



T.C.  
BAŞBAKANLIK  
SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA  
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

# Yoksullukla Mücadelede İstihdamın Rolü

Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi

Hazırlayan  
Ferhat ODABAŞI

Tez Danışmanı  
Huriye SEVEN

Ankara  
Haziran 2009

Baskı Tarihi: 31 Ağustos 2010

## İçindekiler

Giriş .....	5
Özet .....	7
Abstract.....	9

### Birinci Bölüm

Yoksulluk İle İlgili Kavramlar.....	11
1.1. Yoksulluk.....	11
1.1.1. Yoksulluk Türleri .....	15
1.1.2. Yoksulluğun Nedenleri ve Sonuçları .....	17
1.1.3. Yoksulluk Göstergeleri.....	19
1.1.4. Yoksulluk Ölçümü .....	20
1.1.5. Türkiye’de Yoksulluk.....	21

### İkinci Bölüm

İstihdam ve İşsizlik .....	25
1.1. İstihdam ve İşsizlik .....	26
1.1.1. Genç ve Kadın İstihdamı.....	32
1.1.2. Geçici Tarım İşçileri .....	36

### Üçüncü Bölüm

İstihdam ve Yoksullukla Mücadele.....	39
1.1. Uluslararası Kuruluşlar ve İstihdam.....	39
1.1.1. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO).....	39
1.1.2. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) .....	41
1.1.3. Dünya Bankası .....	41
3.2. Ülkemizde İstihdamın Ulusal Politika Belgelerindeki Yeri.....	42
3.2.1. 9. Kalkınma Planı .....	42
3.2.2. 2009 Yılı Programı .....	43

3.3. İstihdam ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) .....	44
3.4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü .....	49

#### **Dördüncü Bölüm**

İstihdamın Yoksullukla Mücadeledeki Rolü ve SYDGM .....	51
1.1. Gelir Getirici Girişimcilik Destekleri.....	52
1.2. İstihdam Amaçlı Eğitim Destekleri .....	56
1.3. Geçici İstihdam Ve Toplum Yararına Çalışma .....	57
1.4. Proje Uygulama Sonuçlarına İlişkin Bilgiler .....	61
<b>Sonuç .....</b>	<b>64</b>
<b>Kaynakça.....</b>	<b>67</b>

## GİRİŞ

Bu çalışmanın odak noktası, konusu itibariyle yoksulluğun nedenleriyle iç içe geçmiş olan sonuçları, bu bağlamda istihdam ve işsizlik ile yoksulluk ilişkisi ile netice itibariyle bu kapsamdaki çözüm araçları olacaktır.

Yoksulluk, kişinin ihtiyaçlarını asgari veya görece yeterli düzeyde karşılayamamasını ifade etmekle birlikte, Türkiye Cumhuriyeti Devleti, ülkemizdeki yoksul ve yardıma muhtaç vatandaşlarımızın ihtiyaçlarını karşılamayı anayasamızda belirtilen "sosyal devlet" olmanın bir gereği olarak görev edinmiştir.

Bilindiği üzere yoksullukla mücadelede temel iki yaklaşım ve aşama mevcuttur. Bunlardan birincisi, sağlanacak sosyal yardımlar ile yoksul kimselerin asgari yaşam düzeylerini temin ederek, yoksulluğun bu kişiler üzerindeki yıkıcı etkilerini ortadan kaldırmaktır. Bu kapsamda sağlanacak sosyal yardımlar, beslenme, barınma, ısınma, giyinme vb. yaşamsal konulardaki ihtiyaçları asgari düzeyde de olsa karşılamalı ve yoksulluğun neden olabileceği hastalık, psikolojik sorunlar ve suça yönelme gibi tahrip edici sonuçları önlemelidir.

İkinci aşamada ise, yoksullukla mücadeleye yaklaşım doğrudan yoksulluğu hedef alarak, yoksul kişilerin üretken ve kendi ayakları üzerinde durabilir kılınmasına yönelik olarak düşünülmektedir. Yoksulluğun uzun vadede çözümü veya asgari düzeye indirilmesi; ancak üretken ve kendine yetebilir duruma geçme potansiyeline sahip yoksul nüfusa gerekli imkanların sağlanması ile mümkün olabilecektir. Bu imkanlar, eğitim ihtiyacının karşılanması ve eğitim açığının kapatılması, sermaye desteğinin sağlanması, çeşitli istihdam imkanlarının oluşturulması ve bu kapsamdaki hedef kitlenin istihdam piyasasında rekabet edebilirliklerinin artırılması olarak sıralanabilir.

Yoksulluğun ekonomik boyutunun önemi ve yoksullukla mücadelede kişileri üretken duruma geçirme noktasında iş sahibi yaparak kendi geçimlerini

sağlayabilmelerini temin etmenin yeri düşünülduğünde, burada elbette istihdam konusu ön plana çıkmaktadır.

Yapılan çalışma kapsamında, istihdam üç bileşen çerçevesinde değerlendirilmekte, bu bileşenler; kişileri girişimcilik yoluyla kendi işlerinin sahibi yaparak düzenli gelir elde eder konuma getirmek, istihdama yönelik eğitimler ile kalifiye ve nitelikli bir konuma geçip istihdam piyasasında yer bulabilmelerini sağlamak ve kısa süreli istihdamlarını sağlamak yoluyla kişilerin hem kısa süreli de olsa gelir elde etmesini sağlamak, hem çalışma hayatıyla ve sosyal güvence ile tanışmasına imkân oluşturmak, hem de istihdam piyasası ile yakınlaşmasını sağlayarak ileriye yönelik istihdam edilebilirliğine katkı vermek gibi unsurları içermektedir.

Bu çalışmada, özellikle yukarıda belirtilen ikinci aşamadaki yaklaşım çerçevesinde, istihdam konusu ele alınarak, istihdam, işsizlik ve yoksulluk konularında bilgi ve değerlendirmelere yer verilecek olup, özellikle yoksullukla mücadelede istihdamın yeri üzerinde durulacaktır.

Bu doğrultuda sırasıyla; yoksulluk kavramı ve yoksulluk ile ilişkili olarak yoksulluğun nedenleri ve sonuçları, yoksulluğun türleri, göstergeleri ve ölçümü gibi konularda bilgi verilerek çeşitli rakam ve oranlar ile ülkemizdeki yoksulluk durumunun resmi çıkarılmaya çalışılmış; müteakiben istihdam konusundaki iktisadi yaklaşımlara değinilmiş, istihdam ve işsizlik konusundaki güncel veriler ve bu verilerin içerdiği çeşitli bileşenler yansıtılmış ve ardından bu konudaki mevzuat hakkında bilgi verilerek, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün (SYDGM) faaliyetleri dahil olmak üzere, yoksulluk ve istihdam çerçevesindeki faaliyetlere değinilmiştir. Neticede bu kapsamda çeşitli öneriler sunulmuştur.

## ÖZET

Bu çalışmada, yoksulluğun tanımından yola çıkılarak yoksulluğun bileşenleri tanımlanmakta, neden sonuç ilişkileri incelenmekte, kişinin yoksulluk durumunun ölçülmesine ilişkin göstergelerden söz edilerek, bu çerçevede geliştirilebilecek istihdam odaklı yoksullukla mücadele stratejileri açıklanmaktadır.

Yoksulluğun kalıcı çözümü için istihdama yönelik tedbirlere öncelik verilmeli, bu kapsamda hem çalışabilir durumdaki kişilere beceri kazandırılmalı, hem istihdam piyasasıyla tanıştırılmalı ve yakınlaştırılmalı hem de girişimcilik teşvik edilmelidir. Bu kapsamda kişileri kendi işlerinin sahibi yapmak amacıyla sermaye desteği sağlanmalıdır. İstihdam konusunda ihtiyaç duyulan alanlarda verilecek eğitimlerle ilgili sektörlerde işe girmelerinin sağlanması ve kısa süreli istihdam çalışmalarıyla kişileri istihdama ısındırmak ve işgücüne kazandırmak mümkün olacaktır.

Böylece çalışabilir durumdaki kişiler düzenli gelir elde edilebilmeleri ile işsizlik dolayısıyla oluşan yoksulluğun olumsuz etkilerinden kurtulabileceklerdir. Bu durum kendileri, aileleri ve toplum açısından bir kazanım olacaktır.





## **ABSTRACT**

In this study, by defining the poverty, the components of poverty, the reason-cause relations, ways of determining poverty and finally the appropriate way of dealing this problem by employment based poverty alleviation methods is examined.

In order to alleviate poverty permanently, the methods including employment aspect should be given priority. This makes poor people more close to the labor market and also entrepreneurship should be encouraged. Employing people in related fields by suitable employability trainings and meeting them with the labor market by short term employment programs would be possible.

Through the study, it is argued that employment is crucial to provide poor people earn regular income and get out of poverty. This would be a valuable gain for themselves, for their family and for the society.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### YOKSULLUK İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

#### 1.1. Yoksulluk

Yoksulluk dünyanın tüm coğrafyalarında ve tarihin tüm zamanlarında görülmüş bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kelime anlamıyla yoksulluk, “az bir varlığa sahip olmak, muhtaç durumda bulunmak, ihtiyaç içinde olmak” durumlarını ifade etmektedir.

Aslında yoksulluğun standart bir tanımını yapmak kolay değildir. Bu tanımın yapılmasında temel güçlüğü ise yoksulluğu oluşturan çok sayıda bileşen, bu bileşenler arasındaki çeşitli ilişkiler ve yapılacak tanımlamanın bu konu hakkında çalışma yapan kişinin kişisel birikimiyle şekillenebilecek olmasıdır.

Yoksulluk her ne kadar, çok farklı parametrelerle tanımlansa da, yoksulluğa neden olan çeşitli nedenler ve yoksulluğun çok çeşitli olumsuz etkileri ortaya konulsa da, her şeyden önce ve özellikle “insanı” yoksulluk ile ilgili çalışmaların merkezine almak gerekmektedir. Çünkü yaşanan yoksulluk

durumunun, ülke ekonomisine, toplum hayatına, insanlar arası ilişkilere ve sosyal yapıya verdiği zararlarla birlikte asıl ve yıkıcı etkisi doğrudan yoksul kişinin kendisinde, yani psikolojisinde, hayata bakışında, duygu dünyasında, yaşama azim ve sevincinde olmaktadır. Bu yönüyle yoksulluk, işsizlik durumunun kişi üzerindeki etkileri ile paralellik göstermekte ve istihdam konusu yoksullukla mücadelede önemli bir yer edinmektedir.

Yoksulluk çalışmasının merkezine insanı aldığımızda, kişinin ihtiyaçları ve durumu, bu konuda belirleyici faktörler olmaktadır. Kişinin ihtiyaçlarını ve durumunu, karşılanması gereken sosyal ve ekonomik ihtiyaçlar ile kişinin bulunması gereken sosyal ve ekonomik durum/yer/düzyer olarak sınıflandırmak yanlış olmayacaktır. Diğer bir deyişle, yoksul kişi ekonomik olarak, yaşamakta ve geçinmekte zorluklar çekmekte, ihtiyaçlarını istenilen düzeyde (kimi zaman asgari düzeyde bile) karşılayamamakta, kendisinin ve ailesinin sosyal ihtiyaçlarına cevap verememekte ve sosyal açıdan kendisini ve ailesini toplumda arzu ettiği şekilde konumlandıramamaktadır.

Yoksulluğun farklı tanımlarını yapmak mümkündür. Yoksulluk, en temel şekliyle, kişinin yaşamını sürdürmesi için gerekli olan kaynaklardan, temel ihtiyaçlardan, yeterli maddi gelirden yoksun olması hali olarak tanımlanabilir.

Yoksulluk niteliği itibariyle çok farklı tanımlamalara sahiptir. Şenkal (2007: 395-396), yoksulluğu psikolojik ve sosyal yoksulluk olarak ikiye ayırmakta ve psikolojik yoksulluğu oluşturan iki ana yaklaşımı açıklamaktadır. Gelir/tüketim yaklaşımı, eğitim, sağlık, barınma ve gıda gibi zorunlu ihtiyaçların karşılanamamasını ifade etmekte olup; temel insan ihtiyaçları yaklaşımı ise gelir/tüketim yaklaşımından temel ihtiyaçların farklı bir şekilde belirlenmesi ve bu farklı ihtiyaçlara yönelik çeşitli seviyelerin tespit edilmesi yönleriyle ayrılmaktadır. Sosyal yoksulluk ise insan-yoksulluk yaklaşımı, sosyal dışlanma yaklaşımı ve katılım yaklaşımı olarak sınıflandırılmaktadır. İnsan-yoksulluk yaklaşımı bir anlamda kişinin yaşadığı hayatın kalitesini sorgulamakta, sağlıklı yaşam, özgürlük, refah, özgüven gibi kavramların varlığını

incelemekte ve bu noktada da daha sonra söz edilecek olan insanı yoksulluk kavramıyla da paralellik taşımaktadır. Sosyal Dışlanma yaklaşımının, ILO'ya bağlı Uluslararası Emek Enstitüsünün bir tanımı olduğu belirtilerek, kişinin içinde bulunduğu toplumun sosyal hayatına girebilmesine ve sosyal çevresiyle benzer koşullarda hayatını sürdürebilmesine yönelik imkânların eksikliği olarak açıklanmaktadır. Katılım yaklaşımı ise yoksulluk noktasında kişinin geliri kadar sosyal hayattaki yerine ve eğitim, sağlık gibi faydalandığı sosyal imkânlara da yer veren bir yaklaşımdır.

Yoksulluk belirtildiği gibi farklı kaynaklardan yoksunluk olarak açıklanabilmektedir. Bu kaynaklar kimi zaman maddi imkânlar olarak açıklanmakta, kimi zaman da söz konusu maddi kaynaklara diğer sosyal imkan ve etkileşimlere ulaşabilme olanakları da eşlik etmektedir. Maddi imkansızlıklar ile diğer sosyal yoksunluklar kimi zaman kesişmekte, maddi imkanların tesisi, çoğunlukla sosyal yetersizliklerin giderilmesini de mümkün kılmaktadır. Diğer yandan yoksulluk kavramını düşünürken dikkate alınması gereken çeşitli bireysel ve toplumsal durumlar da vardır.

Yoksulluk, Aktan ve Vural'ın (2002:41-42) belirttiği gibi asgari beslenme gereksinimi ile sağlık, eğitim, barınma gibi temel ihtiyaçların karşılanamaması neticesinde fiziki mahrumiyetin oluşması olarak tanımlanabilecek olup, istihdam imkânlarının yetersizliği durumunda da yaygınlaşabilecektir. Aynı zamanda yoksulluk değerlendirilirken, sosyal imkânlara uzaklık, engellilik veya hastalık gibi fiziksel sorunlar, katma değeri düşük işlerle meşguliyet nedeniyle zaman yetersizliği, eğitim yetersizliği ve doğal kaynakların yetersizliği gibi boyutlar da göz önünde bulundurulmalıdır.

Yoksulluğun genel geçer tanımlarının yanında zaman zaman bu tanımlara yukarıda söz edilen durumların da ilavesi kaçınılmaz görünmektedir. Aynı zamanda istihdam imkânlarından yoksun olmak veya işsiz durumda bulunmak özellikle üzerinde durulması gereken bir konudur.

Nitekim, Kalaycıoğlu (2007:2) yoksullukla ilgili olarak, "*yoksulluğun mutlak*

*olarak, yalnızca kalori gereksinimine göre ve sahip olunan gelir ile tanımlanması, sorunun diğer sosyal ve ahlaki boyutlarının göz ardı edilmesine yol açabilmektedir. Bu yüzden, niteliği ve tanımı nasıl olursa olsun kişinin kaliteli bir yaşam sürmesini sağlayabilecek araç ve olanaklardan yoksun olmak, yoksulluk tanımlarında dikkate alınması gereken bir başlangıç noktası olmalıdır”* ifadesini kullanmaktadır. Bu çerçevede yoksul bireyler için istihdam imkanlarının oluşturulmasını da söz edilen araç ve olanaklardan biri olarak veya bu araç ve olanaklara zemin hazırlayan ön şartlardan biri olarak değerlendirebilmek mümkündür.

Kalaycıoğlu'nun (2007:7-9) belirttiği üzere, Harvey ve Reed'e göre ise yoksullukla ilgili beş farklı yaklaşımdan söz edebilmek mümkündür. Bunlar; yoksulluğun ekonomik kaynaklar ile bu kaynakları kullanan nüfusun birbirini dengelememesinden kaynaklandığını savunan Malthus yaklaşımı, yoksulluğun kapitalist toplumdaki yapısal probleminden kaynaklandığını savunan Marksist yaklaşım, yoksulluğun kendine psikolojik bir kültür oluşturduğunu savunan yoksulluk kültürü yaklaşımı, yoksulluğun piyasa şartlarından kaynaklandığını ve beşeri sermayenin önemi ile yoksulları toplumla bütünleştirmenin önemini vurgulayan neo-liberal yaklaşım ve yoksulluğu eşit olmayan bir dağıtım sorunu olarak gören ve giderilmesi için doğru yeniden dağıtım mekanizmalarına ve hassas/dezavantajlı kesimlere yönelik çeşitli desteklere ağırlık verilmesi gerektiğini savunan sosyal demokrat yaklaşımdır.

