

## Türkiye’de İşsizlikle Mücadelede Pasif İstihdam Politikaları

Sevim Ezgi İslah<sup>1</sup>

### Özet

İşsizlik ve istihdam meseleleri tüm zamanlarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için önemli bir gündem maddesi olmuştur. İşsizliğin sonuçları hem devletler hem de bireyler için çok yönlüdür. Dolayısıyla iş gücü piyasaları kendi akışına bırakılamayacak kadar kritik bir öneme sahiptir. İşsizlikle mücadelede uygulanan istihdam politikaları ülkeden ülkeye göre birtakım farklılıklar gösterse de genel anlamda iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki işsiz bireylerin yeteneklerini geliştirerek yeni iş bulmalarına odaklanan aktif istihdam politikaları, ikincisi ise gelir desteği sağlayarak işsizliğin sosyal sonuçlarını gidermeye odaklanan pasif istihdam politikalarıdır.

Bu çalışma, Türkiye’de işsizlikle mücadele kapsamında uygulanan pasif istihdam politikalarının önemini ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu hedef doğrultusunda Türkiye’de uygulanmakta olan pasif istihdam politikaları ve konu ile ilgili resmi web sitelerde yayınlanan güncel veriler ayrıntıları ile incelenmiştir. İncelemeler sonucunda pasif istihdam politikalarının işsizliğin yarattığı toplumsal sosyal problemler üzerine odaklanırken iş arama isteği üzerinde olumsuz etkiler yaratabildiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu nedenle birbirlerini tamamlamak ve en verimli sonucu alabilmek adına aktif ve pasif istihdam politikalarının koordineli bir şekilde birlikte uygulanması gerektiği vurgulanmıştır.

## 1. GİRİŞ

Genel anlamda işsizlik, toplumun işgücü potansiyelinin ekonomik büyüme ve sosyal ilerleme açısından tam olarak değerlendirilememesi anlamına gelir

1 Öğr. Gör. Dr. Sevim Ezgi İSLAH, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Göksun Uygulamalı Bilim Yüksekokulu, Finans ve Bankacılık Bölümü, sevimezgiislah@ksu.edu.tr, Orcid: 0000-0002-6443-329X

(Taş & Bozkaya, 2012). Ülkelerin sosyo-ekonomik durumlarına bağlı olarak farklılık gösterse de işsizlik birçok ülkenin en büyük sorunlarından biri olmayı sürdürmektedir. Türkiye, yıllar içinde sürekli olarak yüksek işsizlik oranlarıyla mücadele etmek zorunda kalan bir ülkedir. Hızlı nüfus artışı, eğitim politikalarındaki sorunlar, yetersiz yatırımlar, siyasi ve ekonomik istikrarsızlık gibi etkenler, bu sorunun daha da derinleşmesine neden olmaktadır. (Eser ve Terzi, 2008). Hali hazırda olan işsizlik problemlerinin giderilmeden işgücü piyasasına gün geçtikçe yeni işsizlerin katılması bu sorunun daha uzun süre devam edeceğinin göstergesidir (Gediz ve Yalçınkaya, 2000).

Zaman içerisinde kronik bir hal alan işsizliğin tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmasa da aktif ve pasif istihdam politikaları aracılığıyla işsizlikle bağlantılı sorunların kısmen önlenmesi, gelir kaybının telafi edilmesi ve işsiz kalan bireylere yeni iş bulma hizmetleri sunulmaktadır. Çünkü işsizlik problemi hem ülkeler hem de bireyler için çok ağır sonuçlar doğurmaktadır. Bu nedenle kendi olağan akışına bırakılmayacak kadar ciddi bir problemdir.

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de uygulanan pasif istihdam politikalarının işsizlikle mücadeledeki önemini ortaya koyabilmektir. Bu amaç doğrultusunda çalışmada öncelikle işsizlik ve istihdam kavramları genel hatları ile incelenmiş ardından işsizlikle mücadele politikaları üzerinde durulmuştur. Son olarak ise çalışmanın amacına yönelik işsizlikle mücadelede pasif istihdam araçları teker teker ayrıntıları ve güncel verileri ile incelenmiştir.

## 2. İŞSİZLİK VE İSTİHDAM KAVRAMLARI

### 2.1. İşsizlik

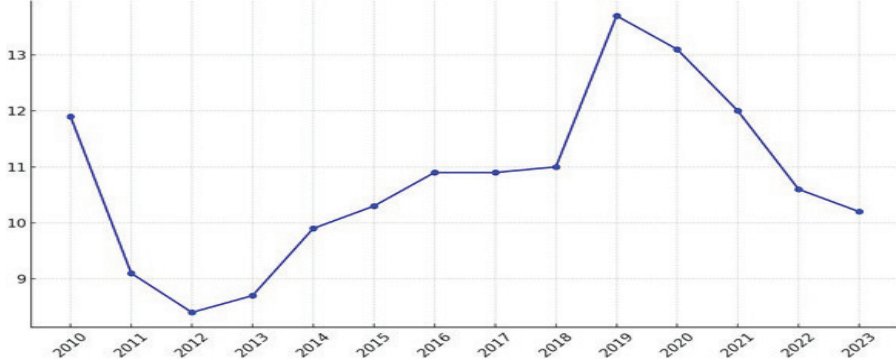
Literatürde çokça tanımı bulunmasına rağmen işsizlik genel anlamda “işgücü seviyesi ile istihdam seviyesi arasındaki fark” şeklinde tanımlanabilir (Kurtulmuş, 1998). Zaim (1986)’e göre işsizlik, çalışma arzu ve iktidarında olup makul ve uygun bir iş bulamayan fertlerin toplamıdır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) bireyin işsiz olarak tanımlanabilmesi için; referans döneminde bir işi olmama, iş arama ve bu konuda girişimde bulunmuş olma ve iş bulduğu takdirde iş başı yapabilecek durumda olma gibi şartları taşıması gerektiğini belirtmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ise işsiz tanımını, referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiçbir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için –son 4 hafta- içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 2 hafta içinde işbaşı yapabilecek durumda olan 15 ve daha yukarı yaştaki kişiler, olarak yapmıştır. Tanımlar incelendiğinde üç temel noktanın dikkat çektiği görülmektedir. Bunlardan birincisi kişinin çalışma isteği, ikincisi kişinin çalışmaya elverişli olması, üçüncüsü ise birinci ve ikinci durumun sağlanmış olduğu halde kişinin işsiz olmasıdır (Bayrakdar ve İncekara, 2013).

Nar (2017), çalışmasında işsizlikle alakalı çok önemli bir noktaya odaklanmıştır. İşsizlik sadece işsizlik midir, söylemiyle işsizliğin yalnızca birey için düşük gelir olmadığını bunun yanında birçok problem oluşturduğuna dikkat çekmiştir. Bu problemleri şu şekilde sıralamıştır:

1. Potansiyel olarak ulusal hasılanın bir kısmı gerçekleştirilemediğinden işsizlik üretim kaybına yol açmaktadır.
2. Bireyler için özgürlük kaybı ve sosyal dışlanma olgusu ortaya çıkmaktadır.
3. Bireylerde yetenek kaybına ve uzun dönemli tahribata sebep olmaktadır.
4. Bireyler üzerinde psikolojik hasarlar ortaya çıkarmakta ve bununla birlikte şiddetli ıstıraba, zihinsel acıya neden olarak intihar olaylarını arttırmaktadır.
5. Ortaya çıkan ıstırap sadece düşük bir gelir sorunu olarak değil kişinin kendine saygısını yitirmesine, kendini istenmeyen-işe yaramaz ve verimsiz hissetmesine neden olmaktadır.
6. İşsizliğin yol açtığı çaresizlik, cesaretsizlik ve heves kırıklığı bireylerde motivasyon kaybına sebep olmaktadır.
7. İnsani ilişkilerin zayıflaması sonucu aile yaşantısı, aile içi uyum ve bağlılık etkilenmektedir.
8. Etnik gerilim noktasında ırk eşitsizliğini körüklerken, cinsiyet eşitsizliğini de ortaya çıkarmaktadır.

