



TÜRKİYE’DE EMEK PİYASASI POLİTİKALARINDA YENİ BİR DÖNEM: İŞSİZLİK YARDIMI

A NEW ERA IN LABOR MARKET POLICIES IN TURKEY: UNEMPLOYMENT RELIEF

Mehmet ÖÇAL¹, Adem KORKMAZ²

1. Arş. Gör., Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, mocal@mehmetakif.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-6973-2611>
2. Prof. Dr., Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Rektörlük, ademkorkmazcan@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6969-347X>

Öz

Yurttaşlarını işsizliğin sebep olduğu sorunlar karşısında korumak kendisini sosyal devlet olarak tanımlayan her refah rejiminin temel amaçlarından bir tanesini teşkil etmektedir. Refah rejimleri bu amaç doğrultusunda uyguladığı emek piyasası politikaları ile doğrudan veya dolaylı istihdam olanakları meydana getirmekte veya işsizliğin sebep olduğu gelir kaybını tazmin etmektedir. Günümüz dünyasında etkileri halen devam eden COVID-19 salgını bahsedilen işsizlik riskini çok daha tehlikeli bir hale getirmiş, salgın sebebiyle tüm dünyada milyonlarca insan işsiz kalmıştır. Liberteryen kapitalizmi benimsemiş liberal refah rejimlerinin süreci yönetmekteki başarısızlıkları korporatist anlayışla kurgulanmış sosyal politika eylemlerinin önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Bu kriz ortamında işsiz kalan bireylerin refah düzeylerinin korunmasında ise pasif emek piyasası politikaları olarak tasnif edilen uygulamalar tek çıkış yolu olarak görülmektedir. Bu çalışma ile işsizlik olgusu ile refah rejimleri arasındaki ilişkiden yola çıkılarak dünyada ve Türkiye’de uygulanan emek piyasası politikaları incelenmiş, salgının refah rejimlerinin emek piyasası politikaları ve emek piyasalarına müdahale biçimlerinde meydana getirdiği değişiklikler analiz edilmiştir. Gerçekleştirilen analizler çerçevesinde Türkiye’de kısıtlı bir şekilde de olsa ilk defa “işsizlik yardımı” uygulamasına başvurulduğu görülmüştür. Uygulamanın Türkiye’de uygulanan emek piyasası politikaları açısından yeni bir döneme işaret ettiği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Refah Rejimleri, İşsizlik Yardımı, Emek Piyasası Politikaları, COVID-19,

Abstract

Protecting its citizens against the problems caused by unemployment is one of the main goals of every welfare regime that defines itself as a social state. Welfare regimes provide direct or indirect employment opportunities with labor market policies implemented for this purpose or compensate for the loss of income caused by unemployment. The COVID-19 epidemic, the effects of which still continue in world, has made the mentioned unemployment risk much more dangerous, and millions of people have remained unemployed all over the world due to the epidemic. The practices classified as passive labor market policies are regarded as the only way out for the protection of the welfare levels of individuals who are unemployed due to the crisis. In this study, starting from the relationship between unemployment and welfare regimes in the world and labor market policies implemented in Turkey were examined and the changes in welfare regimes' labor market policies and ways of intervention in labor markets were analyzed due to the outbreak. The analysis showed that for the first time in Turkey, albeit limited, "unemployment relief" has been applied. This application in terms of labor market policies in Turkey is thought to mark a new era.

Keywords: Social Policy, Welfare Regimes, Unemployment Relief, Labor Market Policies, COVID-19,

| | |
|---|-------------------------|
| Makale Türü | Article Type |
| Araştırma Makalesi | Research Article |
| Başvuru Tarihi | Application Date |
| 07.09.2020 | 09.07.2020 |
| Yayına Kabul Tarihi | Admission Date |
| 06.11.2020 | 11.06.2020 |
| DOI | |
| https://doi.org/10.30798/makuiibf.791419 | |

EXTENDED SUMMARY

Research Problem

The social state has committed to protecting its citizens against all social risks and is built on an understanding that develops interventionist policy sequences in order to increase their welfare levels. Social policies, on the other hand, constitute the main starting point for achieving the aim. Social policies that have been shaped in the perspective of “Humanitarian Perspective” have become an indispensable tool in which welfare regimes resolve social issues from unemployment to women's rights. One of the most serious of the highlighted social risks can be shown as unemployment. Unemployment, which can arise in different causes and ways, deprives individuals of income, physically and psychologically, and causes wounds that are difficult to heal. The phenomenon also poses a serious threat to public authority, as it distorts social justice and social peace. The negativities caused both by the individual, the state and the society have turned unemployment into one of the priority intervention areas in terms of welfare regimes. The aim of the study, which has been constructed with a humanitarian point of view, is to interpret unemployment in the world and analyze the change caused by COVID-19 in the welfare regime policies applied against unemployment. With the contraction caused by the epidemic in all markets, millions of people around the world remained unemployed, and most welfare regimes could not implement an effective process in combating unemployment. In these conditions, passive labor market policies are seen as the only solution for the compensation of the income losses incurred by the unemployment employees. Within the scope of the study, the relationship between unemployment and welfare regimes was not a winner and the importance of integrated and participatory practices in achieving success in labor market policies was demonstrated. Application of unemployment benefits for the first time in Turkey in the framework of the analysis has been shown to fight again within the COVID-19 to implement. The effect is transformed into continuous application is an important step in the development of social protection afforded to citizens in Turkey is very important in terms of permanence.

Research Questions

In today's world where unemployment has gained a different dimension, the problems caused by unemployment on individuals have become more prominent. The phenomenon of unemployment can have devastating effects on individuals. Protecting citizens from these physical and/or psychological effects has become one of the main goals of welfare regimes. Welfare regimes try to minimize the effects of unemployment on their citizens through labor market policies. However, the effectiveness and efficiency of these policies arise as a matter of serious debate today. At this point, the main question of the study penned in the world and in Turkey as the effectiveness of labor market policies implemented against unemployment emerges. working with Covid-19 outbreak in Turkey within the scope of social assistance implemented a "unemployment assistance" cannot be discussed and handled..

Literature Review

Labor market policies have been the subject of many researches, and are policy indexes that are still the subject of ongoing debates in terms of both theory and practice. It is seen that the concept is divided into two as "Active Labor Market Policies" and "Passive Labor Market Policies" in the literature. According to this; Policies that try to reduce their effects through policies aimed at creating employment or increasing employability before unemployment occurs are called "Active Labor Market Policies", while policies based on the understanding of compensating the negativities caused by unemployment are called "Passive Labor Market Policies".

Methodology

The study is structured as a research article based on literature review and policy analysis. Welfare regimes and unemployment policies are discussed in the first part of the study, which consists of three parts. Labor market policies adopted in the second part are analyzed with tables and data, and in the third part, recently implemented labor market policies in our country are discussed in terms of "unemployment benefit" application.

Results and Conclusions

As a result, Turkey at the Covid-19 outbreaks with life passed "Cash Fee Support" and "Family Assistance Relief" labor market is a milestone in terms of policies, for the first time with these applications "Unemployment Relief" like policy is passed, however, it has been concluded that it is essential to increase the monetary amounts of these aids.

1. GİRİŞ

Sosyal devlet, yurttaşlarını tüm sosyal risklere karşı korumayı taaddüt etmiş, onların refah düzeylerini arttırmak amacıyla müdahaleci politika dizinleri geliştiren anlayış üzerine kurgulanmıştır. Sosyal politikalar ise gaye edinilen amacın gerçekleştirilmesinde ana hareket noktasını teşkil etmektedir. “İnsani Bakış Açısı” perspektifinde şekillendirilen sosyal politikalar günümüzde refah rejimlerinin işsizlikten kadın haklarına sosyal meseleleri çözümlendiği vazgeçilmez bir araç haline dönüşmüştür.

Vurgulanan sosyal risklerin en ciddilerinden bir tanesi işsizlik olarak gösterilebilir. Farklı sebep ve şekillerde ortaya çıkabilen işsizlik bireyleri gelirden mahrum bırakarak onları fiziksel ve psikolojik olarak yıpratmakta, iyileştirilmesi güç yaralara sebep olmaktadır. Olgu sosyal adalet ve sosyal barışı bozması sebebiyle aynı zamanda kamu otoritesinin için de ciddi bir tehdit oluşturmaktadır. Gerek birey gerek devlet gerekse toplum üzerinde sebep olduğu olumsuzluklar işsizliği refah rejimleri nazarında öncelikli müdahale alanlarından bir tanesi haline dönüştürmüştür.

İşsizlikle mücadelede emek piyasası politikaları, para politikaları ve maliye politikaları kamu otoriteleri tarafından başvurulan karşı eylemler olarak ön plana çıkmaktadır. Para ve maliye politikaları ziyadesiyle iktisadi dengeler üzerine kurgulanmış makro eylemlerden oluşmaktadır. İşsizliği talep yetersizliği ile ilişkilendiren ve bu yönde eylemlere dayanan maliye politikaları ve merkez bankası tarafından kontrol edilen para politikası araçları söz konusu politikaların içerikleri hakkında bilgi olarak verilebilir.. Ancak refah rejimlerinin tam istihdama ulaşmak ve işsizliğin etkilerini sınırlamak için kullandığı temel politikalar emek piyasası politikalarıdır. Refah rejiminin tipolojisine göre farklı tür ve şekillerde uygulanabilen emek piyasası politikaları uygulama açısından ikiye ayrılmaktadır. Aktif emek piyasası politikaları işsizliği ve sebep olduğu problemleri ortaya çıkmadan elimine etme amacı ile ziyadesiyle istihdam ve istihdam edilebilirliğin teşviki amacıyla uygulanan politikalar iken, pasif emek piyasası politikaları ise, işsizliğin bireylerde sebep olduğu gelir kaybını tazmin etmeye odaklanmış politikalarlardır. Geniş anlamda sosyal koruma prensibini benimsemiş refah rejimleri için; işsizliğin sifıra indirgenemeyen yapısı bu politikaların karma bir şekilde uygulanmasını zorunlu hale getirmektedir.

