

# KAMU İSTİHDAM YARATMA PROGRAMI OLARAK "TENNESSEE VADİ PROJESİ" VE TOPLUM YARARINA ÇALIŞMA PROGRAMININ İNCELENMESİ

*Arş. Gör. Süheyla ERİKLİ*

*Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.*

*Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü*

*Doç. Dr. Bülent BAYAT*

*Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.*

*Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü*

## ÖZET

Bu çalışmada 1929 krizi ile uygulamaya başlanan kamu istihdam yaratma politikası ele alınmıştır. Çalışmanın amacı söz konusu programın hangi durumlarda uygulandığını tespit ederek konuya ilişkin bir bakış açısı kazandırmaktır.

Çalışma literatür taraması ile gerçekleştirilmiştir ve çalışma kapsamında 1929 krizi sonucu uygulanan Tennessee Vadi projesi ve Türkiye’de 2008 yılı krizi sonrasında uygulanan Toplum Yararına Çalışma Programına yer verilmiştir.

Çalışma sonucunda söz konusu programların talep daralmasından kaynaklanan ekonomik kriz dönemlerinde talep artışını gerçekleştirmeye yönelik uygulanan Keynesyen politikalardan biri olduğu görülmüştür. Türkiye özelinde ise programın kriz sürecinde ortaya çıktığı ancak uzun yıllardır uygulama alanı bulması nedeniyle artık krize bağlı ad hoc bir yöntem olmasından ziyade aktif istihdam politikaları arasında yer aldığı görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** 1929 Krizi, Keynesyen Politikalar, Kamu İstihdam Politikası Tennessee Vadi Projesi, Toplum Yararına Çalışma Programı.

## TENNESSEE VALLEY PROJECT AS A THE PUBLIC EMPLOYMENT CREATION PROGRAMME AND INVESTIGATION OF THE WORK PROGRAMME FOR SOCIETY

### ABSTRACT

This study’s objective is that public employment policy, determines when is implementing by policy actors. In this study is given place Tennessee Valley project which in America-in 1929 and work program for social, which in Turkey-in 2008 by was used literature search.

---

Consequently, policy actors applies economic crisis or depression which arise from demand sharing like both in America, Tennessee valley project and in Turkey social work program is in operation since long. So, this program is accepted active employment policy.

**Key words:** 1929 Crisis, Keynesian Politics, Public Employment Politics, Tennessee Valley Project, Work Program for Social.

## GİRİŞ

Politika aktörlerinin doğrudan ya da dolaylı olarak istihdam yaratma misyonu ekonomik konjonktüre ve dönemin hakim devlet anlayışına bağlı olarak değişmektedir. Birinci dünya savaşına kadar olan dönemde hakim olan liberal devlet anlayışı gereği devletin işgücü piyasasında sınırlı bir role sahip olduğu görülmektedir. Bu dönemde kamunun istihdam yaratma hizmetlerinden ziyade danışmanlık hizmeti sunduğu söylenebilir. İki dünya savaşı arası dönem incelendiğinde bu dönemde kamu istihdam yaratma programlarının geçici ve kısa süreli olduğu, ikinci dünya savaşı sonrası dönemde ise Keynesyen anlayışın popülerlik kazanması ve refah devleti anlayışına bağlı olarak devletin işgücü piyasasında daha aktif bir rol aldığı görülmektedir. Devletin işgücü piyasasına müdahale etmesinde özellikle 1929 ekonomik krizi önemli bir aşamayı oluşturur. Bu krizle birlikte kapitalist düzenin devam etmesi için devletin piyasaya müdahalesi zorunlu hale gelmiş ve başta Amerika olmak üzere birçok devlet işsizlikle mücadele etmek için doğrudan istihdam yaratma politikaları geliştirmiştir. Ancak bu politikaların kriz sürecinde talep daralmasını gidermek için uygulanan ad hoc bir yöntem olduğu unutulmamalıdır. Bir diğer değişle mevcut krizin etkilerini azaltmak için uygulanan geçici bir yöntem olduğu unutulmamalıdır. Devletin istihdam sağlamasının ya da “işveren rolü” üstlenmesinin yaşanan krizlere bağlı olarak zaman zaman uygulandığı görülmektedir. Kamu politikaları aracılığıyla ekonomik dalgalanmaların yaşandığı dönemde özel sektöre sübvansiyonlar ve teşvikler sağlanarak dolaylı istihdam yaratılmakta; işgücü piyasasında talep daralmasının yaşandığı durumda ya da yoksulluğun yoğun yaşandığı bölgelerde ise geçici olarak doğrudan istihdam programları uygulanarak ekonominin canlanmasına yardımcı olunmaktadır.