Yukarıda yer alan maddeler incelendiğinde işsizlik meselesi devletleri ve içinde yaşayan toplumu ciddi anlamda etkilemektedir. Ekonomik olduğu kadar sosyal açıdan da kritik önem taşıyan istihdamın artırılması için işsizliğin nedenleri ile ilgili çalışmalar önem taşımaktadır. Egemen neo-liberal iktisat görüşüne göre, işsizliğin temel nedenleri arasında işgücü maliyetlerinin (ücretler ve vergiler) yüksekliği, işten çıkarma süreçlerinin maliyeti, emek piyasasındaki farklılıklar, yasal düzenlemeler ve güçlü sendikalar yer alır. Bu bakış açısına alternatif olarak, işsizliğin sebeplerine dair büyüme ile ilişkili üç farklı açıklama mevcuttur. İlk açıklama Keynesyen iktisat teorilerine dayanır ve ücretlerin milli gelirdeki payının düşmesi sonucu tüketim talebinin azalmasının, yatırım ve büyümeyi yavaşlatarak işsizliği artırdığı savunulur. Bu görüşe göre, işsizliğin nedeni yüksek değil, düşük ücretlerdir. İkinci açıklama Marksist iktisat perspektifine dayanır ve kapitalist sistemde tam istihdamın mümkün olmadığı öne sürülür. Çünkü tam istihdam, işçilerin güçlenmesi anlamına gelir ve bu da kar oranlarını düşürerek ekonomik krizleri ve işsizliğin artışı beraberinde getirir. Üçüncü alternatif ise işsizliğin küreselleşmenin etkileriyle açıklandığı görüştür. Küreselleşme, firmalar üzerindeki rekabet baskılarını artırmakta ve ekonomik büyümenin istihdam yaratma kapasitesini zayıflatmaktadır. Son yıllarda, büyümenin istihdam yaratıcı etkisinin azaldığı yönünde artan oranda bulgu ortaya çıkmaktadır. (Ay, 2012).

TÜİK verilerine göre 2010 yılında 73.722.988 olan Türkiye nüfusu, 2023 yılı itibari ile 85.279.553’e yükselmiştir. Nüfusun neredeyse her yıl 1.000.000 arttığı düşünülecek olursa işsizlik sorununun da her geçen gün daha fazla gündeme gelmesi kaçınılmaz olmaktadır. Grafik 1’de Dünya Bankası verilerine göre Türkiye’de 2010-2023 yıllarına ait işsizlik oranı verileri sunulmaktadır.



Grafik1: Türkiye’de 2010-2023 Yılları Arası İşsizlik Oranı

Grafik incelendiğinde işsizlik oranında 2010 yılında %11,9 seviyesinde olan işsizlik oranında sonraki yıllarda bir azalma yaşanmış gibi görünse de 2012 yılından 2019 yılına kadar düzenli bir şekilde artış olduğu gözlemlenmektedir. Bu dönemde işsizlik oranları, ekonomik dalgalanmalar, küresel krizler ve pandemi gibi çeşitli olaylar nedeniyle değişiklik göstermiştir. Özellikle 2020 yılında COVID-19 pandemisinin etkisiyle işsizlik oranı %13,1 düzeyine gelerek belirgin bir artış göstermiştir. Ancak 2021’den itibaren ekonomik toparlanma ile birlikte işsizlik oranlarında düşüş görülmeye başlanmıştır. 2023 yılında % 9,6 seviyesine inmiştir.

Sadece sosyal açıdan dahi yalnızca işsiz olanları değil toplumun bütününe yakından ilgilendirmektedir. Bu bağlamda işgücü piyasaları kendi işleyişine bırakılamayacak kadar önemli piyasalardır. Ülkelerin aktif nüfuslarının büyük bir kısmı “çalışan” veya “iş arayan” sıfatıyla piyasada yer almaktadır. Her ülkenin amacı işsizliği olabildiğince azaltmak ve bunun içinde çalışabilir nüfusunu mümkün olduğunca istihdamda tutmaktır. Bu amacın piyasanın kendi işleyişi ile başarılması oldukça güç olduğu için piyasayı yönlendirecek ve düzenleyecek politikaların uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. (Kocabaş ve Canbey Özgüler, 2019).

## 2.2. İstihdam

İstihdam kavramını çok farklı şekillerde tanımlamak mümkün olsa da en genel anlamda istihdam, üretim faktörlerinin kar elde etmek amacıyla çalışması veya çalıştırılması olarak ifade edilebilir. Bir ülkenin ürettiği mal ve hizmetlerin toplamı ile o ülkenin istihdam ettiği üretim faktörleri arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Klasik ve Neo-klasik iktisat anlayışına göre, ekonomide

tüm üretim faktörlerinin tam kapasiteyle kullanıldığı noktada doğal bir denge mekanizması devreye girer ve ekonomi bu noktada dengeye ulaşır. İstihdamın türleri tam, eksik ve aşırı istihdam olmak üzere üç grupta toplanır (Timur ve Doğan, 2015).

Tam istihdam, iktisadi bir yapıda tüm üretim olanaklarının (emek, sermaye, doğal kaynaklar, girişimciler vb.) üretim sürecine iştirak etmesi, emeğin tamamından faydalanılması anlamına gelmektedir (Unay, 1996). Burada tüm üretim olanaklarından bahsedilse de işgücünün tamamının istihdam edilememesi ekonomik gerçeklerle uyumlu değil. Kritik nokta açık iş pozisyonlarının, mevcut iş arayanların sayısından daha fazla olması ve işgücü piyasasındaki dengeyi sağlamasıdır (Timur ve Doğan, 2015).

Eksik istihdam, bir ekonomide tüm üretim faktörlerinin üretim süreçlerinde etkin bir şekilde kullanılmaması anlamına gelir. Daha spesifik bir tanım olarak, emek unsuru belirli bir dönem boyunca iktisadi yapıda tam anlamıyla üretim sürecine dahil olamıyorsa, bu durum eksik istihdam olarak adlandırılır. Ayrıca, iş gücünün istihdam edilen miktarının mevcut iş gücü arzından fazla olduğu durumları da ifade eder. Bu bağlamda, makro düzeyde toplam iş gücü talebinin, toplam iş gücü arzından daha yüksek olması eksik istihdamı ortaya çıkarır (Bekiroğlu, 2010).

Aşırı istihdam, bir ekonomide tüm mevcut üretim faktörlerinin aktif olarak çalışmasına rağmen üretilen mal ve hizmet miktarının toplam talebi karşılayamadığı durumu ifade eder. Bu, üretim sürecinin en üst düzeyde çalıştığı ancak tüketim ihtiyacını yeterince karşılayamadığı anlamına gelir (Özsabuncuoğlu ve Direkçi, 2012).