İşçi sınıfının ortaya çıktığı sanayi devriminden günümüze toplumsal barış ve refahın en ciddi tehdit unsurlarından bir tanesi olan gelen işsizlik bu geri beslemesini yitirmedeği gibi küresel krizler, salgın hastalıklar gibi olaylar sebebiyle etkilerini daha da keskin bir şekilde hissettirmeye devam etmektedir. Özellikle tüm dünyayı etkisi altına alan COVID-19 salgın hastalığının sebep olduğu olumsuzluklar ve bu olumsuzluklardan kaçınabilmek için getirilen sosyal izolasyon önlemleri iş gücü talebi açısından en başta iş gücü piyasalarını etkilemiş tüm dünyada işsizlik oranlarının benzeri görülmemiş şekilde yükselmesine sebep olmuştur. Aktif emek piyasası politikaları bağlamında yeni istihdam olanakları oluşturmanın da mümkün olmadığı söz konusu şartlarda, gelir kaybına uğrayan yurttaşların hayat standartlarının korunabilmesinde korporatist anlayışla şekillendirilmiş işsizlik yardımı ve işsizlik sigortası gibi pasif emek piyasası politikaları ön plana çıkmaktadır.

Bu koşullar altında prim-edim ilişkisine dayanan işsizlik sigortası uygulamaları faydalanma koşullarındaki kriterler sebebiyle tüm işsizleri kapsayan bir koruma perspektifi oluşturamamakta, koşulsuz ve primsiz şekilde uygulanan işsizlik yardımları günümüzdeki gibi kriz ortamlarında yurttaşların iyilik ve dirlik halinin korunmasında en etkili emek piyasası politikası olarak görülmektedir.

Sosyal demokrat ve muhafazakâr refah rejimlerinin vazgeçilmez bir emek piyasası politikası olarak yıllardır uyguladığı işsizlik yardımı, ülkemizde COVID-19 salgını ile mücadele kapsamında Cumhurbaşkanlığı Kabinesi tarafından açıklanan “Sosyal Koruma Kalkanı” kapsamında kısmen de olsa uygulamaya konulmuştur. Bu gelişmeler ile birlikte Türkiye’de uygulanan emek piyasası politikaları açısından bir “yeni bir dönem” e girildiği düşünülmektedir.

2. İŞSİZLİK VE REFAH REJİMİ İLİŞKİSİ ÜZERİNE

Çalışmak insanın en kadim ve kutsal eylemlerinden bir tanesi olarak görülebilir. Tarih boyunca insan; hayatını sürdürebilmek adına karşılıklı veya karşılıksız olarak emeğini sarf etmiş, hayatını sarf ettiği emeğinin çıktıkları üzerine inşa etmiştir. “Kölelik-Serflik” ten başlayan çalışma ilişkileri günümüzde insani bir ücret ve çalışma koşulları karşılığında “hak” olarak tanımlanmış, çalışmak isteyen her bireye iş bulmak veya işsizliğin sebep olduğu olumsuzlukları tazmin etmek refah rejimlerinin asli görevlerinden bir tanesi olarak kabul edilmiştir.

Kurumlar içerisinde en önemlisi devlet olarak gösterilmektedir. Kurumların oluşumu, güçlenmesi ve değişimi sürecinde devletin yerinin doldurulamaz olduğu ifade edilmektedir. Yazıya dökülen yasaların uygulanması, yurttaşların iyilik halinin korunması, yatırımların desteklenmesi, tanınan mülkiyet hakkı ve güvenliğin sağlanması devletin varlığı ile mümkün olabilmektedir. Tüm refah rejimi tipolojileri yukarıda sayılan gerekçelerden en az birisi sebebiyle devletin varlığı üzerinde mutabık kalmışlardır. Ancak vurgulanan eylemlerin her biri devletin destekleyici/müdahaleci anlayışının düzeyine bağlı olarak gerçekleşmektedir. Örneğin iktisadi gelişme için en uygun devlet tipolojisinin, küçük ve fazla vergi toplamayan devlet olduğu ileri sürülmekte oysa iç ve dış güvenliğini sağlayamayan, sosyal korumayı gerçekleştiremeyen, koyduğu yasaları uygulayamayan zayıf bir devletin iktisadi gelişmeyi ve yurttaşları arasında sosyal adaleti sağlayamayacağı aşikârdır (Pamuk, 2019: 47; Heywood, 2014: 53). Bu noktada devletlerin iktisadi, siyasi, sosyo-kültürel ve ekonomik sebeplerle benimsemiş oldukları değerleri onların politika üretme süreçleri ve ürettikleri politikaların tür/düzeylerini farklılaştırmaktadır. Çağdaş sosyal devlet anlayışının vazgeçilmezi olan sosyal politikalar da bu sebeplerden ötürü sınıflandırılarak farklı türlere ayrılmakta, sosyal sorunlara farklı düzey/türlerde cevap vermeye çalışmaktadır.

Bahsi geçen sosyal devlet anlayışı refah rejimi tipolojilerinin de temelini oluşturmaktadır. Sosyal devlet, liberal devletin bir ürünü olarak yirminci yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmıştır. Sosyal devlet anlayışı liberal temeller üzerine yeni bir bina inşa etmek olarak betimlenebilecektir. Liberalizme sosyal bir doku kazandırmak amacıyla, mevcut sistemin insan üzerinde sebep olduğu olumsuzlukları gidermek için piyasaya devlet müdahalesi, sosyal devleti tanımlayabilecektir. Sosyal devleti liberal

devletten ayıran en temel özellik, sosyal yapının sadece bireylerden değil, bireyler tarafından inşa edilen sosyal, ekonomik veya mesleki kuruluşlardan meydana geldiği düşüncesinin benimsenmesidir (Göze, 2016: 203-207). Liberalizmin kendisinden ödün vererek sosyal devlet kuramını geliştirip hayata geçirmesinde, Doğu bloğunda yükselen ve işçi devrimi ile liberalizmin yıkılarak sınıfsız bir topluma geçilmesini amaçlayan sol fraksiyonun güçlenmesi ve Taylorist/Fordist üretim biçimlerinin toplumsal düzen üzerinde sebep olduğu tahribat etkili olduğu söylenebilir. Bahsedilen şartlar altında vurgulanan gaye ile ortaya çıkan sosyal devlet, tüm yurttaşlara asgari refah hizmeti sunan, tüm sosyal gruplara eşit sosyal haklar ve özgürlükler tanımlayan, bireylerin iyilik ve dirlik hali önündeki engelleri kaldırmayı amaçlayan devlet anlayışıdır.

Liberalizmin benimsemiş olduğu politikalar ve üretim süreçleri ile insana vermiş olduğu zararın yine devlet eli ile tedavi edilerek refahın artırılmasına dayanan sosyal devlet anlayışı, uygulayıcısının sosyo-ekonomik, siyasi ve kültürel durum/tercihlerine göre farklı düzeylerde uygulanmaktadır. Örneğin liberal anlayışın hâkim olduğu, dekomodifikasyondan bahsedilemeyen ülkelerde devlet tarafından gerçekleştirilen sosyal içerikli harcamaların GSMH içerisindeki payının çok düşük kaldığı, mutlak yoksulluk düzeyinde çok sınırlı bir kesimin sosyal korumanın içerisine alındığı görülürken, sosyal demokrasi anlayışının hakim olduğu yüksek düzey dekomodifikasyonun görüldüğü ülkelerde bireylere cömert sosyal politikalar ve sosyal yardımlar sağlandığı, evrensel bir sosyal koruma anlayışının benimsendiği söylenebilecektir. Kısaca sosyal devlet anlayışı uygulayıcısına göre farklı şekillerde hayata geçmektedir. Refah rejimi türleri veya tipolojileri bu sebeple bahsedilen değişkenlerin sınıflanması ile ortaya çıkmaktadır.

Refah devletinin ülkelere ve zamana göre farklı yorumlanması onun içeriğinin göreceleşmesi ile sonuçlanmıştır. Söz konusu görece uygulamaların tanımlanma ve sınıflandırma çalışmaları 1958'li yıllara kadar dayanmaktadır. Wilensky ve Leabeaux tarafından kaleme alınan eserde refah rejimleri “kalıntı” ve “kuramsal” olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Yine Titmuss, “kalıntı” ve “kuramsal” refah rejimleri sınıflamasından yola çıkarak “kalıntı refah modeli”, “endüstriyel başarı-performans modeli” ve “kurumsal yeniden bölüşüm modeli” ni ortaya atmıştır. Farklı akademisyenlerce gerçekleştirilen bu sınıflamaların yanında refah rejimi tipolojisi hakkında en çok kabul gören çalışma Esping-Andersen gerçekleştirilmiştir. Esping-Andersen, refah rejimlerini sosyal harcamalar ve transfer harcamaları ile yeniden dağıtım fonksiyonlarını göz önüne alarak yeniden sınıflandırmış, refah rejimlerini; liberal, muhafazakâr ve sosyal demokrat olarak üçe ayırmıştır. İlerleyen yıllarda bu sınıflamaya; güney Avrupa refah rejimi, doğu Avrupa refah rejimi, sahra altı refah rejimi, uzak doğu refah rejimi gibi farklı gruplarda dâhil edilmiştir (Toprak, 2015: 171; Özdemir, 2005: 2-3; Topalhan, 2013: 242).

Kısaca değinmek gerekirse liberal refah rejimi, sosyal harcamaların ciddi bir şekilde sınırlandırıldığı, devletin piyasaya minimum düzeyde müdahale ettiği, temel anlamda yoksullukla mücadele üzerine kurgulanmış refah tipolojisidir. Sosyal koruma piyasa tarafından sağlanır bu sebeple dekomodifikasyon düşük seyirde gerçekleşir. Zayıf bir refah rejimi türü olarak görülen rejim; ABD, Kanada, Avustralya ve Japonya gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Model, çalışarak sosyal yardımlara

hak kazanma (workfare) gibi sosyal politikanın ilkesine ters düşen uygulamaları da barındırmaktadır. Muhafazakâr refah rejimleri, korporatist müdahale anlayışının tarihsel bir arka plana sahip olduğu kıta Avrupası ülkelerinde görülen modeldir. Liberal refah rejimlerinin aksine sosyal uygulamacı kamu otoritesidir ve bu sebeple dekomodifikasyondan bahsedilebilecektir. Hristiyan motifleri ve aile dokusunun uygulanacak sosyal politikaları şekillendirdiği model kapsayıcı bir sosyal koruma sisteminin bulunduğu, nispeten cömert sosyal harcamaların gerçekleştirildiği, özellikle işgücü piyasalarına yoğun müdahalelerin görüldüğü refah rejimi türüdür. Üçüncü ve son olarak en küçük refah rejimi kümesi olan sosyal demokrat refah rejimleri karşımıza çıkmaktadır. Evrensel sosyal koruma anlayışı üzerine kurgulanan bu model; cömert sosyal harcamaların görüldüğü, sosyal haklar ve özgürlüklerin sınırlamaya tabi tutulmadığı, bireylerin refahları için piyasaya bel bağlamak zorunda olmadıkları, refah rejimi tipolojileri içerisinde en yüksek standartlara sahip refah rejimi modelidir. Bu model ziyadesiyle İskandinav ülkelerinde uygulamaya tabi tutulmaktadır. (Esping-Andersen, 1991: 26-29; McDonald ve Marston, 2005: 374-375; Stephens, 1995: 1).

