilmesi gerektiği şüphesizdir...” demektedir.



Çalışma süresi haftada üç gün ve günlük sekiz saattir ve ücretler günlük asgari ücret üzerinden çalışılan gün sayısına göre belirlenir. Bu kapsamda çalışanların çalıştıkları süre boyunca mazeret gösterme koşuluyla yalnızca beş gün izin hakları vardır ve izinli sürelerde ödeme yapılmaz, sağlık raporları da bu süreye dahil edilmiştir.

Ekonomik zorluklar içinde okumaya çalışan öğrencilere sosyal yardım olarak karşılıksız burs verilmesi gerekirken, genel TYP tanıtımındaki anlayışla program kamuoyuna “öğrencilere müjde” şeklinde sunulmuştur. İŞKUR’un Sosyal Çalışma Programı olarak TYP’den ayrı bir başlıkla düzenlediği bu program, TYP standardının part-time çalışma ilişkilerine uyarlanmasıdır ve aynı güvencesizlik bu kez sosyal koruma ihtiyacı içindeki öğrencilere dayatılmaktadır.

Sonsöz

Çalışma programları, enformel sektörün yaygın olduğu bir emek piyasası ortamında gündeme gelen ve emek piyasasında var olan eşitsizlikleri daha da pekiştirme işlevine dönüşen bir mantık içerisinde işleyen programlardır. Neoliberal dönemle birlikte geleneksel sosyal politika anlayışının yerini, sermaye devlet ortaklığı ile yürütülen bu programlara bırakırken, haklar da yerini çoğu zaman bir lütuf olarak sunulan ağır sömürü ve yoksulluk ilişkilerine bırakmıştır. İŞKUR’da bu dönüşüme paralel olarak devlet sermaye birlikteliğinin düzenleme kurumuna dönüşmüştür.

İŞKUR bünyesinde yürütülen çalıştırma eksenli programlar, neoliberal birikimin çelişkilerini azaltmaya yönelik bir çözüm olmaktan çok işsizlerin yeni piyasa ihtiyaçlarına entegre edilmesine hizmet etmektedir. Toplum Yararına Çalışma Programı Türkiye’de neoliberal sosyal politikanın hem işçilerin çalışma koşullarında yapmış olduğu tahrifatın en çarpıcı örneği ve hem de neoliberal sosyal politika kılığında yeni çalıştırma biçiminin en ileri gitmiş halidir.

Programın adında geçen “toplum yararına” vurgusundan, yeni sosyal politika anlayışının söylemsel manipülasyona ihtiyaç duyduğu ve açık bir meşruiyet sorunu yaşadığı sonucu çıkarılabilir. Ancak bunun da ötesinde, bu söylem neoliberal dönemde işçi kazanımlarının talanının boyutu hakkında fikir vermektedir. Düşük ücretli, vasıf gerektirmeyen, kol emeğinin yoğun olduğu, güvencesiz ve tazminatsız en fazla dokuz aylık işlerde çalışmanın... dahi bir lütfü dönüştüğü; “toplum” açısından herhangi bir menfaatten bahsedilemeyecek koşullarda “toplum yararından” bahsedebilmek, sosyal kazanımlara dönük işçi sınıfı tepkisinin ne denli soğurulduğunun bir görüntüsüdür aynı zamanda.