### 1.1. 1929 Krizi ve Ekonomi Politikasında Yaşanan Değişim

Tarihsel olarak incelendiğinde işsizlik sorununun 1929 Krizi'ne kadar bir problem olarak değerlendirilmediği görülmektedir. Bu durumun temelinde ise kriz dönemine kadar klasik iktisat anlayışının hakim olması yatmaktadır. Klasik iktisat anlayışına göre ekonomi tam istihdam halinde olup iradi işsizlik dışında bir işsizlik söz konusu değildir. Mal piyasasında ise “her arz kendi talebini” yaratacaktır. Bir diğer ifadeyle piyasada, üretilen her malın bir tüketicisi olacaktır. Bu nedenle genel aşırı üretim ya da talep eksikliği söz konusu olmayacağı için piyasaya herhangi bir müdahaleye ihtiyaç duyulmamaktadır.<sup>1</sup>

---

1 Gülten Kazgan, İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi, İstanbul,

Ancak 1929 yılında Amerika'da gerçekleşen ve kısa sürede bütün dünyayı etkisi altına alan ekonomik krizin etkilerinin uzun süre devam etmesi yeni bir ekonomi politikası ihtiyacını ortaya çıkartmıştır. Ekonomik kriz, bir yandan toplam üretimin %42 oranında düşmesine ve dünyada 50 milyon insanın işsiz kalmasına neden olurken; diğer bir yandan özellikle Amerika'da intiharların artması, gettoların oluşması gibi birtakım toplumsal sorunlara neden olmuştur. Krizin ortaya çıkış nedeni ise iktisat literatüründe hala tartışmalı bir konudur. Bazı yazarlar 1927 yılında iskonto haddinin %4'ten %3,5'e düşürülmesi sonucu yatırımın artmasının krizi tetiklediğini ileri sürerken<sup>2</sup>; bazı yazarlar "Kara Perşembe" olarak adlandırılan 24 Ekim 1929 yılında yaşanan borsa çöküşü sonrasında uygulanan sıkı para politikasının tüketim ve yatırım harcamalarını kısarak krizi tetiklediğini öne sürmektedirler.<sup>3</sup>

Krizin nedenleri konusunda farklı görüşler yer alsa da krizin sonuçlarının yıkıcı olduğu kesindir. Amerika'da 1929 yılında işsizlik oranı %3,1 iken, bu oran 1931 yılında %16,1'e yükselmiş, 1933 yılında ise %25,2 düzeyinde gerçekleşmiştir. Buna göre 1933 yılında her 4 kişiden 1'i işsiz kalmıştır. Amerika'da milli gelirden yaşanan değişim incelendiğinde ise 1929 yılında milli gelir 87,4 milyar dolar iken; 1932 yılında 41,7 milyara düşmüştür.<sup>4</sup> Bu dönemde sanayi üretiminin milli gelir içerisindeki payı yaklaşık %45 oranında gerilemiş, konut inşaatı %95 azalmış ve ücretler ortalama %60 erimştir.<sup>5</sup> Bu dönemde işsizlikle mücadelede kullanılan devletin yardım sağlama görevi ise bütçede büyük artışlara neden olmuştur. İşsizler bundan kurtulmanın yolunu aramaktan ziyade işsizliğe sığınmışlar bunun sonucunda 1931 yılında, yardım için harcamalar 1930 yılı eylül ayına göre New York'da %125, Şikago'da %267, Stkorin'de %214 artmıştır. İşsizliğin yanı sıra ücretlerin erimesi satın alma gücünü daraltmıştır.<sup>6</sup>

---

Remzi Kitabevi, 19. Baskı, 2014, s.102.