Tablo 1. Esping-Andersen’in Refah Rejimi Sınıflandırması

| | Liberal Refah Rejimi | Muhafazakâr Refah Rejimi | Sosyal Demokrat Refah Rejimi |
|--------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Başlıca Uygulayıcısı | ABD, İngiltere | Almanya, İtalya | İsveç, Finlandiya |
| Düşünsel Zemini | Liberalizm | Korporatist Sosyal Politika | Sosyalizm |
| Dekomodifikasyon | Düşük | Orta | Yüksek |
| Sosyal Haklar | İhtiyaç Temelli | Prim-Edim İlişkili | Evrensel-Karşılıksız |
| Refah Uygulama Aracı | Karma Hizmetler | Transfer Harcamaları | Kamu Hizmetleri |
| Haklar | Düz Oranlı Ödenekler | Prim-Edim İlişkili Ödenekler | Yeniden Dağıtım Modeli |
| Sosyal Politikanın Sağlayıcısı | Piyasa | Devlet (mesleki) | Devlet (evrensel) |

Kaynak: Yazar tarafından Bernhard Ebbinghaus ve Philip Manow, Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism, Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA, London: Routledge, 2001, s. 8 ve Süleyman Özdemir, Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 2005, s.240 kaynaklarından derlenerek oluşturulmuştur.

Farklı düzey ve şekillerde de olsa tüm refah rejimleri sosyal risklere karşı eylem ve politikalar üretmekte, bireylerin refahlarını korumaya çalışmaktadırlar. Günümüz şartlarında bireylerin ve refah rejimlerinin karşılaştığı en ciddi sosyal risklerden bir tanesi işsizlik olarak görülmektedir. Bireyleri gelirden mahrum bırakan, onların fiziksel ve psikolojik iyilik halini bozan işsizlik, kamu otoritesi açısından iktisadi yapıyı bozan iktidarsızlıkların temelinde yatmaktadır (Yüceol, 2005: 493). Olgunun çok yönlü ve olumsuz etkisi tüm refah rejimi türlerini bir şekilde işsizlikle mücadele etmeye mecbur bırakmaktadır. Liberal refah rejimlerinde “workfare” şeklinde gerçekleşen mücadele, muhafazakâr ve sosyal demokrat refah rejimlerinde işsizliğe karşı istihdam oluşturma ve/veya işsizliğin sebep olduğu gelir kaybını tazmin etme şeklinde gerçekleşmektedir. Özetle refah rejimleri ile işsizlik arasında

mücadeleye bağlı ve sonuçları muğlak bir ilişki söz konusudur. Devam eden mücadele herhangi bir taraf galip gelememektedir. İşsizliğe karşı uygulanan eylem ve politikaların birçok parametreyi etkilemesi, uygulanmasındaki zorluklar ve uygulama maliyetlerinin yüksekliği, sonuçlarının uzun vadede ortaya çıkıyor olması, işsizliğin tür ve şekillerindeki farklılaşma, işsizliğin kriz ve benzeri olumsuzluklara çok hızlı ve derin tepki vermesi bu mücadelede refah rejimlerinin neden galip gelemediğini ortaya koyabilecektir.

Selamoğlu, refah rejimlerinin 1970'li yıllardan günümüze değin ekonomik ve sosyal sorunlarını çözümlenmekte tam manası ile başarılı olamadıklarını ifade ederek, işsizlik ve istihdama ilişkin politikaların ülkelerin yapısal özelliklerine göre geliştirilmesi gerekliliğini vurgulayarak çok eksenli politikaların önemine dikkat çekmiştir (Selamoğlu, 2002: 33-41).

Ortaya çıkışından günümüze refah rejimleri işsizliğin ortaya çıkardığı gelir adaletsizliği ve diğer sorunlardan bireyleri korumayı gaye edinmiştir. Ancak refah rejimi tipolojileri ve emek piyasası politikalarının çeşitliliği bahsi geçen korumanın sağlanmasını karmaşıktır. Refah rejimlerinin işsizlik kaynaklı eşitsizliği ortadan kaldırmada benimsemiş olduğu iki yol olduğu belirtilmektedir. Bunlardan birincisi istihdamın kamu eli ile teşviki iken ikincisi ise gelir kaybının tazmini olarak verilebilecektir. İzlenecek bu politikalar ile işsizliğe ve gelir adaletsizliğine karşı refah rejimlerinin güçlü bir direnç oluşturduğu ileri sürülmektedir (Rueda, 2015: 297-311). Ancak daha önce de belirtildiği gibi refah rejimlerinin farklı uygulamaları işsizlik oranlarının seyrini farklılaştırmaktadır. Örneğin Hollanda'nın işsizlikten ciddi oranda mustarip olduğu ifade edilirken, İsveç'in işsizlik oranlarının son derece düşük olduğu belirtilmektedir. Özellikle muhafazakâr ve sosyal demokrat refah rejimlerinin bazı ülkelerinde görülen yüksek işsizlik oranlarının cömert sosyal yardım ve sosyal harcamalardan kaynaklandığı ileri sürülmektedir (Ljungqvist ve Sargent, 1993: 1-2). Bununla birlikte bazı sosyal demokrat refah rejimlerinde malullük sigortası ile işsizlik sigortasının iç içe geçmesinin işsizlik oranlarını düşürdüğü, malullük sigortasının bir işsizlik sigortası gibi kullanımının bu yanılgıya sebep olduğu ileri sürülmektedir (Bratsberg, vd., 2010: 2).

Refah rejimleri ve işsizlik arasındaki ilişkinin çok sayıda çalışma yapılmasına rağmen tam olarak aydınlatılmadığı ifade edilmektedir. Bunun temelinde yatan gerekçenin ise refah rejimi harcamalarının etkinliğinin politikacılar ile ekonomistler arasında ortaya çıkardığı görüş ayrılığı ve iktisat disiplininin emek piyasaları üzerinde ayrıntılı bir analiz gerçekleştirememesi olduğu ileri sürülmektedir. Özellikle muhafazakâr ve sosyal demokrat refah rejimlerinde işsizlik oranlarının cömert transfer harcamaları ve sosyal yardımlar ile düşürülememesi söz konusu harcamalara ilişkin etkinlik tartışmalarını ortaya çıkarmaktadır. Her ne kadar söz konusu harcamalar eleştirilerin odağı olsa da gerçekleştirilen akademik çalışmalar, sosyal harcamalar ve transfer harcamalarının GSMH içerisindeki oranı ile işsizlik oranları arasında ters yönlü bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır (Ding, 2014: 196-217; Ercan ve Özar, 2000: 29).

Koray, günümüz dünyasında refah rejimleri ve işsizlik arasındaki ilişkinin yeniden düşünülmesi gerektiğini ifade ederek özellikle uzun süreli işsizliğin refah rejimleri için bir başarısızlık ve kaygı

unsuru olduğunu belirterek önleyici ve koruyucu politikalarda radikal değişiklikler vurgusuna dikkat çekmektedir. İşsizliğin muhafazakâr ve sosyal demokrat refah rejimlerinde ırkçılık ve yabancı düşmanlığı gibi sorunlara yol açtığı ifade edilerek sosyal bütünleşmenin tehdit altında olduğu ifade edilmektedir (Koray, 2007: 22-26). Özellikle kıta Avrupa’sının farklı refah rejimine sahip ülkelerinde işsizlik oranlarında yaşanan artış (Selek Öz ve Peri, 2019: 19-20) ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sosyal dışlanma ile sosyal tabakalaşma olguları Avrupa’nın “birlik, dayanışma ve sosyal diyalog” a dayanan felsefi zeminini zedeleyerek “Ulus Devlet” lerin yeniden yükselişe geçeceği projeksiyonunu ortaya çıkarmaktadır. Günümüzde yaşanan COVID-19 salgını ile Avrupa’nın büyüme ve istihdam oluşturma boyutundaki zayıflığının (TİSK, 2008: 15) birleşmesi sebebiyle Avrupa’da gerek ülkeler arası ortaya çıkan krizler gerekse Avrupa toplumu içinde meydana gelen olaylar bu kanımızı destekler niteliktedir. Yeni sağ veya ilerici kapitalizm düşünsel temellerine dayanan “ulus devlet” lerin yeniden yükselişinin özellikle sosyal demokrat refah rejimlerinin evrenselliğe ve hak temelli yaklaşıma dayanan sosyal politika anlayışını; yurttaşlık ve mesleki yaklaşıma evireceği düşünülmektedir. Yarım asırdır refah rejimlerinin temel sosyal sorunu olan, COVID-19’un daha da harladığı işsizlik sorunsalı, yakın gelecekte refah rejimi tipolojilerinin yeniden sınıflanmasına kadar gidecek bir silsileyi beraberinde getirebilecek potansiyele sahiptir. Yine refah rejimi ve liberalizm arasında üçüncü bir yol olarak kabul edilen “sosyal yatırım devleti” anlayışının bu süreçte güç kazanması da olası görülmektedir.

Yurttaşlarını tüm sosyal risklerden korumayı taahhüt etmiş sosyal devletlerin bu gelişmelere nasıl tepki vereceği çalışmanın temel sorusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarih boyunca birey, toplum ve devletlerin en ciddi sosyal sorunu olarak görülen işsizlik, günümüz dünyasını etkisi altına alan COVID-19 salgını ile çok daha tehlikeli bir hal almıştır. Salgın ile tüm piyasalarda talep ve para dolaşımı durma noktasına gelmiş, tüm sektörlerdeki müteşebbisler süreçte maliyetlerini azaltmak suretiyle ayakta kalabilmek için çalışanlarının bir kısmını veya tamamını işten çıkarmışlardır. Milyonlarca insanın işsiz kalması ile sonuçlanan bu silsile refah rejimlerinin işsizlikle mücadele yöntemlerini bir kez daha masaya yatırmasını elzem kılmaktadır. Süreci başarı ile yöneterek, işsiz kalan yurttaşlarının refah düzeylerini koruyabilen rejimlerin, korporatist müdahale anlayışını benimsemiş refah rejimleri ile koşulsuz sosyal yardımlar sunan refah rejimleri olduğu özellikle dikkat edilmesi gereken bir husustur. Buradan hareketle, COVID-19’un sebep olduğu şartlar içerisinde bireylerin uğradıkları gelir kayıplarının tazmininde işsizlik sigortası ve özellikle işsizlik yardımı uygulamaları bir çıkış yolu olarak betimlenebilecektir.

