



Araştırma Makalesi

Kamu İstihdam Yaratma Olgusu Olarak Toplum Yararına Program: Aktif İstihdam Politikası mı Emek Sömürüsü mü?

Abdulkadir Yüksel

ORCID: 0000-0002-7038-1609

Öz

Kamunun istihdam yaratma politikaları 1929 krizi sonrasında işsizliğin büyük bir artış göstermesiyle başlamıştır. Kriz sonrasında iktisadi anlayıştaki değişiklik devletin ekonomiye müdahalesini benimseyen Keynesyen politikalar doğrultusunda gelişmiştir ve ilk olarak Tennessee Vadisi Projesi uygulanmıştır. Türkiye’de ise kamu istihdam yaratılmasına dair ilk adımlar özeleştirme uygulamaları ile başlayıp kriz dönemlerinde hareket kazanmıştır. Günümüzde artık aktif istihdam politikaları olarak süreklilik göstermektedir. Türkiye’de Toplum Yararına Proje (TYP) olarak adlandırılan kamu istihdam yaratma politikaları aracılığıyla çalışan sayısı sürekli artış gösterme eğilimindedir. Bu kapsamda çalışan bireyler, hem yasal engellemeler hem de uygulama esnasında bir takım güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Nitel araştırma yöntemlerinden olgu bilim araştırması olarak tasarlanan bu araştırmanın amacı, TYP kapsamında istihdam edilen bireylerin yaşadıkları güçlükleri belirlemektir. Araştırmada veri toplama amacıyla görüşme ve doküman incelemesi teknikleri kullanılmıştır. Elde edilen veriler betimsel analize tabii tutularak TYP çalışanlarının yaşadıkları güçlükler vurgulanmıştır. Araştırma bulgularına göre; TYP çalışanlarının sendikal haklarının bulunmaması, toplu sözleşme ve kıdem tazminatından mahrum olmaları, iş yerlerinde ayrımcılığa uğramaları, çalışma sürelerinin kısıtlılığı, ücretlerin yetersizliği ve geleceğe dair güvenceli işlerinin bulunmaması gibi güçlüklerle karşılaştıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: kamu istihdam yaratma, toplum yararına proje, sosyal politika.

Makale Geliş Tarihi: 02.09.2021 Makale Kabul Tarihi: 15.11.2021

* Öğr. Gör. Dr., Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Şarkışla Âşık Veysel Meslek Yüksekokulu, abdulcadiryuksel@cumhuriyet.edu.tr



Program for Community Benefit as Public Employment Creation: Active Employment Policy or Exploitation of Labor?

Abstract

The employment creation policies of the public started with the great increase in unemployment after the 1929 crisis. The change in economic understanding after the crisis developed in line with Keynesian policies that adopted the state's intervention in the economy, and the Tennessee Valley Project was first implemented. The first steps in creating public employment in Turkey started with privatization practices and gained momentum in times of crisis. Today, it shows continuity as active employment policies. In Turkey, the number of employees tends to increase continuously through public employment creation policies called the Community Benefit Project (TYP). Individuals working in this context face both legal obstacles and some difficulties during implementation. The aim of this research, which is designed as a phenomenology research from qualitative research methods, is to determine the difficulties experienced by individuals employed within the scope of CIP. In the research, interview and document analysis techniques were used for data collection. The data obtained were subjected to descriptive analysis and the difficulties experienced by TYP employees were emphasized. According to the research findings; It has been concluded that TYP employees face difficulties such as not having union rights, being deprived of collective agreements and severance pay, being discriminated against in the workplace, limited working hours, insufficient wages and not having a secure job for the future.

Keywords: tpublic employment creation, community benefit project, social policy.

Giriş

İşsizlik olgusu, 1929 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) merkezli başlayıp önce Avrupa'yı daha sonra diğer ülkeleri etkisine alan Büyük Buhran olarak isimlendirilen ekonomik krizle dünya gündeminde yer almaya başlamıştır. Büyük Buhran'a kadar olan dönemde genel kabul görmüş olan klasik iktisat anlayışı işsizlik konusu üzerinde durmamıştır. Klasik iktisatçılar, piyasada oluşan işsizliğin iradi işsizlik olduğunu düşünerek bu işsizliğin piyasa tarafından bir müdahaleye gerek kalmadan kendiliğinden çözüleceğini savunmuşlardır. 1929 krizinden sonra klasik iktisadi anlayışın savları gerçekleştirmemiş ve Keynesyen ekonomi politikaları popülerlik kazanmıştır. Keynesyen anlayışa göre, işsizliğin azaltılması ancak devletin piyasaya müdahalesi ile mümkün olacaktır. Bu bağlamda 1929 krizi sonrasındaki dönemde ABD'de işsizlik oranlarının aşırı yükselmesi ve işsizlikle beraber sosyal sorunların da yaygınlaşması devletin işsizlik konusuna doğrudan müdahalesini gerektirmiştir. Devletin piyasa müdahalesi kamu istihdamı yarat-



ma adına “Tennessee Vadisi Projesi” uygulanarak hem bölgenin ekonomik olarak kalkınması hem de işsizliğin azaltılarak, insanların refahının artırılması amaçlanmıştır. Bu proje devlet eliyle yapılan ilk istihdam yaratma projesi olarak alan yazına geçmiştir (Erikli ve Bayat, 2016: 80).

Türkiye’de işsizlik özellikle 1980’li yıllarda başlayan teknolojik gelişmelerle birlikte dikkate alınmaya başlanmıştır. 1990’lı yıllarda iç göçün kontrolsüz ilerlemesi, özelleştirmeler ve küresel çaplı krizler ile para ve maliye politikaları işsizlik üzerinde olumsuz etkilere sebep olmuştur. İşsizlik sorunu üzerine hükümetler aktif ve pasif politikalar geliştirerek işsizlik oranını ve etkilerini azaltmaya çalışmışlardır. Türkiye’de kamu istihdam yaratma adına Toplum Yararına Çalışma Projeleri (TYÇP) geliştirilerek işsizlerin iş piyasalarından tamamen kopmamaları ve ekonomik darboğaza düşülmemesi için istihdam alanları oluşturulmuştur. Toplum Yararına Çalışma Projeleri özellikle özelleştirmeler, doğal afet ve ekonomik kriz dönemlerinde yoğunlaştırılmıştır. Günümüzde, yeni ismiyle Toplum Yararına Programlar (TYP), sadece olumsuzlukların yaşandığı dönemlerde uygulanan projeler olmaktan çıkıp süreklilik gösteren aktif istihdam politikaları arasına girmiştir.

Türkiye’de son yıllarda değişmekle birlikte yüz binlerce kişi TYP kapsamında istihdam edilmektedir. Bu araştırmada; TYP kapsamında istihdam edilen çalışanların iş sözleşmesinden kaynaklanan olumsuzluklar ve çalıştıkları kurumlarda karşılaştıkları güçlüklerin araştırılması amaçlanmaktadır. Yüz binlerce kişinin istihdam edildiği bu uygulama üzerine yapılan araştırmanın alan yazına katkı sunacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda araştırmada kamu istihdam yaratma olgusu, çıkış noktası olan 1929 krizi ve Tennessee Vadisi Projesi kapsamında ele alınarak Türkiye’deki gelişim süreci nicel göstergeler yardımıyla sunulmuştur. Nitel araştırma yöntemlerinden olgu bilim desenine göre tasarlanan saha araştırması ise TYP kapsamında istihdam edilen bireylerin yaşadıkları güçlüklerin ifade edilmesine katkı sağlamaktadır¹.

Kamu İstihdam Yaratma Olgusuna Genel Bakış

Araştırmanın bu bölümünde kamu istihdam yaratma olgusu kronolojik olarak incelenmektedir. Bu bağlamda 1929 krizi, krizin gelişimi ve kriz sonrasında ilk kamu istihdam yaratma projesi olan Tennessee Vadisi Projesi ele alınmıştır.