2 Jacques Nere, *1929 Krizi*, (çev. Vamık Topak), Ankara, Kalite Matbaası, 1980, s.72.

3 Sumru Öz, Büyük Bunalım Deneyimi Işığında Küresel Kriz, *Koç Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu Politika Notu*, 2009, s. 2. Galbraith ise 1929 krizinin ortaya çıkmasında beş unsurun doğrudan etkili olduğunu tespit etmiştir. Bunlardan ilki gelirin kötü dağılımıdır. 1929 yılında en yüksek gelire sahip olanların oranının %5 olduğu ve bu kesimin tüm gelirin üçte birine sahip olduğu ifade edilmektedir. Bir diğer unsur olarak şirketlerin yapılarının kötü olması gösterilmektedir. Bu dönemde sıklıkla görülen holding şirket yapısının grup şirketlerine verdiği borcun faiziyle beslendiğini ve faizlerin kesilmesi durumunda bu şirketlerin demiryolu, kamu hizmeti sektörü vb. alanlarda yatırım yapılmaması anlamına geldiği ifade edilmektedir. Krizin bir diğer unsuru olarak banka yapısının zayıf olması gösterilmektedir. Buna göre bir banka battığında diğer bankalar üzerinde domino etkisi yapabilmektedir. Dış ticaret bilançosunun zayıf olması bir diğer etken olarak gösterilmektedir. Savaş sonrası borçlu ülkelerin borçlarını ödeyememeleri Amerikan ekonomisini olumsuz etkilemiştir. Son olarak ekonomi bilgisinin zayıf olmasının krizin çıkmasında etkili olduğu değerlendirilmektedir. Bir diğer ifade ile dengeli bütçeye bağlılık politikasının benimsenerek devlet harcamalarında artışın göze alınmaması krize neden olmuştur.

4 Jacques Nere, *a.g.e.*, s.66.

5 Kaya Ardiç, Yılmaz Aydın, *a.g.e.*, s.71.

6 Jacques Nere, *a.g.e.*70-71.

---

Ekonomide yaşanan bu darboğaz ile birlikte ekonomi politikalarında yeni arayışlar gündeme gelmiş ve bu dönemden sonra Keynesyen ekonomi politikası popülerlik kazanmıştır. Keynesyen, kapitalist düzenin krize girdiği durumda krizin aşılması için bir yol haritası geliştirmiştir. Buna göre kriz dönemlerinde talebin artırılması gerektiği ve bunun için de devlet harcamalarının ve ücretlerin artırılması gerektiğini savunmaktadır. Keynesyen politikaların devamı niteliğinde olan Post- Keynesyen yaklaşım ise işsizlik sorununu çözmek için devletin işveren rolü üstlenerek doğrudan istihdam yaratacak politikaları hayata geçirmesi gerektiğini savunur. Bu noktada yaratılan işlerin toplumun en alt kesimini hedef alması gerektiği; bu sayede bir yandan üretimin gerçekleşirken bir diğer yandan ücretler sayesinde ekonomide gelir akışının sağlanacağı belirtilmektedir. Bunun sonucu olarak özel sektörün ürettiği mallara yönelik talep artışının sağlanacağı ve özel sektörünün yatırımlara devam etmesini sağlayacak kararların oluşturulacağı savunulmaktadır.<sup>7</sup>

## 1.2. Doğrudan İstihdam Yaratma Projesi Örneği: Tennessee Vadi Projesi

1929 krizinin yaşandığı tarihte Amerika Devlet başkanı Herbert Clark Hoover süreci yönetmede başarısız bulunmuş; 1932 yılında Franklin Roosevelt devlet başkanı seçilmiştir. Amerika tarihinde “New Deal” adlı politikalarla tanınan Roosevelt ekonomik krizin etkilerinin hafifletilmesi için projeler üretmiştir. Ürettiği 1. New Deal Politikalarda gelir dağılımında en alt grupta yer alan ve aynı zamanda en kalabalık grup olan yoksulların satın alma gücünü arttırmaya çalışmıştır. Bir diğer değişle başkan olduğu ilk dönemlerde devlet yardımları aracılığı ile sosyal refah sağlamaya çalışmıştır; ancak harcamaların miktarının gittikçe büyümesi üzerine 2. New Deal politikalar uygulamaya geçirilmiştir. 2. New Deal politikalar ise ekonomik kalkınmanın sosyal refahı sağlayacağı tezi üzerine kurulmuş; bu politikalarda ekonominin canlanmasına yönelik bayındırlık projeleri üretilmiştir.<sup>8</sup>Tennessee Vadi Projesi de bu projeler içerisinde yer almaktadır.