3. İŞSİZLİĞİ ÖNLEMEDE BİR REFAH REJİMİ ARACI OLARAK EMEK PİYASASI POLİTİKALARI

Refah rejimlerinin işsizlik sorununa müdahalesinin, devletlerin içinde buldukları ekonomik koşullara, işsizlik sorununa bakış açılarına, gelişmişlik durumlarına ve mali olanaklarına göre şekillendiği ifade edilmektedir. Bu noktada bazı gelişmiş ülkeler iş oluşturma, eğitim, iş paylaşma, sübvansiyonlar gibi çeşitli önlemlerle işsizliği azaltmayı amaçlayan politikalar izlerken, birçok refah

rejimi ise istihdamı arttırmayı amaçlayan politikalar yerine işsizliğin sebep olduğu sorunları giderici, gelir güvencesi sağlamaya yönelik politikaları tercih etmektedir (Tokol, 2000: 105).

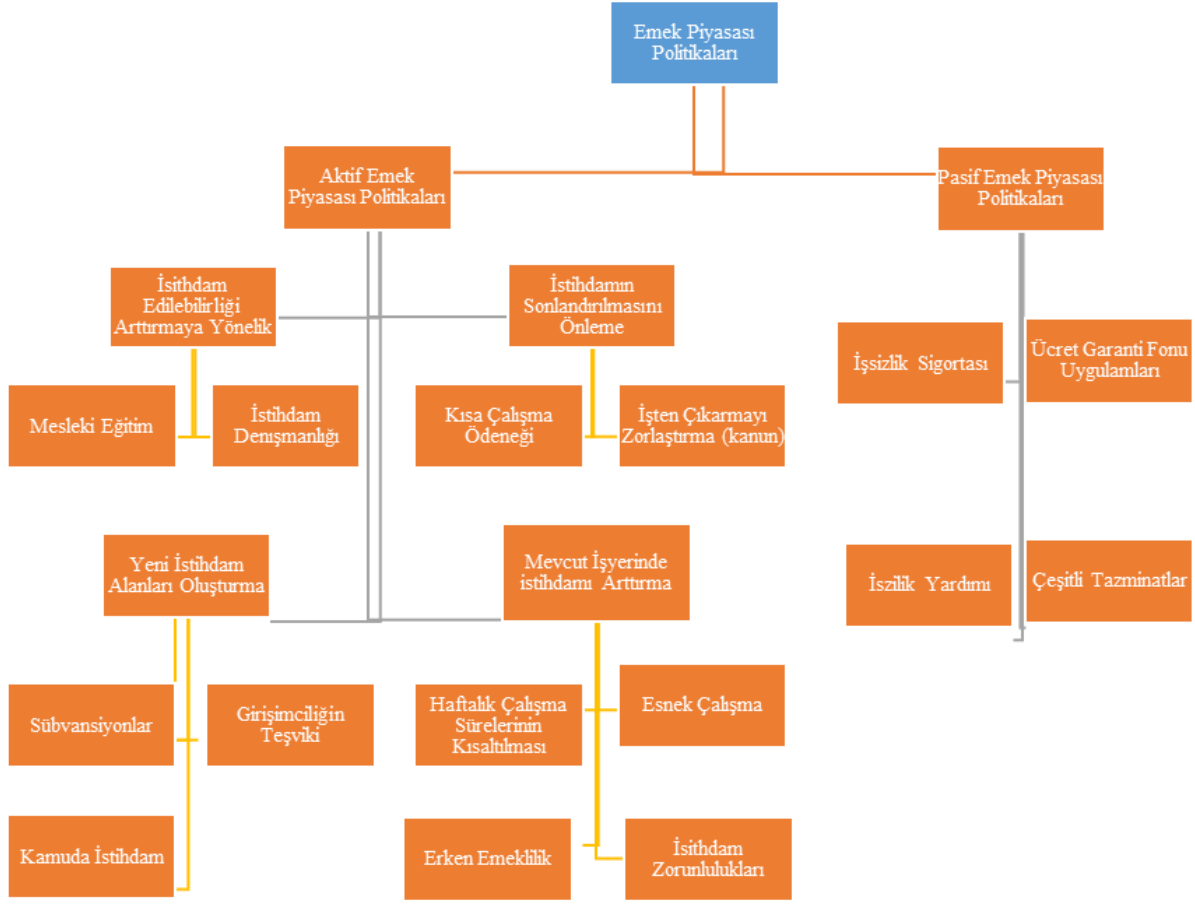
Refah rejimlerinin tam istihdama ulaşmak ve işsizliği sebep olduğu sorunları tazmin etmek (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2018: 102), amacıyla emek talebinin artırılmasına yönelik dolaylı veya dolaysız şekilde uyguladığı sosyal ve ekonomik politikalara emek piyasası politikaları denmektedir (Seyyar, 2008: 195).

Biçerli, işsizlikle mücadelede OECD tarafından 7 grupta tasnif edilmiş emek piyasası politikalarını şu şekilde sıralamıştır (Biçerli, 2004: 45):

1. Kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri,
2. Mesleki eğitim,
3. İstihdama özendirme (vergi ve girişimcilik teşvikleri vs.),
4. Gençlere yönelik istihdam politikaları,
5. Engellilere yönelik istihdam politikaları,
6. İşsizlik sigortası,
7. Erken emeklilik uygulaması.

İşgücü piyasasına yönelik düzenlemeler iki kategoride değerlendirilebilmektedir. İlk grupta yer alan politikalar, doğrudan veya dolaylı şekilde işe yerleştirmeyi arttırmayı, mesleki beceriyi geliştirmeyi, rehabilitasyonu kısacası “istihdam edilebilirliği” arttırmayı amaçlayan aktif emek piyasası politikalarıdır. Bu politikalar; istihdam teşvikleri, iş bulmayı kolaylaştırıcı kamu veya özel müteşebbis hizmetleri, mesleki ve işbaşı eğitim programları ile dezavantajlı kesimlere (genç, engelli, yaşlı, vs.) yönelik eylem ve düzenlemelerdir. İkinci grupta yer alan düzenlemeler ise işsizliğin sebep olduğu gelir kaybının tazmin eden düzenlemeleri içeren pasif emek piyasası politikalarıdır. Aktif bir kamu müdahale anlayışı gerektiren pasif politikaların sosyal refah devleti anlayışının bir ürünü olarak ortaya çıktığı ileri sürülmektedir (Sapançalı, 2007: 24). Bu açıklamalar ışığında OECD tarafından gerçekleştirilen sınıflamanın 1. ila 5. Numaraları arasında kalanlar aktif emek piyasası politikalarına, 6. ve 7. Numaralı uygulamalar ise pasif emek piyasası politikalarına girmektedir.

Şekil 1. Refah Rejimleri Tarafından Uygulanan Emek Piyasası Politikaları



Kaynak: Yazar tarafından Mahiroğulları ve Korkmaz, İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları: Türkiye ve AB Ülkeleri, Bursa: Ekin Yayınları, 2017 kaynağından faydalanılarak oluşturulmuştur.

Genel itibariyle refah rejimleri tarafından uygulanan emek piyasası politikaları yukarıdaki gibi verilebilecektir. XX. Yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren bazı ülkelerde pasif emek piyasası politikalarına başvurulmuş, ancak pasif politikaların işsizlik oranlarını düşürmekteki yetersizliği 1980'li yıllar sonrasında ikinci önlem olarak aktif emek piyasası politikalarının devreye sokulması sonucunu doğurmuştur. Bu geçiş sürecinde işgücünü istihdamda tutmak veya istihdam edilebilir niteliğe kavuşturmak, işsiz ve vasıfsız tutmaktan hem ekonomik hem de sosyal açıdan daha az maliyetli olması da etkili olmuştur (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2018: 102).

3.1 Aktif Emek Piyasası Politikaları

Bazı kaynaklarda “planlı emek piyasası ekonomisi” olarak da geçen politikalar, piyasadaki emek arz-talebi arasındaki dengenin sağlanması amacıyla uygulanmaktadır. Hem kalitatif hem de kantitatif şekilde uygulanabilen aktif politikaların temel gayesi işsizliğin ortaya çıkmasını engellemek olarak verilebilecektir (Tuna ve Yalçıntaş, 1999: 41-42). Bir diğer ifade ile bu politikaların amacı piyasaları işler hale getirmek olarak verilebilecektir (Gün, 2017: 65).

İşsizlerin iş bula zorluklarını giderme, yeni istihdam alanları açma, emek arzı ve talebini kurumsal yapılanmalar vasıtası ile buluşturarak emek piyasasına girişi kolaylaştırmak gibi ilkeler

üzerine kurgulanmış aktif emek piyasası politikaları, çok sayıda ve birbirinden önemli derecede farklı programların oluşturduğu bir bütündür (Işığışok, 2018: 154; Kapar, 2005: 346).

İşsizliği önlemeye yönelik tedbirler ve işsizliği sınırlayıcı tedbirler üzerine kurgulanmış olan aktif politikalar bu iki eksen doğrultusunda; işgücünün istihdam edilebilirliğini arttırmaya yönelik politikalar, istihdamın sonlandırılmasını önlemeye yönelik politikalar, yeni istihdam alanları oluşturmaya yönelik politikalar ve mevcut işyerinde istihdamı artırıcı politikalar şeklinde ayrılarak incelenebilecektir.

3.1.1 İşgücünün İstihdam Edilebilirliğini Arttırmaya Yönelik Politikalar

Neo-liberal bir dokuya sahip olan işgücünün istihdam edilebilirliği kavramı, işgücünün değişen piyasaların taleplerine cevap verebilmesi anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle emek faktörünün vasıf ve mesleki becerilerinin geliştirilmesine yönelik politikalar bu başlık altında incelenebilecektir. İşgücünün istihdam edilebilirliğine ilişkin kullanılan başlıca politikalar; mesleki eğitim ve istihdam danışmanlığı olarak verilebilecektir.