Belirtilen tanımlar göz önünde bulundurulduğunda en yaygın yoksulluk yaklaşımların neo-liberal ve sosyal demokrat yaklaşım olduğu söylenebilir. Benimsenen yaklaşımlar aynı zamanda yoksullukla mücadele konusundaki sosyal politikaları da şekillendirmektedir.

Tarihsel açıdan bakıldığında, yoksullukla mücadele konusunda, ikinci dünya savaşı sonrası gelişen refah devleti uygulamaları ile küreselleşmenin etkisiyle 1980'li yıllardan bugüne gelen neo-liberal yaklaşım ayrımları ortaya çıkmaktadır. Refah devleti uygulamaları, yoksullukla mücadeleyi sosyal güvenlik ağları aracılığıyla gerçekleştirmekte iken, diğer yaklaşım yoksullukla mücadeleyi piyasa mekanizması içinde ve ekonomik büyüme ile bir-

likte değerlendirmektedir. Günüümüzde bu tür refah devleti uygulamalarının önemini yitirmesinde özellikle geniş kapsamlı sosyal güvenlik uygulamalarının devlet bütçesi üzerinde oluşturduğu ağır yük gelmektedir (Kalaycıoğlu, 2007:3).

Refah rejimlerini ise genel itibariyle dörde ayırmak mümkündür. Bunlar, kişisel sorumlulukları ön olana çıkaran, yoksulluğa çözümü piyasa sistemi içinde arayan ve hedefleme mekanizmalarını kullanan liberal refah rejimi, sosyal yardımı sosyal yardım şemaları ile sistematize eden muhafazakar refah rejimi, yoksul kişilere hak kapsamlı yapılan gelir desteklerini içeren sosyal demokrat refah rejimi ve sosyal yardımların ihtiyaç duyan kesimlere yönelik olarak seçici bir biçimde sağlanmasını kapsayan Akdeniz refah rejimidir. 1990'lardan bu yana, işsizlik, düşük büyüme ve refah devleti uygulamalarının yüksek maliyeti gibi nedenlerle, çok kapsamlı ve yüksek miktardaki refah uygulamalarının yararlanıcılarda bağımlılık oluşturabileceği değerlendirilerek, çok sayıda ülkede sosyal yardımlar şartlara bağlı hale getirilmiştir (Coşkun ve Güneş, 2008: 141-144).

Yoksulluk olgusu ile ilgili çalışmalar uzun bir geçmişe sahip olmakla birlikte, bu çalışmalar temelde yoksulluğun türleri, nedenleri, sonuçları, göstergeleri ve çözüm önerileri üzerinde yoğunlaşmaktadır.

### **1.1.1 Yoksulluk Türleri**

Yoksulluğun sınıflandırmasını birkaç başlık altında toplayabilmek mümkündür. Aktan ve Vural'ın (2002:43-50) bu kapsamda gruplama yaptığı başlıklardan dördü aşağıda belirtilmektedir.

- **Mutlak - Görel Yoksulluk:** Mutlak yoksulluk, kişinin asgari seviyede sadece biyolojik olarak hayatını devam ettirebilmesine yetecek gelir düzeyinin dahi altında bulunması halidir. Görel yoksulluk ise isminden de anlaşılacağı üzere bir tür karşılaştırmalı yoksulluktur. Kişinin içinde yaşadığı toplumla karşılaştırıldığında görece asgari yaşam koşullarının altında bulunması hali olarak nitelendirilebilir. Bu yönüyle görel yoksulluk kavramı gelir dağılımı ile de ilişkilidir.

- **Objektif – Subjektif Yoksulluk:** Objektif yoksulluk yaklaşımında genel ve kişiye özel olmayan, normatif ölçütlerle yoksulluk belirlenirken, subjektif yaklaşımda ise kişinin tercihlerine ve kişiye özel durumlara göre yoksulluk durumunun değerlendirilmesi de değişkenlik gösterebilmektedir. Tahmin edilebileceği gibi bu yönüyle subjektif yaklaşım çerçevesindeki yoksulluk değerlendirmeleri çeşitli sorunları ve zorlukları içinde barındırır.
- **Gelir Yoksulluğu – İnsani Yoksulluk:** Gelir yoksulluğu söz konusu olduğunda kişi veya hanenin asgari yaşam standartlarında hayatını sürdürebilmesi için gerekli gelir miktarını ifade eden bir yoksulluk sınırı belirlenmekte ve değerlendirmeler bu sınırın altında ve üstünde yer alan gelir düzeylerine göre yapılmaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 1997 tarihinde geliştirilen insani yoksulluk kavramı ise yapabilirlik kavramına dayanmakta ve yoksulluğu salt gelir yetersizliği olarak görmeyip aynı zamanda insanca yaşam için gerekli görülen eğitim, sağlık, iş gibi imkanlarından da yoksunluğu ifade etmektedir.
- **Kırsal – Kentsel Yoksulluk:** Bilindiği gibi bu ayırım yoksulluğun yaşandığı coğrafi alana göre geliştirilen bir nitelendirme değildir. Kırsal yoksulluk daha çok tarımla uğraşan veya küçük çaplı işletmelerde çalışan ve kendini ifade etme konusunda sorunları olan kesim ile ilgili bir kavramken; kentsel yoksulluk kimi zaman kırsal yoksulluktan da beslenen ve yetersiz gelir/tüketim/egitim gibi şekillerde kendini göstermektedir.

Doğrusu, yoksullukla mücadelede yukarıda belirtilen yoksulluk çeşitlerinin tamamının dikkate alınması ve tamamının üzerine gidilerek, tümüne yönelik bütünsel politikaların geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede, mutlak yoksulluk ortadan kaldırılmalı, göreceli yoksulluk minimum düzeye düşürülmeli, gelir yoksulluğunu gidermeye yönelik olarak gelir sağlayıcı tedbirler alınırken aynı zamanda insanca yaşama olanak sağlayacak şartlar tesis edilmeli, tüm bu destekler hem kırsal hem de kentsel



alanlardaki yoksullara yönelik olarak (ancak farklı yöntemlerle) hayata geçirilmeli ve elbette bahse konu yoksullukla mücadele stratejilerinin belirlenmesinde objektif yaklaşım tercih edilmelidir.

İşte bu noktada, yoksullukla mücadele kapsamında istihdam konusunun ve uygulanan istihdam politikalarının önemi ortaya çıkmaktadır. Sağlanacak sosyal yardımlar ile yoksul kişiler ya da hane halkları öncelikle biyolojik yaşamlarını sürdürmeye yeterli asgari imkanlara kavuşabilecek, ardından mümkün olanların istihdam edilmeleri neticesinde elde edilecek gelir ile görelî yoksulluk potasından da çıkmaları mümkün olabilecektir. Özellikle ülkemizde sürekli azalmakta olan tarım nüfusu ve bu nüfus içindeki gizli işsizler ile ücretsiz aile işçileri, kırsal alanlardan kentlere olan sürekli göç ve bu durumun neticesinde kentlerde de istihdam imkanı olmayan geniş kitlelerin oluşması ve diğer yandan işsiz konumdaki yoksul insanların çoğunlukla kalifiye olmayan kişilerden oluşması dikkate alındığında oluşturulacak istihdam olanaklarının kırsal ve kentsel yoksulluğu engellemekteki önemi ortaya çıkmaktadır.

Diğer yandan, istihdama sadece gelir getirici bir faaliyet olarak bakılmayıp, “kişinin bir uğraşı, hayata tutunma vesilesi, kendini ifade etme yöntemi, sosyal güvenlik şemsiyesi altında bugününü ve yarınını garanti altına alma yolu, toplum içinde bir sosyal yer edinme aracı” olarak da istihdam ele alındığında, yoksul bireyi istihdam etmenin sadece gelir yoksulluğuna değil aynı zamanda insani yoksulluğu da çözüm oluşturduğu anlaşılabilir.

### **1.1.2 Yoksulluğun Nedenleri ve Sonuçları**

Günümüzde yoksulluğun nedenleri ve sonuçları iç içe geçmiş ve oldukça karmaşık bir hal almıştır. Yoksulluğun nedenleri ve sonuçları mikro ve makro düzeyde sınıflandırılabilir.

Yoksulluğun mikro düzeyde temel nedenleri incelendiğinde,

- Eğitim yetersizliği,

- Ekonomik yetersizlik,
  - Sosyal imkanlardan yoksun olma,
  - Yaşlılık,
  - Engellilik,
  - Beceri yetersizliği,
  - Hayatta yalnız kalma (eş ölümü, terk edilme vb.)
  - Eski hükümlü olmak,
- vb. durumlar ile karşılaşmaktadır.

Makro nedenlere bakıldığında,

- Dengesiz ve bozuk bir ekonomik yapı,
  - İşsizlik,
  - Dengesiz gelir dağılımı,
  - İstihdam piyasasıyla yeterince ilişkilendirilmeyen eğitim modeli,
  - Siyasal ve ekonomik istikrarsızlık,
  - Yoksul kesimleri gözetmeyen ekonomi politikaları,
  - Afetler ve kuraklık gibi olaylar,
  - Savaş durumu,
  - Üretken olmayan nüfus yapısı,
  - Yolsuzluklar,
  - Yeraltı ve yerüstü kaynakların yetersizliği veya yeterli olan kaynakların iyi değerlendirilemeyişi,
- gibi hususlar düşünülebilir.

Yoksulluğun mikro sonuçları;

- Kişinin insani gereksinimlerini karşılayamaması ve hayatını sürdürmekte dahi zorlanması,
- Temel gereksinimlerin karşılanamaması veya sadece asgari düzeyde karşılanabilmesi nedeniyle eğitim ve sağlık imkanlarından ve sosyal olanaklardan yeterince faydalanamama,
- Suça yönelme,

- Psikolojik rahatsızlıklar,
  - Aile içi sorunlar, şiddet ya da boşanmalar,
  - Üretkenlikten uzaklaşma,
  - Karakter erozyonu,
- şeklindedir.

Yoksulluğun makro sonuçları ise;

- Toplum içinde yoksul bir kesimin oluşması,
- Yoksul kesimin sosyal dışlanmaya maruz kalması,
- Ekonominin büyüme potansiyelinin düşmesi,
- Suç oranlarında artış,
- Eğitim oranının düşmesi,
- Çocuk işçiliğinde artış,
- Aile kaynaklı olarak sosyal yapının bozulması,
- Toplum vicdanının yara almasıdır.

Söz edilen mikro ve makro nedenlerden bir bölümü yoksulluğun aynı zamanda da sonuçları olarak ortaya çıkmaktadır. Neden ve sonuçların iç içe geçmesi de bundan kaynaklanmaktadır.

Bahsedilen bu neden ve sonuçlar çözüm odaklı bir bakış açısıyla incelendiğinde görülecektir ki, sonuç niteliğindeki bir hususa yönelik olarak alınacak tedbirler aynı zamanda bu sonucu ortaya çıkaran yoksulluk nedenini de ortadan kaldırmaya etki edecektir.

### **1.1.3 Yoksulluk Göstergeleri**

Yoksulluk konusu üzerinde fikir yürütebilmek, yoksulluğu ölçebilmek, bu ölçüm araçlarıyla yoksul kimseleri ayırt edebilmek ve dolayısıyla çözüm üretebilmek için öncelikle yoksulluğu yakından tanımak, diğer bir deyişle yoksulluğa işaret eden çeşitli göstergeleri belirleyebilmek ve tanımlayabilmek gerekmektedir.

Yoksulluğa ilişkin çeşitli göstergeler;

- Elde edilen gelir,
  - Besin/kalori tüketimi,
  - Tüketim düzeyi,
  - Yaşam süresi,
  - Çocuk ölümlerinin oranı,
  - İçilebilir suya erişim,
  - Okuryazarlık ve okullaşma oranları,
  - Araç sahipliği,
  - Temel sağlık/eğitim imkânlarından yararlanma,
  - Düzenli işe sahip olmak,
  - Arazi varlığı,
  - Oturulan konutun durumu,
  - Aile nüfusu,
- olarak sıralanabilir.

Yukarıda belirtilen göstergeler, özellikle yoksulluğun ölçümünde ve yoksullukla mücadele politikalarının uygulanmasında hedef kitle tespitinin doğru yapılabilmesinde önemli yer tutmaktadır.

Hali hazırda SYDGM tarafından, proje desteklerinin bir kısmında ve şartlı nakit transferi uygulamasında kullanılmakta olan puanlama formülünde, değinilen göstergelerden bir kısmı yoksulluğun ölçümünde kullanılmakta ve böylelikle başvuru sahiplerinin durumu, karar verici konumundaki Vakıf mütevelli heyetlerine referans olacak şekilde objektif bir çerçevede belirlenmeye çalışılmaktadır. Diğer yandan, SYDGM tarafından yürütülmekte olan “Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi” ile daha hassas ve güncelleme imkanı veren bir puanlama formülünün, tüm sosyal yardım program ve projelerini kapsayacak şekilde geliştirilmesi için çalışmalar yürütülmektedir.

#### **1.1.4 Yoksulluk Ölçümü**

Yoksulluğun ölçümü, daha önce değinilen yoksulluk göstergelerinin de kullanımıyla, yoksulluğun sınırlarını belirleyerek kimlerin yoksul olup olmadığına karar verilmesi sürecini kapsamaktadır. Bu noktada önemli olan yoksulluğu objektif olarak ölçebilecek mekanizmaları kullanabilmektir.

Yoksulluğun ölçülmesinde sıklıkla gelir ve tüketimi ölçen yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemlerde hane halklarının gelirleri veya tüketimleri yoksulluk için belirlenen düzeylerin altında kalır ise söz konusu hane halkları yoksul olarak nitelendirilmektedir. Bu düzeyler hane halkının temel gereksinimlerini karşılamaya yetecek bir gelir/harcama düzeyi olarak tanımlanabilir. Bu düzey yoksulluk sınırı olarak nitelendirilmektedir. (Erdoğan G., 2002:363).

En yaygın olarak kullanılan yoksulluk sınırı tanımlamaları mutlak ve göreceli yoksulluk tanımları ile insani yoksulluk yaklaşımıdır. Daha önce açıklanan mutlak, göreceli ve insani yoksulluk kavramlarından yola çıkılarak yapılan hesaplamalar ile kişinin mutlak anlamda yaşamını sürdürmekte bir zorlukla mı karşı karşıya olduğu, yoksa içinde yaşadığı topluma nispeten ihtiyaç içinde mi bulunduğu ve insani yaşam koşulları ve sosyal imkânlarla erişim bakımından herhangi bir yoksulluk yaşayıp yaşamadığı hakkında bilgi sahibi olmak mümkün olabilecektir.

Nitekim çoğu zaman söz konusu ölçüm tanımlamalarından yalnızca birinin kullanımı yetersiz kalmakta, yoksulluk gibi çok bileşenli bir olguyu tam anlamıyla ölçmemekte ve bu durum karma bir yaklaşımın kullanımını zorunlu kılmaktadır. Yoksulluk, gelir ve dolayısıyla tüketim ile yakından ilişkili olduğundan sadece insani yoksulluk yetersiz kalmakta; ancak özellikle Türkiye gibi kayıt dışı ekonominin geniş yer tuttuğu gelişmekte olan ülkelerde de gelir tam olarak ölçülemediği için tek başına gelir yaklaşımı da fazla bir anlam ifade etmemektedir. Geliri işaret eden önemli bir gösterge ise hanehalkının tüketim düzeyi ve yaşam koşullarıdır. Söz edilen nedenlerle yoksulluğun sağlıklı ve objektif bir ölçümü; ancak tüm bu hususları içeren bir bütüncül yaklaşımla mümkün olabilecektir.