Kaynakça

- Aydoğanoğlu, E. (2009) "2821 ve 2822 Sayılı Yasalar Nasıl Değişiyor?" <https://www.evrensel.net/haber/198904>. (27.04.2020)
- Bağımsız Sosyal Bilimciler. (2015) *AKP'li Yıllarda Emeğin Durumu*, İstanbul: Yordam Kitap.
- Boratav, K. (2014) *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*, Ankara: İmge Kitapevi Yayınları .
- Collins, H. (2013) *Marksizm ve Hukuk (çev.U.D. Tuna)*, Ankara: Dipnot Yayınları.
- Dertli, N. (2009) "Yedek Sanayi Ordusunun Yeniden Düzenlenme Aracı Olarak Aktif İstihdam Politikaları", *Alparslan Işıklı'ya Armağan*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 597-622.
- Birleşik Metal-İş Sendikası. Dokuz Başlıkta İşsizlik Sigortası Fonu Nasıl Talan Edildi, <https://www.birlesikmetal.org/index.php/tr/guncel/basin-aciklamasi/880>. (10.11.2019).
- Elektrik Mühendisleri Odası*. Özelleştirme Gerekçeleri, http://www.emo.org.tr/ekler/fc6aa246e88ab3e_ek.pdf?tipi=36&туру=X&sube=0. Erişim Tarihi: 26.03.2020.
- Erdöğdu, S. (2007) "Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Çalışma Örgütü", *Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 285-313.
- Harvey, D. (2015) *Neoliberalizmin Kısa Tarihi (çev.A.Onacak)*, İstanbul: Sel Yayıncılık.
- ILO (2020) "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", Uluslararası Çalışma Örgütü Türkiye Masası, <https://www.ilo.org/anکارa/areas-of-work/active-labourmarket-policies/lang--tr/index.htm>. Erişim Tarihi: 06.02.2020
- İŞKUR (2019) *Türkiye İş Kurumu 9. Genel Kurul Çalışma Raporu*, https://media.iskur.gov.tr/13592/9-genel_kurul_raporu.pdf. Erişim Tarihi: 27.10.2019
- İŞKUR (2020), https://statik.iskur.gov.tr/tr/proje_protokol/isgucu_uyum.htm. Erişim Tarihi: 24.03.2020
- Jessop, B. (2009) *Kapitalist Devletin Geleceği (çev.A.Özcan)*, Ankara: Epos Yayınları.
- Jessop, B. (2009) Bob Jessop ile Söyleşi, <http://caghankizil.blogspot.com/2009/10/bob-jessopla-soylesi.html>. 10.20.2009
- Kocaoğlu, M. (1987) *Sosyal Politika ve İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Koray, M. (1992) *Endüstri İlişkileri*, İzmir: Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları.
- Koray, M. (2007) "Sosyal Politika Nereye Doğru?" *Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 445-478.
- Koray, M. (2013) "Sosyal Devlet- Refah Devleti" *Sosyal Demokrasi Notları*, İstanbul: Kalkedon Yayınları, 183-208.
- Makal, A. (2013) *Türkiye Çalışma İlişkileri Tarihi, Sendikacılık Akademisi Ders Notları-2*, Ankara : Türk-İş, (89-110), <http://www.turkis.org.tr/dosya/7FUC1XaeWA6B.pdf>.
- Okay, S. N. Kırım Tazminatı Müessesesi ve Türkiye'deki Uygulaması. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/9706>. Erişim Tarihi: 08.04.2020.
- Özdemir, A. M. (2014) "İş Düzenleyen Hukuk: Bir İlişkinin Anatomisi", *Emeğin Kitabı*, İstanbul: SAV Sosyal Araştırmalar Vakfı, 127-160.
- Özçürlü, M. (2003) "Sosyal Politika'nın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu", *Mülkiye Dergisi*, 27, 239, 59-74.
- Savaşkan, O. (2009) "Neoliberalizm ve Yeni Sosyal Politika Ortamı: Türkiye'de Çalıştırma (Workfare) Programları ve Emek Piyasaları", *Türkiye'de Neoliberalizm Demokrasi ve Ulus Devlet*, İstanbul: Yordam Kitap, 205-223.
- Sayın , A. K. (2005) *İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türkiye İş Kurumu*, <https://arastirmax.com/en/publication/sosyal-siyaset-konferanslari-dergisi/49/1/istihdam-hizmetlerinin-yeniden-yapilandirilmasi-surecinde-turkiye-kurumu/arid/468272af-1f19-4454-abce-3e50ad93bc78>. (01.02.2020).



Talas, C. (1992) *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Ankara : Bilgi Yayınevi .

Varçın, R. (2004) *İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*, Ankara: Siyasal Kitapevi .

Yalman, G. (2007) "Sosyal Politika: Refah Devletinden Sosyal Risk Yönetimine", *Cahit Talas Anısına Güncel Sosyal Politika Tartışmaları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 653-671.

Yeldan, E. (2000) Küreselleşen Türkiye Ekonomisinde Bölüşüm ve Birikim İlişkileri <https://www.birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-136-agustos-2000/2328/kuresellesen-turkiye-ekonomisinde-bolusum-ve-birikim-iliskileri/2502>. (12.04.2020).

Yücesan- Özdemir, G. ve Özdemir, A. M. (2008) *Sermayenin Adaleti*, Ankara: Dipnot Yayınları.