Günümüzde devletlerin temel görevlerinden biri, vatandaşlarını işsizliğin olumsuz etkilerinden korumaktır. Bu bağlamda, siyasi otoriteler istihdam fırsatlarını sağlama sorumluluğunu taşımaktadır. Bu nedenle, istihdam politikalarını ele almadan önce, işsizlik konusunun irdelenmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. Teknik anlamda işsizlik, "çalışma isteği ve yeteneği bulunan, mevcut ücretle çalışmaya istekli olduğu halde iş bulamayan iş gücünün varlığı" olarak tanımlanabilir (Yıldırım ve Karaman, 2001). İşsizlik oranı ise, bir ekonomide işsiz olarak kabul edilen bireylerin sayısının, toplam iş gücüne oranı ile hesaplanmaktadır (Reynolds, 1974). Ekonomik krizler, siyasi istikrarsızlıklar ve savaş durumları, emek, sermaye ve finans piyasaları üzerinde doğrudan etkili olmaktadır. Bu süreçlerden en fazla etkilenen grup, bağımlı çalışanlardır. Kriz ve istikrarsızlık dönemlerinde, artan maliyetler ve kayıpları telafi etme çabasıyla işletmeler, yatırımlarını durdurmakta, büyüme hedeflerini yeniden gözden geçirmekte ve genellikle küçülme yoluna gitmektedir. Bu durum, maliyet unsuru olarak değerlendirilen çalışan sayısında azalmaya neden olmaktadır. Kriz ve istikrarsızlıkların etkileri, işsizlik oranlarının artışı veya düşüşü ile gözlemlenebilmektedir (Kasapoğlu ve Murat, 2018). Örneğin, 2008

küresel finans krizi, COVID-19 pandemisi tüm ülkelerde işsizlik oranlarının yükselmesine yol açmıştır.

Öte yandan teknolojik gelişmelerin itici gücünü oluşturduğu bilgi toplumuna geçiş sürecinde, düşük ve yüksek vasıflı iş gücü açısından farklı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bilgi toplumunun gelişmesiyle, gerekli becerileri kazanamayan düşük vasıflı iş gücü, yetersiz istihdam fırsatları, düşük ücretler ve sosyal dışlanma gibi sorunlarla karşılaşmakta; bu durum, onların geleceğe dair beklentilerini olumsuz etkilemektedir. Diğer yandan, yüksek vasıflı iş gücü, bilgi toplumuna geçiş sürecinde artan istihdam fırsatlarıyla karşılaşmakta ve geleceğe dair daha olumlu beklentilere sahip olmaktadır. Çoğu ülkede düşük vasıflı iş gücünün işsizlik oranı, vasıflı iş gücünün işsizlik oranının en az iki katıdır. Ayrıca, düşük vasıflı iş gücünün işsizlik oranları daha hızlı artmakta ve bu grubun işsiz kalma süreleri genellikle daha uzun olmaktadır. Ancak bu durum, istihdam ve işsizlik açısından gelecekle ilgili karamsar bir tablo çizmeye neden olmamalıdır (Selamoğlu, 2002).

### 3. İŞSİZLİKLE MÜCADELE POLİTİKALARI

İşsizlik, 1970’li yıllara kadar daha çok gelişmekte olan ülkelerin bir sorunu iken, demografik değişiklikler, istihdam olanaklarının azalması ve ekonomik durgunluk gibi faktörlerle birlikte, günümüzde gelişmiş ülkelerde de ciddi bir mesele haline gelmiştir. Devletlerin işsizlikle mücadelesi, buldukları ekonomik koşullara, işsizlik konusuna bakış açılarına, gelişim düzeylerine ve mali kaynaklarına bağlı olarak değişmektedir. Devletler, işsizlik sorununu çözerken tam istihdam ve yüksek ekonomik büyüme hedefleyerek milli geliri artırmayı, aynı zamanda işsizliğin yol açabileceği toplumsal sorunları da ortadan kaldırmayı amaçlamaktadırlar (Tokol ve Alper, 2013).

İşgücü piyasaları, kendi başlarına bırakılmayacak kadar kritik öneme sahiptir. Ülkelerin aktif nüfusunun büyük bir kısmı "çalışan" veya "iş arayan" statüsünde piyasada yer almaktadır. Her ülkenin amacı, çalışabilir nüfusunu mümkün olan en yüksek oranda istihdamda tutmak ve işsizliği en aza indirmektir. Ancak, bu hedeflerin piyasaların doğal işleyişiyle elde edilememesi nedeniyle, piyasayı yönlendirecek ve düzenleyecek politikaların uygulanması gerekmektedir (Biçerli, 2004).

İstihdam politikaları, bir ekonomide büyümenin devamlılığını sağlamak ve istikrarı korumak amacıyla iş gücünün arz ve talebindeki dengesizliklerden kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik uygulamaların planlanmasını ifade eder. Ekonomik büyüme ve istikrarın sağlanması, refah seviyesinin yükseltilmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve toplumsal fırsat eşitliğinin sağlanması hedeflenmektedir. Bu politikalar, üretim faktörlerinin etkin kullanımını teşvik ederek, işsizliğin yol açtığı olumsuzluklarla mücadele etmeyi ve bireylerin insan onuruna uygun bir yaşam sürmelerini sağlamayı amaçlayan ilke, kural ve yöntemleri içermektedir (Bulut, 2010).

İşsizlikle mücadelede iktisadi politikalar, iki ana başlık altında incelenebilir: "makroekonomik politikalar" ve "mikroekonomik politikalar." Makroekonomik politikalar, "para, maliye ve gelir politikaları" olarak tanımlanabilirken, mikroekonomik politikalar ise "aktif istihdam politikaları" ve "pasif istihdam politikaları" şeklinde ayrılabilir. Makro düzeyde işsizlik politikalarından olumlu sonuçlar alınabilmesi, istikrarlı ve yüksek bir ekonomik büyümeye bağlıdır. Ekonomik istikrar, sürdürülebilir yüksek büyüme hızlarının ve ihracata dayalı endüstrileşmenin sağlanması açısından büyük önem taşır. Mikro düzeyde ise işsizlikle mücadelede başarılı politikaların uygulanabilmesi, işsizliğin güçlü ve zayıf yönlerinin doğru bir şekilde analiz edilmesine ve bu doğrultuda politika ile uygulamaların gözden geçirilmesine bağlıdır. Makroekonomik politikalar üç gruba ayrılmaktadır: para politikası, maliye politikası ve gelir politikası. Bu politikadaki ortak hedef, ekonomik büyüme, istikrar ve adaletli bir gelir dağılımıyla tam istihdama ulaşmaktır. Mikroekonomik politikalar ise işsizliğin yol açtığı sorunların çözümüne, istihdamın artırılmasına ve tam istihdamın sağlanmasına yönelik stratejileri içermektedir. Bu politikalar, gelir desteği sağlayarak işsizliğin sonuçlarını gidermeye yönelik pasif uygulamalarla, işsiz bireylerin yeteneklerini geliştirmeye yönelik eğitim programlarını kapsayan aktif uygulamalardan oluşmaktadır (Kasapoğlu ve Murat, 2018).

İstihdam politikaları çerçevesinde, işsizlikle mücadelede ülkeler arasında farklı yaklaşımlar ve stratejiler uygulanmaktadır. Bazı ülkelerde, işsizlik sorunu ekonomik dinamiklere bırakılan liberal yaklaşımlar ön plandayken, diğer ülkelerde bu sorun toplumsal bir mesele olarak kabul edilmekte ve istihdam politikalarına öncelik verilmektedir (Bozdağlıoğlu, 2008).

Ülkelerin istihdam politikalarını belirlemeye başlamaları çok eski tarihlere dayansa da genel anlamda II. Dünya savaşı bu mesele için kritik bir dönem olarak kabul edilebilir. II. Dünya Savaşı'ndan önce de işsizlikle mücadelede emek piyasalarına yönelik olarak iş yaratma ve mesleki eğitim gibi aktif önlemler uygulanmış olmasına rağmen, bu önlemler aktif istihdam politikaları olarak adlandırılmamıştır. Aktif istihdam politikaları kavramı, ilk kez 1948'de İsveçli iktisatçılar Gösta Rehn ve Rudolph Meidner tarafından, 'tam istihdamı sağlarken enflasyonu kontrol altında tutan sosyal demokrat bir strateji' olarak tanımlanmıştır. OECD de 1960'lardan itibaren bu politikalara destek vermiş ve aktif istihdam politikaları giderek artan bir ilgi görmüştür (Biçerli, 2013).