### **1.1.5 Türkiye’de Yoksulluk**

Yoksulluk konusunda Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) önemli istatistikleri düzenli olarak yayınlamaktadır. Ülkemizdeki yoksulluk resminin daha net

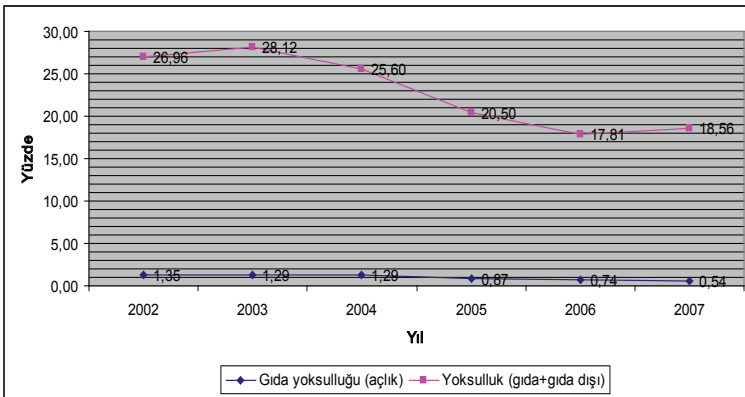
görülebilmesi ve çalışmanın konusu itibariyle öncelikle istihdam olmak üzere eğitim, hane halkı büyüklüğü gibi bileşenlerle ilişkisinin anlaşılabilmesi için konuyla ilgili olarak TÜİK'ten edinilen önemli bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

- Açıklanan verilere göre ülkemizde gıda yoksulluğu 2007 yılı verilerine göre % 0,54; gıda ve gıda dışı yoksulluğun toplamı % 18,56; günde 1 \$'ın altında bir tutarda yaşayanların oranı % 0 (bu durumda hiç kimsenin bulunmadığı ya da yüzdesel oranlara yansımayacak kadar az kişinin bulunduğunu ifade etmektedir); günde 2,15 \$'ın altında bir tutarda yaşayanların oranı % 0,63; günde 4,3 \$'ın altında bir tutarda yaşayanların oranı % 9,53'tür. Nüfusun % 14,43'ü ise harcamaları bakımından görece yoksulluk (kişi başına tüketim harcamalarında medyan değerinin %50'si temel alınarak hesaplanmaktadır) içinde bulunmaktadır.

Gıda yoksulluğunu incelediğimizde, 2002 yılından itibaren 2007 yılına kadar sırasıyla % 1,35; % 1,29; % 1,29; % 0,87; % 0,74 ve % 0,54 gerçekleştiği görülecektir.

Gıda ve gıda dışı yoksulluğu inceleyecek olursak 2002 yılından itibaren sırasıyla % 26,96; % 28,12; % 25,60; % 20,5; % 17,81 ve % 18,56 gerçekleştiği görülecektir.

Grafiksel olarak göstermek gerekirse:



- Hane halkı büyüklüğüne göre yoksulluk sınırları incelendiğinde; 1 kişinin aylık sınırının 118.-TL, yoksulluk sınırının ise 314.-TL olduğu, ortalama 5 kişiden oluşan bir hane halkı için aylık sınırının 302.-TL, yoksulluk sınırının ise 805.-TL olduğu anlaşılmaktadır. Aylık sınırı TÜİK tarafından sadece gıda harcamalarına göre, yoksulluk sınırı ise gıda ve gıda dışı harcamalara göre belirlenmektedir.
- Bir diğer önemli bilgi ise eğitim düzeyinin artışıyla birlikte yoksulluk oranının düşmesidir. En yüksek yoksulluk oranı % 33,42 ile okuma yazması olmayanlar arasında iken; yüksek öğrenim mezunları arasında yoksulluk oranı % 0,73'tür.
- İstihdam açısından bakıldığında, 2007 yılı itibarıyla 15 ve daha üst yaşlar için; ücretli çalışanlar arasında yoksulluk oranı % 6,15; yevmiyeli çalışanlarda % 27,05; işverenler arasında % 3,30; kendi hesabına çalışanlar arasında % 23,04; ücretsiz aile işçileri arasında % 27,61 ve işsizler arasında % 26,56'dır. Kırsal ve kentsel ayrımına gidildiğinde hem kırsal hem kentsel alanda en yüksek yoksulluk oranının işsizler arasında olduğu görülmektedir. Bu oranlar kırsal alanda % 47,74; kentsel alanda ise % 20,50 olarak gerçekleşmektedir.

Bu oranlardan da, istihdam ile yoksulluk arasındaki sıkı bir ilişki ortaya çıkmaktadır.

- İstihdam edilenler arasında, hizmet sektöründe çalışanlar arasında yoksulluk oranı % 7,83; sanayide çalışanlar arasında % 10,13 ve tarımda çalışanlar arasında % 30,22'dir.

Anlaşılabileceği gibi istihdam içinde olanlar arasında da özellikle tarım sektöründe çalışanlar olmak üzere yoksulluk riski söz konusudur (TÜİK, 2002-2008 yoksulluk dönemi verileri).





## İKİNCİ BÖLÜM

### İSTİHDAM VE İŞSİZLİK

İstihdam kelime anlamıyla “çalıştırma, iş sahibi yapma” durumlarını ifade etmektedir. İktisadi olarak ise, çalışan açısından emeğini gelir elde etmek için kullanması ya da işveren açısından ürün elde edebilmek amacıyla ücreti karşılığında iş gücünün değerlendirilmesidir.

İstihdam olgusu, beşeri sermaye ve eğitim ile yakından ilişkilidir. Beşeri sermaye kavramı, Çakmak ve Gümüş tarafından, bireylerin gelire dönüşen çeşitli ekonomik faaliyetlerinde yer alan bilgi ve beceri gibi nitelikler olarak tanımlanmakta, kişiye yapılan yatırımlarla bu sermayenin arttığına dikkat çekilmektedir (2005:60). Kuşkusuz bu yatırım eğitim anlamına gelmektedir. Beşeri sermayenin tanımını biraz daha genişleterek “kişinin sahip olduğu ve olabileceği nitelikler” olarak açıklar ve bu sermayeyi işlenmeyi bekleyen bir cevher olarak düşünürsek; bu durumda, eğitim sayesinde bireyler bu potansiyellerini gerçekleştirmiş, kendilerine yatırım yapmış ve böylece yatırımın neticesini de beşeri sermayede artış çıktısı şeklinde ortaya çıkarmış olacaklardır. Beşeri sermaye artışının istihdama ve işgücüne katılım oranlarına da olumlu etkilerinin olması kaçınılmazdır.

## 2.1. İstihdam ve İşsizlik Türleri

İstihdam ile ilgili iktisadi yaklaşımlar temelde ikiye ayrılabilir. Bunlar klasik ve keynesyen yaklaşımlardır. Klasik yaklaşımda genel denge tam istihdam düzeyinde sağlanmakta olup, bu durum mahreçler kanunundaki her mal arzı kendi talebini oluşturur ilkesiyle ilişkilendirilmektedir. Yani üreticiler talep problemi yaşamadığı için istediği düzeyde üretim yapabilecek, böylelikle tam istihdam sağlanacak, diğer bir deyişle istihdam piyasasında yeterince iş imkânı bulunacaktır. Bunu sağlayan ise piyasanın kendi içindeki sistemidir. Ancak klasiklerin bu yaklaşımları Keynes'in eleştirilerine hedef olduğu gibi, klasik varsayımların gerçek hayatla da fazla örtüşmediği anlaşılmaktadır. Bu durumun bazı nedenleri, klasiklerin tasarruf ve likiditeye ilişkin varsayımları, tam istihdam varsayımları ve tam rekabet koşulları ön kabulüdür. Klasiklerin tasarruf modelleri pratik ile uyum göstermemekte, ekonomilerdeki denge tam istihdamda değil eksik istihdamda gerçekleşmekte ve tam rekabete ilişkin koşullar tümüyle hayata geçememektedir. Keynesyen yaklaşım ise genel teorisinde ekonominin dengesini eksik istihdamda bulduğunu belirtmektedir. İşsizlik, çalışmak istenmesine ve bu amaçla iş aranmasına rağmen iş bulunamamasına denmektedir. İşsizlik oranı, işsizlerin tüm işgücüne bölünmesinin yüzdesel olarak ifade edilmesidir. Bazı önemli işsizlik türleri; açık/gizli işsizlik, iradi/gayri iradi işsizlik, friksiyonel işsizlik, yapısal işsizlik, doğal işsizlik, konjonktürel işsizlik ve mevsimsel işsizliktir. Açık işsizlik genel olarak bilindiği üzere iş aranmasına rağmen iş bulunamaması durumudur. Çalışıyor görünmekle birlikte, üretim anlamında bir katma değer oluşturamayanlara gizli işsiz denir. Gizli işsizlik daha çok tarım sektörü gibi gerçek ihtiyaçtan daha fazla işgücünün çalıştığı alanlarda görülmektedir. İradi işsizlik, iş imkânı olmasına rağmen çeşitli nedenlerle (ücret, çalışma şartları vb.) çalışmamak anlamına gelmektedir. Gayri iradi işsizlik ise tam tersine mevcut çalışma koşullarında çalışmaya istekli kişilerin işsiz olmasını ifade etmektedir. Friksiyonel işsizliğin diğer bir adı geçici işsizliktir. Friksiyonel işsizleri daha çok geçiş aşamasındaki işsizler oluşturur. Bu kişilere örnek, iş değiştirme arifesinde olanlar, iş gücüne yeni katılan kimi işsizler olabilir. Yapısal işsizlik ise ekonomi ile ilgili değişim ve gelişimler

neticesinde ortaya çıkan işsizliktir. Bu duruma örnek olarak, üretim aşamalarında kullanılan teknolojilerdeki değişim, tüketicilerin değişen tercihleri nedeniyle bazı sektörlerin küçülmesi ve asgari ücret politikalarının neden olduğu işsizlik verilebilir. Friksiyonel ve yapısal işsizlik oranlarının toplamına doğal işsizlik denmektedir. Konjonktürel işsizlik ise ekonomideki genişleme ve daralmalara, dolayısıyla işgücüne olan talebin artıp azalmasına bağlı olarak ortaya çıkan işsizlik türüdür. Örneğin ekonomik büyümenin yaşandığı dönemlerde milli gelirle birlikte üretim ve istihdam da artmakta ve konjonktürel işsizlik azalmaktadır. Mevsimsel işsizlik ise, isminden de anlaşılacağı gibi yılın bazı dönemlerinde bazı sektörlerin pasif duruma geçmesiyle bu sektörlerde çalışanların işsiz kalmasıdır. Bu tür işsizliğin görüldüğü başlıca istihdam alanları, kışın hasatın olmadığı tarım sektörü ve daha çok yazın inşaatın yapıldığı inşaat sektörüdür.(Öçal, Öztürk, Karakuş, Benkoğulları, Od-yakmaz, Kaymak, Aleskerli, Kaya, Öztaş-Kuru: 2004, 251-261).

İstihdam ve işsizlik ile yakından ilgili iki iktisadi kavram, büyüme ve enflasyon kavramlarıdır. Büyüme ülkede ekonomik bakımdan değer taşıyan ürünlerde ortaya çıkan yükselme olarak değerlendirilebilir. Ekonomik büyüme yaygın olarak toplam milli gelir ve dolayısıyla kişi başına milli gelir hesabıyla ölçülmektedir. Enflasyon ise mal ve hizmet fiyatlarındaki yükselişi ifade etmektedir. Sağlıklı ve istikrarlı bir ekonomi için düşük enflasyon oranları bir ön şarttır. Büyüme ve enflasyon kavramları ile işsizlik arasındaki ilişkiye değinilecek olursa; bir ekonominin büyümesi o ekonomi içindeki istihdam fırsatlarını artıracığından işsizliğin düşmesini sağlamaktadır. İşsizlik ile enflasyon arasında ise kısa vadede bir karşılıklılık söz konusudur. Yani kısa vadede düşük işsizlik yüksek enflasyona veya düşük enflasyon yüksek işsizliğe neden olabilmektedir. Dornbusch ve Fischer (1998:477) bu durumun nedenlerinden ikisini fiyatlarla işgücü maliyetleri arasındaki ilişki nedeniyle artan işgücü maliyetlerinin fiyatları yukarıya itmesi ve esnek olmayan bir işgücü piyasasının ücret ve fiyat enflasyonu oluşturması olarak sıralamaktadır. Firmaların girdilerinden kaynaklanan bu yükselişi enflasyonun arz yönlü kaynağı, satın alma gücünde meydana gelen artış boyutunu da talep yönlü kaynağı olarak değerlendirebilmek mümkündür.

Ekonomik büyüme konusunda ise bir ikilemden bahsetmeden geçilmemelidir. O da büyümenin yoksulluğu azaltabileceği ve yoksulların gelirlerini arttırabileceği gibi; aynı zamanda ekonomideki eşitsizlikleri de arttırabilecek olmasıdır. Bu nedenle kimi zaman ekonomik büyümenin kısa dönemde gelir dağılımını daha da bozabileceği eleştirileri yapılmaktadır. Nitekim ekonomik büyüme ile zenginlerin gelirlerinin yoksullarınkinden daha fazla artması gerçekten de bu sonucu ortaya çıkarmaktadır. Böyle bir durumda yoksullukta bir azalma yaşanabilecek iken, aynı zamanda gelir dağılımı bu durumdan kötü etkilenmekte ve sosyal adalet açısından iyi bir görüntü oluşmamaktadır. Bu bakımdan büyüme ile yoksulluk konusunu birlikte değerlendirirken, büyümenin daha çok yoksulların gelirlerinde artışa sebep olmasının ve böylelikle gelir dağılımının düzelmesinin arzu edildiğini belirtmekte fayda vardır. Bu durumu yoksul yanlısı büyüme olarak ifade etmek de mümkündür.

Daha önce de belirtildiği gibi çalışanlar arasında da yoksulluk yaşanmakta olup, bu durum aynı zamanda kayıt dışı ekonomiye yönelmeyi de beraberinde getirmektedir. Yoksulluğun ve gizli işsizliğin en yüksek olduğu sektör tarım sektörüdür. Altuğ'un (1999: 454-456) belirttiği gibi kayıt dışı çalışmaya yönelmenin en yaygın olduğu sektör de tarım sektörü olup, kayıt dışı çalışmanın yoğun olduğu bazı alanlar ise;

- Bazı memurların bekçilik, şoförlük, işletmecilik gibi alanlarda kayıtsız çalışmaları,
- Öğretmenlerin özel ders vermeleri,
- İnşaat sektörü,
- Sanatçılar,
- Korumalar,
- Rehberler,
- Şoför muavinleri,
- Bekçiler,
- Komisyoncular (Sebze, meyve, otomobil, emlak vb.),
- Çıracak ve kalfalar (terzi, berber, tamirci vb.),
- Bazı atölye çalışanları,

- Otomobil yıkayıcıları,
- Pazarlamacılar

olarak sıralanabilir. İşletmelerin boyutu ve kapasitesi küçüldükçe kayıt dışı işçi çalıştırma oranı artmaktadır.

TÜİK verilerine göre, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışanların oranı, 2008 yılı sonu itibarıyla % 43,2 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde, geçen yılın aynı dönemine göre tarım sektöründe sosyal güvenlikten yoksun çalışanların oranı % 85,2; tarım dışı sektörlerde % 29,4 olarak belirlenmiştir.

İstihdam ve işsizlik konuları hem bireyler hem de toplum açısından çok önemlidir. Bireylerin gelir elde etmesi ve kendi kendine yetebilmesi için istihdam piyasası içindeki yerini alması ne kadar önemliyse; bir ülke içinde kalkınabilmesi ve ilerleyebilmesi için sağlıklı bir istihdam yapısı o kadar önemlidir. Aynı şekilde bir kişi için işsiz kalmak, düzenli gelir elde edememek veya hiçbir gelir sağlayamamak; başkalarına muhtaç olmaya ve yoksulluk içine düşmeye, öz güven kaybına, sosyal statü kaybına, sosyal çevre daralmasına, karamsarlığa ve ümitsizliğe sebep olabileceği gibi bir toplum veya ülke açısından da işsiz nüfusun artması, toplumsal huzursuzluklarla, ekonomik yavaşlamayla ve insan kaynaklarının etkin kullanılamaması ile yakından ilişkilidir.

Yoksulluk riskine en fazla maruz kalan kesimler, dar bir çalışma alanına sahip, işlevselliği sınırlı, beceri düzeyleri yetersiz olan ve dolayısıyla işsiz durumda bulunan ya da her an işsizlikle karşı karşıya gelebilecek durumdaki kesimlerdir (Laçiner, 2007: 315) Bu durumun iki temel nedeni, var olan işler için söz konusu kesimin gerekli yeterliliklere sahip olamayışı ile bu kesime yönelik yeterli iş imkânlarının da bulunmayışıdır. Bu durumda işsizlik durumu hem ekonomik anlamda yoksulluğa hem de psikolojik ve sosyal olarak yoksunluğa sebep olmaktadır. Şöyle ki, yoksul birey(ler) hem insani yaşam açısından yeterli imkanlara sahip olamamakta hem de işsizlik nedeniyle, in-

san hayatının bir gereği olan iş üretebilme, iş yapabilme ve “kendini gerçekleştirme” olanağından mahrum kalmaktadır (Laçiner, 2007: 324).

Bu bakımdan, çalışabilecek durumda bulunan yoksul ve işsizlere yönelik olarak oluşturulacak istihdam imkanları, onları ekonomik anlamda rahata kavuşturmaya ve hayatlarını anlamlandırmaya hizmet edecektir.