Tennessee Nehri, Mississippi Nehri’nin bir koludur ve uzunluğu 150 mil (240 km)’dir. 1930’lu yıllarda nehir çevresinde yer alan 7 eyalet ABD’nin en az gelişmiş bölgesidir.<sup>9</sup> Vadinin çevresinde Kentucky, Mississippi, Alabama, Georgia, Güney ve Kuzey Carolina, Virginia eyaletleri bulunmaktadır.<sup>10</sup>Krizin olduğu dönemde vadi çevresinde yaşayanların oldukça yoksul olduğu, üçte ikisinin okuma yazma bilmediği ve her on evden sadece birinde elektrik bulunduğu ifade edilmektedir. Ayrıca bölgenin coğrafi özelliğine bağlı olarak nehirin zaman zaman taşıdığı,

---

7 Zeynep Karaçor, Volkan Alptekin, Korhan Gökmenoğlu, *Finansal Kriz Üzerine Öngörülebilirlik ve Politikalar*, Konya, Çizgi Kitabevi, 2012, s.13-14.

8 Jacques Nere, *a.g.e.*, s.119.

9 Dursun Yıldız, Özdemir Özbay, Suyun Kal(kın)dırma Kuvveti GAP-KOP-DAP, Ağustos-2011, Erişim, [topraksuenerji.org](http://topraksuenerji.org)

10 Erişim, [www.u-s-history.com](http://www.u-s-history.com)

o dönemde nehirin taşması sonucu evlerin %30'unun zarar gördüğü ve bölgede toprak kaymasının yaşandığı ifade edilmektedir.<sup>11</sup>

Roosevelt bu bölgede hidroelektrik santrallerinin kurulması<sup>12\*</sup> durumunda bölgede hem ekonomik gelişmenin ve refahın sağlanacağını hem de çevre korumasının sağlanacağını düşünmektedir. Aslında bu proje bir önceki başkan Hoover tarafından da gündeme getirilmiştir. Ancak ona göre böyle bir projenin hayata geçirilmesi ancak uzun vadede sonuç verecektir. Ayrıca bu projenin gerçekleştirilmesi için Roosevelt'in aksine Hoover makine kullanımını önermiştir. Programın uygulanması için makine kullanılması durumunda harcamaların sadece %30'u ücretlere gidecek iken, işgücünün kullanılması durumunda harcamaların %75'i ücret harcamalarına gideceği hesaplanmıştır. Sonuçta Roosevelt işgücünü kullanmayı tercih etmiştir.<sup>13</sup> Böylece Amerikan endüstrisi alt üst edilmeden bölgede hidroelektrik santralinin kurulmasıyla hem küçük endüstrinin gelişimi sağlanacak hem de işsizlik absorbe edilecektir.

1933 yılında başlanan bu projede öncelikle 142 iş tanımı yapılmıştır. Bölgeye çalışmak için gelenlerin barınması için gübreden evler yapılmış, çocuklarının eğitim alması için okullar, sağlık ocakları, yeni piknik ve oyun alanları inşa edilmiştir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi bölgede büyük bir istihdam alanı yaratmıştır. 1933 yılı haziran ayında 45 kişilik istihdam ile başlayan projede 1934 yılının haziran ayında 9,173 kişi istihdam edilmiştir. Bir diğer ifade ile 1 yıl içerisinde istihdam aylık olarak %40 artmıştır.<sup>14</sup> 1942 yılına gelindiğinde ise istihdam zirve yapmış; baraj yapımı ve diğer hizmet işlerinde çalışanların toplamı 22,506 kişiye ulaşmıştır.<sup>15</sup>

---

11 4. Light Across the Countryside: The Tennessee Valley Authority, II. Hope, Recovery, Reform: The Great Depression and FDR's New Deal. Erişim, [www.fdr4freedom.org/hope-recovery-reform/](http://www.fdr4freedom.org/hope-recovery-reform/)

12 \*Bazı çalışmalarda bu projenin Henry Ford'un üretimde buhar gücünü kullanmasından ilham alınarak geliştirildiğine değinilmektedir.

13 Jacques Nere, **a.g.e.**, s.120.

14 *Tennessee Valley Authority Annual Report*, 1934, s.47.