1929 Kriz Süreci

İşsizliğin bir sorun olarak dünya gündeminde yer alması 1929 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) merkezli yaşanan ekonomik kriz ile başlamıştır. 1929 krizi öncesinde hâkim olan klasik iktisat anlayışına göre ekonomi tam istihdam halindedir. Tam istihdam teorisinde ücretler ve fiyat mekanizması sorunsuz işlediğinden nüfusun tamamı üretime katılmakta ve tam istihdam gerçekleş-

1. Etik kurul onayı hakkında not: Bu çalışmada yarı yapılandırılmış görüşme formu yardımıyla yüz yüze görüşme tekniği yoluyla bir saha araştırması yapılmıştır. Saha araştırması verileri 2019 Ekim-Kasım döneminde toplanmıştır. Belirtilen dönemde etik kurul onayı zorunlu olmadığı için böyle bir onay alınmamıştır.



rek Say Yasası gereği talep yetersizliğinden kaynaklanan bir işsizlik söz konusu olmamaktadır (Yıldız, 2014: 12). Bu anlayışa göre işsizlikten şikâyet etmek, çalışma arzusunda olmayan ve çalışmamak için kendisine bahane yaratmaya çalışan tembellerin mazeretleridir (Zaim, 1997: 172). Klasik iktisatçılar “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” ilkesini benimsemişlerdir. Bu ilke gereği; piyasada aksaklıklar meydana gelebilir fakat müdahale edilmeden otomatik mekanizma sayesinde piyasanın bu aksaklıkları kendisinin gidereceğini düşünmektedirler. Dolayısıyla devletin ekonomik hayata müdahale etmesini gereksiz görmüşlerdir. Çünkü Klasik iktisatçılara göre ekonomide görünmeyen el olan piyasa mekanizmasının hem fiyat istikrarını hem de tam istihdamı sağlayacağına inanılmaktadır.

Klasik iktisatçılara göre, emek veya mal piyasasında ücret ve fiyat dengelerinin değişmesi ile üretim hacminde meydana gelecek kısa süreli değişimler işsizliği ortaya çıkarmaktadır. Ortaya çıkan bu işsizlik türü friksiyonel (geçici) işsizliktir (Lordoğlu, 1986: 79). Bu dönemin kısa süreceği ve uzun dönemde ekonomiyi etkilemeyeceği düşünüldüğünden, işsizlik olgusu önemli bir sorun olarak dikkate alınmamıştır (Özkazanç, 2006: 234). Bu dönemde insanların çalışıp çalışmamaları durumu bireysel tercih olarak değerlendirilip, işgücü geliri ile boş zaman arasında yapacakları rasyonel tercih sonrasında işsizlik ortaya çıkmakta ve bu işsizlik gönüllü işsizlik olarak adlandırılmaktadır (Öztürk, 2015: 34). Klasik iktisadi görüşün hâkim olduğu dönemlerde işsizlik önemli bir sorun olarak algılanmadığından, işsizlikle mücadele konusunda devlet müdahaleleri özelinde belirtilen veya dikkate alınan politikalar da bulunmamaktadır.

Klasik iktisadın görüşleri, 1929 yılında yaşanan ve ABD’den başlayarak Avrupa ülkeleri ve bütün dünyayı etkisi altına alan uzun süre devam eden iktisadi krizle sorgulanmaya başlanmıştır. Büyük Buhran olarak da ifade edilen kriz, 1929 da başlayarak 1930’lu yıllar boyunca etkisini tüm dünyada gösteren yaşanmış en büyük ekonomik krizlerdendir. Buhran, ABD ve Avrupa’yı merkez almasına rağmen özellikle sanayileşmiş ülkelerde yıkıcı etkiler yaratarak, o zamana kadar görülmemiş düzeyde işsizliğin ve durgunluğun sebebi olmuştur (Turan, 2011: 58). Yaşanan ekonomik sıkıntılar aynı zamanda sosyal sorunların da oluşmasına ortam hazırlamıştır.

Büyük Buhranın arkasındaki nedenler hakkında birçok akademik çalışma ve görüş farklılığı olmasına rağmen üzerinde uzlaşılan bazı nedenler bulunmaktadır (Işık ve Duman, 2012a: 79). Bu nedenleri üç temel noktada ele alabiliriz. İlk olarak I. Dünya Savaşı sonrasında ABD’deki birçok küçük işletme birleşerek büyük holdingler oluşturmuş durumdaydılar. Hatta ABD ekonomisinin yüzde 50’si üzerinde söz sahibi 200 holding bulunmaktaydı, bu durum holdinglerin olumsuz ekonomik durumlarının ülke ekonomisine de hızlı bir şekilde yansıtacağını göstermektedir. İkinci olarak bankalar ve finansal sistemlerdeki kurumların yanlış politikaları ve yasal zemini bulunmayan yapılanmaları ve başkan Hoover’in ekonomi alanındaki tecrübesizliği olduğu söylenebilir (Turan, 2011: 58). Üçüncü olarak; 24 Ekim 1929 Perşembe günü New York borsasının çökmesiyle Büyük Buh-



ran başlamış oldu ve kriz bu tarihten sonra derinleşerek finansal sektörden reel sektöre ve de diğer ülkelere yayılmaya başlamıştır. Borsanın çökmesiyle borsada büyük yatırımları bulunan bankalar zarar ederek iflas etmekte ve bankalardaki mevduatlarını kaybeden ticarethaneler ve fabrikalar bankalarla birlikte likidite sıkıntısı ile birlikte iflas etmekte ve tüm ülke ekonomisi krizin yayılarak derinleşmesiyle karşı karşıya kalmıştır (Ay ve Uçar, 2015: 13).

Öncelikle finans sektöründe başlayıp sonrasında sektörler arası ilişkiler münasebetiyle reel sektöre de yansıyan kriz, domino etkisiyle ekonomi üzerinde derin etkiler bırakmıştır (Işık ve Duman, 2012b: 243). Büyük Buhran, ABD ve Avrupa ülkeleri başta olmak üzere diğer ülkelerinde ekonomik göstergeleri üzerinde negatif yönlü ve engellenmesi mümkün olmayan kayıplara sebep olmuştur. Bu doğrultuda ABD ekonomisindeki değişim göstergelerine baktığımızda; borsada bir ay içinde 32 milyar dolarlık bir kayıp olmuş ve borsa indeksi bir yılda yüzde 47 oranında düşmüştür. Sanayi üretimini 100 kabul edilecek olursa, indeks 1932 yılında 53,8 seviyesine inmiştir. Toptan fiyatlar indeksi 100 üzerinden 68'e düşmüş, menkul değerlerde düşüş dörtte üçü bulmuş ve sistematik iflaslar yaşanmıştır. GSYİH üçte bir oranında azalmıştır (Aktan ve Şen, 2001: 6). İşsizlik 12 milyona ulaşarak yaklaşık yüzde 25 oranında işsizlik yaşanmıştır (Apak, 2009: 13). Yine ABD işsizlik oranlarına yıllar itibariyle baktığımızda 1929 yılında yüzde 3,2 iken 1930'da yüzde 8,2, 1931'de yüzde 16,3, 1932'de yüzde 24,1 ve 1933'te yüzde 25,2 seviyesine yükselmiştir (Işık ve Duman, 2012b: 247). Yaklaşık 4 yıllık süreçte işsizlik oranlarının neredeyse 8 kat arttığı gözlemlenmektedir.

Yaşanan ekonomik krizin derinleşmesi ve hâkim olan klasik iktisadi düşüncenin krizden çıkış noktasında aktif çözümler getirememesi yeni arayışlara sebep olmuş ve bu süreçte Keynesyen ekonomi politikası popülerlik kazanmıştır. Büyük Buhran nedeniyle yaşanan yüksek orandaki işsizlik ve durgunluk gibi problemlerin çözüm noktasını arayan Keynes, Klasik İktisat Okulunu eleştirerek serbest piyasa anlayışının geçerli olmadığını öne sürmüştür. Keynes, piyasanın kendiliğinden tam istihdama ulaşamayacağına inandığından, devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini düşünmektedir (Saydam, 2009: 240). Keynes'e göre ekonomide eksik istihdam söz konusudur ve ekonomik durgunluk durumundan çıkmak için toplam talebin artırılması gerekmektedir (Yılmaz, 2005: 65). Talebin artırılabilmesi için devletin müdahale ederek genişletilmiş kamu harcamalarının ve yatırımların artırılması gerektiğini savunmuş ve böylelikle ekonominin büyüyeceğini belirtmiştir (Mahiroğlu ve Korkmaz, 2007: 22).