Yoksulluk konusunda olduğu gibi istihdam ve işsizlik konularında da TÜİK düzenli olarak istatistiki bilgileri yayınlamaktadır. Bu konuda TÜİK'ten edinilen önemli bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

- 2008 yılı sonu itibariyle, Türkiye nüfusu 70.005.000 kişi, çalışma çağındaki nüfus ise 50.339.000 kişiye ulaşmıştır.
- 2008 yılı sonu itibariyle, işgücü sayısı 24.009.000 kişi olup, bunun 20.736.000 kişisi istihdam edilebilmiştir. 3.274.000 kişi ise işsiz durumdadır. Dolayısıyla işsizlik oranı % 13,6'dır. İşsizlik oranı 2007 yılında % 10,6 olarak gerçekleşmiştir.
- 2008 yılında istihdam edilenlerin % 24,7'si tarım, % 19,7'si sanayi, % 5,4'ü inşaat, % 50,2'si ise hizmetler sektöründe çalışmaktadır. Görüldüğü gibi hizmetler sektörü istihdamın lokomotifi konumundadır.
- Genel işsizlik oranı % 13,6; tarım dışı işsizlik oranı ise % 17,3'tür.
- İşsiz nüfusun yapısı incelendiğinde;
  - % 74,2'sinin erkek olduğu,
  - % 61,3'ünün lise altı eğitim düzeyinde olduğu,
  - % 24,3'ünün bir yıl ve daha uzun süredir iş aramakta olduğu,
  - % 88,6'sının daha önce bir işte çalıştığı,
  - Daha önce bir işte çalışmış olan işsizlerin % 44,1'inin hizmetler, % 25'inin sanayi, % 19,3'ünün inşaat, % 9,7'sinin tarım sektöründe çalıştığı, % 2'sinin ise 8 yıldan önce işinden ayrıldığı,
  - İşsizlerin % 31,2'sinin çalıştığı iş geçici olup, işi sona erenlerden, % 19,3'ünün işten çıkarılanlardan, % 14,1'inin kendi isteğiyle işten ayrılanlardan, % 8,5'inin işyerini kapatan/iflas edenlerden oluştuğu
- İstihdam edilen nüfusun yapısı incelendiğinde;

- % 73,9'unun erkek olduğu,
- % 59,8'inin lise altı eğitim düzeyinde olduğu,
- % 59,3'ünün ücretli, maaşlı ve yevmiyeli, % 28,3'ünün kendi hesabına ve işveren, % 12,4'ünün ise ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığı,
- % 59,5'inin 1-9 kişi arası çalışanı olan işyerlerinde çalıştığı,
- % 3'ünün ek bir işinin olduğu,
- % 4,3'ünün mevcut işini değiştirmek istediği veya mevcut işine ek olarak bir iş aradığı,
- Ücretli olarak çalışanların % 89,4'ünün sürekli bir işte çalışmakta olduğu
- İşgücünün eğitim ve yaş durumları incelendiğinde;
  - Toplam işgücünün % 17,6'sını 15-24 yaş grubunun oluşturduğu,
  - Lise altı eğitimlilerde işgücüne katılma oranı % 45,7 iken, yükseköğretim mezunlarında bu oranın % 79,3 olduğu,
- İşgücü dışında yer alanların durumları incelendiğinde;
  - İşgücü dışında olanların % 44,8'inin daha önce bir işte çalıştığı,
  - Aralık 2008 döneminde işgücü dışında olup, daha önce bir işte çalışanların % 24,5'inin tarım, % 12'sinin sanayi, % 4,1'inin inşaat, % 20,2'sinin hizmetler sektöründe çalıştığı, % 39,2'sinin ise 8 yıldan önce işten ayrıldığı,
  - Daha önce bir işte çalışıp, 2008 yılında işgücü dışında olanların
    - % 10,7'sinin emeklilik,
    - % 13'ünün mevsimsel olarak,
    - % 8,9'unun sağlık,
    - % 4,9'unun eşinin isteği ve evlilik,
    - % 4,4'ünün işten çıkartılma/işyerinin kapanması,
    - % 3,4'ünün işinden memnun olmama, nedenleriyle çalıştıkları işten ayrıldığı,
    - % 39,2'sinin ise 8 yıldan önce işten ayrıldığı
  - 2008 yılındaki işgücü hareketleri incelendiğinde;
    - Toplam istihdamın içinde % 5,4'lük kesimin yeni işe başlamış olduğu veya yeni iş değiştirdiği,
    - İşe yeni başlayan veya iş değiştirenlerin % 30,5'ini 25-34 yaş grubunun oluşturduğu,

- İŖe başlayan veya iş değiştirenlerin % 17,5'inin sanayi, % 40,2'sinin hizmetler, % 23,4'ünün inşaat sektöründe, % 18,8'inin ise tarım sektöründe işe başladığı anlaşılmaktadır. (TÜİK, istihdam verileri)

### 2.1.1. Genç ve Kadın İstihdamı

TÜİK rakamlarına göre genç nüfusta işsizlik oranı 2007 yılında % 20,6 iken 2008 yılında % 25,7 olarak gerçekteleşmiştir (TÜİK, istihdam verileri). Söz konusu işsiz gençlerin önemli bir bölümünü de kadınların oluşturduğu düşünülüğünde, genç işsizliğini ve kadın işsizliğini ayrı düşünmemek gerekir.

Bilindiği gibi ülkemizde işsizlik sorununun temel bileşenlerinden birisi de genç işsizliğidir. Genç nüfus Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için kalkınma ve ilerleme bakımından bir fırsata dönüşebileceği gibi, bu nüfus ilgili istihdam alanları ile ilişkilendirilemezse ve işsiz kalarak atıl duruma düşerse, hem kaynakların etkin kullanılamamasından söz edilebilir hem de bir sosyal risk olarak karşı karşıya kalınabilir. Bu sosyal riski oluşturan unsurlar, eğitimli işsizlerin beyin göçüyle dışarıya gitmesi, kimi işsiz kesimlerin iş aramaktan da vazgeçerek işgücünün dışına çıkması, kimi zor durumda olanların suça yönelmesi veya suç amaçlı olarak kullanılması, çalışabilecek durumda olanların sosyal yardımlarla ya da eş-dost desteğiyle yaşamını sürdürmesi ve çalışma şevkinin erozyona uğraması, iş bulamayanların depresyona sürüklenmesi ailesi ve içinde yaşadığı toplum açısından bir risk unsuru haline gelmesi, iş arayanların iş sahibi olabilmek için ücret veya çalışma koşulları açısından insanca standartların altında çalışması olarak sıralanabilecektir.

Gençlerin istihdamı konusunda değinilmesi gereken önemli bir kavram da istihdam edilebilirlik kavramıdır. İstihdam edilebilirlik kişinin istihdam piyasasından kendisine bir yer edinebilmesi için gerekli nitelikleri haiz olup olmaması olarak ifade edilebilir. İstihdam edilebilirlik ile yakından ilişkili diğer bir konu ise beşeri sermayedir. Beşeri sermayenin geliştirilmesi ise ancak eğitimle mümkün olabilmektedir.



Bu konuda Ercan'ın (2007) tespitleri önemlidir. Kişinin istihdam edilebilirliğini uzun dönemde belirleyen temel unsurlar; beşeri sermayeyle yakından ilişkili olan eğitim, iş deneyimi ve göçtür. Eğitimin getirileri ise daha çok uzun vadede ortaya çıkmakla beraber, sağlıklı, yüksek standartlarda, verimli ve rahat bir yaşam olarak özetlenebilir. Eğitim beşeri sermayeyi artırmakta, ekonomik büyümeyi hızlandırmakta dolayısıyla yoksulluk oranlarının düşmesine de katkı vermektedir. Ercan'ın altını çizdiği önemli nokta ise eğitimin doğrudan ekonomik büyümeyi sağlamadığı; ancak eğitim ile artırılacak istihdam edilebilirliğin büyüme üzerinde doğrudan etki yapacağıdır. Diğer bir deyişle, ekonomik büyümenin sağlanması ve yoksulluğun azaltılabilmesi için eğitimin mutlaka istihdam ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Ülkemizde kadın istihdam oranı da oldukça düşük olup, bu durumda da temel etken kadınların eğitim düzeylerinin düşüklüğüdür. Zira eğitilmiş olanlarda iş gücüne katılım oranları erkeklerde ve kadınlarda birbirine yakındır. Yükseköğretim mezunlarında erkeklerde işgücüne katılma oranı % 84,4 iken, kadınlarda bu oran % 71,9; lise ve dengi okul mezunlarında erkeklerde işgücüne katılma oranı % 74,6 iken, kadınlarda bu oran % 33,5'tir (TÜİK, istihdam verileri). Genel olarak bugünkü istihdam düzeyinin korunabilmesi için her yıl ortalama 600.000 ila 700.000 kişi arasında istihdam oluşturulması gerekmektedir. Bir diğer önemli veri ise işsiz gençlerin % 40'ını ilk kez iş arayanların oluşturuyor olmasıdır. Buradaki temel sorun eğitim aşamasından çalışma hayatına geçiş aşamasındaki sorunlardır. Ayrıca, verimlilik artışları da genç istihdamı rakamlarına olumsuz etki yapmaktadır (Ercan, 2007: 25-31).

Kadın istidamı konusundaki önemli bir unsur ise esnek çalışmanın yeterince yaygınlaşmamış olmasıdır. Çünkü özellikle Avrupa'da kadınların işgücüne katılım oranlarının artmasında özellikle kısmi süreli çalışma (yarı zamanlı iş gibi) ile ilgili düzenlemeler rol oynamıştır (Ercan, 2007: 59).

Kadın istihdamı konusunda temel problemin eğitimsizlik olduğu, dolayısıyla özellikle düşük eğitim seviyelerinde kadınlarda işgücüne katılım oranlarında ciddi düşüşlerin olduğu düşünüldüğünde, Toksöz'ün belirttiği gibi mezun genç kız ve kadınların istihdam edilebilirliklerini artıracak bir eğitim öğretim modelinin oluşturulması gerekmektedir (Toksöz, 2007:103).

Dünya Bankası tarafından hazırlanan 10 Nisan 2008 tarihli Türkiye Ülke Ekonomik Memorandumunun gençlerin istihdamının teşvik edilmesi başlıklı bölümünde 15-24 yaş arası gençlerde iş bulma oranının düşüklüğü vurgulanmakta, eğitilmiş insanların aldıkları eğitimin karşılığını istihdam piyasasında alabildikleri belirtilmektedir. Diğer yandan gençlerin istihdam edilebilirliğini artırabilmek için eğitim alanında ve istihdam piyasasında çeşitli reformlara ihtiyaç duyulduğu dile getirilmektedir (Dünya Bankası, Türkiye Ülke Ekonomik Memorandumu, Rapor no: 39194, 2008:25).

Genç işsizliğini önleme bakımından Avrupa Birliği'nin uygulamalarını da değerlendirmekte fayda vardır. Avrupa Birliği'nin istihdam konusundaki politika çerçevesine genel olarak Avrupa İstihdam Stratejisi ve Lizbon Stratejisi belirlemektedir. Söz konusu stratejiler çerçevesinde 2010 yılına kadar istihdam oranını % 70 düzeyine çıkartmak, iş ile ilgili verimlilik ve nitelik artışı, kapsayıcı bir iş gücü piyasası oluşturmak ve aktif/pasif istihdam tedbirlerinin gerçekleştirilmesi gibi amaçların hayata geçirilmesi planlanmaktadır. Pasif tedbirlere örnek olarak işsizlik yardımları ve erken emeklilik harcamaları gösterilebilir. Aktif tedbirlere örnek ise, rehberlik/danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim ve doğrudan iş oluşturmaktır. Avrupa Birliği ülkelerine baktığında pasif politikalar kapsamında daha çok işsizlik yardımının tercih edildiği anlaşılmaktadır. Pasif işgücü piyasası tedbirlerine gayri safi yurt içi hasılasına oranla en fazla kaynağı ayıran ülke Danimarka iken, yine gayri safi yurt içi hasılasına oranla en fazla işsizlik yardımı yapan ülke Almanya'dır. Aktif iş gücü politikalarında da gayri safi yurt içi hasılaya oranla en fazla harcama yapan ülke Danimarka'dır. Diğer yandan Belçika ve Fransa'da doğrudan iş oluşturmaya yönelik harcamalar oldukça yüksektir (İŞKUR: 2006).

Genç işsizliğini azaltmaya yönelik olarak Belçika'da uygulanan Rosetta Planı ve Avrupa İstihdam Stratejisi hakkında Başaymaz ve Serdar'ın (Rosetta Planı Türkiye Değerlendirme Raporu: 3-9) aşağıda belirtilen önemli değerlendirmeleri mevcuttur. Bu planın amacı, özellikle gençlerin istihdam edilebilirliğini artırarak iş bulmalarını kolaylaştırmak ve işsizlik riski altında bulunan kişileri istihdam piyasasıyla bütünleştirebilmektir. Rosetta Planının Avrupa İstihdam Stratejisiyle de örtüştüğü görülmektedir. Avrupa İstihdam Stra-

tejisinin temel bileşenleri; mesleki eğitimler yoluyla kişilerin iş bulmalarını amaçlayan istihdam edilebilirliği artırmak, girişimciliği özendirici teşvikleri içeren girişimciliği geliştirmek, yaşam boyu öğrenimi teşvik eden uyum sağlama yeteneğini artırmak ve kadın erkek eşitliğini ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasını gözeten fırsat eşitliği bileşenleridir. Temel istihdam stratejisi 2003 yılında yenilemiş ve on öncelik belirlenmiştir. Bu öncelikler: işsiz ve aktif olmayanlar için aktif ve önleyici tedbirler; girişimcilik; uyum sağlama yeteneği ve mobilite; beşeri sermaye ve yaşam boyu eğitimin desteklenmesi; işgücü arzını artırılması ve aktif yaşlanmanın teşviki; cinsiyetler arası eşitlik; işgücü piyasasında bulunan dezavantajlı gruplara karşı ayrımcılıkla mücadele ve bu grupların entegrasyonunun sağlanması; kayıtsız istihdamın kayıtlı hale dönüştürülmesi; bölgesel istihdam farklılıklarının giderilmesi ve göç politikasıdır.

- Üye Devletlerin, İşsiz ve Aktif Olmayanlar İçin Alacağı Aktif ve Önleyici Tedbirler önceliği kapsamında: işsiz üzerinde sunulan hizmetlere ilişkin bir farkındalık oluşturmak; dezavantajlı grupların istihdam edilebilirliklerinin artırılması; iş gücü piyasasında yer alan kurumların geliştirilmesi; işgücü piyasasında uygulanan programların etkinliğinin izlenmesi,
- Girişimcilik önceliği kapsamında: İşletmeleri önceleyen bir ekonomi sağlanması ve böylelikle daha fazla iş imkanının ortaya çıkması,
- Uyum Sağlama Yeteneği ve Mobilite önceliği kapsamında: Sosyal tarafların işbirliği içerisinde işgücü piyasasını daha esnek bir yapıya kavuşturulması ve mesleki hareketliliğin artırılması,
- Beşeri Sermaye ve Yaşam Boyu Eğitimin Desteklenmesi önceliği kapsamında: Eğitim kalitesinin artırılması, beşeri sermayeye yatırımın teşvik edilmesi ve yaşam boyu eğitim politikalarının yaygınlaştırılması,
- İşgücü Arzını Artırılması ve Aktif Yaşlanmanın Teşviki önceliği kapsamında: Mali sistemin korunması ve yaşlıların sosyal dışlanmasının önüne geçebilmek için daha geç yaşlarda emekli olmanın sağlanması,
- Cinsiyetler Arası Eşitlik önceliği kapsamında: kadınların istihdam oranlarıyla birlikte eğitim ve ücret düzeylerinin de yükseltilmesinin sağlanması,
- İşgücü Piyasasında Bulunan Dezavantajlı Gruplara Karşı Ayrımcılıkla Mücadele ve Bu Grupların Entegrasyonunun Sağlanması önceliği kapsa-

mında: okulu bırakanlara, düşük nitelikli işçilere ve engellilere yönelik politikaların geliştirilmesi,

- Kayıtlı İstihdamın Kayıtlı Hale Dönüştürülmesi önceliği kapsamında: kayıtdışı istihdamın düşürülmesi ve bu yönde düzenlemelerin yapılması,
- Bölgesel İstihdam Farklılıklarının Giderilmesi önceliği kapsamında: Özellikle az gelişmiş bölgelere uygun destek mekanizmalarının oluşturulması,
- Göç Politikası önceliği kapsamında: Göçmenlerin işgücü piyasasına entegre edilmeleri amaçlanmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği gibi işsizlikle ve özellikle genç işsizliği ile mücadelede Aktif İşgücü Programlarının önemli bir yeri vardır. Ocak 2005'te uygulamaya konulan Aktif İşgücü Piyasası Stratejisi kapsamında Avrupa Birliği ve İŞKUR işbirliğinde 245 proje desteklenmiştir. Projeler kapsamında işsiz gençler, kadınlar, uzun süreli işsizler İŞKUR'a kayıtlı olan kişiler, kırsaldan göç etmiş olanlar ve eski hükümlüler, diğer bir deyişle istihdam piyasasına girmekte zorlanan kesimler hedef kitle olarak belirlenmiştir. Projeye AB 40 milyon €, Türkiye ise 10 milyon € katkı sağlamış olup, proje 2005 yılı sonunda tamamlanmıştır. İŞKUR'un diğer bir önemli Aktif İşgücü Programı uygulaması ise özelleştirmeler nedeniyle işsiz kalanlara yönelik eğitim programları olmuştur (Ercan, 2007: 60).