15 *Tennessee Valley Authority Annual Report*, 1942, s.31.

**Tablo 1. Amerika’da 1933-1937 Yılları Arası İşsizlik Oranı**

Yıl	İşsizler (milyon)	İşsizlik yüzdesi
1933	12,6	25,2
1934	10,9	21,6
1935	10,2	19,9
1936	8,6	16,5
1937	7,3	13,8

**Kaynak:** Jacques Nere, 1929 Krizi, (çev. Vamık Topak), Ankara, Kalite Matbası, 1980, s.122.

Bu proje ile elektrik üretimi ile birlikte taşımacılıkta önemli bir yol katedilmiş, su yolu taşıma maliyetleri düşerken gelir artmıştır. 1932 yılında 23 milyon ton nehir taşımacılığı gerçekleşmiş iken; 1941 yılında 100 milyon tona çıkmıştır.<sup>16</sup> Amerikan tarihinin en büyük bölgesel kalkınma projesi olarak ifade edilen Tennessee Vadisini 1943 yılına kadar hemen hemen her ülkeden toplamda 39 milyon insan ziyaret etmiştir ve birçok ülkede benzer projeler üretilmiştir. Örneğin Brezilya’da Sao Francisco nehri Çin’de Yangtze nehri, Hindistan’da Damodar nehri projesi Tennessee Vadisi Projesinden etkilenecek oluşturulmuştur.<sup>17</sup>

### **1.3. Türkiye’de Kamu İstihdam Yaratma Programı: Toplum Yararına Çalışma Programı**

Türkiye’de Toplum Yararına Çalışma Programı uygulamaları ilk dönem olarak 1990’lı yıllarda özelleştirme süreci ile birlikte uygulanan Dünya Bankası Finansmanlı program, ikinci dönem olarak 1999 depremi sonrasında uygulanan program ve üçüncü dönem olarak 2008 kriz sonrasında işsizlik sigortası fonu’ndan karşılanan toplum yararına çalışma programı şeklinde tasnif edilebilir.

Özelleştirme uygulamaları sonucunda, özelleştirilen kuruluşlarda çalışanların ağırlıklı bir bölümünün işten çıkarılması sonucu kitlesel işsizliğe neden olabileceği ihtimali karşısında 1994 yılında Dünya Bankası finansmanlı “Özelleştirme Uygulamaları Teknik Yardım ve Sosyal Güvenlik Ağı” proje kredi anlaşması imzalanmıştır. Bu projenin, bir ayağını “İşgücü Uyum Programı” oluşturmaktadır. İşgücü Uyum Programının amacı, özelleştirme sonrası ortaya çıkabilecek işsizliği önlemek ve özelleştirmenin olumsuz etkilerini en az seviyeye indirmektir. Projenin uy-

16 4. Light Across the Countryside: The Tennessee Valley Authority, II. Hope, Recovery, Reform: The Great Depression and FDR’s New Deal. Erişim, [www.fdr4freedom.org/hope-recovery-reform/](http://www.fdr4freedom.org/hope-recovery-reform/)

17 Carl T. Kitchens, The Role Of Publicly Provided Electricity in Economic Development: The Experience of The Tennessee Valley Authority 1929-1955, *The Journal of Economic History*, 74(2), 2014, s. 391.

gulanmasını sağlamada Özelleştirme İdaresi Başkanlığı sorumlu olmakla birlikte istihdam, mesleki eğitim ve kamu yararına çalışma programları Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülmüştür.<sup>18</sup>Bu proje kapsamında Toplum Yararına Çalışma Programı geçici istihdam yaratan bir istihdam-eğitim modeli olarak ele alınmıştır. Bu program en az asgari ücret düzeyinde olmak üzere çevre temizliği, bayındırlık hizmetleri, vadi ıslahı, erozyon engelleme çalışmaları, sağlık, eğitim, sosyal alanlara katkı sağlanması, restorasyon, çevre temizliği, ağaçlandırma, park düzenleme, yol, su şebekeleri onarımı ve yapımı, afetler ve sonrasında yapılan çalışmalardan kamuya ait yerlerin alt yapısına ilişkin işlerde ve benzeri işlerde en fazla altı ay süre ile istihdam sağlamıştır. Bu program kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel şirketler tarafından yürütülmüştür. Toplum Yararına Çalışma Programı ile katılan kişilerin en az %10'unun alt hizmet sağlayıcı tarafından işe girmesi hedeflenmiştir. Proje kapsamında düzenlenen 32 Toplum Yararına Çalışma Programı'na (TYÇP) 1151 kişi başlamış, 798 kişi bu programı tamamlamıştır.<sup>19</sup>