1929 Krizi Sonrası ve Tennessee Vadisi Projesi

1929 Büyük Buhranın yaşanmasına sebep olan ekonomik ve yapısal durumların yanı sıra dönemin ABD başkanı Hoover ve yönetiminin tecrübesiz politikaları da etkili olmuştur (Turan, 2011: 58). ABD'de krizin iyice derinleşmesi noktasına vardığı 1932 yılında Hoover'in başkanlık dönemi bitmiş ve yeni başkan Roose-



velt görevi devralmıştır (Ay ve Uçar, 2015: 14). Yeni başkan Roosevelt, klasik iktisat anlayışının benimsediği deregülasyon uygulamalarını bir kenara bırakarak, regülasyon uygulamalarına yönelik adımlar atmış ve “New Deal” adlı politikalar ile ekonomik krizin etkilerinin hafifletilmesi için yeni arayışlara girmiştir (Ay ve Uçar, 2015: 14) Roosevelt iktidarı, birincisi, öncelikle işsizlik sorununun acil çözümlüne ilişkin önlemlerin uygulamaya konulduğu 1933-1935 yılları, ikincisi yapısal reformların yapıldığı 1935-1937 yılları olmak üzere, iki bölümde değerlendirilir ve bunların ilkinde, ilk yüz gün, ikincisine de ikinci yüz gün denilir (Alatlı, 2008a). İlk yüz gün, *New Deal* uygulamalarında toplumun bütününün ihtiyaçları dikkate alınarak geniş bir düzlemde uygulamalara gidilmiş; ancak özünde işgücünün artırılması, bankacılık ve finans sisteminin yapılandırılması sağlanmak istenerek, tarımsal ve endüstriyel reformlar uygulanmıştır (Ay ve Uçar, 2015: 14).

İlk yüz günlük *New Deal* uygulamalarında sosyal yardımlar ile gelir dağılımında en alt grup ve en kalabalık nüfus olan yoksulların satın alma gücünü artırmaya çalışılmıştır (Erikli ve Bayat, 2016: 80). İlk yüz günlük *New Deal* uygulamaları kapsamında işsizliğin çözümüne yönelik önemli iki proje bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, Sivil Çevre Koruma Birlikleri adındaki kuruluşun yaklaşık 2,5 milyon Amerikan gencini askeri bir nizam altında toplayıp, ülkenin ormanlarını, parklarını düzenlemek üzere günde bir dolardan istihdam etmesidir. İkinci olarak Tennessee Vadisi Projesidir (Alatlı, 2008b).

Tennessee Nehri ABD'nin batı kesiminde yer alan Mississippi Nehri'nin bir koludur ve nehrin uzunluğu 150 mildir (Erikli ve Bayat, 2016: 80). Tennessee havzasında yer alan 7 eyalet, Kentucky, Mississippi, Georgia, Virginia, Alabama, Güney ve Kuzey Carolina 1930'lu yıllarda ABD'nin en az gelişmiş bölgelerindedir (Yıldız ve Özbay, 2011: 21; Erikli ve Bayat, 2016: 80). Tennessee Nehri'nde yılın bazı dönemlerinde sel felaketi yaşanmakta, felaket ile nehir çevresindeki tarım arazileri tahrip olmakta ve çiftçilikle uğraşan halk zarar görmekteydi. Başkan Roosevelt, Tennessee Vadisi Projesi ile hem sel felaketlerinin önlenmesini hem de çevredeki eyaletlerin kalkınmasını, bölgede ve ülke genelindeki işsizliğin azalmasını ve de ekonomik canlılıkla beraber refahı arttırmayı amaçlamıştır. Bu amaç doğrultusunda nehir kıyısında ıslah çalışmaları başlatılmış 2,5 milyon hektar tarımsal alan taşkınlardan korunmuş ve aynı zamanda 8 yıllık bir sürede 7 baraj inşa edilerek elektrik üretimi sağlanmıştır (Yıldız ve Özbay, 2011: 21). Tennessee Vadi Projesi uygulanmaya başlandığı 1933 yılından 1942 yılına kadar inşaat bünyesinde birçok kişinin istihdam edilmesini sağlamıştır. Bu doğrultuda 1933 yılı Haziran ayında 45 işçinin istihdamıyla başlayan proje aynı yılın Aralık ayına geldiğinde 3423 işçiye ulaşmıştır. 1934 Haziran ayına geldiğinde istihdam edilen işçi sayısının 9173'e ulaştığı görülmüştür. 31 Ağustos 1933 ile 30 Nisan 1934 tarihleri arasında, 8 aylık dönemde, ortalama istihdam oranı aylık yüzde 40 artmıştır. Tennessee Vadisi Projesi kapsamında istihdam edilen işçi sayısı 1941 Haziran'ında 22.506 iken; 1942 Haziran'ına geldiğinde tüm zamanların en yüksek değeri olan 39.579'a ulaşmış-



tır (TVA Annual Report, 1942: 31). İstihdam edilen çalışan sayılarından da anlaşılacağı üzere Tennessee Vadisi Projesi amacı doğrultusunda bölgenin ekonomik ve yapısal kalkınmasının yanı sıra bölge insanının refahını artırma konusunda başarılı olmuş örnek bir kamu istihdam yaratma projesidir. Tennessee Vadisi Projesi başka ülkelere de örnek olmuştur ve birçok ülkede benzer uygulamalar yapılmıştır.

Türkiye'de Kamu İstihdam Yaratma Programları

Türkiye'de kamu istihdam yaratma programları tarihsel süreçte iki bölümde incelenebilir. İlk olarak özelleştirmeler kapsamında uygulanan kamu istihdam yaratma programları ve ikinci olarak 2008 yılı itibariyle yaygınlaşan Toplum Yararına Programlar şeklinde ifade edilebilir.

Özelleştirmeler Sonrasında Kamu İstihdam Yaratma Programları

Türkiye'de 1990'lı yıllarda özelleştirmelerin etkileri sonucunda işsiz kalan bireylerin istihdamını sağlamak amacıyla 1994 yılında Dünya Bankası finansmanlı "Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı" proje kredi anlaşması imzalanmıştır (Gül, 2004: 73). Bu anlaşma kapsamında İş Gücü Uyum Programı uygulamaya konularak özelleştirmenin olumsuz etkileri azaltılmaya çalışılmıştır. İşgücü Uyum Projesi bütçesinden finanse edilen program ile 36 proje oluşturulmuş ve özelleştirme sonunda işsiz kalan 846 kişiyi kapsamıştır (Karabulut, 2007: 73).

2001 yılında "Özelleştirme Sosyal Destek Projesi (ÖSDP)" oluşturulmuş ve uygulamaya konulmuştur (Turan ve Çiçek, 2011: 13). ÖSDP; Ekonomik Reform Programını desteklemek, özelleştirme uygulamalarının başarıya ulaşmasına katkıda bulunmak ve özelleştirmeden doğan olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri azaltmak amacıyla Dünya Bankasından sağlanan kredi ile finanse edilmiştir (İŞKUR, 2006: 42). Özelleştirme Dairesi Başkanlığının yürüttüğü bu projede Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), projenin öncü kuruluşları olarak yer almıştır (Karabulut, 2007: 78). ÖSDP kapsamında; Eğitim, Danışmanlık ve Toplum Yararına Çalışma Programı (TYÇP) olmak üzere üç tip hizmet sunulmuştur. ÖSDP dönemselsel olarak iki grupta ele alınmıştır. ÖSDP-1; 2001 ve 2005 yıllarını kapsayan projeleri oluşturmaktayken, ÖSDP-2; 2005 sonrası 2008 yılı sonuna kadar ki projeleri kapsamıştır. (İŞKUR, 2006: 43). Tablo 1'de yıllara göre ÖSDP kapsamında yürütülen TYÇP faaliyetlerinden faydalanan kişi sayısı sunulmaktadır.



Tablo 1. Yıllara Göre ÖSDP Kapsamında Yürütülen TYÇP Faaliyetlerinden Faydalanan Kişi Sayısı

Yıllar	Program Sayısı	Yararlanan Kişi Sayısı	İstihdam Edilen Kişi Sayısı
2002	4	34	14
2003	29	417	77
2004	22	260	45
2005	21	259	47
2006	9	114	13
2007	16	180	27
2008	15	138	23

Kaynak: İŞKUR 2008 Yılı Faaliyet Raporu

Tablo 1'e göre 2002'de başlayıp 2008 yılının sonuna kadar 116 program uygulanmış, programlara 1402 kişi katılmış ve katılımcıların 246'sı program sonunda istihdam edilmeye devam edilmiştir.

TYÇP, özelleştirme veya ekonomik reform programları dolayısıyla işten çıkarılanlara; kültürel miras, çevre ve kamusal yapı korunması, sosyal yardımlaşma gibi alanlarda istihdam edilmek üzere en fazla 6 ay süre ile tanınan geçici iş imkânıdır (İŞKUR, 2008). Bahsi geçen altı aylık geçici çalışmanın sonunda hizmet sağlayıcı tarafından katılımcıların en az yüzde 10'unun işe yerleştirilmesi gereklidir (İŞKUR, 2008).