Türkiye'de istihdam ve iş gücü fazlasının bir sorun olarak ele alınması ve işsizliği azaltmaya yönelik tedbirlerin devreye girmesi planlı dönemde başlamıştır. Planlı dönemden önce ise, istihdamla ilgili sorunlarla mücadele edilmesi ve bu mücadelenin devlet politikası haline getirilmesi 1961 Anayasası ile ilk kez gerçekleşmiştir. 1961 Anayasası, istihdam sorunuyla başa çıkmayı devletin görevlerinden biri olarak tanımlamış ve 42. maddesinde şu hükme yer vermiştir: "Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların insanca yaşamasını ve çalışma hayatının istikrar içinde devam etmesini sağlamak için sosyal, ekonomik

ve mali tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı teşvik eder; işsizliği önleyici tedbirler alır" (Kasapoğlu ve Murat, 2018). Buna bağlı olarak Türkiye İş Kurumu, 1946 yılından itibaren işgücü piyasasında iş ve işçi bulmaya yönelik aracılık hizmetleri veriyor olsa da 1980'lerden itibaren kurum, işgücü piyasasındaki değişen ve yeni hizmet taleplerine yeterli düzeyde yanıt verememeye başlamış, kurumsal yenilenme konusunda eksiklikler yaşamış ve kamu hizmetlerinin işgücü piyasaları üzerindeki etkisi zayıflamıştır. 25 Haziran 2003'te kabul edilen 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile, istihdamın artırılması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması, işsizlikle mücadeleye katkı sağlanması ve işsizlik sigortası hizmetlerinin yürütülmesi amaçlanmıştır. Bu düzenleme sonrasında Türkiye İş Kurumu'nun görevleri ve sorumlulukları genişletilmiş, önceki iş ve işçi bulma hizmetlerine ek olarak aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarını uygulayan bir kurumsal yapıya kavuşmuştur. Ayrıca, teşkilat yapısı, yerel düzeyde istihdam politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasına imkan veren, yönetim temelli bir anlayışla şekillendirilmiştir (Tutar, 2007).

#### 4. PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARININ İŞSİZLİKLE MÜCADELEDE ÖNEMİ

İşsizliği telafi etmeye yönelik yapılan tüm müdahaleler pasif işgücü politikaları olarak adlandırılırken, bu politikaları hayata geçirmek amacıyla yürütülen çalışmalar pasif işgücü programları olarak tanımlanmaktadır. Pasif istihdam programları gelişmekte olan ülkelerden ziyade gelişmiş ülkelerde daha fazla uygulama alanı bulmaktadır (Biçerli, 2013). Başka bir deyişle, pasif işgücü politikaları, işgücü piyasasının dışında kalan bireylerin geçimlerini sürdürebilmeleri için belirli bir süreyle verilen yardımları kapsar. Bu politikalar, doğrudan istihdam yaratmayı hedeflemez; daha çok, işsizliğin yol açtığı olumsuz etkileri hafifletmeyi amaçlayan programlar olarak tanımlanır (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2013). Aynı şekilde işsizlikle mücadelede, işsizlerin yeni bir iş bulana kadar kısa süreli ekonomik destekle rahatlatılması pasif istihdam politikaları kapsamında yer almaktadır. Ancak, bu politikaların uygulanmasında sürenin ve sağlanan maddi desteğin işsizliği cazip hale getirmemesi büyük bir önem taşımaktadır (Ayhan, 2019).

Pasif işgücü piyasası politikaları, aktif işgücü piyasası politikalarının aksine, işsizlerin doğrudan iş bulmalarını sağlayan mesleki eğitim veya iş bulma faaliyetleri içermemektedir. Adından da anlaşılacağı üzere, bu politikalar işsizlere pasif anlamda destek sunmaktadır. Yani, işsizler bu politikalar kapsamında çalışmadan maddi destek elde etmektedir. Pasif işgücü piyasası politikaları, yeni iş alanları oluşturmayı veya istihdamı artırmayı hedefleyen politikalar değildir. Daha çok, ülkelerin sıklıkla başvurduğu ve kısa vadede işsizlerin yaşadığı ekonomik, sosyal ve psikolojik sorunları hafifleten çözümler sunmaktadır. Ancak uzun vadede işsizlikle mücadelede yeterince etkili olamamaktadırlar. Bu politikalar, işsizlerin belirli şartları taşıdıkları ve sınırlı sürelerde yararlanabildikleri geçici çözümler sunmaktadır. Bu nedenle pasif işgücü piyasası politikaları kısa



vadeli işsizlik sorunlarıyla başa çıkmada etkili olurken, uzun vadeli işsizlik sorunlarıyla mücadelede yetersiz kalmaktadırlar. Bu durumu göz önünde bulunduran ülkeler, uzun vadede işsizliği azaltmak amacıyla aktif işgücü piyasası politikalarını uygulamaktadır. Ancak aktif politikaların etkisi daha uzun vadede görüldüğünden, ülkeler kısa vadeli sosyal, ekonomik ve psikolojik sorunları hafifletmek amacıyla pasif politikaları aktif politikalarla birlikte koordineli olarak uygulamaktadırlar (Tetik, 2012).

Türkiye'de uygulanan temel pasif istihdam politikası aracı işsizlik sigortasıdır. Bununla birlikte, bazı ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de ücret garanti fonu, Kısa Çalışma Ödeneği, kıdem tazminatı gibi uygulamalar pasif istihdam politikası araçları arasında yer almaktadır (Cevher, 2016).

#### 4.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası genel anlamda, çeşitli nedenlerle kendi isteği dışında işten ayrılan bağımlı çalışanların, işsiz kaldıkları dönemde oluşan gelir kayıplarını kısmen veya geçici olarak telafi etmeyi amaçlayan sigorta türüdür (Ekin, 1994). Farklı bir deyişle işsizlik sigortası, işçi statüsünde çalışanların sosyo-ekonomik nedenlerle kendi istek ve iradeleri dışında işsiz kalmaları durumunda, iş bulamadıkları süre boyunca yaşamlarını sürdürebilmeleri için mali destek sağlamayı hedefleyen bir sosyal güvenlik programıdır. Devlet tarafından sosyal güvenlik sistemi içinde oluşturulmuş olup, katılım zorunludur ve sigortacılık prensipleri doğrultusunda faaliyet göstermektedir (Kutal ve Erhan, 1997). Diğer bir tanımda işsizlik sigortası bir iş yerinde çalışanların çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliği olmasına rağmen kendi istek ve kusuru dışında işini kaybetmeleri durumunda uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile bireylerinin zor duruma düşmelerini önlemek için devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta dalıdır (Seyyar, 2005).

Yukarıda verilen tanımlar incelendiğinde işsizlik sigortasının iki amaca hizmet ettiği görülmektedir. Bunlardan ilki, sigortalı işsiz sosyo-ekonomik durumunu korumaya yönelik bireysel hedeflerdir. İkinci amacı ise, işsiz toplumdaki konumunu ve durumunu korumaya yönelik sosyal hedeflerdir (Çakmak, 2020).

İşsizlik sigortasının bireysel amaçları:

- İşsiz kalan sigortalıya geçici süreyle finansal destek sağlar.
- Sigortalı işsiz yeniden istihdam edilmesine yönelik hizmetler sağlar böylece yeniden istihdam edilmesini kolaylaştırır.
- Sigortalı işsizlere mesleki bilgi ve becerilerinin kaybetmesinin önüne geçer ve yeni bir meslek edinmesine yönelik teknik bilgi kazanmasını sağlar.

İşsizlik sigortasının sosyal amaçları:

- Gelirin yeniden dağıtılmasına yardımcı olur.