### 2.1.2. Geçici Tarım İşçileri

Yoksulluk ve istihdam konusu kapsamında değinilmesi gereken bir işgücü grubu da geçici (mevsimlik) tarım işçileridir. Geçici tarım işçileri, yapılacak işim dönemine göre (çoğunlukla bahar ve yaz) evlerinden uzaktaki tarım alanlarına göç etmekte ve buralarda evine döndüğü süre içerisinde geçimini sağlayacak gelir elde etmeye çalışmaktadır.

2003 yılında yayınlanan bir araştırmada “kadın” geçici tarım işçileri ile ilgili elde edilen önemli bilgiler ve bazı öneriler aşağıda belirtilmiştir.

- Geçici kadın tarım işçilerinin yaşlarına göre dağılımında en yoğun yaş aralığını 25-35 yaş grubu oluşturmaktadır.
- Okuma yazma oranı yaklaşık yarı yarıyadır.

- Geçici tarım işçileri çalışmak için gittikleri yerlere çocuklarını da beraberlerinde götürmekte, bu durum da çocukların eğitimleri kesintiye uğratmaktadır.
- Aile nüfusları genelde yüksektir.
- Özellikle kadınların çalışma süreleri günde 13-15 saati bulabilmektedir.
- Geçici tarım işçilerinin barınma koşulları iyileştirilmeli, güvenlikleri sağlanmalı, sağlıklı ortamlar oluşturulmalı, yaşadıkları alanlara temel alt yapı hizmetleri sağlanmalı, adil bir ücret düzeyi belirlenmeli, zehirli hayvan sokmalarına karşı ilk yardım tedbirleri alınmalı, işçilerin yanlarında getirdikleri çocuklarına yönelik eğitim imkânları sağlanmalı, tarım arazilerine ilk seyahatlerine ilişkin hayati riskleri ortadan kaldıracak tedbirlerin alınması sağlanmalı ve çalışma dönemleri boyunca bilinçlendirme eğitim faaliyetleri hayata geçirilmelidir (Yıldırak, Gülçubuk, Gün, Olhan ve Kılıç, 2003:191-197).

Söz konusu durumlar erkekler açısından da incelendiğinde benzer sonuçlar çıkması muhtemeldir. Dolayısıyla yukarıda belirtilen önerilerden önemli bir kısmının erkek olan geçici tarım işçileri için de geçerli olabileceği değerlendirilmektedir.

Bahsedilen sorunların aşılabilmesi ve önerilerin hayata geçirilebilmesi için özellikle yerel yönetimlere ve arazi sahiplerine önemli görevler düşmektedir. Yerel bazda gerekli işbirliği sağlanarak geçici tarım işçilerinin sağlıklı ve insanca bir ortamda iş yapabilmeleri, çocuklarının eğitim imkânlarından mahrumiyetlerinin engellenmesi ve çocuklarına geçici tarım işçisi olmak dışında da seçenekler sunulması gerekmektedir.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İSTİHDAM VE YOKSULLUKLA MÜCADELE

#### 3.1. Uluslararası Kuruluşlar ve İstihdam

İstihdam konusuna ilişkin olarak çeşitli uluslararası kuruluşların bakış açılarını yansıtan çeşitli raporlara ve bilgilere değinmekte fayda olacağı düşünülmektedir.

#### 3.1.2. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

Uluslararası alanda istihdam konusunda faaliyet gösteren bir uluslararası kuruluş olan ILO'ya tez konusu bağlamında değinmekte fayda olacaktır. Halen Birleşmiş Milletler çatısı altında faaliyet gösteren ILO, 1919 yılında kurulmuş olup, ülkemiz de ILO üyesi 166 ülkeden biridir. Ülkemiz ILO'ya 1932 yılında üye olmuştur. Ülkemiz ILO tarafından kabul edilen 185 sözleşmeden 56'sına taraftır. ILO'nun faaliyetleri yoksulluk bağlamında da önem taşımaktadır. ILO dört temel stratejik hedef çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Bunlar; çalışma yaşamında temel ilke ve hakları egemen kılmak, kadın ve

erkeklerin insana yakışır işe sahip olmalarını sağlamak, sosyal koruma programlarının etkinliğini artırmak ve sosyal diyalogu güçlendirmektir. Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasası'nın başlangıç bölümü aşağıda yer almaktadır: "Evrensel ve kalıcı bir barışın ancak sosyal adalet temeline dayalı olması nedeniyle; çok sayıda insan için, adaletsizliğin, sefaletin ve yoksulluğun bulunduğu çalışma koşullarının varlığı ve bunun dünya barışı ve ahengini tehlikeye düşürecek bir hoşnutsuzluğa yol açtığı ve bu koşulların örneğin günlük ve haftalık maksimum çalışma saatlerinin düzenlenmesi, işçilerin işe alınması, işsizliğe karşı mücadele, yeterli yaşam koşullarını sağlayacak bir ücretin güvence altına alınması, işçilerin genel ve mesleki hastalıklara ve iş sırasında meydana gelen kazalara karşı korunması, çocukların, gençlerin ve kadınların korunması, yaşlılık ve maluliyet aylıklarının bağlanması, eşit işe eşit ücret ilkesinin tanınması, sendikal özgürlük ilkesinin sağlanması, teknik ve mesleki eğitimin düzenlenmesi ve benzer diğer önlemler bakımından bu koşulları iyileştirmenin acilen gerekliliği nedeniyle; gerçekten insancıl koşullara sahip bir çalışma düzeninin herhangi bir ulus tarafından kabul edilmemesi kendi ülkelerinde çalışanların durumlarını iyileştirmeyi arzu eden diğer ulusların çabalarına engel oluşturması nedeniyle; adalet ve insanîyet duygularından hareketle, aynı zamanda sürekli bir dünya barışını sağlamak arzusu ve bu belirtilen hedeflere ulaşmak amacıyla hareket eden Yüksek Akit Taraflar, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün iş bu Anayasası'nı onaylarlar." 1944 yılındaki ILO Konferansında onaylanan Filedelfiya Bildirisi geçerliliğini korumakta olup "Emek ticari bir meta değildir. Düşünce ve dernek kurma özgürlükleri, kalıcı bir ilerlemeyi gerçekleştirmenin temel öğeleridir. Yoksulluk, görüldüğü her yerde, refaha yönelik bir tehlikedir. Bütün insanlar, ırk, inanç ve cinsiyetleri ne olursa olsun, kendi maddi durumlarını ve manevi gelişmelerini özgürlük, vakar, ekonomik güvence ve fırsat eşitliği koşulları altında geliştirmek hakkına sahiptir. Yoksulluğa karşı mücadele, her ulusun kendi içerisinde tükenmez bir şevkle ve genel refahın geliştirilmesi için işçi ve işveren temsilcilerine, hükümetleriyle eşit statü sağlayan özgürce tartışma ve demokratik kararlara birlikte katılma suretiyle, sürekli ve ortak bir uluslararası gayretle yürütülmeyi gerektirir" ilkelerini kapsamaktadır. ILO'nun ülkemizde de İŞKUR ile işbirliğinde geliştirdiği projeler mevcuttur. Buna ör-



nek olarak Kocaeli’de pilot olarak uygulanan “Türkiye’de Yeniden Yapılanmaya Eşlik Edecek Aktif Politikalar” projesi gösterilebilir (İŞKUR).

### **3.1.3. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)**

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından hazırlanan Türkiye 2008 İnsani Gelişme Raporu teması olarak “Türkiye’de Gençlik” belirlenmiştir. Söz konusu raporun “Gençlik ve İşsizlik” başlıklı bölümünde, ülkemizde tarım dışı işsizlik oranının Avrupa Birliği ortalamasından yüksek olduğu, genç işsizliğinin yüksek olduğu, iş gücü eğitim düzeyinin düşüklüğü, çocuk işçiliğinin azaldığı, gençlerin eğitim ve teknik beceri düzeylerinin artırılması gerektiği ve gençlere yönelik özel istihdam politikalarının uygulanması gerektiğinin altı çizilmektedir (Aytaç, Eliş, Çelik, Ercan ve Çarkoğlu, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Türkiye 2008 İnsani Gelişme Raporu, 2008:66-73).

### **3.1.4. Dünya Bankası**

Dünya Bankası tarafından hazırlanan Haziran 2008 tarihli ve “Türkiye’nin Gelecek Nesillere Yatırım Yapmak: Okuldan İşe Geçiş ve Türkiye’nin Kalkınması” isimli raporunda, Türkiye’nin genç nüfus potansiyelinden yararlanabilmesinin yolunun gençlere yatırım yapmasından geçtiği, işgücü piyasasında gençlere yönelik istihdam imkanlarının genişletilmesi gerektiği, eğitim düzeyinin artmasıyla birlikte işgücüne katılımın arttığı, özellikle 15-24 yaş arası gençlerde işsizlik oranının oldukça yüksek olduğu, gençlerin istihdamlarının kolaylaştırılması için beceri düzeylerinin yükseltilmesi gerektiği, esnek çalışmanın özendirilmesi gerektiği ve istihdam programlarında hedeflemenin gençleri odağa alarak yapılması gerektiği dile getirilmektedir (Dünya Bankası, Türkiye’nin Gelecek Nesillere Yatırım Yapmak: Okuldan İşe Geçiş ve Türkiye’nin Kalkınması, Rapor no: 44048, 2008:i-vii).

## 3.2 Ülkemizde İstihdamın Ulusal Politika Belgelerindeki Yeri

Aşağıda yer alan bölümlerde ülkemizin temel politika belgelerinden güncel olan dokuzuncu kalkınma planında ve 2009 yılı programında istihdama ilişkin önemli hususlara değinilmektedir. Söz konusu hususlar, ülkemizin istihdama bakış açısının ve konuya ilişkin eylem ve önceliklerinin bir özeti niteliğindedir.

### 3.2.1. 9. Kalkınma Planı

9. Kalkınma Planında “İstihdamın Arttırılması” beş temel gelişme ekseninden biri olarak belirlenmiştir. İstihdamın arttırılabilmesi için, işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması ve aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, ulusal istihdam stratejisinin oluşturulması çalışmalarında, tarım sektöründeki çözülme ile bu sektörden gelen işgücünün tarım dışı sektörlerle kazandırılması konusuna ağırlık verileceği, istihdamın artırılmasında önem taşıyan girişimciliğin geliştirilmesi ve teşviki bütünsel bir yaklaşımla ele alınacağı, esneklik ile güvencenin bir arada değerlendirilerek işgücü piyasasının daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşmasının sağlanacağı, işgücü piyasasında zorluklarla karşılaşan kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, özürllüer ve eski hükümlüer için fırsat eşitliği sağlanacağı, kadınların işgücüne ve istihdama katılımlarının artırılması amacıyla çocuk ve diğer bakım hizmetlerine erişimlerinin kolaylaştırılacağı, gençlerin işgücü piyasasında deneyim kazanmalarını sağlayıcı programlar geliştirileceği, istihdam kurumlarının, küreselleşme ve teknolojik ilerlemelerin işgücü piyasasında meydana getirdiği değişimlere uyum sağlaması amacıyla; yerel düzeydeki ihtiyaçlar da göz önünde bulundurulurarak, kapasitelerinin geliştirileceği, hizmet alanlarının çeşitlendirileceği ve hizmet sunulan hedef grupların genişletileceği, kişilerin istihdam becerilerini arttırmaya yönelik yaşam boyu öğrenim stratejisi geliştirileceği, bu stratejinin kişilerin beceri ve yeteneklerinin geliştirilebilmesi için, örgün ve yaygın eğitim imkanlarının artırılmasını, söz konusu eğitim türleri arasındaki yatay ve dikey ilişkinin güçlendirilmesini, çıraklık ve halk eğitiminin

bunlara yönelik olarak yapılandırılmasını, özel sektör ve STK'ların bu alanda faaliyet göstermesini destekleyecek mekanizmaları kapsayacağını, ekonominin talep ettiği alanlarda insangücü yetiştirileceği, mesleki eğitimde, nitelikli işgücününün yetiştirilmesinde önemli yeri olan uygulamalı eğitime ağırlık verileceği, ekonominin ara eleman ihtiyacını karşılamak için mesleki eğitim faaliyetlerinin kümeleşme ortamı oluşturan OSB'lerde ilgili hizmet kurumları ve özel sektörle etkili işbirliği içinde yaygınlaşmasını sağlayan mekanizmaların güçlendirileceği, işletmeler ve sivil toplum kuruluşlarının nitelikli işgücü yetiştirmeye yönelik faaliyetlerinin destekleneceği, işsizlerin, işgücü piyasası açısından dezavantajlı kesimlerin ve tarım sektöründen açığa çıkacak işgücününün nitelikleri ve beceri düzeyleri, işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda, aktif işgücü programlarının uygulanarak geliştirileceği ve bu programlara ayrılan kaynakların artırılacağı, iş bulma hizmetlerinin daha fazla kişiye sunulmasının sağlanacağı ve bu hizmetlerin kalitesinin yükseltileceği, aktif işgücü politikalarının, başta girişimcilik ve istihdam garantili programlar, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetleri ile işletmelerde eğitim seminerleri olmak üzere işgücü yetiştirme ve mesleki eğitim kursları yoluyla yaygınlaştırılacağı ve işgücü piyasası ihtiyaç analizleri doğrultusunda düzenleneceği, istihdama yönelik mikro ölçekteki projelere mali destek sağlanacağı belirtilmektedir (DPT).

### **3.2.2. 2009 Yılı Programı**

2009 yılı programında tarım sektörü istihdamındaki düşüş, yüksek işsizlik seviyesi, düşük işgücüne katılma ve istihdam oranları, işgücününün eğitim seviyesinin ve niteliğinin düşüklüğü ve eğitim ile istihdam arasındaki ilişkinin zayıflığı istihdama ilişkin sorunlar olarak belirtilmektedir. Söz konusu programda istihdamın arttırılmasına ilişkin olarak, işgücü piyasasının etkinleştirilmesi, iş dünyasının talep ettiği nitelikteki işgücününün yetiştirilmesi için eğitim ile işgücü arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi, aktif işgücü politikalarına tahsis edilen kaynakların etkin kullanımının sağlanması ve bu politikaların yaygınlaştırılması öncelikleri altında; güvenceli esneklik yaklaşımıyla işgücü piyasasını daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşturacak, özel-

likle kadınların, gençlerin ve özürlülerin istihdamını artıracak faaliyetlerin yaygınlaştırılmasına, hayat boyu eğitim stratejisi tamamlanarak uygulamaya sokulmasına, işgücü piyasasına giriş ve istihdamda zorluklarla karşılaşan kesimler başta olmak üzere aktif işgücü programlarının yaygınlaştırılmasına yönelik tedbirlere yer verilmektedir (DPT).

### **3.3. İstihdam ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR)**

İŞKUR yetki ve görevleri itibariyle istihdam konusunda çalışmalar yapmakta, işsizliğin ve dolayısıyla yoksulluğun azaltılması noktasında da önemli bir misyon üstlenmektedir.

İŞKUR'un yoksul ve işsiz kişileri ilgilendiren hizmetlerini; iş arama eğitimlerini de içeren danışmanlık hizmetleri, istihdam amaçlı eğitim programları, toplum yararına çalışma programları ve işe yerleştirme sürecindeki aracılık faaliyetleri olarak genellemek mümkündür.

05.07.2003 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda kurumun görevlerinden bazıları;

“- Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,

- İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek” olarak belirlenmiştir.

Aynı kanunda, çalışmanın konusu itibariyle önemli olan İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığının görevleri ise;

“İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, meslekleri tanımlamak ve sınıflandırarak yayınlamak, meslek ya da alan seçme aşamasında olan öğrencilere mesleki rehberlik hizmetleri sunmak, yetişkinlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak, yaşam boyu eğitim anlayışı içerisinde meslek edindirme, meslek geliştirme ve meslek değiştirme kursları düzenlemek, istihdamında güçlük çekilen grupların istihdamını kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek, verdirmek, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde toplum yararına çalışma programları düzenlemek, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri vermek ve aktif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde benzeri işgücü uyum programlarını uygulamak” olarak belirlenmiştir.