2008 Yılı Sonrası Toplum Yararına Program

31 Aralık 2008 tarihinde Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği'nde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Yapılan bu değişikliklerle 2008 yılında başlayan küresel krizin işsizlik ve olumsuz ekonomik etkilerini bir nebze önlemek amaçlanmıştır. 2008 yılında yapılan yönetmeliğin 17. maddesinde göre TYÇP'den yararlanma sürenin; 1 yıllık sürede 6 aydan fazla olmayacağı, toplamda 24 ayı geçmeyeceği ve haftalık çalışma saatinin en fazla 45 saat olacağı belirtilmiştir (Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği, 2008). Aşağıda Tablo 2'de 2008 yönetmeliği sonrası TYÇP faaliyetlerinden faydalanan kişi sayısı kurs sayısı, cinsiyetler arası ve toplam yararlanan kişi şeklinde sunulmuştur.



Tablo 2. 2008 Yönetmeliği Sonrası TYÇP Faaliyetlerinden Faydalanan Kişi Sayısı (2008-2013)

Yıllar	Kurs Sayısı	Erkek	Kadın	Toplam
2009	1.613	32.508	12.120	44.628
2010	1.838	29.678	9.083	38.761
2011	2.424	50.434	13.651	64.085
2012	5.022	144.902	47.096	191.998
2013	4.722	141.925	55.257	197.182

Kaynak: 2009-2010-2011-2012-2013 Faaliyet Raporları

Tablo 2'ye bakıldığında TYÇP kapsamında istihdam imkânı sunulan kişi sayıları yıllar itibarıyla artış göstermektedir. Bu bağlamda 2009 yılında 44.628 kişi istihdam edilirken bu sayı 2013 yılında yaklaşık 4 kat artarak 197.182'ye ulaşmıştır.

2013 yılında yürürlüğe giren Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği ile TYÇP ismi Toplum Yararına Program (TYP) olarak adlandırılmış ve uygulanmasında bir takım değişikliğe gidilmiştir. Yönetmeliğe göre TYP'nin 1 yıllık sürede 6 aydan fazla olmayacağı maddesi değiştirilerek 6 aylık süre 9 aya uzatılmıştır. Yeni yönetmelikle birlikte TYP genelgesi yayınlanarak ilgili yönetmelik ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır.

TYP'nin amacı Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliğinin 62. maddesi ile ifade edilmiştir(TYP Genelgesi, 2013: 2):

İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak.

Yönetmeliğin 63 üncü maddesinin birinci fıkrasına göre TYP sözleşmesi, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü ile kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları (STK) arasında yapılabilmektedir (TYP Genelgesi, 2013: 2). Düzenlenen TYP'lerde, yüklenici kurumun (kamu kurumu veya STK) katılımcılar için vergi ve sosyal güvenliğe ilişkin ödemeleri yapması gerekmektedir fakat finansmanı İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmaktadır (TYP Genelgesi, 2013: 4). TYP sadece kamunun ortak kullanım alanlarını kapsamalı ve kesinlikle özel mülkiyet alanında olmaması gerekmektedir. Bu kapsamda; çevre temizliği, kamusal altya-



pının yenilenmesi, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı, erozyon engelleme çalışmaları yürütülmektedir (TYP Genelgesi, 2013: 5).

TYP ile istihdam edilecek çalışanlar 1 yıllık süre de maksimum 9 ay çalışabilmekte ve haftalık çalışma süreleri en fazla 45 saat olmaktadır. TYP'nin haftalık uygulama gün ve süreleri ile hafta tatiline ilişkin düzenlemeler sözleşmede belirtilerek aynı programdaki katılımcıların çalışma gün ve süreleri birbirinden farklılık göstermeyeceği ve TYP'lerde vardiyalı çalışma ve gece çalıştırması yapılmayacağı belirtilmektedir (TYP Genelgesi, 2013: 8).

Yönetmeliğin 67. maddesine göre TYP'ye katılım şartları; İş Kurumuna kayıtlı işsiz olmak, 18 yaşını tamamlamış olmak, emekli ve malul aylığı almamak, öğrenci olmamak (açık lise, açık öğretim öğrencileri hariç) olarak belirlenmiştir (TYP Genelgesi, 2013: 12). 2019 yılında yapılan düzenleme ile çalışma sonucu elde edilen hane gelirinin net asgari ücretin 1,5 katını aşmaması gerektiği ifade edilmiştir (İŞKUR, t.y). Ayrıca 2020 yılında yapılan bir başka düzenleme ile çalışanların başka bir işten ayrılarak TYP başvurularını önlemek amacıyla isteğe bağlı sigortalılık hariç son 1 ay içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmemiş olmaları gerekmektedir (İŞKUR, t.y). Katılımcıların belirlenmesinde iş piyasalarına girmekte zorluk çeken dezavantajlı gruplara öncelik verilmiştir. Bu bağlamda kadınlar, 35 yaş üstü bireyler, engelliler, eski hükümlüler ve terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralananlar öncelikle dikkate alınmaktadır (TYP Genelgesi, 2013: 15).

TYP kapsamında istihdam edilen çalışanlar, TYP'nin uygulanma süresine bakılmaksızın çalıştıkları kuruma ve Çalışma ve İş Kurumu Müdürlüğü'ne bilgi vermek ve onay almak şartıyla on dört güne kadar ücretsiz izin kullanabilmektedirler. Ücretsiz izin kullanılan dönemde çalışanlara herhangi bir ücret ödenmez ve Sosyal Güvenlik Kurumu'na (SGK) bildirim de devamsızlıklar düşüldükten sonra kalan süre üzerinden yapılır. Çalışanların sağlık sorunları, evlenme, doğum ve birinci derece yakınlarının vefatı gibi durumlar da on dört günlük ücretsiz izin kapsamında karşılanmaktadır ve bu izin süresinin üzerine çıkmamaktadır (TYP Genelgesi, 2013: 22-23). Ayrıca sağlık raporuna bağlı olarak devamsızlık yapan TYP çalışanına, SGK tarafından iş göremezlik ödeneği ödendiği için sağlık raporu alınan günler ücret ödenmemektedir (TYP Genelgesi, 2013: 27).

Yönetmelikte yapılan değişmelerle birlikte 2014 sonrası TYP kapsamında istihdam edilen kişi sayıları aşağıda Tablo 3'te gösterilmektedir.



Tablo 3. 2013 yılı Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği sonrası TYP katılımcı sayıları

Yıllar	Kurs Sayısı	Erkek	Kadın	Toplam
2014	5191	Belirtilmemiş	Belirtilmemiş	191000
2015	9596	Belirtilmemiş	Belirtilmemiş	234941
2016	3372	91895	81100	172995
2017	5160	122793	144131	266924
2018	6974	153002	202480	355482
2019	6322	127152	182221	309373
2020	1735	44.473	81871	126.344

Kaynak: 2014-2015-2016-2017-2018-2019-2020 Faaliyet Raporları

Tablo 3'e göre 2019 yılına kadar TYP kapsamında istihdam edilen kişi sayısı artış göstermektedir. 2018 yılında tüm zamanların en yüksek değerine ulaşarak 355482 kişi istihdam edilmiştir. Tablo 2'de 2020 yılına bakıldığında dramatik bir şekilde açılan kurs sayısı ve istihdam edilen birey sayısının düştüğü görülmektedir. Bu durum Covid-19 kaynaklı pandemi sürecinin bir etkisi olarak değerlendirilebilir. Ayrıca istihdam edilen bireylerin cinsiyet dağılımına bakıldığında kadın istihdamının yüksek olduğu görülmektedir. TYP misyonu, dezavantajlı grupların istihdam edilmesine yöneliktir ki göstergelere göre kadın istihdam oranının yüksek olması bu durumu açıklar niteliktedir.

Saha Araştırması

Bu araştırma TYP kapsamında istihdam edilen bireylerin yaşadıkları güçlükleri belirlemek amacıyla yapılmıştır. Saha araştırmasında; TYP kapsamında çalışan bireyler ile yüz yüze görüşme tekniği ile yaşadıkları güçlüklerin derinlemesine incelenmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda sekiz TYP çalışanı ile görüşülüp, yaşadıkları güçlükler üzerine nitel yolla veri toplama işlemi gerçekleştirilmiştir. Toplanan veriler, TYP yasal çerçevesi dikkate alınarak ayrıca "düzgün iş" kavramıyla kıyaslanarak incelenmiştir.