17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 depremleri sonrasında ise Düzce, Kocaeli, Yalova, Sakarya ve Bolu'da 4,605 depremzedeyi kapsayan 140 Toplum Yararına Çalışma Programı hayata geçirilmiştir.<sup>20</sup>

2008 yılında yaşanan ekonomik kriz sonucu bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden birini 31 Aralık 2008 tarihli Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği oluşturmaktadır. Yönetmeliğin 17. maddesine göre TYP'den yararlanma süresi en fazla 6 ay'dır ve haftalık çalışma süresi en fazla 45 saat olarak belirlenmiştir. Ayrıca katılımcının programın bitiş tarihinden itibaren 24 ay geçmedikçe TYP'den tekrar yararlanamayacağı belirtilmektedir.

2013 yılında yürürlüğe giren Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği ile TYP'den yararlanma koşullarında birtakım değişiklikler getirilmiştir. 2013 tarihli Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği ile TYP'den yararlanma süresi 9 aya çıkartılmış ve 9 ay bittikten sonra 3 ay bekleyerek yeni bir programdan faydalanabilme hakkı verilmiştir. Bu yönetmeliğin getirdiği bir diğer düzenleme ise çalışma sürelerinde gerçekleştirilmiş; haftalık çalışma süresi 45 saat olarak belirlenmiştir.

Yönetmeliğin 62. Maddesine göre program işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici aracılığı ile toplum yararına bir iş ya da hizmet gerçekleştirilerek özellikle istihdamında güçlük çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici

18 Havin Fatma Gül, Özelleştirme ve Sosyal Destek Programı, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, 2004, s.75.

19 Havin Fatma Gül, *a.g.e.*, s.92.

20 İŞKUR, *Dünden Bugüne İŞKUR 1946-2011*, 2011, s.52.

gelir desteği sağlama amacı taşıamaktadır. İstihdamında gúçlük çekilen grup olarak; kadınlar, 35 yař üstü bireyler, engelliler, eski hükümlüler ve terörlü mücadelede malul sayılmayacak ölçüde yaralananlar belirlenmiştir.<sup>21\*\*</sup>Söz konusu programlara katılmak için; İŞKUR'a kayıtlı olmak, 18 yaşını tamamlamış olmak, emekli, malul, dul ve yetim aylığı almıyor olmak, açık öğretim öğrencileri hariç olmak üzere öğrenci olmamak olmak şartları getirilmiştir.<sup>22</sup>

TYP'nın uygulanacağı işlerin hepsinin kamu yararına yönelik olması gerekmektedir birlikte söz konusu işlerin belirlendiği görölmektedir. Bu işler Aktif İşgücü Hizmetler Yönetmeliği'nin 65. Maddesinde; çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı ve erozyon engelleme çalışmaları olarak sıralanmıştır. Katılımcılara aylık asgari ücret düzeyinde ödeme yapılmakta ve vergi ve sosyal güvenlik primleri işsizlik sigortası fonundan karşılanmaktadır. Katılımcıların TYP'ye devamları zorunlu tutulmuştur ve kurumun onayını almak şartıyla TYP süresince 14 gün ücretsiz izin kullanabilmektedirler. Bu süreyi aşan katılımcının program ile ilişiği kesilmektedir.

**Tablo 2. 2009-2014 Yılları Arasına İŞKUR Tarafından Gerçekleştirilen Aktif İşgücü Programlarına Katılımcı Sayısı**

Yıllar	İstihdam Garantili Kurs	Girişimcilik Eğitim Programları	Toplum Yararına Çalışma Programı
2009	-	6.655	45.467
2010	42.447	8.306	42.066
2011	60.695	23.314	64.085
2012	116.451	24.953	191.998
2013	--	25.166	197.182
2014	-	31.648	216.108

**Kaynak:** İŞKUR, 2009, 2010,2011, 2012, 2013,2014, 2015 Yılı Faaliyet Raporları ve İŞKUR'dan alınan veriler.

Tablo'2 de göröldüğü üzere 2009 yılı itibariyle Toplum Yararına Çalışma Programı'ndan yararlananların sayısı 45.467 kişidir. Veriler il düzeyinde incelendiğinde 2009 yılında bu programdan en fazla yararlanan il 2872 kişi ile İzmir olmuştur. 2010 yılında toplam yararlanıcı sayısında bir düşüş göz-

21 \*\* İstihdamında gúçlük çekilen grup yönetmeliklerde belirtilmemiş olup İŞKUR'dan temin edilen bir bilgidir.