- İşsizliğin toplumda meydana getirdiği mevcut sosyo - ekonomik sorunların önüne geçerek bu sorunların artışına engel olur.
- Ekonominin durgun olduğu veya kriz dönemlerinde ekonomiye sıcak para enjekte etmek suretiyle makroekonomik istikrarın sağlanmasına hizmet eder.

Uluslararası alanda işsizlik sigortası incelendiğinde günümüzdeki gibi zorunlu olmasa da sendikalar tarafından ilk adımlar atılmıştır. Bu kapsamda kurulmuş ilk sendika 1932 yılında İngiltere’de kurulmuştur (Ayhan, 2014). Türkiye’de ise işsizlik sigortası uygulamaları nispeten daha geç başlamıştır. 1991 seçim vaatleriyle birlikte gelen erken emeklilik popülizminin tıkanması sonucunda 1999 yılında radikal bir karar ile 4447 sayılı kanun beraberinde sosyal sigorta sistemimiz açısından çok farklı bir yenilik getirmiştir. İşsizlik riskini tazmin etme, zorunlu olma, prim ödeme, devletçe kurulma ve yeniden işe yerleştirme özelliklerine sahip olan işsizlik sigortası 1 Haziran 2000 tarihinde kurulmuş olup 1 Mart 2002 tarihinden itibaren ilk sonuçlarını vermeye başlamıştır. O yıllardan günümüze kadar da ciddi gelişimler göstermiştir (Uğur, 2011).

Bu kapsamda Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Genel Müdürlüğü işsizlik sigortası fonu 2024 Ağustos ayı bülteni verilerine göre Mart 2002’den 31 Ağustos 2024 tarihine kadar işsizlik ödeneği için toplamda 20.152.203 kişi başvuruda bulunmuş, bunlardan 10.937.444 kişi ödenek almaya hak kazanmıştır. Bu süreçte hak sahiplerine toplam 91.385.684.163 TL ödeme gerçekleştirilmiştir. 2024 yılı Ağustos dönemi için ise, önceki dönemden ödemesi devam edenlerle birlikte toplam 417.933 kişiye 3.457.476.353 TL ödeme yapılmıştır (İŞKUR, 2024)

**Tablo 1: İşsizlik Sigortası Ödemeleri**

Aylar	2021		2022		2023		2024	
	Kişi Sayısı	Ödeme Tutarı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Sayısı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Sayısı (Bin TL)	Kişi Sayısı	Ödeme Sayısı (Bin TL)
Ocak	216.014	291.072	483.654	722.974	460.945	1.239.757	409.395	2.339.549
Şubat	204.014	277.409	482.359	754.586	445.997	1.246.528	402.105	2.410.166
Mart	200.015	275.220	483.835	755.687	435.664	1.260.883	397.801	2.475.389
Nisan	201.242	274.460	456.777	754.901	392.498	1.214.544	367.472	2.506.619
Mayıs	190.962	267.972	449.492	759.716	361.551	1.163.426	371.901	2.631.071
Haziran	187.004	260.868	430.005	748.542	334.627	1.190.206	377.053	2.846.282
Temmuz	248.168	341.018	425.802	810.959	367.462	1.449.815	403.134	3.216.660
Ağustos	324.372	488.307	420.005	828.532	375.012	1.546.817	417.933	3.457.476
Eylül	359.876	518.414	406.753	824.433	377.581	1.627.899		
Ekim	383.115	555.241	402.948	884.461	360.284	1.650.797		
Kasım	403.268	594.269	408.805	945.739	370.193	1.826.877		
Aralık	460.050	662.278	424.096	1.026.504	382.258	1.967.470		
<b>Toplam</b>		<b>4.807.246</b>		<b>9.817.036</b>		<b>17.385.019</b>		<b>21.883.212</b>

Kaynak: İŞKUR, İstatistik Bülteni,2024

Tablo 1'de görüldüğü üzere işsizlik sigortası ödemeleri her geçen yıl bir önceki yıla göre artış göstermiştir. 2024 yılının son ayları için gerekli veriler henüz belli olmamış olsa da 2023 yılı Aralık ayında 382.258 kişiye 17.385.019 bin TL işsizlik yardımı yapılmıştır. Ödeme yapılan kişi sayısı bir önceki yılın aynı ayına göre yaklaşık %10'luk bir azalık yaşanırken ödeme miktarında %77 oranında bir artış görülmüştür.

İşsizlik sigortası hizmetlerinden faydalanabilmek için aşağıda belirtilen koşulların sağlanmış olması gerekmektedir (İŞKUR):

- Kendi istek ve kusuru dışında işinden ayrılmış olmak,
- Hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün kesintisiz çalışmış olmak,
- Hizmet akdinin feshinden önceki son 3 yıl içerisinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olmak,
- Hizmet akdinin feshinden itibaren 30 gün içerisinde İŞKUR'a başvurmuş olmak.

**Tablo 2:** 2010-2023 yılları arası işsizlik ödeneği

Yıllar	Hak Eden Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı
2010	331.672	807.411.810
2011	322.962	791.051.112
2012	372.193	966.184.883
2013	432.406	1.272.485.655
2014	515.654	1.657.723.367
2015	595.036	2.192.786.661
2016	807.778	3.682.650.659
2017	704.283	4.169.246.201
2018	849.243	4.824.135.690
2019	1.019.511	7.895.061.239
2020	513.325	6.201.456.449
2021	650.299	4.807.245.847
2022	814.095	9.817.035.554
2023	661.284	15.417.548.013
<b>Toplam</b>	<b>8.589.741</b>	<b>64.502.023.140</b>

Kaynak: İŞKUR,2023

## 4.2. Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma kavramı, Türkiye’de küreselleşmenin neden olduğu ekonomik krizlerin bir yanıtı olarak ortaya çıkmıştır. Küreselleşme ile birlikte rekabetin artması, çalışma ilişkilerinde esneklik anlayışının yaygınlaşmasına yol açmıştır. Çalışma saatlerindeki esneklik, kısa çalışma uygulamasının 2003 yılında 4857 sayılı kanunla yasal hale gelmesini sağlamıştır (Karakuş, 2022). Kısa çalışma kavramı, çalışma mevzuatımıza ilk kez 2003 yılında İş Kanunu ile girmiş ve daha sonraki aşamalarda “İşsizlik Sigortası Kanunu ve Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik” ile Türk çalışma hayatında kalıcı hale gelmiştir (Özdemir, 2019).

Ulusal ve uluslararası ekonomik krizler, doğal afetler, salgın hastalıklar ve yangınlar gibi beklenmeyen olaylar sırasında işletmelerin istihdamı korumak ve işsizliği önlemek amacıyla uygulanan bir yöntem olan kısa çalışma, yasal düzenlemelere uygun şekilde, işçi başına çalışma süresinin azaltılmasını ve böylece işletmelerin maliyetlerinin düşürülmesini hedefler. Kısa çalışma, iş sözleşmelerinin devamlılığını sağlarken aynı zamanda esnek bir çalışma modeli oluşturur. Daha genel bir bakışla, işgücü talebinin kriz veya zorlayıcı nedenlerle düştüğü durumlarda, çalışma süresinin geçici olarak azaltılmasını sağlayarak istihdamda sürekliliği sağlamak için kullanılan bir yöntemdir (Güzel, 2023).

Kısa çalışma, işverenlerin "genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması ya da işyerindeki faaliyetleri tamamen veya kısmen geçici olarak durdurması" durumunu tanımlamaktadır. Zorlayıcı sebepler, ilgili yönetmelikte; işverenin kontrolü dışında gelişen, öngörülemeyen ve bu sebeple önlenmesi mümkün olmayan dış etkenlerden kaynaklanan, çalışma süresinin geçici olarak azaltılması ya da faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan durumlar olarak tanımlanmıştır. Bu sebepler arasında deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik gibi durumlar yer almaktadır (Arslanoğlu, 2013).