Araştırma Yöntemi

Araştırmada nitel araştırma yöntemlerinden olgu bilim deseni kullanılmıştır. Nitel araştırmalar doğal ortamda meydana gelen olgu, olay ve davranışlar üzerine odaklanan tümevarımcı bir araştırma yöntemidir (Büyüköztürk, vd., 2014: 241). Olgu bilim deseninde, farkında olunan ancak derinlemesine ve ayrıntılı bir bilgiye sahip olunmayan olgular üzerine çalışılır (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 78). Olgu bilim araştırmaları kesin ve genellenebilir sonuçlar ortaya koymayabilir fakat olguyu daha iyi anlamaya yardımcı olacak örnekler, açıklamalar ve yaşantılar



ortaya koyabilmektedir (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 81). Bu bağlamda bu araştırma TYP kapsamında istihdam edilen bireylerin yaşadıkları güçlükler olgu bilim araştırması deseni yardımıyla derinlemesine incelenmiştir.

Bu çalışmada veri toplama aracı olarak olgu bilim araştırmalarında sıklıkla kullanılan görüşme ve doküman incelemesi tekniği kullanılmıştır. Görüşme, katılımcıların konu ile ilgili fikirlerini almak ve bakış açılarını belirlemek amacıyla kullanılan bir veri toplama tekniğidir (Patton, 2014: 341). Bu çalışmada veri toplamak amacıyla araştırmacı tarafından ilgili alan yazın taranarak görüşme formu hazırlanmıştır. Hazırlanan görüşme formu bir sosyal politika ve bir ölçme değerlendirme alan uzmanına sunularak uzman görüşü alınmıştır. Uzmanlardan alınan dönütler doğrultusunda ilgili düzenlemeler yapılarak katılımcı grubuna benzer özellikteki bir birey üzerinde pilot çalışma yapılmıştır. Pilot çalışma sonrasında görüşme formuna son hali verilmiştir. Doküman incelemesi ise araştırılan konu hakkındaki yazılı materyallerin incelenmesi ve analiz edilmesi şeklinde yürütülmektedir (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 217). Araştırmada 2006-2020 yılları arasındaki İŞKUR Faaliyet Raporları, 30193 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği (2017) ve Toplum Yararına Proje Genelgesi (2017) doküman incelemesine tabii tutulmuştur.

Araştırmanın veri toplama sürecinde katılımcı grubu oluşturan TYP çalışanlarından görüşme yapılacak gün ve saat için randevu alınmıştır. Görüşmeler yüz yüze görüşme şeklinde gerçekleştirilmiş olup ortalama 20-25 dakika sürmüştür. Görüşmeler ses kayıt cihazı ile katılımcının onayı doğrultusunda kayıt altına alınmıştır.

Bu çalışmada elde edilen verilerin analizinde nitel araştırmalarda sıklıkla tercih edilen betimsel analiz tekniğinden yararlanılmıştır. Betimsel analizde veriler önceden belirlenen temalar çerçevesinde özetlenerek yorumlanır (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 256). Betimsel analizde araştırma bulguları düzenlenmiş ve yorumlanmış biçimde sunulur ve anlatımı güçlendirmek amacıyla katılımcıların direk ifadelerine yer verilebilir (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 256).

Nitel araştırmalarda geçerlilik ve güvenilirliğin sağlanması için uygulanan farklı yöntemler bulunmaktadır (Patton, 2014: 247). Bu çalışmada geçerlilik ve güvenilirliği sağlamak amacıyla; uzman görüşü, pilot çalışma, kayıt tekniği ve verilerin denetime açıklığı yöntemleri kullanılmıştır.

Araştırmanın Katılımcı Grubu

Nitel araştırmalarda örneklem büyüklüğü belirlenirken, kesin ve kurallı bir yaklaşım bulunmamaktadır ve kullanılan araştırma deseni ve veri toplama tekniğine göre farklı sayıda katılımcılarla çalışılabilir (Nastasi, 2015: 4). Olgu bilim araştırmalarında örneklem grubu belirlenirken “ $6 \leq$ katılımcı sayısı ≤ 10 ” şeklinde olması tercih edilmektedir (Creswell, 1998; Morse, 1994; aktaran Collins vd., 2006: 86). Bu araştırmanın katılımcı grubu belirlenirken seçkisiz olmayan



örnekleme yöntemlerinden amaçsal örneklem kullanılmıştır. Nitel araştırmalarda amaçsal örneklem belirli bir konunun derinlemesine ve ayrıntılarıyla birlikte incelenmesine olanak tanır (Patton, 2014: 46).

Bu araştırmanın katılımcıları, Sivas İli Merkez İlçesinde TYP kapsamında istihdam edilen 8 çalışandan oluşmaktadır. Çalışanlar Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı farklı okullarda çevre temizliği ve bina içi temizliği işlerinde hizmet vermektedirler. Araştırmanın buradan sonraki kısmında katılımcı isimleri kodlanarak; K-1, K- 2, K-3, K-4, K-5, K-6, K-7, K-8 olarak bahsedilecektir. Katılımcılara ilişkin demografik bilgiler Tablo 4'de sunulmuştur.

Tablo 4. Katılımcılara ait Demografik Bilgiler

Katılımcı	Yaş	Cinsiyet	Eğitim	Medeni Durum	Çocuk Sayısı	Hane Nüfusu
K-1	55	Erkek	İlkokul	Evli	4	5
K-2	27	Kadın	Ortaokul	Bekâr	1	6
K-3	34	Kadın	İlkokul	Evli	2	4
K-4	46	Erkek	Ortaokul	Evli	3	7
K-5	54	Kadın	İlkokul	Bekâr	5	4
K-6	49	Kadın	İlkokul	Evli	4	6
K-7	57	Erkek	İlkokul	Evli	4	6
K-8	23	Erkek	Lise	Bekâr	-	7

Tablo 4'e göre araştırmanın katılımcı grubunda 4 kadın ve 4 erkek TYP çalışanı bulunmaktadır. Katılımcıların yaşları incelendiğinde yaş aralığının 23-57 arasında değiştiği görülmektedir. Eğitim durumlarına bakıldığında 1 kişi lise mezunu, 2 kişi ortaokul mezunu ve 5 kişi ilkokul mezunudur ve medeni durumları itibarıyla 5 katılımcı evli 3 katılımcı bekâr durumdadır. Ayrıca katılımcıların çocuk sayıları ve yaşadıkları hane nüfusları Tablo 4'te yer almaktadır.

Etik Unsurlar

Bilimsel çalışmaların tüm süreçlerinde gerekli etik değerlerin hassasiyete dikkate alınması ve aynı şekilde sürecin yürütülmesi gerekmektedir. Bu araştırma nitel araştırma sürecindeki tüm etik değerler dikkate alınarak tamamlanmıştır. Araştırmada bilimsel etik değerler kapsamında; katılımcılara bilgilendirilmiş onam formu doldurtulmuştur. Katılımcıların araştırmaya katılımlarını teşvik eden herhangi bir unsur (hediye, ödül vb.) teklif edilmemiştir. Katılımcıların tüm bilgileri gizli tutulmuştur ve isimleri kodlanarak (K-1, K-2, K-3 vb.) bahsedilmiştir.



Katılımcılardan elde edilen ham veriler (ses kaydı, kişisel bilgiler, görüşme deşifreleri) elektronik ortamda korumalı dosya olarak saklanmaktadır. Araştırmanın veri toplama süreci (katılımcılar ile yarı yapılandırılmış görüşmeler) 2019 yılında gerçekleştirildiği için o günün şartlarında Etik Kurul İzni zorunluluğu olmadığından gerekli izin bulunmamaktadır.

Bulgular ve Değerlendirme

TYP kapsamında istihdam edilen bireylerin yaşadıkları güçlükleri belirlemek amacıyla yapılan bu çalışmada katılımcılarla yüz yüze görüşülmüş ve yarı yapılandırılmış sorular aracılığıyla derinlemesine veri toplanmıştır. Bu bağlamda toplanan veriler gruplandırılarak temalar halinde sunulmaktadır. Araştırmada bulgular; “çalışma ortamı ve işin niteliği, iş sağlığı ve güvenliği, alınan ücret ve geçim problemleri, TYP sonrası iş durumları ve TYP yasal hakları” olmak üzere 5 tema altında yorumlanmıştır.

Katılımcılar MEB’e bağlı okullarda çevre ve okul içi temizliği işlerini yürütmektedirler. Çalışma günleri hafta içi her gün 08:00-17:00 saatleri arasındadır ve hafta sonları tatil günleridir. Katılımcılar genel olarak yaptıkları işin hem fiziksel hem de zihinsel olarak çok yorucu olmadığını ve okul yöneticilerinden memnun olduklarını ifade etmişlerdir. K-2 bu durumu; “Çalışma ortamından çok memnunuz, okuldaki hocalarımız ve müdürümüz çok iyi insanlar, ayrıca çocuğum da bu okulda okuyor bu benim için çok güzel...” şeklinde ifade etmiştir.