22 Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, 2014, madde 67. 2008 yılında katılım şartları arasında yer alan "daha önce kurumun düzenlediği TYÇP'ye katılmamış olma şartı ve nakdi yardım almıyor şartı" 2014 yılında mülga edilmiştir.



lenmekle birlikte bu yıl toplamda 42.066 kişi bu programdan yararlanmış; il düzeyinde incelendiğinde en fazla katılımcı 2463 kişi ile Ankara ilinde gerçekleşmiştir. 2010 yılından itibaren programdan yararlananların sayısında ciddi bir artış gözlenmektedir. 2012 yılında katılım bir önceki yıla göre 2 kat artmış ve bu artış 2014 yılında da devam etmiştir. 2011 yılından itibaren il düzeyinde en fazla Şanlıurfa ilinde katılımın sağlandığı tespit edilmiştir. 2014 yılında Şanlıurfa ilinde programdan 15, 111 kişi yararlanmıştır. 2012 yılında aktif işgücü programları içerisinde en yüksek katılımcı oranı %41 ile TYP olurken, ikinci sırada %25 ile İstihdam Garantili Kurslar gelmektedir. 2013 yılında aktif işgücü programlarına katılanların oranı incelendiğinde %47,3 ile yine en yüksek Toplum Yararına Programlara katılım olduğu görülmektedir. Bu programdan sonra %16,1'lik pay ile İstihdam Garantili kurslara katılım sağlanmıştır.

TYP'dan yararlanılamama durumu ise şu şekilde belirtilmektedir.

- TYP dışında İŞKUR tarafından düzenlenen herhangi bir program ya da kurstan yararlanmış ise 6 ay geçmeden TYP'ye başvuramaz.

- Mazeretsiz olarak TYP'den ayrılanlar ve kendi kusuru nedeniyle ilişkisi kesilenler son yararlanma tarihi üzerinden 24 ay geçmedikçe yeni bir TYP'den yararlanamaz.

- Yararlandığı TYP bittikten sonra Kurum tarafından kabul edilen niteliklerine uygun en az üç iş teklifini mazeretsiz kabul etmeyenler, son yararlanma tarihi üzerinden 24 ay geçmedikçe yeni bir TYP'ye başvuramaz.

- Herhangi bir kurs ya da programa katılmama yönünde yaptırım uygulanan kursiyer veya katılımcı yaptırım süresince TYP'den de yararlanamaz.

- Devam ettiği bir TYP ile mazeretli ya da mazeretsiz ilişkisi kesilen katılımcı aynı TYP'ye tekrar başvuramaz.

## SONUÇ

Kamunun istihdam yaratma programlarına ilişkin ilk uygulamaları 1929 yılında yaşanan krize kadar götürmek mümkündür. Kriz bazı ekonomistlere göre üretimin aşırı artışı sonucu ortaya çıkarken, bazı ekonomistlere göre ise tüketim seviyesinin yetersizliği sonucu ortaya çıkmıştır. Literatürde bu konuda başyapıtlar arasında gösterilen, J.Kenneth Galbraith tarafından kaleme alınan "Büyük Kriz 1929" adlı kitapta ise krizin yaşanmasında birçok nedenin etkili olduğu ifade edilmekle birlikte temel unsur olarak bireylerin tüketim yapmak yerine tasarruf yapmaları sonucu tüketimde yaşanan daralmanın krize neden olduğu ifade edilmektedir. Bu kriz sonucu klasik iktisat anlayışının savunduğu "bırakınız yapsınlar" düşüncesi yerini yavaş yavaş devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunan Keynes politikalarına bırakmaya başlamıştır. Amerika'da kriz sonrası seçilen dönemin başkanı Roosevelt, Keynes'in fikirlerinden