Mesleki Eğitim Programları: İşsizlerin ve işsiz kalma tehlikesi altında olan çalışanların mesleki vasıf düzeylerinin yükseltilerek istihdam edilebilme olanaklarının artırılmasını amaçlayan politikalarlardır. Özellikle niteliksiz olmaları sebebiyle “ikincil veya üçüncül” işlerde düşük ücretlerle çalışmak zorunda kalan bireylerin bu paradokstan kurtulabilmelerinde önemli bir rol oynamaktadır. Kamu veya özel sektör tarafından açılan beceri kazandırma ve geliştirme kursları bu politikanın temel uygulanma biçimi olarak gösterilebilecektir. Aynı zamanda çalışanlar içinde başvurulabilen bir politika biçimi olması diğer aktif politikalardan farklı yönünü ortaya çıkarmaktadır (Biçerli, 2016: 505-506).

İstihdam Danışmanlığı Programları: Kamu ve özel istihdam bürolarınca verilen danışmanlık, rehabilitasyon veya iş bulma/aracı olma hizmetleri bu programlar altına girmektedir. İşgücü piyasasının taraflarını bir araya getiren bu programlar aracılık hizmetleri ile de benzerlik göstermektedir.

3.1.2 İstihdamın Sonlandırılmasını Önlemeye Yönelik Politikalar

Aktif politikaların gayesi emeği işgücü piyasası içerisinde “istihdama hazır” veya “istihdamda” tutmak olarak verilebilecektir. İşsizliğin beslendiği, işgücü piyasasına ilk defa katılanların istihdam ile buluşamaması ve mevcut istihdam edilenlerin işlerini kaybetmesi refah rejimlerini korporatist denilebilecek uygulamalar ile baskı altında tutmalarını gerekli kılabilmektedir (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2018: 112). Bu tip politikaların liberteryan kapitalizmin ruhuna aykırı olduğu söylenebilecekse de özellikle ekonomik kriz veya günümüzde yaşanan COVID-19 salgını gibi olağanüstü dönemlerde refah rejimlerinde sıkça başvurulan uygulamalar olduğu görülmektedir. Bu politikalar kısa çalışma ödeneği ve işten çıkarmayı zorlaştıran yasal düzenlemeler olarak verilebilecektir.

Kısa Çalışma Ödeneği: İşsizlikle mücadelede pro-aktif bir tedbir olarak değerlendirilen kısa çalışma ödeneği, kriz veya olağanüstü zorlayıcı hallerde işyerinde çalışma sürelerinin kısaltılması ve çalışana kısa çalışma ödeneği verilmesini içeren bir uygulamadır (Kılıkış ve Alper, 2015: 267). İşverenlerin kamu otoritesinde desteklenerek çalışanın işten çıkartılmasını engellemeye çalışan bir

politikadır. Çalışanın faydalanabilmesi için gerekli olan şartları yerine getirmesinin zorunluluğu münasebetiyle prim-edim ilişkisine dayanan bir uygulama olarak da tasnif edilebilecektir.

İşten Çıkarmayı Zorlaştırıcı Yasal Düzenlemeler: Kamu otoritesince işten çıkarmaların bürokratikleştirilmesi suretiyle hayata geçirilen politikalardır. Ziyadesiyle tensikat gibi toplu işten çıkarmaları önlemek amacıyla, başvurma, bildirme, istişare veya danışma ile fesih gerçekleştirildikten sonra yeniden işe alma gibi süreçleri bünyesinde barındırır. Özellikle toplu işten çıkarmanın sosyal mahiyetinden kaçınmak amacıyla da tercih edilebilmektedir.

3.1.3 Yeni İstihdam Alanları Oluşturmaya Yönelik Politikalar

Ekonominin arz cephesini temsil eden politikalardır. Ekonominin üretim cephesinin çeşitli kamu destekleri ile hareketlendirilmesinin amaçlandığı bu politikalar; istihdam arttırıcı sübvansiyonlar, kendi işini kuracaklara yapılan yardımlar ve kamunun yeni istihdam alanları oluşturması gibi şekillerde uygulanabilmektedir.

İstihdam Arttırıcı Sübvansiyonlar: Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla başvurulmuş talep arttırıcı bir emek piyasası politikasıdır. Genel itibariyle istihdam edilen çalışanlar için işverenlere sağlanan vergi indirimleri, sosyal sigorta prim sübvansiyonları, doğrudan ücret sübvansiyonları, enerji giderleri veya kira desteklenmesi gibi temel amacı işgücü maliyetini aşağı çekerek istihdamın arttırılması amaçlanmaktadır (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2018: 113-114).

Kendi İşini Kuracaklara Yapılan Yardımlar: Ücretli istihdamın teşvik edilmesi yerine girişimciliğe özendirme veya bireyleri girişimci olarak piyasaya kazandırmak amacıyla yürütülen kamu politikalarıdır. Kendi hesabına çalışacak adayların gelecekte gerçekleştirecekleri istihdam programının olası bir diğer yararadır.

Kamunun Yeni İstihdam Alanları Oluşturması: İşsizlere kamu sektöründe doğrudan istihdam sağlayan programların genellikle yaygın ve büyük ölçekli işsizlik ile başa çıkmak üzere kullanıldığı belirtilmektedir. Bu programlar çoğu kez ekonomide genel durum iyileşse bile kolayca iş bulamayacak durumda olan dezavantajlı kesimlerin emek piyasalarından kopmalarını engellemeye yönelik olarak tercih edilmektedir. “Toplum yararına çalışma” gibi programlar buna örnek olarak verilebilecektir (Biçerli, 2016: 511).

3.1.4 Mevcut İşyerinde İstihdamı Arttırmaya Yönelik Politikalar

Kamu veya özel sektör işyerlerinde istihdamın iş paylaşımı, çalışma sürelerinin kısaltılması gibi kantitatif yöntemlerle arttırılmaya çalışıldığı politikalardır.

Haftalık Çalışma Sürelerinin Kısaltılması: 1980 sonrası dönemde bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çalışanların “iş-yaşam dengesinin” sağlanması gibi insani bir amaç ve ziyadesiyle artan işsizlik oranlarını aşağı çekerek istihdamı arttırmak amacıyla haftalık çalışma süreleri azaltılmıştır (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2018: 116). Ancak ilerleyen yıllarda post-taylorist ve post-fordist üretim biçimlerinin “verimlilik” tartışmaları bu politikaları gözden düşürmüştür. Ancak bazı kaynaklar tarafından “istihdamın paylaşılarak arttırılması” ilkesi altında haftalık çalışma sürelerinin azaltılması önerisi dikkat çekmiştir (Tatlıyer, 2020: 241).

Esnek Çalışmanın Yaygınlaştırılması: Çalışmanın kalıplaşmış yer, zaman ve biçim özelliklerinde sınırlanarak tarafların istekleri doğrultusunda belirleyebilmelerine imkân tanıyan esnek çalışma bazı kaynaklar tarafından aktif bir emek piyasası politikası olarak görülmektedir. Özellikle kısmi süreli çalışma, uzaktan çalışma, sanal çalışma gibi yeni çalışma modellerinin işgücü ve işletme maliyetlerini düşürdüğü ifade edilmektedir.

Erken Emeklilik Uygulamaları: Tartışmalı bir emek piyasası politikasıdır. Çalışanların emeklilik yaşlarının geriye çekilerek daha erken yaşta emekli olmaları ile yerlerine yeni istihdamın gerçekleştirilmesine dayanmaktadır. Erken emekliliğin sosyal güvenlik sistemi ve nihayetinde ülke ekonomisine zararlarının net bir şekilde görülebildiği 1990'lı yıllardan sonra çok sık tercih edilmemiştir.

İstihdam Zorunlulukları: kamu otoritesince belirlenmiş sınırlar içerisinde, işletmelerin istihdamı veya bazı ülkelerde cirolarına göre dezavantajlı bireyleri istihdam etmeleri zorunluluğudur. Sosyal içerme bu politikaların temel noktasını içermektedir.

Neo-liberal politikaların toplumsal alandaki tüm düzeyleri etkisi altına aldığı bilinen bir gerçektir. Bu politikaların iş gücü piyasasına yansıyan halini ise aktif emek piyasası politikaları temsil etmektedir (Biçer, 2014: 90). Özellikle neo-liberal birikim rejimlerinin bir söylemi olarak ortaya çıkan yaşam boyu öğrenme ve istihdam edilebilirlik gibi kavramların “liberal bir retorik” olarak tasnif edilmesi dikkat çekmiştir (Güllüpınar ve Gökalp, 2014: 67). OECD'nin üye ülkelere önerdiği politika modelinin temel vurgusu olarak “İstihdam politikasının, küreselleşme karşısındaki popülist tepkiyi temelinde barındıran kaygılara hitap etmesi gerekir.” İfadesinin kullanılması aktif politikalar ile neo-liberalizm arasındaki ilişkiyi daha net bir şekilde göstermektedir (OECD, 2017).

Aktif emek piyasası politikalarının küresel eğilim ile ilişkisini içeren politikaları derinlemesine incelendiğinde toplumsal bütün işlere sirayet eden “neo-liberal bir dayatma” dan bahsedilebilecektir (Gün, 2017: 74). Özellikle liberteryan kapitalizmin işsizliği bireylerin yetersizliğinden kaynaklanan bir durum olarak gören anlayışı izdüşümünde oluşturulan politikalar, kamu otoritesini “muhafaza eden” statüsünden, “arabulan” statüsüne geçirmektedir. Bu durum refah rejiminin sosyal koruma anlayışı ile çelişmektedir.

Aktif emek piyasası politikalarının piyasa temelli ve sosyal koruma anlayışından uzak izdüşümünün yanında politikaların başarılılığı ciddi bir tartışma konusudur. Hekimler, istihdam ve işsizlik oranlarının seyirinden yola çıkarak aktif politikaların başarılı denilebilecek bir uygulama olmadığını ifade etmektedir (Hekimler, 2008: 13). Burada aktif emek piyasası politikalarını etkileyen çok sayıda değişkenin olması ve bu durumun sonuçlar hakkında net ve kesin bilgi almayı engellediği gerçeği de göz önüne alınmalıdır. Aktif politikalar istenilen sonucunda alınmasında birbirlerini tamamlar kurgular içerisinde sosyal paydaşlarla birlikte hazırlanıp uygulanması tavsiye edilmektedir (Günaydın ve Yıldız, 2016: 293-296)

3.2 Pasif Emek Piyasası Politikaları

Pasif emek piyasası politikaları, işsizliğin sebep olduğu sosyal sorunları onarmaya ve işsiz bireylere asgari düzeyde de olsa bir “ekonomik güvence” sağlamaya yönelik politikalar olarak

tanımlanabilecektir. Aktif politikaların aksine istihdam oluşturmak için değil sosyal korumanın sağlanması amacıyla uygulanmaktadır. Sosyal koruma ilkesi doğrultusunda gelişmiş ülkeler, XX. Yüzyılın ilk çeyreğinden petrol krizlerine kadar geçen sürede karşılaştıkları geçici işsizliğin sebep olduğu sosyal sorunları bu politikalar ile çözmeye çalışmışlardır. Bu bağlamda işsizlere gelir sağlayan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi yapılar oluşturulmuştur (Mahiroğulları ve Korkmaz, 2018: 102-103).