Ayrıca, çalışma şartlarının zor olmadığını ifade eden katılımcılar iş yerinde aynı işi yaptıkları kadrolu personelin kendilerine yönelik ayrımcılık yaptıklarını, bu durumun zaman zaman huzursuzluk yaşamalarına neden olduğunu ifade etmişlerdir. TYP kapsamında çalışanlar, kadrolu hizmetliler tarafından ezildiklerini, iş yüklerinin onlardan fazla olduğunu, dönemsel çalıştıkları ve kadrolarının olmadığı için ayrımcılık ve gruplaşma yapıldığını ifade ederek rahatsızlıklarını dile getirmişlerdir. Katılımcılar durumu aşağıdaki şekilde betimlemektedirler: K-7; “Çalıştığım bu okuldan memnunuz ama daha önce başka okulda çalıştım orda çok ayrımcılık vardı, burada o kadar değil, idare ediyoruz.”, K-5; “Çalıştığım ortamdan pek memnunuz değilim işten dolayı değil, tek başıma bile yapabilirim tüm işi ama buradaki kadrolu hizmetliler sorun çıkarıyor. Biz kadrosuzlara nerde boşluk var onu yap bunu yap diyerek daha çok çalıştırıyorlar.”

Katılımcılar işleri gereği sağlıklarını olumsuz etkileyen bazı durumlarla karşılaşabildiklerini ifade etmişlerdir. Özellikle toz ve deterjan kokusundan olumsuz etkilendiklerini belirten katılımcılar zaman zaman istenmeyen durumlarla karşılaştıklarını belirtmektedirler. K-5 durumu şu şekilde ifade etmiştir: “Daha önce kullanılan çamaşır suları kalitesizdi. Boğulma ve zehirlenme tehlikeleri yaşadım. Müdür Bey’e söyledim, daha iyi marka deterjanlar alındı. Yine de temkinli kullanıyoruz.”

Katılımcılar genellikle iş yerinde iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini yeterli bul-



duklarını belirtmektedirler. Sıklıkla rastlanmasa da bazı durumlarda maske ve eldiven kullanımı ile ilgili yetersiz önlemlerin yaşandığını ifade etmektedirler. K-1 bu durumu; *“Temizlik sırasında ister istemez toz oluyor, maskemiz var onu takıyoruz bir de eldiven kullanıyoruz.”* şeklinde ifade etmektedir. Ayrıca bazı kurumlarda maske ve eldiven bulunmasına rağmen çalışanların bu malzemeleri kullanmadığı anlaşılmaktadır. Okul yöneticileri ise bu durumla ilgili herhangi bir yaptırımında bulunmamaktadır. K-4 yaşadığı bu durumu şu şekilde ifade etmiştir: *“Temizlik esnasında kullanmam için maske ve eldiven verildi. Fakat ben alışkın olmadığımından kullanamıyorum.”*

Katılımcılar, aldıkları ücretin yetersiz olduğunu ve geçim problemleri yaşadıklarını belirtmektedir. K-4 buna yönelik; *“Aldığım maaş yetmiyor ki. Zar zor yetirmeye çalışıyoruz. 500 lira kira veriyorum, uşaklar okuyor, sigarayı bile değiştirdim tütün içiyorum. Kıt kanaat geçiniyoruz. İş bulabilsem buradan(mesai) çıkınca da çalışırım.”* K-6 ise *“Eşim kahvehanede çalışıyor o da asgari ücret alıyor. Çok şükür kaynanamın yakında kalıyoruz, öylelikle idare ediyoruz aldığımız parayla, kirada olsak çok zor.”* diyerek durumunu ifade etmiştir. Bazı katılımcılar zaman zaman borçlanarak geçimlerini sağladıkları belirtmişlerdir, K-7: *“Ayağımı yorganına göre uzatmak zorundasın. Kredi kartı falan kullanıp açılmayız. Yedigimiz peynir, ekmek, zeytin. Sosyete yaşayamayız. Zaten bazen kömür falan alırken eşten dosttan borç alıyoruz. Öyle gidiyor işte...”* Özellikle evli ve çocuk sahibi olan katılımcılar maddi sıkıntı boyutunu daha ağır yaşadıklarını belirtmişlerdir. K-5'in ifadesi: *“İki tane üniversite okuyan çocuğum var. Evim kira. Geçim sorunu yaşıyoruz. Bir oğlum uzman çavuş, sağ olsun o kiramızı ödüyor. Ben de aldığım parayla yetinmeye çalışıyorum.”* şeklindedir.

Katılımcılar aldıkları ücret ile sadece zorunlu ihtiyaçlarını -güçlükle- karşılayabildiklerini belirtmişlerdir. Ayrıca katılımcı ifadelerinde TYP dışında tatil günlerinde kayıt dışı başka işlerde çalışıldığına dair ifadeler bulunmaktadır. K-1 durumu şu şekilde ifade etmiştir: *“Aldığımız maaş yetmiyor. Sağ olsun kışın bir müteahhit aldı beni, gündüz burada çalıştım gece orada bekçilik yaptım. 1500 lira da oradan geldi, öyle yettim.”* Katılımcılardan yaşı büyük olanlar (n=3) yaşları sebebiyle mesai saatleri dışında kayıt dışı çalışacakları ek işler bulamadıklarını belirtmektedirler. Bu bağlamda katılımcı K-7: *Yaşın çok olunca zannediyorlar ki bir işi yapmakta zorlanacağım, benim yaptığım çoğu işi 25'likler yapamaz ama işte almıyorlar güvenemediklerinden.”* diye betimlemektedir.

Araştırmanın katılımcı grubuyla yapılan görüşmeler neticesinde, TYP çalışanlarının aldıkları ücretlerin yetersiz olduğu ifade edilmektedirler. TYP kapsamında çalışabilme kriterlerine bakıldığında; aynı adreste oturanların programa katılabilmeleri için hanelerindeki toplam gelirin üç asgari ücreti geçmemesi dikkate alınmaktadır (TYP Genelgesi, 2013: 13). Dolayısıyla TYP'li çalışanların düşük gelirli ve yoksulluk sınırı altında yaşayan bireyler olduğu söylenebilir. Konuyla ilgili kaleme aldığı çalışmasında İngiliz Yoksulluk Yasaları ile TYP'leri kıyaslayan Gün



(2013); iki uygulamanın da bir biri ile paralellik gösterdiğini belirterek, “çalışmaya ekmek yok” ve “yoksul olsan da çalışan yoksul ol” vurgusunun yapıldığını ifade etmiştir.

Katılımcılar TYP kapsamında çalışmanın gelip geçici bir iş olduğunun farkındadırlar fakat iş piyasalarında sürekli ve kalıcı bir iş bulamadıklarından dolayı TYP ile çalışmaktadırlar. Katılımcılar, okulların açılmasıyla çalışmaya başlayıp (9 aylık sözleşme), yaz döneminde işsiz kalmaktadırlar. K-4 durumu şu şekilde ifade etmektedir: “Köyden gelmeyecektim, oğlum burada okuyor yurt parası, servis parası baktım ki çok yüksek en iyisi gidip bir ev tutayım hem çocuk da gözümün önünde olur dedim Sivas’a göçtük. 30 Haziran’da sözleşme bitiyor, sözleşme bittikten sonra işsiz, piyasada dolaşıyoruz, genelde günlük işlerde çalışıyorum. TYP’de çalışma sürem dolunca başka da iş bulamazsam köye dönerim artık.” K-3 ise; “Eşim asgari ücret alıyor, bende öyle asgari ücret alıyorum böle geçiniyoruz. Yazın ben çalışmayınca çok sıkıntı yaşıyoruz, keşke yazları da çalıştırsalar bizi.” şeklinde ifade etmiştir. Katılımcıların genel olarak, sözleşme bitiminden sonra ne iş yapacaklarına dair bir planları bulunmamaktadır. Erkek katılımcılar genelde inşaat işlerinde günlük ve yevmiyeli çalışmakta, bayan katılımcılar ise özel apartman ve ev temizliği işleri ile ilgilenmektedirler. Özellikle yaşı büyük olan katılımcılar TYP sonrasında iş bulmakta daha fazla güçlük yaşamaktadır. Katılımcılar durumu şu şekilde betimlemektedir; K-5: “Buradaki iş bitince özel sektöre iş bakmaya çıkıyorum. Yaşımdan dolayı almıyorlar ve neredeyse gırgır geçiyorlar, iş bulamıyorum. Gündelik ev işi bulursam gidiyorum, sigorta zaten olmuyor.” K-7: “Benim kullanma tarihim geçtiğinden dolayı hiç kimse beni işe almıyor. İnşaata beççiliğe bile götüren olmuyor, amelelik yapıyorum onu da beğenmiyorlar.” Sivas’ta iş bulmakta zorlanan bazı katılımcılar ise iş için başka şehirlere çalışmaya gittiklerini belirtmektedirler. K-1: “3 ay maaş alamıyoruz ama iş bulmak zorundayız. Sigorta yapacağız diyorlar bakıyoruz ki ya hiç yapmıyorlar ya da gün sayısı tam olmuyor. TYP bitince burada iş bulamayınca Antalya’ya falan gidiyoruz.