Kısa çalışma uygulamasından faydalanan işyerlerindeki işçilere, İŞKUR tarafından Kısa Çalışma Ödeneği sağlanmaktadır. İşçilerin bu ödenekten faydalanabilmesi için işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarını yerine getirmeleri gerekmektedir. Kısa Çalışma Ödeneği verildiği sürece işverenler; işçilere ücret ödeme, sigorta primi ödeme ve gelir vergisi ödeme yükümlülüklerinden muaf tutulmaktadır (Yıldız, 2019).

İŞKUR Genel Müdürlüğü 2024 Ağustos ayı bülteni verilerine göre Mart Eylül 2005’den 31 Ağustos 2024 tarihine kadar Kısa Çalışma Ödeneği için toplamda 4.319.678 kişi ödenek almaya hak kazanmıştır. Bu süreçte hak sahiplerine toplam 38.200.827.882 TL ödeme gerçekleştirilmiştir. 2024 yılı Ağustos dönemi için ise, önceki dönemden ödemesi devam edenlerle birlikte toplam 226 kişiye 345.280 TL ödeme yapılmıştır (İŞKUR, 2024).

Tablo 3: Kısa Çalışma Ödeneği ödemeleri

Yıllar	Hak Eden Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
2010	27.159	39.144.356
2011	5.814	4.243.884
2012	2.855	3.005.208
2013	968	824.581
2014	66	74.205
2015	115	304.470
2016	733	1.276.589
2017	494	759.961
2018	1.393	3.070.784
2019	105.125	181.808.909
2020	3.743.473	25.565.353.975
2021	122.332	11.217.500.257
2022	70	11.263.138
2023	118.786	1.000.594.706
<b>Toplam</b>	<b>4.129.383</b>	<b>38.029.225.023</b>

Kaynak: İŞKUR, 2023

Tablo 3 incelendiğinde ödemelerde 2019 yılının ardından 2020 yılında yaşanan ani yükseliş dikkat çekmektedir. Bu yükselişin sebebi o dönemde yaşanan COVID-19 pandemisi oluşturmaktadır. COVID-19 sürecinde işyerleri zorlayıcı durumlarla karşı karşıya kalmış ve bu nedenle birçok işletme çalışma sürelerini azaltma ya da işin kısmen veya tamamen durdurulması yönünde kararlar almıştır. Bu süreçte, 1 Nisan 2020 itibarıyla Kısa Çalışma Ödeneği devreye girmiş ve başlangıçta üç aylık bir süre için uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de, COVID-19 nedeniyle başlatılan Kısa Çalışma Ödeneği, 30 Haziran 2021 tarihine kadar ödenmeye devam etmiştir. Ödenek, her ayın 5'inde gerekli koşulları sağlayarak ödeneye hak kazanan kişilere verilmiştir.

### 4.3. Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı, kanunda belirtilen fesih durumlarında, en az bir yıl çalışmış işçiye ya da işçinin ölümü durumunda hak sahiplerine, işveren tarafından ödenmesi gereken ve işçinin kıdemi ile son brüt kazancına göre hesaplanan bir ödeme olarak tanımlanır (Limon,2015). Başka bir tanımda kıdem tazminatı en az bir yıl çalışan ve iş sözleşmesi İş Kanunu'nda belirtilen sebeplerden biriyle sona eren işçiye ya da işçinin ölümü durumunda hak sahiplerine, çalışma süresi ve ücretine göre hesaplanarak işveren tarafından ödenen bir tazminat olarak tanımlanmaktadır (Tezel, 2006). Kıdem tazminatı hakkında sadece İş

Kanunu’nun 1. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen kişiler değil, aynı zamanda Deniz İş Kanunu’na göre işçi sayılan gemi adamları (md. 2/B) ve Basın İş Kanunu’na göre fikir ve sanat işlerinde ücret karşılığı çalışan gazeteciler (md. 1) de yararlanabilirler (Deniz İş Kanunu md. 20, Basın İş Kanunu md. 6). Ayrıca, İş Kanunu kapsamı dışında kalan ve Borçlar Kanunu’na tabi olan işçilerden, “50’den az işçi çalıştıran tarım ve orman işyerlerinde” çalışanlar da hizmet akdi veya toplu iş sözleşmelerinde bu yönde bir hüküm bulunması koşuluyla kıdem tazminatına hak kazanabilirler (Limon, 2015).

Kıdem tazminatına ilişkin farklı tanımlar yapılabilir, ancak bu tanımlarda öne çıkan bazı temel unsurlar bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Akbiyık ve Koç, 2011).

- Kanun kapsamında işyerinin ve işçinin varlığı,
- İş sözleşmesinin belirli sebeplerle feshedilmesi,
- Belirli bir hizmet süresi,
- Tazminatın işçinin aldığı ücretle bağlantılı olması,
- İş sözleşmesi sona eren işçinin gelir kaybını telafi etme amacı,
- İşçinin işverene olan sadakatının ödüllendirilmesi.

Kıdem tazminatı, 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında işçilerin kazandığı bir hak olarak ortaya çıkmıştır. Kıdem tazminatının nasıl başladığı ve nasıl evrildiği konusunda çok fazla bilgi olmamakla birlikte, 1889 yılında Almanya’da Karl Zeiss fabrikalarında uygulanan kıdem tazminatı ilk örneklerden biri olarak kabul edilir. Fransa’da ise 1870 ve 1880’li yıllarda demiryolu sektöründeki büyük çaplı işten çıkarmalarda işverenlerin tazminat ödemesi yönünde verilen yargı kararları kıdem tazminatının erken örnekleri arasında sayılabilir. Yasal düzenlemelerden önce firma bazlı kıdem tazminatı uygulamaları görülmeye başlanmış, Birinci Dünya Savaşı sonrasında ise Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) etkisiyle kıdem tazminatı Avrupa’da yaygınlaşmıştır. 1940 itibarıyla yaklaşık 40 ülkede kıdem tazminatına ilişkin yasal düzenlemeler mevcuttur. Kıdem tazminatı uygulamaları, refah devletlerinin gelişmesiyle birlikte, İkinci Dünya Savaşı sonrasında daha geniş bir alanda uygulanmaya başlamıştır (Çelik, 2015). Türkiye’de kıdem tazminatı uygulamasına, dünya genelindeki gelişmelere paralel olarak 1930’lu yıllarda başlanmıştır. İlk kez 1936 yılında çıkarılan 3008 Sayılı Kanun ile kıdem tazminatı bir hak olarak tanımlanmıştır. Bu düzenlemeye göre, 5 yıllık kıdemi olan işçiler için her bir tam yıl karşılığında 15 günlük ücret tutarında kıdem tazminatı hesaplanmaya başlanmıştır. Zaman içinde bu yetersiz düzenleme çeşitli iyileştirmelerle geliştirilmiştir (Burtan Doğan ve Anğay Yıldırım, 2016).

Kıdem tazminatının niteliğiyle ilgili farklı görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerin başlıcaları, kıdem tazminatının ücret, tazminat, işsizlik sigortası veya

ikramiye niteliğinde olduğu yönündedir. Ücret niteliğinde olduğu görüşü, işçinin çalışmasına dayalı olarak kıdem tazminatına hak kazanması sebebiyle bu tazminatın ücret olarak değerlendirildiğini, ancak ödemesinin hizmet sözleşmesinin sona ermesine bağlı olarak gecikmiş bir ücret olduğunu savunur. Tazminat niteliğinde olduğu görüşü, kıdem tazminatının işçinin işini kaybetmesi veya yıpranması karşılığında ödenen bir tazminat olarak kabul edildiğini öne sürer. Ayrıca, kıdem tazminatının bir işsizlik sigortası işlevi gördüğü, işverenleri işten çıkarma durumunda tazminat ödemek zorunda bırakarak iş güvencesi sağladığı fikri de bulunmaktadır. Son olarak, ikramiye niteliğinde olduğu görüşü, kıdem tazminatının işçinin işverene sadakatının bir ödülü olarak görüldüğünü ileri sürer (Parlakkaya, 2010).