Genel itibariyle işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı uygulamaları üzerine kurgulanan pasif politikalarının tartışmalı olmakla birlikte kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, sendikal tazminat gibi uygulamaları da kapsadığı bilinmektedir.

3.2.1 İşsizlik Sigortası

Çalışma arzu, yetenek ve iradesinde olmasına rağmen işini kendi isteği ve kusuru dışında kaybeden çalışanlara, uğradıkları gelir kaybını “kısmen ve geçici bir süre için” telafi amacı güden ve prim-edim ilişkisine dayanan bir sosyal sigorta dalı olarak tasnif edilen işsizlik sigortası pasif politikalar arasında en çok tercih edilen uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır (Önsal, 2017: 245). Bu kapsamda işsizlik sigortası mevcut işsizlerin işsizliğini ortadan kaldırmak için değil, çalışırken günün birinde işini kaybedeceklerin durumu ile ilgilenmektedir (Uğur, 2011: 100).

İşsizlik sigortası uygulaması sosyal korumanın bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. Tam istihdam olgusunun ütopyikliği, en güçlü ekonomilerde dahi doğal işsizliğin yadsınamaz varlığı işsiz kalan kitlelerin korunması zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada çalışanların ödemiş oldukları prim ve prim sürelerine göre geçici süre ile de olsa gelir kayıplarının tazmini için işsizlik sigortası uygulaması ortaya çıkartılmıştır.

İşsizlik sigortası uygulamasında üç farklı sistemin bulunduğu aktarılmaktadır. Bunlar; sendikalar tarafında yürütülen işsizlik sigortasına kamu otoritesinin mali desteğini esas alan ve gönüllü bir sigorta sistemi olan “ghent sistemi”, idari ve finansal sorumluluğun işçi, işveren ve devlet tarafından paylaşıldığı zorunlu ve prim-edim ilişkisi olan “sigorta sistemi” ve son olarak birçok ülkede uygulanan yoksulluk yardımı uygulamasının geliştirilmiş şekli olan ve ihtiyaç tespitine dayanan “sosyal yardım sistemi” dir (Uçkan, 2007: 30).

İşsizlik sigortası uygulamasının başarısı faydalanabilen işsizlere ve sigorta kapsamında yapılan ödemeler ile ölçülebilmektedir. Bu kapsamda uygulama dünyada ve ülkemizde ciddi eleştirilere hedef olmaktadır. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sigortasından faydalanma şartlarının görece yüksekliliği sosyal korumanın tam manası ile gerçekleşmesini engellemektedir.

Tablo 2. Ülkelere Göre İşsizlik Sigortası Uygulamalarının Mukayesesi

| | Türkiye | İtalya | Yunanistan | İspanya | Portekiz |
|-----------------------------|---------------------------|--|-------------------|-----------------|-----------------|
| En Az Prim Ödeme Gün Sayısı | 600 gün | 13 Hafta | 125 gün | 360 gün | 360 gün |
| İşsizlik Sigortası Miktarı | %80 | %75 | Aylık 360 € | %70 | %65 |
| Tavan Miktarı | Brüt Asgari Ücretin %80'i | 1300 € | Yok | İPREM'in %175'i | IAS'ın 2,5 Katı |
| En Az Faydalanma Süresi | 180 gün | Prim ödeme Süresinin yarısı kadarlık bir dönem | 5 ay | 120 gün | 270 gün |
| En Fazla Faydalanma Süresi | 300 gün | 18 ay | 12 ay | 720 gün | 900 gün |

Kaynak: Akyol, 2018: 39

Konu hakkında gerçekleştirilmiş akademik çalışmalarda Türkiye’de işsizlik sigortasından faydalanma oranlarının muhafazakâr ve sosyal demokrat refah rejimlerine göre bir hayli düşük olduğu ortaya çıkarılmıştır. Türkiye’de işsizlik sigortasının kapsamının yetersizliği yararlanma koşullarının ağırlığı vurgulanarak, İşsizlik sigortasından yararlanan işsizlerin toplam işsizlere oranının Türkiye’de %10,5, AB’de ise %80 civarında olduğu (Kumaş ve Karadeniz, 2017: 195), işsizlik sigortası fonu ödemelerinden yararlanma koşullarının hafifletilmesi (Bayraktar ve Yaşarlar, 2017: 14), işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesi ve net asgari ücretin yarsına gelen işsizlik ödeneği miktarının süre ve miktar açısından yeterli olmadığı ve geliştirilmesinin gerekliliği (Orhan, vd, 2018: 132-133) ortaya konulmuştur.

3.2.2 İşsizlik Yardımı

İşsizlik yardımı, genellikle işsizlik sigortası uygulamalarının dışında kalan veya işsizlik sigortası fonundan belirli bir süre işsizlik ödeneği aldıktan sonra halen iş bulamayan fakat çalışma arzusunda olan kişilere refah rejiminin sosyal kurumları aracılığıyla yapılan mali yardımlardır (Seyyar, 2008: 232).

Prim-edim ilişkisine dayanan sigorta anlayışının yanında primsiz rejim olarak tasnif edilen işsizlik yardımı uygulamasını, işsizlik sigortasından ayıran temel fark işsiz bireylerin kendilerine yapılan harcamalara katılmamalarıdır. Bu uygulamanın temel amacı, bireyleri asgari bir refah düzeyinde tutmak olarak verilebilecektir (Kocabaş ve Özgüler, 2019: 280).

İşsizlik yardımı bazı ülkelerde kamu otoritesinin yanında sosyal sorumluluğun bir göstergesi olarak işletmeler tarafından da tercih edilebilmektedir. İşletmeler işten çıkardıkları veya çıkaracakları çalışanlarına; psikoloji destek, stres desteği, işsizlik süresince maddi destek sağlandığı ifade edilmektedir (Arslan ve Ulaş, 2004: 104).

İşsizlik sigortasının ulaşamadığı bireylerin sosyal devlet anlayışı çerçevesinde korunması amacıyla geliştirilen uygulama özellikle sosyal demokrat refah rejimlerinin vazgeçilmez bir emek piyasası politikası haline dönüşmüştür. Ancak kişilerin rezervasyon ücretlerini yükselterek işsizliği

teşvik etmesi gibi olumsuz tarafları da mevcuttur. Pasif emek piyasası politikaları bahsi geçen olumsuzluk sebebiyle 1980’li yıllardan sonra aktif emek piyasası politikaları ile entegre şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

3.2.3 Ücret Garanti Fonu Uygulamaları ve Tazminatlar

Ücret garanti fonu uygulamaları, işsizlik sigortası fonları bünyesinde oluşturulan ve çalışanlar ile işverenleri arasındaki ücret alacağının belirli bir miktarını devlet güvencesi altına alan bir uygulamadır. Olağanüstü sebeplerden ötürü çalışanların ücretlerinin ödenememesi durumunda kamu otoritesi ücret alacağının bir kısmını işveren yerine çalışana ödemesi suretiyle uygulanmaktadır.

İş ilişkisinin iş kanunlarında belirtilen şartlar çerçevesinde sona ermesi koşulu ile işveren tarafından çalışana kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, iş kaybı tazminatı gibi tazminatlar verilmesi hükmolunmuştur. Bu tazminatların uygulanmasındaki temel gerekçe çalışanın gelir kaybını tazmin etmesi olarak verilebilecektir. Bu yönü ile tazminatlar da pasif bir emek piyasası politikası olarak değerlendirilebilir.

Genel itibariyle pasif emek piyasası politikalarının bilhassa neo-liberal iktisatçılar tarafından ciddi bir şekilde tenkite uğradığı bilinen bir gerçektir (Tatlıyer, 2020: 189). Liberal ve neo-liberal düşüncenin işsizliği bireyin noksanlığı olarak algılaması ve transfer harcamalarını “tehlikeli” bulmaları bu tenkitlerin altında yatan temel gerekçeler olarak sıralanabilecektir. Ancak, pasif emek piyasası politikaların işsizliği arttırıcı bir etkisi olduğu da unutulmalıdır. Yapılan akademik çalışmalarda özellikle işsizlik sigortası ve işsizlik yardımının işsizliği arttırıcı bir etkiye sahip olduğu ortaya çıkartılmıştır.

Pasif emek piyasası politikalarının bireylere sağlamış olduğu refah düzeyi ve sosyal koruma anlayışından vazgeçilemeyeceği aşikârdır. Hele ki günümüzde COVID-19 sebebiyle işsiz kalan bireylerin bu politikalar sayesinde refah düzeylerinin korunabildiği göz önüne alındığında, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı uygulamalarının güçlendirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

4. TÜRKİYE’DE UYGULANAN EMEK PİYASASI POLİTİKALARINDA YENİ BİR DÖNEM: İŞSİZLİK YARDIMI

2019 yılında ortaya çıkan kısa sürede tüm dünyayı etkisi altına alan COVID-19 salgını çalışma edimini ve sosyal koruma anlayışını tamamen değiştirmiş, milyonlarca insanın işsiz kaldığı süreçte, yurttaşlarının refah düzeylerini korumayı taahhüt etmiş refah rejimleri için zorlu bir sürecin başlamıştır. Bu süreçte dekomodifikasyondan bahsedilebilen refah rejimleri korporatist bir anlayış çerçevesinde işten çıkarma süreçlerini kısıtlamış, sosyal yardımlar ile hem çalışanları hem de işverenleri desteklemeye çalışmışlardır.

Bu koşullar altında işsiz kalan bireylerin refah düzeylerinin korunmasında iki seçenek ön plana çıkmaktadır. Bunlar pasif emek piyasası politikaları altında tasnif edilen işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı uygulamalarıdır. İşsizlik sigortası yapısındaki prim-edim ilişkisi sebebiyle tüm işsiz kitlelere

cevap verememiş, sosyal korumanın tam manası ile sağlanmasında primsiz rejimler, refah rejimlerinin “yangın merdiveni” işlevini görmüştür.