Türkiye İş Kurumu Görev-Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği’nde ise İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığının görevlerinden bazıları aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

“- İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinde ölçme ve değerlendirme araçlarından yararlanılarak, iş arayanlara iş arama becerilerini artırıcı bilgiler verilmesini sağlamak,

- Yaşam boyu eğitim anlayışı içinde işgücü piyasasının nitelikli eleman ihtiyacını karşılamak ve işsizlerin istihdamını kolaylaştırmak ya da iş kurlarına yardımcı olmak üzere kuruma kayıtlı işsizlere ve işini kaybetme tehlikesi bulunan işgücü ile işsizlik ödeneği ve iş kaybı tazminatı almaya hak kazanmış işsizlere meslek edindirme, meslek değiştirme ve meslek geliştirme eğitimi verilmesini sağlamak,

- Gençler, kadınlar, özürlüler, eski hükümlüler ve uzun süreli işsizler gibi istihdamında güçlük çekilen grupların işe yerleştirilmelerini kolaylaştırıcı mesleki eğitim, mesleki rehabilitasyon hizmetlerinin verilmesini sağlamak,

- Aktif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde, toplum yararına çalışma programları ve benzeri işgücü uyum programlarının uygulanmasını sağlamak”tır.

İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığı ile ilgili İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğine bakıldığında;

- Söz konusu yönetmeliğin, kayıtlı işsizlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasını; iş bulmalarının kolaylaştırılmasına, işe yerleştirilmelerine ve kendi işlerini kurmalarının sağlanmasına yönelik girişimcilik, meslek edindirme, geliştirme ve değiştirme eğitimlerini, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerini, toplum yararına çalışma programları ile çalışan işgücüne ilişkin eğitim seminerlerini kapsadığı,
- Genel Müdürlükçe, il müdürlüklerine yıllık tahsisatın; ilin nüfusu, ildeki kayıtlı işsiz sayısı ve ilin ekonomik gelişmişlik düzeyine göre belirlene dikkate alınarak belirlendiği,
- Bir ilin yıllık işgücü eğitim planının; tahsis edilecek ödenek miktarı ile işgücü piyasası araştırma sonuçları göz önünde bulundurularak İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulunun onayı ile Genel Müdürlüğe iletilendiği,
- Toplum Yararına Çalışma Programları için tahsis edilecek ödenek miktarının, Genel Müdürlükçe il müdürlüklerine tahsis edilen toplam ödeneğin yüzde onundan fazla olamayacağı,
- Hizmet sağlayıcı ile gerçekleştirilen uygulamalarda kursiyer maliyetlerinin, temrin malzemesi, eğitici, kurs yeri, mesleki rehabilitasyon ve yüklenici karı giderlerinden oluştuğu,
- Hizmet alımlarından doğrudan temin yönteminin kullanıldığı,
- Kurslara katılabilmek için; kuruma kayıtlı işsiz olmak, 15 yaşını tamamlamış olmak, yüklenici tarafından belirlenen özel şartlara sahip olmak, düzenlenen kurslara aynı meslekte daha önce veya farklı meslekte ise son yirmi dört ay içinde katılmamış olmak gerektiği,
- Ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlülere için kuruma kayıtlı olma şartının aranmadığı,
- Toplum yararına çalışma programlarına (TYÇP) katılabilmek için; kuruma kayıtlı işsiz olmak, 18 yaşını tamamlamış olmak, daha önce TYÇP'ye katılmamış olmak, emekli, malul, dul ve yetim aylığı almamak gerektiği ve bir TYÇP'nin uygulama süresinin 6 aydan fazla olamayacağı,
- İstihdamında güçlük çekilen özürülülere, hükümlülere, eski hükümlülere,

kadınlara, uzun süreli işsizlere ve gençlere yönelik olması gibi istisnai durumlar haricinde bir eğitim grubunun en az on en fazla yirmi beş kişiden oluşabildiği,

- İşsizlik ödeneği alanların kendilerine uygun kurslara katılımlarının zorunlu olduğu,
- Sınav ve belge verilmesi aşamalarının ardından, kurs eğer işyerlerince düzenlenmiş ise, başarılı kursiyerlerin en az yüzde ellisinin sınavı takip eden tarihten itibaren en geç otuz gün içinde yüklenici tarafından istihdam edilmesinin gerektiği,
- Kursiyerlerin istihdam durumlarının altı aylık periyotlarla ve en az bir yıl boyunca İl Müdürlüklerince takip edildiği,
- Kurs giderlerinin; temrin malzemesi, eğitici, kurs yeri, mesleki rehabilitasyon ve yüklenici karı giderlerinin yanı sıra her kurs günü için kursiyerlere yapılan ödemelerden ve kursa devam edilen süre içinde 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar Genel Sağlık Sigortası Kanununun 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi haricindeki hükümler kapsamında adlarına iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi ödenmekte olanlar ile başka çalışmaları sebebiyle aynı Kanunun 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının (a) ve (b) bentleri kapsamında sigortalılığı devam edenler hariç olmak üzere; her kursiyer için 5510 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında yaptırılacak olan iş kazası ve meslek hastalığı sigorta primlerinden oluştuğu,
- TYÇP giderlerinin; katılımcılara program süresince asgari ücret üzerinden ödenecek ücretten, program süresince sigorta primlerinden, işsizlik sigortası primleri ve işveren katkıları ile vergiler ve diğer yasal kesintilerinden ve yüklenicinin idari giderleri ile kârından oluştuğu,
- Kişilere uygun iş ve mesleği seçmesi, seçtiği meslekle ilgili eğitim imkânlarından yararlanması, işe yerleştirilmesi ve işe uyumunun sağlanması amacıyla iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin sağlandığı, anlaşılmaktadır (İŞKUR).

İŞKUR tarafından 2007 yılı sonunda düzenlenen dördüncü genel kurula ilişkin çalışma raporu (İŞKUR, 2007) yukarıda söz edilen mevzuat çerçevesinde İŞKUR'un gerçekleştirdiği faaliyetler hakkında önemli bilgiler içermektedir.

Şöyle ki;

- İşe yerleştirme hizmetleri kapsamında iş arayanlarla ile işgücü talebinde bulunan kişileri eşleştirerek istihdamı artırma çalışmalarında 2006 yılında 85.882 kişi işe yerleştirilmiştir.
- İşe yerleştirilenlerde 2003 ve 2004 yıllarında kamu daha fazla bir paya sahipken, 2005 ve 2006 yıllarında özel sektör için giderek artan bir oran söz konusudur.
- İŞKUR'a başvuranların yaklaşık yarısını 25-35 yaş arası kişiler oluşturmaktadır.
- İŞKUR'a başvuranların yine yaklaşık yarısını en fazla ilkokul seviyesinde eğitim düzeyine sahip kişiler oluşturmaktadır. SYDGM hedef kitlesini oluşturan kesimde de düşük eğitim düzeyinin yaygın olduğu düşünüldüğünde iki kurumun hedef kitleleri arasındaki örtüşmenin bir bölümü anlaşılabilir.
- İŞKUR Kanunu ile özel istihdam bürolarının kurulmasına izin verilmiştir. Bu bürolar kamu kurumları haricinde istihdam konusunda aracılık faaliyetleri sürdürmekte ve danışmanlık hizmetleri de vermektedir. 2007 yılı sonu itibariyle çoğunluğu İstanbul'da olmak üzere 200'ün üzerinde özel istihdam bürosuna açılış izni verilmiştir. 2006 yılında özel istihdam büroları tarafından işe yerleştirilen kişi sayısı ise 19.300'dür.
- İŞKUR, Aktif İşgücü Programları kapsamında düzenli olarak, istihdam garantili işgücü yetiştirme kursları, kendi işini kurmak isteyenlere meslek edindirme kursları, meslek geliştirme kursları, özürllülere yönelik mesleki eğitim ve rehabilitasyon uygulamaları, hükümlülere yönelik mesleki eğitim faaliyetleri ve işsizlik sigortası kapsamında işsizlere yönelik eğitimler gerçekleştirmektedir. Bu kursların finansmanı ise kurum bütçesindeki eğitim ödeneklerinden ve işsizlik sigortası kapsamında işsizlik ödeneği almaya hak kazanan işsizlere yönelik olarak İşsizlik Sigortası Fonundan ve uluslararası kurumlarla yapılan işbirliği projeleri ile sağlanan hibe ve kredilerden sağlanmaktadır. İşgücü yetiştirme programları kapsamında 2006 yılında, istihdam garantili kurslardan 5.025 kişi, kendi işini kuracaklara yönelik beceri kurslarından 648 kişi, hükümlülere yönelik kurslardan 2.019 kişi, özürllülere yönelik kurslardan 3.047 kişi ve işsizlik sigortası kapsamındaki kurslardan 1.687 kişi faydalanmıştır.



- 40 ilde bulunan 43 Meslek Danışma Merkezleri ile iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri verilmektedir.
- İŞKUR, Pasif İşgücü Programları kapsamında, işsizlik sigortası, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu, iş kaybı tazminatı gibi hizmetler sunmaktadır. İşsizlik sigortası zorunlu bir sigorta koludur. Prim ödenilen süreye bağlı olarak işsiz kalanlara bir aylık verilmekte, hastalık ve analık sigorta primleri yatırılmakta, iş bulmaları sağlanmakta ve danışmanlık sunulmakta, ayrıca çeşitli mesleklerde eğitim sağlanmaktadır. Ücret garanti Fonu kapsamında zor duruma düşen iş yerlerinde çalışan işçilerin üç aylık ücretleri garanti altına alınmaktadır. Kısa çalışma ödeneği kapsamında zor durumda kalarak işlerini durduran işyerlerindeki çalışanlara geçici olarak destek sağlanmaktadır. İş kaybı tazminatı ise özelleştirme nedeniyle işsiz duruma düşen kişilere yönelik desteği içermektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden ve İŞKUR tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerden anlaşılabilir gibi, İŞKUR her ne kadar sadece istihdam konusuyla ilgilenen bir kurum gibi gözükse de, işe yerleştirilen ya da istihdama yönelik hizmetlerden faydalandırılan işsiz kişilerin önemli bir bölümünün yoksul durumda olduğu veya yoksulluk riski altında olabileceği düşünüldüğünde İŞKUR hizmetlerinin aynı zamanda önemli bir sosyal politika aracı olduğu anlaşılacaktır.

Bu çerçevede, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile ülkemizde yoksullukla mücadele konusunda yetkili ve sorumlu kılınan SYDGM'nin hedef kitlesini oluşturan kişilerden çalışabilir durumda olanların İŞKUR faaliyetlerinden mümkün olduğunca yararlandırılması, bu yöne kanalize edilmesi ve bu kapsamda iki kurum arasında mevcut olan işbirliğinin daha da güçlendirilerek sürdürülmesi gerekmektedir.

#### **3.4. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)**

SYDGM'nin temel işlevi ve faaliyet alanı yoksullukla mücadeledir. Bu bakımdan istihdam, bu alanda kullanılan araçların en önemlilerinden birini teşkil etmektedir. İstihdama yönelik uygulamalar Proje Destekleri başlığı altına girmektedir.



## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### İSTİHDAMA YÖNELİK SYDGM FAALİYETLERİ VE YOKSULLUKLA MÜCADELE

İşsizlik ve yoksulluk arasındaki yakın bir ilişki bulunmaktadır. Çünkü yoksul kişiler, işgücü piyasasında düzenli ve sürekli olarak yer alamamakta ve genellikle işsiz durumda bulunmaktadır. Zira işsizliğin bulunduğu bir ortamda; dolayısıyla yoksulluk da ortaya çıkmaktadır (Baştaymaz ve Serdar, 19).

Yoksullukla mücadelede istihdama yönelik sosyal politikaları üçe ayırabilmek mümkündür. Bunlar, yoksul kimselerin istihdam piyasasına entegre etmeye yönelik çalışmalar, geçici süreyle de olsa istihdamlarının sağlanması ve girişimciliklerinin teşviki olarak sıralanabilir.

Yoksul kişilerin istihdam piyasasına girmelerine yönelik çalışmalara, beceri kazandırmaya ve kalifiye eleman yetiştirmeye yönelik istihdam eğitimleri, iş arama ve bulmaya yönelik danışmanlık ve aracılık hizmetleri örnek olarak verilebilir. Geçici istihdam uygulamasına örnek ise toplum yararına çalışma

programları, bir iş karşılığında geçici süreyle ve sosyal güvenlik kapsamında yoksul kişilerin istihdam edilmesidir. Girişimcilik konusunda ise herhangi bir konuda tecrübeli ya da yetenekli olan ve kendi işinin sahibi olmak isteyen kişilere sermaye desteği sağlanması yoluyla yeni işletmelerin oluşturulması söz konusu olmaktadır. 3294 sayılı Kanunla kendisine verilen yoksullukla mücadele görevini yerine getirmekte olan SYDGM, yoksulluğu uzun vadede azaltabilmek için, bizzat uygulayıcı olarak ya da uygulayıcı kurumlarla sıkı işbirliği ve koordinasyon içinde bulunarak söz konusu üç faaliyetin içinde olmalıdır.

#### **4.1. Gelir Getirici Girişimcilik Destekleri**

Yoksullukla mücadele kapsamında istihdama yönelik olarak SYDGM, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynakları ile özellikle gelir getirici projeler için destek sağlamaktadır. Bu kapsamda yoksul kesim içindeki çalışabilir nüfusun istihdam ve üretime teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planının “Gelir Dağılımının İyileştirilmesi, Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele” başlığı altında, sunulan hizmetlerin yoksulluk kültürünü önleyici ve yoksul kesimin üretici duruma geçmesini sağlayıcı nitelikte olmasının önemine vurgu yapılmaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2006:89).

Gelir getirici projeler kapsamında SYDGM tarafından, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca (SYDV) talep edilen gelir getirici projelere ve Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesine kaynak aktarılmaktadır. Bu projeler ile yoksul durumdaki kişilerin ekonomide bir yer edinmelerinin sağlanması, üretken duruma geçmeleri, sürdürülebilir ve düzenli bir gelire ulaşmaları amaçlanmaktadır. Genel Müdürlüğümüzün bir anlamda 2009 - 2013 yıllarına ilişkin faaliyet rotasını çizen stratejik planında da gelir getirici projelere ilişkin üç önemli hedefe yer verilmiştir. Bunlar;

- Amaç 2 Hedef 2: Vatandaşlarımızın iş kurma destekleri vasıtasıyla sosyal güvenceye kavuşturulmasını sağlamak,

- Amaç 2 Hedef 3: Bitkisel ve hayvansal ürünlerin işlenmesine yönelik projeler geliştirerek kırsal alanda alternatif istihdam imkanlarını sağlamak,
- Amaç2 Hedef 4: Kırsal kesime yönelik gelir getirici desteklerin etkinliğini artırmak

olarak belirlenmiştir (SYDGM, Stratejik Plan:75-76).

SYDGM tarafından gelir getirici proje destekleri kapsamında, tarımsal ürün işleme, bitkisel - hayvansal üretim, hayvancılık, küçük çaplı tarımsal aletler, market işletmeciliği, kuaförlük, el sanatları, marangozluk, konfeksiyon, lokantacılık, kırtasiyecilik, elektrikçilik, tornacılık, elektronik eşya satışı, doğalgaz - sıhhi tesisatçılık vb. gibi çok çeşitli konulardaki projelere destek verilmektedir. Besicilik ve kanatlı/kümes hayvan yetiştiriciliğine yönelik projelere ise destek verilmemektedir. Besicilik projeleri, proje takibinin zorluğu, kümes hayvancılığı ise projenin taşıdığı yüksek risk nedeniyle desteklenmemektedir. Gelir getirici projeler için kırsal ve kentsel konularda kişi başına en fazla 15.000.-TL destek sağlanmaktadır.

Kırsal alanda sosyal destek projesi dışındaki hayvancılık projeleri kapsamında,

Süt sığırcılığı projeleri, hayvansal ürün sanayi gelişme potansiyeli olan bölgelerde talep edilmesi halinde 5 başa kadar kültür ırkı en az 3 aylık gebe düve, bir yıllık yem ihtiyacı ve 1 yıllık hayvan hayat sigorta bedeli karşılanarak Tarım İl/İlçe Müdürlüğünden projeye teknik destek sağlanacağına ilişkin taahhüt alınarak, projeden yararlananların sürdürülebilir gelir elde edebilmelerinin sağlanması amacıyla projelerin grup bazlı olarak oluşturulmaları, vatandaşların müteselsil kefalet yoluyla birbirlerine bağlanması ve proje tutarının azami 150.000.-TL olarak belirlenmesi şartıyla desteklenebilmektedir.