#### 4.4. Ücret Garanti Fonu

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre Ücret Garanti Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu bünyesinde yer alan ve işverenin konkordato ilan etmesi, aciz vesikası alması, iflas etmesi veya iflasın ertelenmesi gibi durumlarda işverenin ödeme zorluğu çektiği hallerde devreye giren bir fondur. Bu fon, işçilerin son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olmaları koşuluyla, iş ilişkisinden doğan ve ödenmeyen üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla oluşturulmuştur. Ücret Garanti Fonu, işverenler tarafından ödenen işsizlik sigortası primlerinin yıllık toplamının %1'i oranında oluşturulmaktadır. Fonun yapısı ve yararlanma koşulları ise yönetmelikle düzenlenmiştir. Bu kapsamda getirilen önemli değişiklikler şunlardır (Görücü, 2009):

- Ücret Garanti Fonundan yararlanabilmek için iş Kanunu'na tabi bir işyerinde çalışma ve 4447 sayılı Kanun kapsamında sigortalı olma koşulu getirilmiştir.
- İşçinin son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması şartı eklenmiştir.
- Ödenecek ücret miktarı, temel ücret olarak belirlenmiş ve bu ücrete bir üst sınır getirilmiştir.

Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği'ne göre, başvuru yapıldıktan sonra, başvurunun yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar, üç aya kadar olan ücret alacakları işçilere Türkiye İş Kurumu tarafından ödeme yapılır (m. 9/4). Ödemelerin gerçekleştirilmesinde, kuruma yapılan başvuru sırası dikkate alınmaktadır (m. 9/5). Ayrıca, yönetmeliğin "Ödemelerin Bildirilmesi" başlıklı 10. maddesine göre, fondan yapılacak ödemelerle ilgili olarak; aciz vesikası alınması durumunda işverene ve icra dairesine, konkordato ilanında konkordato komiserine veya konkordato tasfiye memuruna, iflas durumunda iflas idaresine veya iflas masasına, iflasın ertelenmesi durumunda kayyım ve tüm ödemelerde işverenin bağlı olduğu vergi dairesine yazılı olarak bildirimde bulunulması gerekmektedir (Hoş, 2018).

Bu kapsamda İŞKUR Genel Müdürlüğü 2024 Ağustos ayı bülteni verilerine göre Şubat 2005’den 31 Ağustos 2024 tarihine kadar Ücret Garanti Fonundan için toplamda 159.880 kişi ödenek almaya hak kazanmıştır. Bu süreçte hak sahiplerine toplam 622.795.838 TL ödeme gerçekleştirilmiştir. 2024 yılı Ağustos dönemi için ise, önceki dönemden ödemesi devam edenlerle birlikte toplam 296 kişiye 12.681.153 TL ödeme yapılmıştır (İŞKUR, 2024)

**Tablo 4:** Ücret garanti fonu ödemeleri

Yıllar	Hak Eden Kişi Sayısı	Ödeme Miktarı (Bin TL)
2010	12.905	22.069.355
2011	5.807	9.361.525
2012	3.210	8.661.992
2013	5.671	15.042.730
2014	8.193	21.608.959
2015	5.547	16.081.304
2016	4.591	15.662.707
2017	5.809	25.848.107
2018	20.865	81.026.950
2019	41.535	156.954.353
2020	10.436	48.665.282
2021	6.643	34.281.901
2022	6.478	38.350.278
2023	1.905	26.431.346
<b>Toplam</b>	<b>139.595</b>	<b>520.046.789</b>

Kaynak: İŞKUR, 2023

Tablo 4 incelendiğinde görülmektedir ki Ücret Garanti Fonundan yararlananların sayısı kriz dönemlerinden sonra artış göstermiştir. Burada da yine 2019 yılında yaşanan COVID-19 pandemisinin etkileri net bir şekilde görülmektedir.

## SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

İşsizlik ve istihdam, ekonominin temel konuları arasında yer almakta ve reel sektör içerisinde önemli göstergeler olarak kabul edilmektedir. Bu durum, günümüzde hükümetlerin işsizliğin olumsuz etkilerini azaltma ve istihdam olanakları yaratma gibi temel sorumlulukları olduğunu göstermektedir. Ancak, sadece istihdam olanaklarının yaratılması yeterli değildir; aynı zamanda bu olanakların geliştirilmesi ve sürdürülebilir etkilerinin sağlanması da gerekmektedir. İstihdam artışının sağlanması ve devam ettirilmesi, ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkileyebilir. Bu nedenle, devletlerin uyguladığı teşvikler ve destek politikaları ile istihdamın artırılması, ekonomik büyümeyi de



mümkün kılacaktır. İstihdam, bireysel ve toplumsal açıdan değerlendirildiğinde, kişilerin istihdamda bulunması yalnızca gelir elde etmekle kalmayıp, aynı zamanda yaşam standartlarını da belirler. Toplumsal açıdan ise, çalışan bireyler için sosyal iyileşmeyi temsil eder. Bu şekilde, güçlü bir sosyal yapıya sahip olan bir toplumda sosyal refah sağlanabilir.

Hem ekonomik hem de sosyal açıdan oldukça önemli bir problem olan işsizlik karşısında uygulanacak politikalar konusunda özenli davranılmalıdır. Çalışmada işsizlikle mücadele kapsamında pasif istihdam politikaları güncel verileri ile birlikte incelenmiştir. İnceleme sonuçları göstermektedir ki pasif istihdam politikalarının amacı istihdamı arttırmak veya yeni iş alanları oluşturmak değil işsizlere asgari düzeyde bir ekonomik güvence sağlayarak işsizliğin kişileri ve toplumlar üzerindeki etkilerini azaltmaya çalışmaktır. Bu nedenle pasif istihdam politikaları daha çok işsizliğin kısa vadeli ve sosyal yönlü problemleri üzerine odaklanmaktadır. Güncel veriler göstermektedir ki pasif istihdam politikaları daha çok kriz anlarında ortaya çıkmakta ve kısa vadede önemli problemlerle mücadele etmektedir. Ancak bu politikaların uygulanması sırasında dikkatli olunması gerekmektedir. Özellikle, bireylerin çalışmaya teşvik edilerek işsizliğin cazibesinin azaltılması hedeflenmelidir. Zira, işsizlik sigortası gibi pasif istihdam politikalarının, iş arama isteği üzerinde olumsuz etkiler yaratabileceği ve işsizliği teşvik edici bir niteliğe sahip olabileceği düşünülmektedir. Uzun süreli ve yüksek miktarda verilen destekler, işsizlerin hızlı bir şekilde yeni bir iş arama motivasyonunu zayıflatabilir. Bu noktada aktif istihdam politikaları devreye girmektedir. Özellikle ülkemiz gibi işsizliğin kronikleştiği ülkelerde aktif ve pasif istihdam politikaları birlikte uygulanmalıdır.