Bahsi geçen primsiz rejimlerden en önemlisi şüphesiz işsizlik yardımı uygulamasıdır. Sosyal yardım anlayışının motiflerini taşıyan işsizlik yardımı ülkemizde ilk defa COVID- 19 salgını ile mücadele kapsamında 16.04.2020 tarihli ve “Yeni Koronavirüs (Covid-19) Salgınının Ekonomik Ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” isimli kanun ile uygulamaya konulmuştur.

Türkiye’de bu tarihe kadar uygulan(a)mayan işsizlik yardımı uygulamasının hayata geçmesi emek piyasası ve sosyal politika açısından oldukça önemli bir gelişme olarak görülmektedir. Gelişmiş refah rejimlerinin sosyal korumayı gerçekleştirirde bir araç olarak görülen işsizlik yardımı ile aile yardımı Türkiye’de içerisinde olduğu refah rejimi tipolojisinin yeniden değerlendirilmesine kadar gidecek bir silsileyi başlatabilecektir.

Uygulamaya konulan “sosyal koruma kalkanı” çerçevesinde, işten çıkarma yasağı, sosyal destek programı olarak adlandırılan aile yardımları, nakdi ücret desteği olarak ifade edilen işsizlik yardımı, kısa çalışma ödeneği ve işsizlik sigortasının koşullarının hafifletilmesi uygulamaları hayata geçirilmiştir.

Tablo 3. Sosyal Koruma Kalkanı Kapsamında Sağlanan Yardımlar/Ödenekler

| Program Türü | Birim | Ödeme Yapılan Hane/Kişi | Miktar (TL) |
|---|-------|-------------------------|---------------|
| Kısa Çalışma Ödeneği | Kişi | 3.050.854 | 4.855.413.106 |
| Nakdi Ücret Desteği (İşsizlik Yardımı) | Kişi | 878.614 | 441.169.757 |
| İşsizlik Sigortası Ödeneği | Kişi | 591.894 | 730.894.637 |
| Sosyal Destek Programı FAZ I (Aile Yardımı) | Hane | 2.111.254 | 2.111.254.000 |
| Sosyal Destek Programı FAZ II (Aile Yardımı) | Hane | 2.316.010 | 2.316.010.000 |
| Sosyal Destek Programı FAZ III (Aile Yardımı) | Hane | 1.013.287 | 1.013.287.000 |

Kaynak: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, E.T., 10.06.2020, www.ailevecalisma.gov.tr

Kısa çalışma ödeneği faydalanma şartlarının paket kapsamında çalışan lehine revize edildiği görülmüştür. Açıklanan paket öncesinde 4447 sayılı İşsizlik Sigortası kanununa göre kısa çalışma ödeneğini hak kazanma koşulları “kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün hizmet akdine tabi olma, son 3 yıl içerisinde 600 gün prim ödeme gün sayısını sağlama” iken paket sonrasında hizmet akdine sahip olma süresi 60 güne, prim ödeme gün süresi de 450 güne indirilmiştir. Kısa çalışma ödeneğinin miktarı çalışanın aldığı ücrete göre 1752 TL ile 4414 TL arasında değişebilmektedir. Bunun yanında söz konusu kısa çalışma ödeneğine başvuruların hızlı bir şekilde sonuçlandırılabilmesi için 7244 sayılı kanun hayata geçirilmiş, bu kanun ile “uygunluk tespitinin tamamlanması beklenmeksizin, işverenlerin beyanı doğrultusunda kısa çalışma ödemesi gerçekleşmesine” imkân tanınmıştır (Zengin, 2020: 90).

Bakanlığın son verilerine göre Mart ayından günümüze kısa çalışma ödeneğine 268.717 firmadan toplam 3.044.420 kişi başvuruda bulunmuştur. Başvuru gerçekleştiren firmaların %40’ı imalat sektöründe yer alırken, firma büyüklüklerine göre en çok başvurunun 1-3 çalışanın istihdam edildiği işyerlerinden geldiği dikkat çekmiştir (www.ailevecalisma.gov.tr., E.T., 22.06.2020). Başvuru sayısının toplam istihdamın yaklaşık %12’sine tekabül ettiği görülmektedir. Söz konusu başvuru salgının işgücü piyasasına etkisini gözler önüne sermektedir. 3 milyon 50 bin kişiye toplam 4.8 milyar TL ödeme yapıldığı dikkate alındığında bir çalışan için ortalama kısa çalışma ödemesinin 1591 TL olduğu görülmüştür. Kısa çalışma ödeneğinden faydalanılabilmesi için kanunda gidilen düzenlemenin faydalı olduğu düşünülmektedir. 2020 yılı net asgari ücretin %68’ine karşılık gelen ödemelerin asgari ücrete yakın bir miktara yükseltilmesinin çalışanların iyilik halini daha da geliştireceği varsayılmaktadır.

Nakdi ücret desteği olarak atfedilen uygulama 7244 sayılı kanunun 7. Maddesinde yer alan düzenleme ile “Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte iş sözleşmesi bulunmakla birlikte 4857 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesi uyarınca işveren tarafından ücretsiz izne ayrılan ve kısa çalışma ödeneğinden yararlanamayan işçiler ile 15/3/2020 tarihinden sonra 51 inci madde kapsamında iş sözleşmesi feshedilen ve bu Kanunun diğer hükümlerine göre işsizlik ödeneğinden yararlanamayan işçilere, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan yaşlılık aylığı almamak kaydıyla ve 4857 sayılı Kanunun geçici 10 uncu maddesinde yer alan fesih yapılamayacak süreyi geçmemek üzere, bu süre içinde ücretsiz izinde buldukları veya işsiz kaldıkları süre kadar, Fondan günlük 39,24 Türk lirası nakdi ücret desteği verilir. Yapılan ödemelerden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılamaz.” Hayata geçirilmiştir. İlgili düzenlemede yer alan “...ücretsiz izinde buldukları veya işsiz kaldıkları süre kadar...” ifadesi bu uygulamanın bir primsiz rejim uygulaması olduğunu ortaya koymaktadır. İşsizlik yardımı olarak da ifade edilebilecek bu uygulama ile Türk çalışma hayatı işsizlik yardımı uygulaması ile tanışmıştır.

16 Nisan 2020 tarihinde 4857 Sayılı İş Kanunu’nda yapılan değişiklik ile üç ay boyunca kanunun 25. Maddesinde belirtilen sebepler dışında işten çıkarmalar yasaklanmış, 7244 Sayılı Kanun’un 7. Maddesi ile işsizlik sigortası veya kısa çalışma ödeneğinden faydalanamayan çalışanlar için 3 aya kadar işsizlik sigortası fonundan günlük 39,24 TL ücret desteği verilmesine hükmedilmiştir. Her ne kadar geçici süreli bir uygulama olsa da sosyal bir hukuk devleti olduğunu anayasası ile taahhüt eden ülkemizin bu doğrultuda sosyal içerikli adımlar atması oldukça olumlu görülmektedir. Hele ki ülkemizde işsizlik sigortasından faydalanma koşulları düşünüldüğünde bu uygulamanın sürekli hale dönüştürülmesinin yurttaşların iyilik ve dirlik halinin korunmasında son derece etkili olacağı öngörülmektedir. Her ne kadar olumlu bir uygulama dizini ile karşılaşıyor olsa da kişi başı yardım miktarının 502 TL olması bu uygulamanın yardımın miktarı ve devamlılığının sağlanması açısından tekrar ele alınmasının elzem olduğu sonucunu doğurmaktadır.

İşsizlik sigortası ödeneğine ilişkin veriler salgının etkilerini henüz tam anlamı ile gösterememektedir. İlerleyen ayların verileri açıklandığında daha net bir tablo ile karşılaşıma ihtimali

mevcuttur. Ancak ülkemizde işsizlik sigortası fonundan tüm işsizlerin yalnızca %10'unun faydalanabiliyor olması başka soruları gündeme getirmektedir. Salgının sebep olduğu kriz ortamında işsiz kalan 10 kişiden yalnızca 1 tanesi işsizlik ödeneğine hak kazanabilmektedir. İşsizlik sigortasının prim ödeme ve gün sayılarının yeniden düzenlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Salgın sebebiyle işsizlik yardımının yanında hayata geçirilen bir diğer yeni uygulama “sosyal destek programı” olarak tasnif edilen aile yardımları olmuştur. Yine primsiz rejimlere ait olan uygulama, alt gelir grubunda yer alan hanelere maddi yardımlar olarak hayata geçirilmiştir. 3 FAZ şeklinde hayata geçirilen uygulama ile 5 milyondan fazla aileye ulaşılmış her haneye 1000 TL yardım yapılmıştır. Tıpkı diğer uygulamalarda olduğu gibi sosyal korumanın gerçekleştirilmesinde son derece faydalı olacağı düşünülen uygulamanın devamlı hale getirilmesi ve yardım miktarının artırılması ülkemizde refahı ve yaşam kalitesini arttıracak bir etki ortaya çıkaracaktır.

5. TARTIŞMA VE ÖNERİLER

Sosyal korumayı benimsemiş refah rejimlerinin birinci önceliği yurttaşlarının iyilik, dirlik ve refahlarını korumak ve geliştirmek olarak verilebilecektir. Bireylerin iyilik ve dirliklerini tehdit ederek refah seviyelerini düşüren sosyal risklerin çeşitliliği bu gayeyi gerçekleştirmek için girişilen mücadeleyi her geçen gün zorlaştırmaktadır.

Günümüzde insanı ve onun refahını tehdit eden en önemli sosyal risklerden bir tanesi olarak işsizlik görülmektedir. Ücretli çalışma ve proletaryanın ortaya çıktığı sanayi devriminden günümüze refah rejimleri çeşitli politikalar ile işsizliğe müdahale etmeye çalışmakta onun olumsuz etkilerini en aza indirmek için çaba sarf etmeye devam etmektedirler. Ancak işsizliğe karşı verilen savaşta refah rejimlerinin galip geldiği veya gelmeye başladığını iddia etmek zordur. İşsizlik günümüzde tüm refah rejimleri için ciddi bir tehdit unsuru olmaya devam etmektedir. Bilakis dünyada ve ülkemizde yaşanmaya devam eden COVID-19 salgını ile bu tehdit çok daha ölümcül bir hale dönüşmüştür.