Katılımcılarla yapılan görüşmeler doğrultusunda TYP bitimi sonrasında, TYP kapsamında çalışmanın iş piyasalarına girişleri kolaylaştıran bir etkisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda TYP çalışanlarının proje bitiminde iş piyasalarına girişlerini inceleyen Aşkın ve Aşkın (2017)’in araştırma sonuçlarına göre; Aktif İstihdam Politikaları arasında yer alan TYP’nin işgücü piyasalarında istihdam edilebilirliği artırmayan, çalışana meslek ve beceri kazandırmayan bir politika olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bunun yanı sıra TYP, kamu iş piyasasında “ikame etkisi” ortaya çıkmaktadır. İkame etkisi ile sürekli ve düzenli olarak istihdam edilecek bir başka işçinin yapacağı işi, TYP’li çalışanlar yaptıklarından dolayı kamu da istihdam daral(tıl)maktadır (Aşkın ve Aşkın, 2017: 13).

TYP kapsamında çalışanlar sözleşme boyunca 14 gün izin kullanabilmekte-dirler. Verilen 14 günlük izin hakkı TYP’nin süresine bakılmaksızın değişmemektedir. Kullanılan izinler ücretsiz izin kapsamındadır ve kullandıkları izin günü



kadar hesaplanarak ücretlerinden kesilmektedir. Katılımcılar ile yapılan görüşmede şimdiye kadar izin kullanmadıkları saptanmıştır. İzin haklarının ücretsiz izin kapsamında olması, izin kullanmakta caydırıcılık oluşturmaktadır. Aldıkları ücretin yetersiz olduğunu belirten katılımcılar, izin kullanarak ücretlerinin daha da düşmesi durumunu dikkate alarak izin haklarını kullanmak istememektedirler. Katılımcılar banka, hastane, fatura ödeme gibi mesai saatleri içerisinde işlem yapmaları gerektiğinde kurum müdürünün inisiyatif kullanarak kısa süreli izin verdiğini belirtmişlerdir. TYP çalışanlarının hastalığa dayalı sağlık raporu almaları halinde Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) tarafından iş göremezlik ödeneği ödendiğinden dolayı ücret alamamaktadırlar. Katılımcılar, hiç sağlık raporu kullanmadıklarını belirtmişlerdir. Konu ya ilişkin durumu, K-8; “Hiç izin kullanmadım. Bazen doktora gittiğim oluyor, o zaman müdür izin veriyor. İşimi halledip tekrar okula geliyorum.”, K-1; “İzin hakkı hiç kullanmadım, işimiz olunca müdür salıyor. Kızımın kolunda bir ağrı peydah oldu müdür izin verdi, birkaç hafta Üniversite’ye götürdüm getirdim ama sonra gelip okuldaki işimi de hallettim.” şeklinde ifade etmişlerdir.

TYP kapsamında çalışanlar asgari ücrete tabi çalışmaktadırlar. Çalışma saati, günü ve tatil günleri yapılan sözleşmeyle belirlenmekte, proje kapsamındaki tüm çalışanlara eşit şekilde farklılaştırmadan uygulanmaktadır. TYP çalışanlarının sendikal hakları bulunmamaktadır, dolayısıyla iş ve iş yerleri ile yaşayacakları herhangi bir sorunda haklarını savunacak ilgili bir tüzel kişilik yoktur. Keza, TYP’li çalışanların toplu sözleşme ve kıdem tazminatı hakları da bulunmamaktadır. Bu sebeple çalıştıkları işin “düzgün iş” olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.

Sonuç

Tennessee Vadisi Projesi ile başlayan kamu istihdam yaratma olgusu; kriz dönemlerinde talep artışını sağlamayı, işsizliği azaltmayı ve aynı zamanda üretimin artırılmasına olanak sağlayarak, bölge ve ülke ekonomisini geliştirecek nitelikte proje olma felsefesini bünyesinde barındırmaktadır. Tennessee Vadisi Projesi’nde görülen kamu istihdam yaratma olgusu ile Türkiye’deki TYP uygulamaları kıyaslandığında işsizliği azaltıcı yönde bir paralellik bulunurken, uygulamanın felsefesi bakımından farklılık görülmektedir. Tennessee Vadisi Projesi işsizliği azalttığı gibi yapılan inşaat, baraj ve nehir ıslahı bölgenin ve ticaret hacminin gelişmesine sebep olurken Türkiye’de uygulanan TYP’ler üretimi artırmayı, ticari faaliyetleri teşvik etmeyi ve proje sonrasında ülkenin veya bölgenin gelişiminde etken bir unsur olma niteliklerini taşımamaktadır. TYP’nin Türkiye’de kriz dönemlerinde işsizliği azaltıcı bir enstrüman olarak planlanması amaçlanmıştır. Fakat gelinen noktada görülmektedir ki sadece kriz dönemlerinde uygulanan bir istihdam politikası değil süreklilik gösteren bir uygulama haline dönüşmüştür.

TYP kapsamında çalışanlar yıllık en fazla 9 ay, toplamda ise 24 ay çalışabilmek-



tedirler. Bu durum TYP'nin süreklilik arz etmeyen, geçici bir iş niteliği taşıdığını göstermektedir. Ayrıca TYP kapsamında çalışanlar sendikal hak, toplu pazarlık ve kıdem tazminatından mahrum durumdadırlar. Kanun gereği kıdem tazminatı hak edebilmek için 1 yıl boyunca sürekli çalışmak gerekmektedir. TYP ile çalışma süresinin 9 ay ile sınırlı tutulması kıdem tazminatı hakkının doğmasını engellemektedir. TYP kapsamında çalışanlar, istihdamı sağlayacak yüklenici kuruma mali olarak bir yük yüklememektedirler ve tüm giderler İşsizlik Sigortası Fonu'ndan finanse edilmektedir. Bu açıklamalar ışığında, çalışanın bahsedilen haklardan devlet eli ile mahrum bırakılması ve TYP finansmanının İşsizlik Sigortası Fonu'ndan sağlanması; karını maksimize etmeye çalışan kapitalist girişimci davranışıyla paralellik gösterdiği ifade edilebilir. Konuya ilişkin bu eleştiriyi bir kenara bırakıp diğer açıdan bakıldığında; eğer liberal devlet anlayışının hâkim olduğu bir idari sistem olsaydı, kamu istihdam yaratma politikası uygulanmayacak dolayısıyla TYP kapsamında istihdam edilen bireyler özel sektörde iş aramaya itileceklerdi. Özel sektörde iş bulma imkânlarının düşük olması dolayısıyla yaşayacakları güçlük derecesi daha da yüksek olacaktı. Bu ikilemlilikli durum, kamu istihdam yaratma amacıyla uygulanan TYP uygulamasının; sorunu çözmeye odaklanmayan fakat güçlükleri hafifleten, günü kurtarmak için başvurulan bir seçenek olduğunu düşündürmektedir. Yine de her ne kadar TYP'lerin iş bulmakta zorlanan kişilere geçici bir iş imkânı sunarak gelir getirici etki oluşturup, günü kurtarmalarını sağlasa da ortaya çıkan emek sömürsünden bahsedilmelidir. İstihdam politikası açısından TYP'ye bakıldığında; gelecek projeksiyonunun göz ardı edildiği, işsizlik sorununu kısa süreli öteleyen bir uygulama olduğu ifade edilebilir.