Sonuç olarak bir ülkede uygulanan istihdam politikasının başarılı olabilmesi için ekonomik istikrar ve büyümenin sağlanması, temel koşullardır. Bu bağlamda, serbest piyasa ekonomisi ile devletin rolünün değerlendirilmesi önemlidir. Ayrıca, bir ülkenin refahı ve o ülkede yaşayan bireylerin çalışma özgürlüğünü kullanabilmeleri için gerekli koşulların fırsat eşitliği çerçevesinde sağlanması adına devletin etkin rolünün sürdürülmesi gerekmektedir. İşsizliğin sonuçlarını telafi etmeye yönelik pasif istihdam politikaları ile işsizliğin önlenmesine yönelik aktif istihdam politikalarının, her ülkenin ihtiyaçları ve yapısal özellikleri dikkate alınarak birlikte uygulanması, başarılı ve etkili sonuçlar elde edilmesine katkı sağlayabilir (Bozkaya, 2010).

## KAYNAKÇA

- Akbiyık, N., & Koç, M. (2011). Kıdem tazminatı ve kıdem tazminatı fonunun iktisadi ve sosyal sonuçları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 253-284.
- Arslanoğlu, A. (2013). *Küresel ekonomik kriz ve işsizlikle mücadele programları: Kısa çalışma ödeneği* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- Ay, S. (2012). Türkiye’de işsizliğin nedenleri: İstihdam politikaları üzerine bir değerlendirmec. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 19(2), 321-341.
- Ayhan, A. (2014). *Türkiye’de işsizlik sigortası*. Muğla Üniversitesi Yayınları, Muğla.
- Ayhan, D. (2019). *Türkiye ve Almanya pasif istihdam politikalarının karşılaştırılması* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kastamonu.
- Bayrakdar, S., & İncekara, A. (2013). Türkiye’nin genç işsizlik profili. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 4(1), 15-38.
- Bekiroğlu, C. (2010). *Türkiye’de işsizlik sorununun çözümlenmesinde uygulanan ekonomi politikalarının analizi* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Bıçerli, M. K. (2004). Çalışma paylaşımı işsizlikle mücadelede etkili bir politika mıdır? *Ege Academic Review*, 4(1-2), 59-68.
- Bıçerli, M. K. (2013). *Çalışma ekonomisi* (7. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- Bulut, S. (2010). *Türkiye’de aktif istihdam politikası aracı olarak düzenlenen işgücü eğitim kurslarının istihdam açısından belirleyiciliği* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Cevher, G. (2016). *Aktif ve pasif istihdam politikaları bağlamında İŞKUR’un faaliyetlerinin tanınabilirliği: Süleyman Demirel Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü öğrencileri üzerine bir uygulama* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Çakmak, E. (2020). Türkiye’de işsizlik sigortası uygulamaları. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 12(1), 1-22.
- Çelik, A. (2015). Dünyada ve Türkiye’de kıdem tazminatı uygulamaları. *İktisat Dergisi*, 530, 27-39.
- Doğan Burtan, B., & Yıldırım Anğay, E. (2016). Kıdem tazminatı ve ülke örnekleri. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(10), 16-31.
- Ekin, N. (1994). *İşsizlik sigortası (Teorik boyutları ve dünya uygulamaları)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Eser, B. Y., & Terzi, H. (2008). Türkiye’de işsizlik sorunu ve Avrupa İstihdam Stratejisi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30, 229-250.
- Gediz, B., & Yalçınkaya, M. H. (2000). Türkiye’de istihdam-işsizlik ve çözüm önerileri: Esneklik yaklaşımı. *Celal Bayar Üniversitesi İİBF-Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 6, 161-183.
- Görücü, İ. (2009). Türk çalışma mevzuatında ücret garanti fonu ve uygulamaları. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 10(4), 95-104.

- Güzel, B. (2023). *İstihdamda güvenceli esneklik sağlayan bir çalışma modeli olarak kısa çalışma* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). İzmir Ekonomi Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İzmir.
- Hoş, E. (2018). Yasal dayanakları bağlamında ücret garanti fonu. *The Journal of Academic Social Science*, 71(6), 350-364.
- İŞKUR. (2024). *12. genel kurul raporu*. <https://media.iskur.gov.tr/80253/12-genel-kurul-raporu.pdf>
- İŞKUR. (2024). *İşsizlik ödeneği*. <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi/issizlik-odenegi/>
- Karakuş, A. (2022). *COVID-19 sürecinde İŞKUR'un işsizlikle mücadele politikalarının analizi* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Çanakkale.
- Kasapoğlu, M. M., & Murat, S. (2018). Türkiye'de istihdam, işsizlik ve istihdam politikalarında yerleşme: İMEK'e dair kısa bir değerlendirme. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 7(18), 248-278.
- Kocabaş, F., & Canbey-Özgüler, V. (2019). Pasif işgücü piyasası politikaları: İşsizlik ödeneği ve işsizlik yardımı uygulamaları. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(28), 266-283.
- Kurtulmuş, S. (1998). Avrupa Birliği'nde işsizlik ve işsizliği önleme politikaları. *Journal of Social Policy Conferences*, 41-42, 159-180.
- Kutal, M., & Erhan, A. (1997). "İş kazası." Bir Numara Yayınları, Ekonomi Ansiklopedisi, Bir Numara ve Hearst Yayıncılık.
- Limon, R. (2015). Türkiye'de kıdem tazminatının tarihi gelişimi ve kıdem tazminatı fonu. *İş ve Hayat*, 1(1), 147-170.
- Mahiroğulları, A., & Adem, K. (2013). *İşsizlikle mücadelede emek piyasası politikaları* (Genişletilmiş 3. baskı). Bursa: Ekim Yayınevi.
- Nar, M. (2017). Türkiye'de işsizlik ve istihdam görünümü: İşsizlik sadece işsizlik midir?. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, 634, 81-95.
- Özdemir, S. C. (2019). Ekonomik daralma nedeniyle kısa çalışma ödeneğinden yararlanma şartları. *Mali Çözüm Dergisi*, 29(152), 259-265.
- Parlakkaya, R. (2010). Yasal mevzuat ve TMS-19: Çalışanlara sağlanan faydalar Türkiye muhasebe standardında kıdem tazminatı ve muhasebe uygulaması. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 10(19), 269-291.
- Reynolds, L. (1974). *Labor economics and labor relations*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Selamoğlu, A. (2002). Gelişmiş ülkelerde istihdam politikaları, esneklik arayışı ve etkileri. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4, 33-63.
- Seyyar, A. (2005). *Sosyal güvenlik terimleri*. İstanbul: Papatya Yayıncılık.

- Taş, S., & Bozkaya, G. (2012). Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde Türkiye’de uygulanan istihdam politikaları. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 151-176.
- Tetik, A. (2012). *Dünyada ve Türkiye’de işsizlikle mücadelede uygulanan politikalar* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Tezel, Ş. (2006). *İşverenler, sendikalar ve personel yöneticileri için uygulamalı iş ve sosyal güvenlik hukuku el kitabı*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Timur, C., & Doğan, Z. (2015). İstihdam yaratmayan büyüme: Türkiye analizi. *Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 231-247.
- Tokol, A., & Alper, Y. (2013). *Sosyal politika*. Bursa: Dora Basım-Yayın.
- Tutar, Ö. (2007). *Türkiye’nin kamu istihdam kurumu olarak Türkiye İş Kurumu’nun toplumdaki imaj tespiti ve imaj geliştirme üzerine bir çalışma* (Uzmanlık Tezi). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Uğur, S. (2011). Türkiye’de işsizlik sigortasının gelişimi. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9(2), 95-114.
- Unay, C. (1996). *Makro ekonomi*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Uyar Bozdağlıoğlu, E. Y. (2008). Türkiye’de işsizliğin özellikleri ve işsizlikle mücadele politikaları. *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(20), 45-65.
- Yıldırım, K., & Karaman, D. (2001). *Makro ekonomi*. Eskişehir: Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları.
- Yıldız, R. (2009). Krizlerde geçici çare: Kısa çalışma ödeneği. *Yaklaşım Dergisi*, 195, 47-50.
- Zaim, S. (1982). *Çalışma ekonomisi* (7. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.