Dünyanın en son “1929 Ekonomik Buhranı”nın da görmüş olduğu işsizlik oranları ve işsiz sayıları salgının sebep olduğu kriz sebebiyle yaşanmış, bu süreçte milyonlarca insan işsiz kalmış/kalmaya devam etmektedir. İşyerlerinin talep yetersizliği veya kamu otoritesinin koyduğu kısıtlamalar sebebiyle kapanması ortaya çıkan işsizliğin gerekçesi olarak gösterilebilecektir. Tam bu anda sosyal korumanın önemi daha net bir şekilde kavranmıştır. Liberteryan kapitalizmi benimsemiş liberal refah rejimleri sosyal hayata ve işgücü piyasasına müdahale etmekten çekinmiş, salgının fiziksel ve sosyal etkileri bu ülkeleri her açıdan ciddi bir şekilde bunalıma sürüklemiştir. Korporatizm veya ilerici kapitalizm anlayışı benimsemiş refah rejimlerinde ise kamu otoritesi sosyal hayatı ve işgücü piyasasını hızlı bir şekilde kontrol altına almış ve çeşitli uygulamaları hayata geçirmiştir.

Bu süreç kapitalizmin var olabilmesinde devletin korumasına ihtiyacı olduğu gerçeğini bir kez daha gözler önüne sermiştir. Günümüzdeki gelişmeler göstermektedir ki korporatist devlet anlayışı

gelecekte daha da güçlenecektir. Devletle ilişkili sosyal güçler arasındaki mücadeleler karar ve politikaları belirleyecektir (Yorgun, 2019). Aslında bir diğer ifade ile ortaya çıktığı yıllarda “kapitalizmin korkunç yüzünü gizlediği bir maske” (Işıkli, 1972) olarak tarif edilen refah rejimleri; günümüzde insanlığın onun onuruna yakışır şekilde yaşamasını garanti altına alan tek güvenli limandır.

İşsizliğin “kaçınılmaz” olduğu salgın döneminde işsiz kalan bireylerin gelir kayıplarının tazmininde ise işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı tek çıkış noktası olarak görülmektedir. İstihdamın salgın sebebiyle sağlanamadığı koşullarda bireylerin asgari standartlarda desteklenmesi bu iki tamamlayıcı politika ile sağlanmıştır ve sağlanmaya devam edilmektedir.

Türkiye’de uzun bir maziye sahip olan işsizlik sigortası uygulaması hak kazanma koşullarının ağırlığı sebebiyle ortaya çıkan işsizlerin ihtiyaçlarına cevap verememiş, Türk çalışma hayatında ilk defa işsizlik yardımı uygulaması ilgili kanun düzenlemesi sonrası hayata geçirilmiştir. İşsizlik yardımı ülkemizde her ne kadar sınırlı bir süre için cüz-i bir miktarda uygulanacak olsa da ilk defa uygulanıyor olmasının ehemmiyeti büyük önem arz etmektedir. Yine bu uygulama ile birlikte hane bazlı aile yardımları da hayata geçirilmiştir. Bu iki sosyal yardım modelinin hayata geçirilmesi Türk çalışma hayatında yeni bir dönemin başlangıcı olarak lanse edilebilecektir. İlk adımları atılan bu uygulamaların devamlı hale getirilmesi ile sosyal koruma toplumun her kesimine indirgenebilecek, sosyal adalet ve toplumsal barışın temininde önemli bir yol kat edilmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, E.T., 10.06.2020, www.ailevecalisma.gov.tr.
- Akyol, B. (2018), Güney Avrupa Refah Rejimi Ülkelerinde İşsizlik Sigortası Uygulamaları Ve Türkiye İle Karşılaştırması, Fırat Üniversitesi İİBF Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2(2), 1-43.
- Arslan, H. B. ve Ulaş, D. (2004), İstihdamın Korunması Ve İşten Çıkarılanlara Uygulanan Yardımlar. Ege Akademik Bakış Dergisi, 4(1), 102-114.
- Bayraktar, Y. Ve Yaşarlar, Y. (2017), Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının İşsizliğe Etkileri: Küresel Kriz Sonrası Türkiye Deneyimi. Doğu Üniversitesi Dergisi, 18(2), 1-17.
- Biçer, Ö. (2014), İşkur’un Dönüşümü ve Aktif Emek Piyasası Politikaları. DİSK-AR, Kış Sayısı.
- Biçerli, K. M. (2016). Çalışma Ekonomisi, İstanbul: BETA Basım.
- Biçerli, M. K. (2004), İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Bratsberg, B, Fevang, E ve Røed, K. (2010), Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?. Bonn: IZA Discussion.

- Ding, H. (2014), Unemployment and Welfare State: What do the Data Tell Us?. *Journal of Social Science for Policy Implications*, 2(2), 197-226.
- Ebbinghaus, B ve Manow, P. (2001). *Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism, Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London: Routledge Press.
- Ercan, F. ve Özar, Ş. (2000), Emek Piyasası Teorileri ve Türkiye’de Emek Piyasası Çalışmalarına Eleştirel Bir Bakış. *Toplum ve Bilim Dergisi*, 86(2), 22-71.
- Esping-Andersen, G. (1991), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey: Princeton Universty Press.
- Göze, A. (2016). *Liberal, Marxiste, Faşist, Nasyonal Sosyalist ve Sosyal Devlet*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Güllüpnar, F. ve Gökalp, E. (2014), Neoliberal Zamanın Ruhı, Yaşam Boyu Öğrenme ve İstihdam İlişkileri: Yaşam Boyu Öğrenme Politikalarının Eleştirel Bir Analizi, 38(2), 67-92.
- Gün, S. (2017), Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Bağlamında Yerleşik Emek Rejiminin Dönüşümü (Sahadan Notlar). *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 8(1), 62-77.
- Günaydın, İ. ve Yıldız, B. (2016), Aktif İstihdam Politikalarının Etkinliği. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(17), 264-300.
- Hekimler, A. (2008), Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’de İşgücü Piyasası Politikaları Ve İşsizlik Halinde Sağlanan Yardımlar. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri*, 1, 1-23.
- Heywood, A. (2014). *Siyasi İdeolojiler*, İstanbul: Adres Yayınları.
- Işığışok, Ö. (2018), *Nüfus, İstihdam ve İşsizlik* (e.d Aysen Tokol ve Yusuf Alper), Bursa: Dora Yayıncılık.
- Işıklı, A. (1972), *Sendikacılık ve Siyaset*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlar.
- Kapar, R. (2005), *Aktif İşgücü Piyasası Politikaları*.
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 55(1), 341-371.
- Kılış, İ. ve Alper, Y. (2015), *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, Bursa: Dora Yayınları.
- Kocabaş, F. ve Özgüler, V. C. (2019), Pasif İşgücü Piyasası Politikaları: İşsizlik Ödeneği Ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(28), 266-283.

- Koray, M. (2007), Sosyal Politikanın Anlamı ve İşlevini Tartışmak.... Çalışma ve Toplum Dergisi, 4(15), 19-56.
- Kumaş, H. ve Karadeniz, O. (2017), Türkiye’de İşsizlik Sigortası Ödeneği’nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olma Nedenleri: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırmalı Bir Analiz. Sosyoekonomi Dergisi, 25(33), 195-220.
- Ljungqvist, L ve Sargent, T. J. (1993), Welfare States and Unemployment. Economic Theory, 6(1), 143-160.
- Mahiroğulları, A. ve Korkmaz, A. (2018). İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları: Türkiye ve AB Ülkeleri, Bursa: Ekin Yayınevi.
- McDonald, C. ve Marston, G. (2005), Workfare As Welfare: Governing Unemployment In The Advanced Liberal State. Critical Social Policy, 3(25), 374-401.
- OECD. (2017), OECD Employment Outlook 2017, Paris: OECD Publishing.
- Orhan, K. Kumaş, H. ve Karadeniz, O. (2018), İşsizlik Sigortası Algısı: Denizli İlinde Kıyaslamalı Bir Çalışma, (e.d. Oğuz Karadeniz ve Nagihan Durusoy Öztepe), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Önsal, N. (2017). Endüstri İlişkileri Sözlüğü, İstanbul: Metal-İş Yayınları.
- Özdemir, S. (2005). Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 49, 232-266.
- Pamuk, Ş. (2019). Türkiye’nin 200Yıllık İktisadi Tarihi, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Rueda, D. (2015), The State of the Welfare State: Unemployment, Labor Market Policy, and Inequality in the Age of Workfare. Comparative Politics, 47(3), 296-314.
- Sapancalı, F. (2007), Türkiye’de İş Gücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar. TUHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, 21(2-3), 8-30.
- Selamoğlu, A. (2002), Gelişmiş Ülkelerde İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4, 33-63.
- Selek Öz, C. ve Peri, D. (2019), Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Kadın İstihdamı: Refah Rejimleri Bağlamında Bir Karşılaştırma. Çalışma İlişkileri Dergisi, 10(2), 1-26.
- Seyyar, A. (2008). Sosyal Siyaset Terimler Sözlüğü, Sakarya: Sakarya Yayınevi.
- Stephens, J. D. (1995), The Scandinavian Welfare State: Achievements, Crisis and Prospects, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development Press.

- Tatlıyer, M. (2020), İstihdamı Paylaşmak: İşsizliği Nedenleri ve Çözümü, İstanbul: Seta Yayınları.
- TİSK. (2008), Avrupa İşgücü Piyasalarının Karşı Karşıya Bulunduğu Temel Zorluklar; Avrupa Sosyal Ortaklarının Müşterek Analizi, Ankara: TİSK Yayınları.
- Tokol, A. (2000). Sosyal Politika, Bursa: Vipaş Yayınları.
- Topalhan, T. (2013), Ücret Teorileri ve Ücret Politikaları, Ankara: Gazi Kitapevi.
- Toprak, D. (2015). Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(21), 151-175.
- Tuna, O. Yalçıntaş, N. (1999). Sosyal Siyaset, İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Uçkan, B. (2007), İşçi Sendikaları İle İşsizlik Sigortası Arasındaki Köprü: Ghent Sistemi, Çalışma ve Toplum Dergisi, 3(14), 29-57.
- Uğur, S. (2011), Türkiye’de İşsizlik Sigortasının Gelişimi. Yönetim Bilimleri Dergisi, 9(2), 97-114.
- Yorgun, S. (2019), Ekonomik Politikalar ve Endüstri İlişkilerinin Geleceği, İstanbul: Beta Yayınları.
- Yüceol, H. M. (2005), Küreselleşme, Yoksulluk ve Emek Piyasası Politikaları. Ç. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 14(2), 493-512.
- Zengin, T. (2020), Salgına Karşı Sosyal Koruma Kalkanı. Kriter Dergisi, 47, <https://kriterdergi.com/sayi/2020/5/47>.