Araştırmanın katılımcı grubunu oluşturan TYP çalışanları, çalıştıkları okulun bahçe ve iç temizlik işlerini yapmaktadırlar. Bilindiği üzere okullarda kadrolu temizlik personeli de bulunmaktadır. Araştırmanın katılımcı grubuyla yapılan görüşmeler neticesinde TYP'li çalışanlar ile kadrolu çalışanlar arasında iş paylaşımı açısından ayrımcılık yapıldığını ve TYP'li çalışanların daha yoğun iş yüküne maruz kaldığı ayrıca kadrolu personeller tarafından dışlandıkları ifade edilmiştir. Hem iş yerlerinde ayrımcılığa uğramaları hem de ücret ve özlük haklarının diğer personellere göre zayıf kalması, TYP çalışanlarını olumsuz etkilemektedir. Aldıkları asgari ücret ile geçim problemi yaşayan çalışanlar, çalışma sürelerinin 24 ay ile sınırlı olmasının da olumsuzluğunu dile getirmektedirler. TYP kapsamında çalıştıkları dönemlerde bile geçim sıkıntılarını hafifletmek adına mesai bitiminde veya tatil günlerinde kayıt dışı başka işlerde çalışmaktadırlar. Katılımcıların TYP kapsamında toplam çalışma süreleri dolduğunda ne yapacakları hakkında bir öngörülerini bulunmamaktadır fakat bunun kaygısını yaşadıklarını ifade etmektedirler. Çalıştıkları kurumlarda iş sağlığı ve güvenliğine dair önlemlerin bulunduğunu katılımcıların bir kısmı ifade ederken bir kısmı alınan önlemlerin yeterli olmadığını sağlık problemi yaşadıklarını ifade etmişlerdir.



Kamu istihdam yaratma olgusu olarak TYP kapsamında çalışanların yaşadıkları güçlükler, incelenmiştir. Bu kapsamda çalışan bireylerin; aldıkları ücretlerin yetersizliği, iş yerinde karşılaştıkları ayrımcılık, çalışma sürelerinin kısıtlı ve sınırlı olması, bazı kurumlarda iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerinin yetersiz bulunması, sendikal haklardan yoksun olmaları, toplu sözleşme ve kıdem tazminatı haklarının bulunmaması ve geleceğe dair sürekli ve güvenceli düzgün işlerinin olmaması bu kapsamda çalışan bireylerin genel olarak karşılaştıkları güçlüklerdir.

Kaynakça

- Aktan, C.C. ve Şen, H. (2001) "Ekonomik kriz: Nedenler ve çözüm önerileri", *Yeni Türkiye Ekonomik Kriz Özel Sayısı*, 2(42), 1225-1230.
- Alatlı, A. (2008a) "Büyük Çöküş", <http://www.alevalatli.com.tr/makale.asp?s=detay&ID=248> (16.11.2020)
- Alatlı, A. (2008b) "Kartlar Yeniden Dağıtılıyor". <http://www.alevalatli.com.tr/makale.asp?s=detay&ID=249> (16.11.2020)
- Apak, S. (2009) "1929 ve 2008 krizlerin karşılaştırılması: Dünya ve Türkiye örneği", *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 41, 6-16.
- Aşkın, U. ve Aşkın, E. Ö. (2017) "Aktif istihdam politikası olarak toplum yararına programlar: Tokat ili araştırması", *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3, 3, 1-16.
- Ay, H. ve Uçar, Ö. (2015) "Üç küresel ekonomik krizin analizi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17, 1, 11-32.
- Büyüköztürk, Ş., Çakmak, E. K., Akgün, Ö. E., Karadeniz, Ş., ve Demirel, F. (2014) *Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Pegem Akademi.
- Collins, K. M. T., Onwuegbuzie, A. J. ve Jiao, Q. G. (2006) "Prevalence of mixed-methods sampling designs in social science research", *Evaluation & Research in Education*, 19, 2, 83-101.
- Erikli, S. ve Bayat, B. (2016) "Kamu istihdam yaratma programı olarak "Tennessee Vadi Projesi" ve toplum yararına çalışma programının incelenmesi" - *İş ve Hayat Dergisi Ekonomi Hukuk ve Sosyal Politika*, 2, 3, 77-88.
- Göktaş-Yılmaz, Ö. (2005) "Türkiye ekonomisinde büyüme ile işsizlik oranları arasındaki nedensellik ilişkisi", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, 2, 63-76.
- Gül, F. H. (2004) *Özelleştirme ve Sosyal Destek Programları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gün, S. (2013) "Toplum yararına çalışma programı: işsizlikle mücadelede yeni bir yöntem mi?", *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 3, 2, 76-95.
- Işık, N. ve Duman, E. (2012a) "1929 ekonomik buhranı ve 2008 küresel krizinin Türkiye ekonomisi üzerindeki etkileri", *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2, 1, 73-101.
- Işık, N. ve Duman, E. (2012b) "Reel ve finansal göstergeler açısından 1929 ekonomik buhranı ve 2008 küresel krizi: karşılaştırmalı bir analiz", *Yönetim ve Ekonomi*, 19, 2, 239-260.
- İŞKUR, (2006) *İŞKUR 2006 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/13567/2006-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2007) *İŞKUR 2007 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/13568/2007-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2008) *İŞKUR 2008 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/13569/2008-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.



- İŞKUR, (2009) *İŞKUR 2009 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/13570/2009-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2010) *İŞKUR 2010 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/13571/2010-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2011) *İŞKUR 2011 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/13572/2011-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2012) *İŞKUR 2012 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/13573/2012-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2013). *İŞKUR 2013 Faaliyet Raporu*, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/UVfjE+2013_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2013). *Aktif İşgücü Yönetmeliği*, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130312-7.htm>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2014). *İŞKUR 2014 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/14003/2014-iimek-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2015). *İŞKUR 2015 Faaliyet Raporu*, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/CFgdU+iskur_Faaliyet_Raporu.pdf. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2016). *İŞKUR 2016 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/13577/2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2017). *İŞKUR 2017 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/14249/2017-iimek-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR, (2020). *İŞKUR 2017 Faaliyet Raporu*, <https://media.iskur.gov.tr/44147/2020-yili-faaliyet-raporu.pdf>. Erişim tarihi: 18.12.2020.
- İŞKUR (t.y). *İnternet Erişim Adresi*: <https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/aktif-iscucu-programlari/toplum-yararina-programlar-ty/> (22.06.2020).
- Karabulut, A. (2007) *Türkiye'deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi). Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara
- Lordoğlu, K. (1986) *Çalışma Ekonomisine Giriş*, İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Mahiroğlu, A. ve Korkmaz, A. (2007) *İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları (Türkiye ve AB Ülkeleri)*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Nastasi, B. (2015) "Study notes: qualitative research: sampling ve sample size considerations", http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qN67UD2NsgJ:https://my.laureate.net/Faculty/docs/Facultyyüzde2520Documents/qualit_res__smp_size_considerations.doc+vecd=1vehl=envect=clnvegl=tr
- Özkazanç, Ö. (2006) *İktisat Teorisi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını
- Öztürk Kara, E. (2015) *Ekonomik Kriz ve İşsizlik İlişkisi: Türkiye Uygulaması (2001-2013)* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Patton, M. Q. (2014) *Nitel Araştırma ve Değerlendirme Yöntemleri*. (çev. edit. M. Bütün ve S. B. Demir), Ankara: Pegem Akademi
- Saydam, İ. M. (2009) "Yeni-Keynesçi yaklaşımda ücret katılıkları", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 59, 2, 239-262.
- Tennessee Valley Authority Annual Report – 1934 <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015069575499> (16.11.2020)
- Tennessee Valley Authority Annual Report – 1942 [https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.\\$b568958;view=1up;seq=45](https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.$b568958;view=1up;seq=45) (16.11.2020)



- Turan, G. ve Çiçek, H. (2011) "Türkiye'de 'Özelleştirme Sosyal Destek Projesi' kapsamında İş Geliştirme Merkezleri uygulaması", *Çimento İşveren Dergisi*, 12-24.
- Turan, Z. (2011) "Dünyadaki ve Türkiye'deki krizlerin ortaya çıkış nedenleri ve ekonomik kalkınmaya etkisi", *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4, 1, 56-80.
- Toplum Yararına Program Genelgesi, (2013) <http://dosya.corpus.com.tr/mevzuat /11002244/6c98f85f3c-9b4aa3b938a9f62037c989.pdf>. Erişim tarihi: 21.02.2020.
- Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2013) *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldız, D. ve Özbay, Ö. (2011) "Suyun Kal(kın)dırma Kuvveti", GAP-KOP-DAP, Erişim, <https://s3.docslide.org/uploads/DZ2017/06/17/VnEelmG1cg/c704645c1718f2cba1d47a1a9eed0b48.pdf>. (19.06.2020)
- Yıldız, K. (2014) *Türkiye'de İşsizliğin Türlerine Göre Analizi: İşsizlere Yönelik Bir Alan Araştırması* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Zaim, S. (1997) *Çalışma Ekonomisi*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