Koyun yetiştiriciliğine yönelik küçükbaş hayvancılık projeleri ise, 25 baş koyun 1 koç, 1 yıllık yem bedeli, hayvanların bir yıllık sigorta bedeli karşılanarak Tarım İl/İlçe Müdürlüğünden projeye teknik destek sağlanacağına ilişkin taahhüt alınarak, projeden yararlananların sürdürülebilir gelir elde edebilmelerinin sağlanması amacıyla projelerin grup bazlı olarak oluşturul-

maları, vatandaşların müteselsil kefalet yoluyla birbirlerine bağlanması ve proje tutarının azami 50.000.-TL olarak belirlenmesi şartıyla desteklenebilmektedir.

Gelir getirici projelerde geri dönüşler; ilk iki yıl ödemesiz, sonraki altı yıl altı eşit taksitte olmak üzere 8 yıl vade ile faizsiz olarak gerçekleştirilmektedir. Gelir getirici projeler kapsamında desteklenen meyvecilik projelerinde, proje konusu faaliyetin uzun vadede gelir getirecek türden bir ekonomik faaliyet alanı olması nedeniyle geri ödemeler, ilk 5 yıl ödemesiz, sonraki altı yıl altı eşit taksitte olmak üzere 11 yıl vade ile faizsiz olarak gerçekleştirilmektedir.

2007 yılında 2.535 gelir getirici proje için 25.462.829.-TL kaynak aktarılmıştır (SYDGM, 2007 Yılı Faaliyet Raporu: 76).

Gelir getirici projeler sınıfına giren Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi ile özellikle kırsal alanda yaşayan yoksul kişilerin kooperatiflere üye olarak veya kooperatif kurarak hayvancılık yapmaları ve gelir elde etmeleri amaçlanmaktadır. Proje kapsamında süt sığırcılığı, koyunculuk ve seracılık projeleri desteklenmektedir.

Projeden yararlanacak vatandaşlarımız, ilgili SYD Vakfı tarafından belirlenmekte, kooperatif temelinde teşkilatlandırılmaları ise İl Tarım Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Geri dönüşler; ilk iki yıl ödemesiz, sonraki altı yıl altı eşit taksitte olmak üzere 8 yıl vade ile faizsiz olarak gerçekleştirilmektedir. Borçlanma ve ödemelerin takibi ise Ziraat Bankası aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Proje hizmetleri, merkezde SYDGM, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü, yerelde ise ilgili SYDV'ler ve Tarım İl Müdürlükleri tarafından sağlanmaktadır.

2007 yılında 148 proje kapsamında 11.025 kişi için 99.498.465.-TL kaynak aktarılmıştır.

Gelir getirici projeler ile yoksul bireylerin düzenli bir gelir sahibi olmaları, kendi işlerini kurmaları ve sosyal güvenlik kapsamında girmeleri amaçlanmaktadır. Bu çerçevede kentsel ve kırsal konularda kişileri kendi işlerinin sahibi yapmaya yönelik destekler geri ödemeli olarak gerçekleştirilmektedir. Bu aynı zamanda kişilerin motive edilmesinde ve bu tür desteklerinin başarısının ölçülmesinde önemli rol oynamaktadır. Proje sahibi kişilerin bir sorumluluk üstlenip iş sahibi olmaları da kendilerine olan öz güvenlerini artırmaktadır. Birden fazla kişinin ortak olarak gerçekleştirdiği faaliyetlerde ise kişilerin birbirine müteselsil kefalet yoluyla bağlanması sürdürülebilirliğe olumlu katkı yapmaktadır. Zira bu kişiler hem birbirlerine başarı anlamında destek hem de baskı unsuru olmaktadır. Grup bazlı projelerde iş bölümünün görünür olması da önemlidir.

Gelir getirici içerikteki projelerin başarısının ölçülmesinde,

- Projenin devam edip etmediği,
  - Birden fazla ortaklı ise ortak sayısının azalma olup olmadığı ve nedenleri,
  - İş sahiplerinin gelirleri ve sosyal yardımlara ihtiyaç duyup duymadıkları,
  - Söz konusu işin genişletilip genişletilmediği
- hususları önemlidir.

Aynı yörede desteklenecek gelir getirici proje ve uygulamaların kimi zaman aynı konuda yoğunlaşması projelerin birbirlerinin pazarını daraltmasına ya da genişletmesine neden olabileceğinden bu ayırım dikkatle yapılmalıdır. Örneğin sadece yöredeki yaşayanları müşteri edinen çok sayıda proje birbirinin pazarını daraltabilecek iken yöre dışına ürünlerini pazarlayabilecek birden fazla proje o yörenin bu ürün açısından bir cazibe merkezi olmasını sağlayabilir.

Gelir getirici uygulamalarda, iş sahibinin söz konusu işle ilgili tecrübesinin bulunması önemli olup, bu konu ilgili sertifikalar veya belgeler yoluyla tespit edilmelidir. Bu husus projenin başarısında çok etkilidir. Gerekli durumlarda yararlanıcılara girişimcilik ve pazarlama eğitiminin de verilmesi de sağlanabilir.

Özellikle tarımsal alana yönelik olarak gerçekleştirilen uygulamalarda, proje konusu faaliyette işbirliği yapılan kurum/kuruluşların vereceği destekler önemlidir. Örneğin hayvancılık, seracılık veya meyvecilik gibi projelerde tarım il/ilçe müdürlüklerinin verecekleri teknik destekler proje sürdürülebilirliğine çok önemli katkılar sağladığından SYDGM desteklerinde bu konuda gerekli taahhütleri talep etmektedir. Hayvancılık ve arıcılık gibi projelerde canlı demirbaş alımlarında teknik açıdan tespit yapabilecek uzman kişilerin de bulunması gerekmektedir. Arıcılık desteklerinde sertifikası olmayan yararlanıcılar için eğitim düzenlenerek sertifika ve işbaşında uygulamalı eğitim verilmesi talep edilmektedir.

Tarımsal makine/alet alımına yönelik projeler kapsamında ise çapa makinesi, el traktörü, küçük çaplı tarımsal mekanizasyon aletlerine destek verildiğinde ise proje yararlanıcıları bu ekipmanlar ile hem kendi üretimlerinde verimliliklerini artırabilmekte hem de yevmiyeli olarak diğer üreticilerin işlerinde çalışabilmektedir.

#### **4.2. İstihdam Amaçlı Eğitim Destekleri**

Yoksullukla mücadeledeki en önemli araçlardan birisi de istihdama yönelik eğitim uygulamalarıdır. Bu kapsamda özellikle yoksul ve işsiz gençlere, kadınlara, beceri ve nitelikleri çerçevesinde, piyasanın talepleri de göz önüne alınarak, iş sahibi olacakları alanlarda kısa süreli mesleki eğitimler verilmelidir. İstihdam amaçlı eğitim projelerinde temel amaç kişilerin beşeri sermayelerinin artırılması ve böylelikle istihdamlarının kolaylaştırılması olmalıdır.

İstihdam amaçlı eğitim projeleri Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün (İŞKUR) görev alanına girmesi nedeniyle, 2008 yılı sonundan itibaren bu kapsamdaki projelerin İŞKUR işbirliğinde yürütülmesi hususunda SYDV'ler yönlendirilmektedir.

Eğitimlerde benzer konularda çalışmalar yapan kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılmalıdır. Bu işbirliği mekanizması istihdam



güvencesi sağlanmasında da devreye sokulmalıdır. Özellikle son yıllarda, bilgisayarlı muhasebe, özel güvenlik elemanlığı, gemi kaynakçılığı ve doğal-gaz tesisatçılığı gibi alanlarda piyasada istihdam açığının olduğu bilinmektedir.

İstihdama yönelik eğitim içerikli uygulamalarda,

- Proje başlangıcında kursiyerlerin önemli bir kısmının istihdam edileceğine ilişkin taahhütlerin temin edilmesi,
  - Kurs programının proje başlangıcında belirlenmesi,
  - Eğitim sonunda kursiyerlere eğitime katıldığına dair geçerliliği olan sertifika, belge verilmesi,
  - Proje sonrasında kursiyerlere mümkünse staj imkanı sağlanması,
  - Kursiyerlerin işe yerleştirildikten sonra bu işlerde süreklilik sağlanmalarına katkıda bulunacak olan kişiler arası iletişim, stres yönetimi, profesyonel davranış, günlük giyim kuşam, pazarlama, çalışma bilinci, çalışma sorumluluğu vb. konularda da eğitim almalarının sağlanması,
- gibi hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Nitekim İŞKUR tarafından gerçekleştirilen eğitimlerde de bu hususların bir kısmı dikkate alınmaktadır.

İstihdam eğitiminden faydalanan kişilerin işe yerleştikten sonra istihdamdaki devamlılık süreleri ve elde ettikleri gelirleri ise projelerin başarısına ışık tutacaktır.

### **4.3. Geçici İstihdam ve Toplum Yararına Çalışma**

Geçici istihdam ve toplum yararına çalışma kavramları yakın anlamlarda olup, yoksul kişilerin *geçici* bir süreyle sosyal faydanın da sağlanabileceği işlerde ücretli ve sosyal güvenlik şemsiyesi altında çalıştırılmasını ifade etmektedir. Bu kapsamdaki faaliyetlerin faydası, yoksul durumdaki kişileri geçici bir süreyle de olsa iş ve gelir sahibi yapacak olması, kişileri istihdam piyasası ile sosyal güvenlik ile yakınlaştırması, yapılacak iş nedeniyle bir sosyal faydanın oluşması ve kişilere kendi kendine yetebilmenin öz güvenini ve rahatlığını yaşatmasıdır.

Geçici istihdam ve toplum yararına çalışma konuları için değerlendirme yapılırken göz önünde bulundurulması gereken mevzuatta yer alan bazı hükümlere ve bilgilere aşağıda yer verilmiştir.

- 4857 sayılı İş Kanununun kısmi süreli ve tam süreli iş sözleşmeleri ile ilgili 13. maddesinde,

“İşçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmî süreli iş sözleşmesidir.

Kısmî süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçi, ayırımı haklı kılan bir neden olmadıkça, salt iş sözleşmesinin kısmî süreli olmasından dolayı tam süreli emsal işçiye göre farklı işleme tâbi tutulamaz. Kısmî süreli çalışan işçinin ücret ve paraya ilişkin bölünebilir menfaatleri, tam süreli emsal işçiye göre çalıştığı süreye orantılı olarak ödenir.

Emsal işçi, işyerinde aynı veya benzeri işte tam süreli çalıştırılan işçidir. İşyerinde böyle bir işçi bulunmadığı takdirde, o işkolunda şartlara uygun işyerinde aynı veya benzer işi üstlenen tam süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan işçi esas alınır.

İşyerinde çalışan işçilerin, niteliklerine uygun açık yer bulunduğu kısmî süreli den tam süreliye veya tam süreli den kısmî süreliye geçirilme istekleri işverence dikkate alınır ve boş yerler zamanında duyurulur.”  
denilmektedir.

*\* Hesaplandığında, haftalık 30 saat veya daha az çalışma, kısmi süreli çalışma tanımına girmektedir.*

14. madde ise,

“Yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışmaya dayalı kısmi süreli bir iş sözleşmesidir.”

leşmesidir. Hafta, ay veya yıl gibi bir zaman dilimi içinde işçinin ne kadar süreyle çalışacağını taraflar belirlemedikleri takdirde, haftalık çalışma süresi yirmi saat kararlaştırılmış sayılır. Çağrı üzerine çalıştırılmak için belirlenen sürede işçi çalıştırılmaya veya çalıştırılmamasına ücrette hak kazanır. İşçiden iş görme borcunu yerine getirmesini çağrı yoluyla talep hakkına sahip olan işveren, bu çağrıyı, aksi kararlaştırılmadıkça, işçinin çalışacağı zamandan en az dört gün önce yapmak zorundadır. Süreye uygun çağrı üzerine işçi iş görme edimini yerine getirmekle yükümlüdür. Sözleşmede günlük çalışma süresi kararlaştırılmamış ise, işveren her çağrıda işçiyi günde en az dört saat üst üste çalıştırmak zorundadır.” şeklinde düzenlenmiştir.

*İş Kanunundaki diğer önemli maddeler aşağıdaki gibidir:*

*“Madde 9 - Taraflar iş sözleşmesini, Kanun hükümleriyle getirilen sınırlamalar saklı kalmak koşuluyla, ihtiyaçlarına uygun türde düzenleyebilirler.*

İş sözleşmeleri belirli veya belirsiz süreli yapılır. Bu sözleşmeler çalışma biçimleri bakımından tam süreli veya kısmî süreli yahut deneme süreli ya da diğer türde oluşturulabilir.

*Madde 10 (Sürekli ve süreksiz işlerdeki iş sözleşmeleri) - Nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla devam edenlere sürekli iş denir.*

Bu Kanununun 3, 8, 12, 13, 14, 15, 17, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 75, 80 ve geçici 6 ncı maddeleri süreksiz işlerde yapılan iş sözleşmelerinde uygulanmaz. Süreksiz işlerde, bu maddelerde düzenlenen konularda Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır.

*Madde 11 (Belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmesi) - İş ilişkisinin bir süreye bağlı olarak yapılmadığı halde sözleşme belirsiz süreli sayılır. Belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi*

objektif koşullara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı Şekilde yapılan iş sۆzleřmesi belirli sۆreli iş sۆzleřmesidir.

Belirli sۆreli iş sۆzleřmesi, esaslı bir neden olmadıkça, birden fazla ۆst ۆste (zincirleme) yapılamaz. Aksi halde iş sۆzleřmesi başlangıçtan itibaren belirsiz sۆreli kabul edilir.

Esaslı nedene dayalı zincirleme iş sۆzleřmeleri, belirli sۆreli olma ۆzellięini korurlar.

*Madde 12 (Belirli ve belirsiz sۆreli iş sۆzleřmesi ayırımının sınırları) - Belirli sۆreli iş sۆzleřmesi ile çalıştırılan işçi, ayırımı haklı kılan bir neden olmadıkça, salt iş sۆzleřmesinin sۆreli olmasından dolayı belirsiz sۆreli iş sۆzleřmesiyle çalıştırılan emsal işçiye gۆre farklı işleme tâbi tutulamaz.*

Belirli sۆreli iş sۆzleřmesi ile çalışan işçiye, belirli bir zaman ۆlۆt alınarak ۆdenecek ۆcret ve paraya ilişkin bۆlünebilir menfaatler, işçinin çalıştığı sۆreye orantılı olarak verilir. Herhangi bir alışma Őartından yararlanmak için aynı işyeri veya işletmede geçirilen kıdem arandığında belirli sۆreli iş sۆzleřmesine gۆre çalışan işçi için farklı kıdem uygulanmasını haklı gۆsteren bir neden olmadıkça, belirsiz sۆreli iş sۆzleřmesi ile çalışan emsal işçi hakkında esas alınan kıdem uygulanır.

Emsal işçi, işyerinde aynı veya benzeri işte belirsiz sۆreli iş sۆzleřmesiyle çalıştırılan işçidir. İşyerinde bۆyle bir işçi bulunmadığı takdirde, o işkolunda Şartlara uygun bir işyerinde aynı veya benzer işi ۆstlenen belirsiz sۆreli iş sۆzleřmesiyle çalıştırılan işçi dikkate alınır.

Aşari ۆcret Yۆnetmelięinin ise işverenin sorumluluğu başlıklı 12. maddesi,

“İşçilere, Komisyonca belirlenen ۆcretlerden dۆřuk ۆcret ۆdenemez. İş sۆzleřmelerine ve toplu iş sۆzleřmelerine bunun aksine hۆkۆmler konulamaz.

İşverenler tarafından, işçilere sağlanan sosyal yardımlar sebebiyle asgari ücretten herhangi bir indirim yapılamaz.

İşverenler yayımlanan asgari ücretleri işyerlerinde işçilerin kolayca görebilecekleri bir yerde ilan etmek zorundadır.”  
şeklindedir.

İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliğinde,

Kısmi süreli çalışmaya ilişkin 6. maddede, “İşyerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışma kısmi süreli çalışmadır” denmektedir.

#### 4.4. Proje Uygulama Sonuçlarına İlişkin Bilgiler

SYDGM tarafından desteklenen projelerin izleme ve değerlendirme çalışmaları kapsamında, internet ortamında SYDV’lerin kullanımına sunulan Proje İzleme Modülü ile gerçekleştirilen projelerin altı aylık düzenli periyotlarla takip edilmesi, sürdürülebilirliği riske giren projeler için Vakıflarca zamanında gerekli önlemlerin alınması, ortaya çıkan güçlü ve zayıf yönler dikkate alınarak yeni politikaların geliştirilmesi veya mevcut politikaların güçlendirilmesi ve gerçekleştirilen faaliyetlerin etkilerinin ölçülebilmesi amaçlanmıştır.

Veri tabanına Vakıflarca girişi yapılan bilgilerde, tüm projelere ilişkin verilerin bulunmadığı anlaşılmakla birlikte; mevcut verilerin, saha çalışması sonucu elde edilebilecek bir etki analizi araştırmasının örneklem boyutunu karşılamaya yetecek kadar geniş olduğu düşünülmektedir.

2008 yılı Eylül ayı itibariyle kayıtlı bulunan veriler incelendiğinde,

İş Kurma Projeleri (2.053 proje) ile ilgili olarak:

- Proje % 87’sinin yararlanıcılarının asgari ücretten daha az veya asgari ücretin biraz üzerinde net gelir elde ettiği,

- Projelerin % 81'inin yararlanıcılarının Vakıftan artık yardım talebinde bulunmadığı,
  - Projelerin % 87'sinin yararlanıcılarının projeden memnun oldukları,
  - Vakıf proje elemanının görüşüne göre projelerin %71'inin başarılı olduğu,
- anlaşılmaktadır.

Kırsal Gelir Getirici Projeler (1.403 proje) ile ilgili olarak:

- Projelerin % 96'sının yararlanıcılarının asgari ücretten daha az veya asgari ücretin biraz üzerinde net gelir elde ettiği,
  - Projelerin % 61'inin yararlanıcılarının Vakıftan artık yardım talebinde bulunmadığı,
  - Projelerin % 88'inin yararlanıcılarının projeden memnun oldukları,
  - Vakıf proje elemanının görüşüne göre projelerin %65'inin başarılı olduğu,
- anlaşılmaktadır.

İstihdam Eğitimi Projeleri (98 proje) ile ilgili olarak (2008 yılı sonunda itibaren SYDV'ler bu kapsamdaki projeleri İŞKUR işbirliğinde uygulamaları için yönlendirilmektedir):

- Proje yararlanıcılarının %45'inin istihdam edildiği,
  - İstihdam edilenlerin tamamına yakınının asgari ücret veya biraz üzerinde aylık net gelir elde ettiği,
  - Vakıf proje elemanının görüşüne göre projelerin %71'inin başarılı olduğu,
- anlaşılmaktadır.

Geçici İstihdam Projeleri (59 proje) ile ilgili olarak (2007 yılından bu yana bu kapsamdaki projeler desteklenmemekte, sürdürülebilir gelir sağlanabilmesi için gelir getirici projelere öncelik verilmektedir. Geçici istihdam projeleri özellikle 2001 yılı ekonomik krizinin ardından Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında 2003 - 31.03.2007 tarihleri arasında uygulanmış olup,

31.03.2007 tarihinden itibaren özellikle proje yararlanıcılarına yönelik olarak “kalıcı” çözümler üretmediği için desteklenmemektedir):

- Vakıf proje elemanının görüşüne göre projelerin %80’inin başarılı olduğu
  - Uygulanan projelerden %97’sinde istihdam edilen kişilerin projelerden memnun oldukları,
- anlaşılmaktadır.

Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi -KASDP- (111 proje) ile ilgili olarak:

- Kooperatiflerin % 72’sinde süt toplama işleminin gerçekleştirildiği,
  - Kooperatiflerin % 84’ünde ürünün pazarlanabildiği,
  - Kooperatiflerin % 92’sinin üyelerinin asgari ücretten daha az veya asgari ücretin biraz üzerinde net gelir elde ettiği,
  - Kooperatiflerin % 54’ünün üyelerinin Vakıftan artık yardım talebinde bulunmadığı,
  - Kooperatiflerin % 84’ünün üyelerinin projeden memnun oldukları,
  - Vakıf proje elemanının görüşüne göre projelerin %67’sinin başarılı olduğu,
- anlaşılmaktadır.

## SONUÇ

Çalışma boyunca dile getirilen gerekçeler ve uygulama sonuçları da göz önünde bulundurulduğunda yoksul kişiler için istihdama yönelik uygulamaların ne kadar önemli olduğu anlaşılmaktadır.

Bu hususlar, yoksullukla mücadelede “istihdam odaklı” çalışmaların önemine, bu çalışmaları yapan kurumların hedef kitleleri arasındaki benzerliğe ve geliştirilecek istihdamı merkeze alan bir yaklaşımın, yoksullukla mücadelede oluşturacağı olumlu etkilere işaret etmektedir. Nitekim ulusal politika belgelerinde de istihdama yönelik öncelikler ve faaliyetler sıralanmakta, bu faaliyetlerin bir kısmı ise özellikle yoksulluk riski ile karşı karşıya bulunan dezavantajlı kesimlere yönelik önlemleri içermektedir.

Çalışma içerisinde belirtildiği üzere SYDGM bu alandaki çalışmalarına devam etmekte olup, yoksul kesimin yoksulluktan kurtarılarak düzenli gelir sahibi konuma geçebilmesi için proje desteklerini sürdürmektedir. Uygulama sonuçlarına ilişkin bölümde de görüldüğü gibi girişimciliğe yönelik kentsel ve kırsal konulardaki proje desteklerinden yararlanan kişilerin çoğunluğu asgari ücret düzeyinde düzenli gelir sahibi olmakta ve SYDV’lerden sosyal yardım almaya ihtiyaçları kalmamaktadır. Bu durumun proje yararlanıcılarında oluşturduğu memnuniyet de göze çarpmaktadır. Diğer yandan, faydalanıcının yanı sıra SYDV gözünden de projelere bakıldığında, söz konusu projelerin yine önemli bir kısmının başarılı olarak değerlendirildiği anlaşılmaktadır. Bu durum istihdam amacını taşıyan gelir getirici içerikteki girişimcilik desteklerinin yoksullukla mücadeledeki etkinliğini ortaya çıkarmaktadır.

“Gelir getirici nitelikteki girişimcilik destekleri” ile kişilerin kendi işlerinin sahibi oldukları ve bu öz güvenle hareket ettikleri düşünüldüğünde, sosyal anlamda da önemli bir pozitif dışsallık oluşmakta; toplumsal refaha ve huzura olumlu bir katkı sağlanmaktadır.



3294 sayılı Kanun kapsamında olması nedeniyle iş kurma proje desteğinden yararlanan vatandaşlarımız için, proje geri ödemeleri tamamlanana kadar sosyal güvenlik priminden geçici muafiyet veya geçici olarak düşük prim uygulanmasına yönelik yapılması gerektiği düşünülen yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi ise bu kapsamdaki projelerin sürdürülebilirliğini olumlu yönde etkileyebilecek çok önemli bir etken olabilecektir.

Geri ödemelerle ilgili olarak, uzun vadeye yayılmış geri ödeme planının ve daha düşük yıllık taksitlerin geri ödemelere ve dolayısıyla proje sürdürülebilirliğine ve başarısına olumlu katkı yaptığı düşünülmektedir. Nitekim 2009 yılı başından itibaren gelir getirici proje desteklerine ilişkin beş yıllık geri ödemeler sekiz yıl olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile ayrıca, bir yıl olan ödemesiz dönem iki yıla çıkarılmış, proje yararlanıcısına işlerini düzene sokması ve birikim yapabilmesi için daha fazla imkan verilmiştir.

İstihdam eğitimine yönelik uygulamalarda ise yararlanıcıların yaklaşık üçte birinin istihdamının sağlanabildiği, istihdam edilenlerin ise genelde asgari ücret düzeyinde gelir elde ettiği anlaşılmaktadır.

İstihdam eğitimlerini fiilen yürütmekte olan kurumlar tarafından özellikle istihdam konusunda ihtiyaç duyulan sektörlerle yönelmek gerekmektedir. İhtiyaç duyulan alanlarda gerçekleştirilecek eğitimler hem kursiyerlerin istihdamını kolaylaştıracak hem de bu kişileri aranılan çalışan konumuna sokarak gelirlerine olumlu bir katkı yapabilecektir. İstihdam eğitimleri ile ilgili diğer bir önemli konu ise istihdam edildikten sonra belirli bir süre (örneğin bir yıl) kişilerin istihdam durumlarının izlenmesi, varsa işten çıkma veya çıkarılmaların bilinmesi ve gerekli tedbirlerin alınması noktasıdır.

İstihdam eğitimi projeleri kapsamında ise önemli konunun 3294 sayılı Kanun kapsamındaki kişilerin İŞKUR tarafından düzenlenen eğitimlerden faydalandırılması olduğu düşüldüğünde, SYDGM ile İŞKUR arasında imzalanacak bir "işbirliği protokolünün" yoksul kişilere çok şey katacağı düşünülmektedir. Söz edilen protokol kapsamında İŞKUR'a 3294 sayılı Kanun kapsa-

mündaki kişileri eğitimlerden öncelikle faydalandırmak ve bu kişilerin eğitim ve sonrasındaki istihdam durumlarını SYDGM'ye raporlamak, SYDGM ve SYDV'lere ise yoksul kişilerin eğitimleri için İŞKUR İl Müdürlüklerine yönlendirmek sorumlulukları yüklenebilecektir. Böylelikle, SYDGM'nin hedef kitlesini oluşturan kişilerin İŞKUR hizmetlerinden etkin bir şekilde faydalandırılması sağlanabilecek ve İŞKUR'un raporlaması ile SYDGM tarafından hedef kitlesinde yer alan kişilerin istihdam durumları takip edilebilecektir.

Daha önce belirtildiği gibi geçici istihdam projeleri SYDGM tarafından 2007 yılından bu yana desteklenmemekte olup, özellikle gelir getirici projeler gibi kalıcı çözümlere ağırlık verilmektedir. Diğer yandan, her ne kadar geçici istihdam projeleri veya toplum yararına çalışma programları kalıcı bir çözüm oluşturmasa da; özellikle ekonomik durgunluğun veya daralmanın yaşandığı ve işsizliğin arttığı dönemlerde bu tür projelerin uygulanmasının önemli faydalar sağlayabileceği düşünülmektedir. Söz konusu projeler özellikle, işsizliğin arttığı kent merkezlerinde ve zaten iş imkanlarının kısıtlı olduğu kırsal yörelerde uygulanmalıdır. Böylece hem bu bölgelerdeki işsizlik düşürülmüş olacak (en azından yeni iş imkanları oluşuncaya kadar), hem de ekonomik sıkıntılar giderilinceye kadar harcama yapılması ertelenebilecek olan alanlarda iş yapılarak toplumsal fayda oluşturulabilecektir.

SYDGM'nin yoksullukla mücadeleyi etkin bir şekilde sürdürebilmesi için istihdama yönelik uygulamaların gelir getirici proje desteklerinde olduğu gibi içinde yer alması ya da istihdam eğitimi ve toplum yararına çalışma örneklerinde olduğu gibi asıl uygulayıcı kurumlarla sıkı iş birliği içerisinde bulunması önem taşımaktadır.

## KAYNAKÇA

Altuğ, Osman (1999), *Kayıt dışı Ekonomi*, Türkmen Kitabevi, İstanbul.

Aktan, Coşkun Can ve Vural, İstiklal Yaşar (2002), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu: Hak-İş Yayınları (Hazırlayan: Coşkun Can Aktan), Ankara.

Asgari Ücret Yönetmeliği, Başbakanlık İnternet Sitesi, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.5454&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=ASGAR%C4%B0%20%C3%9CCRET%20Y%C3%96NETMEL%C4%B0%C4%9E%C4%B0>.

Aytaç, Aygen, Eliş, Berivan, Çelik, Kezban, Ercan, Hakan, Çarkoğlu, Ali, 2008, *Türkiye 2008 İnsani Gelişme Raporu Türkiye'de Gençlik*, Desen Ofset A.Ş., Ankara

Baştaymaz, Tahir ve Serdar, Aysu, *Rosetta Planı Türkiye Değerlendirme Raporu*, <http://ab.calisma.gov.tr/belgeler/RosettaPlaniRapor-UludagUniversitesi.doc>.

Çakmak, Erol ve Gümüş, Sevda, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Ankara Üniversitesi İnternet Sitesi, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/446/4999.pdf>

Çalışma Süreleri Yönetmeliği, Başbakanlık İnternet Sitesi, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.5447&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=iş%20kanununa%20ilişkin>.

Coşkun, Selim ve Güneş, Samet (2008), *Beşinci Aile Şurası*, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2009 Yılı Programı, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?IcerikRef=3837&WorkArea=ctl38>

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Dokuzuncu Kalkınma Planı, <http://www.dpt.gov.tr/Portal.aspx?PortalRef=3>

Dornbusch, Rudiger ve Fischer, Stanley (1998), *Makroekonomi*, (Çev. Erhan Yıldırım, Salih Ak, Mahir Fisunoğlu, Refia Yıldırım), Mc Graw Hill-Akademi Ortak Yayını, İstanbul.

Dünya Bankası, Türkiye Ülke Ekonomik Memorandumu, (2008), Rapor no: 39194, <http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Arastirma%20Yayin/Raporlar/Uluslararası%20B1%20%20C4%B0li%20%20C5%9Fkiler/D%20%20C3%BCnya%20Bankas%C4%B1/%20%20C3%9Clike%20Ekonomik%20De%20%20C4%9Ferlendirme%20Raporu.pdf>.

Dünya Bankası, Türkiye'nin Gelecek Nesillere Yatırım Yapmak: Okuldan İşe Geçiş ve Türkiye'nin Kalkınması, (2008), Rapor no: 44048, [http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1216301653427/5218036-1216302388732/Youth\\_Employment\\_Study-tr.pdf](http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1216301653427/5218036-1216302388732/Youth_Employment_Study-tr.pdf)

Ercan, Hakan, (2007), *Türkiye'de Gençleri İstihdamı*, Uluslararası Çalışma Ofisi Yayınları, Ankara.

Erdoğan, Güzin (2002), *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu: Hak-İş Yayınları (Hazırlayan: Coşkun Can Aktan), Ankara.

Kalaycıoğlu, Sibel (2007), *Yoksulluk Nasıl Anlaşılmalı? Temel Tanımlar, Yaklaşımlar*, SYDV Yoksulluk Üzerine Seminerler Dizisi, Ankara.

Laçiner, Ömer, Bora, Aksu, Can, Kemal, Çiğdem, Ahmet, Erdoğan, Necmi, Ocak, Ersan, Şen, Mustafa, (2007), *Yoksulluk Halleri*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Öçal, Tezer, Öztürk, Halil Cem, Karakuş, Mehmet, Benkoğulları, Cem, Od-yakmaz, Zehra, Kaymak, Ümit, Aleskerli Alesker, Kaya, Ahmet Gazi, Öztaş, İlknur, Kuru, Eser, (2004), *Kaymakam Adaylığı Sınavına Hazırlık*, Savaş Yayın-ları, Ankara.

SYDGM 2009-2013 Dönemi Stratejik Planı, [http://www.sydgm.gov.tr/upload/mce/birimler/strateji/plan\\_programlar/stratejik\\_plan\\_2009\\_2013.pdf](http://www.sydgm.gov.tr/upload/mce/birimler/strateji/plan_programlar/stratejik_plan_2009_2013.pdf)  
SYDGM 2007 Yılı Faaliyet Raporu, [www.sydgm.gov.tr](http://www.sydgm.gov.tr)

Şenkal, Abdulkadir (2007), *Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika*, Alfa Yayın-ları, İstanbul.

Toksöz, Gülay (2007), *Türkiye'de Kadın İstihdamının Durumu*, Uluslararası Çalışma Ofisi Yayınları, Ankara.

Türkiye İstatistik Kurumu İnternet Sitesi, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb\\_id=23&ust\\_id=7](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=23&ust_id=7), 2002-2008 Dönemi Yoksulluk Verileri.

Türkiye İstatistik Kurumu İnternet Sitesi, [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb\\_id=25&ust\\_id=8](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=25&ust_id=8), İstihdam Verileri.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (2006), *Rosetta Planı Gençler İçin Başla-ma Vuruşu Projesi Yaygınlaştırma Semineri*, Ankara.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi, Türkiye İş Kurumu Kanu-nu, <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statkanunlar>.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi, Türkiye İş Ku-rumu Görev-Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği, İşgücü Uyum Hiz-metleri Yönetmeliği, <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statyonetmelikler>.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, (2007), 4. Genel Kurul Çalışma Raporu, Ankara.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi, <http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statilosozlesmeleri>.

Devlet Planlama Teşkilatı (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 - 2013)*, Ankara

Yıldırak, Nurettin, Gülçubuk, Bülent, Gün, Sema, Olhan, Emine, Kılıç, Mehmet, (2003), *Türkiye’de Gezici ve Geçici Kadın Tarım İşçilerinin Çalışma ve Yaşam Koşulları ve Sorunları*, Tarım-İş Sendikası Yayını, Ankara.

4857 Sayılı İş Kanunu, Başbakanlık İnternet Sitesi, [http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.4857&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=?category\\_id=5](http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.4857&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=?category_id=5).