---

etkilenmiş, yatırımların artırılması yoluyla talepteki daralmanın aşılabileceğini savunmuş ve bunun için birtakım projeler üretmiştir. New Deal politikalar olarak adlandırılan bu projelerden birini oluşturan Tennessee Vadi Projesi'nde makine kullanımı yerine işgücü kullanımını tercih edilmiş böylece işsizlik sorununun çözülmesinde önemli bir yol kat edilmiştir. Sonraki süreçlerde ise özellikle ekonomik kriz dönemlerinde talep artırıcı bir politika olarak kamunun zaman zaman doğrudan istihdam yarattığı görülmektedir. Türkiye'de de 2008 yılında yaşanan kriz sonrasında Toplum Yararına Çalışma Programı'nın uygulandığı görülmektedir. Ancak bu uygulamanın günümüzde de uygulanmaya devam ederek aktif istihdam politikası haline geldiği görülmektedir.

2008 yılında çalışma süresi en fazla 6 ay olarak düzenlenmiş olup 24 ay geçmedikçe yeni bir TYP'ye başvuramama şartı yer almakta iken; 2013 yılında yapılan düzenlemede çalışma süresi en fazla 9 aya çıkarılmış olup katılan programın bitmesinden itibaren 3 ay sonra yeni bir TYP'ye başvurulabilmektedir. Bu düzenleme TYP'den yararlanma şartını taşıyan bir kişinin her yıl programa katılarak programı daimi bir iş haline getirebilmesinin önünü açmıştır. Halbuki 10. Kalkınma Planında, Toplum Yararına Programların kamu eliyle istihdam şekli olarak algılanmasının ve bu programların kriz dönemleri dışında yaygınlaşmasının önüne geçilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Ancak diğer yandan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı yaptığı basın açıklamalarında Toplum Yararına Çalışma Programları aracılığıyla bölgelerin istihdam talebinin karşılanacağı, özellikle engelli ve kadınların bu alanda yoğun bir şekilde istihdam edileceğini belirtmektedir. Böyle bir açıklama dualist bir yapıya sahip olan işgücü piyasa yapısının, bu program aracılığıyla derinleştirilmesi anlamına gelmektedir.

Türkiye'de TYP kapsamında yer alan projelerin çoğunlukla Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okullarda temizlik, bakım-onarım, çevre temizliği gibi işlerde istihdam edildikleri belirtilmektedir. Bu durumda "yeni işler" yaratmaktan ziyade mevcut ve süreklilik gerektiren işlerde geçici işçilerden yararlanılarak işgücü maliyetleri düşürülmektedir. Bu durum devletin Toplum Yararına Program aracılığı ile "emeğin sömürülmesi"ne neden olabileceğini akla getirmektedir.

Farklı ülkelerde gerçekleştirilen Toplum Yararına Çalışma Programlarının işsizlik üzerindeki etkilerinin araştırıldığı analizler incelendiğinde bu programların her ne kadar kısa süreli istihdam yaratma amacı taşısa da programla paralel olarak diğer aktif işgücü piyasası programları ile uygulanması durumunda Toplum Yararına Programların uzun vadede istihdam yaratabileceği savunulmaktadır. Aksi halde bu programlar işgücü piyasasında sadece "atlıkarınca etkisi" yapacaktır. Diğer bir ifadeyle Türkiye'de olduğu gibi bireyler işsizlik ile Toplum Yararına Programlar arasında hareket etmekle yetineceklerdir.

## KAYNAKÇA

Galbraith, J.K.(2013). Büyük Kriz 1929, İstanbul, Pegasus Yayınları.

Gül, H.F.(2004). Özelleştirme ve Sosyal Destek Programı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

İŞKUR.(2011). Dünden Bugüne İŞKUR 1946-2011.

İŞKUR.(2012).2012 Yılı İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Genel Raporu.

İŞKUR.(2013). 2013 Yılı İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Genel Raporu.

Kalkınma Bakanlığı.(2014). 2014-2018 10.Kalkınma Planı İstihdam ve Çalışma Hayatı Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2014.

Karaçor, Z., Alptekin, V., Gökmenoğlu, K.(2012).Finansal Kriz Üzerine Öngörülebilirlik ve Politikalar, Konya, Çizgi Kitabevi.

Kazgan, G.(2014). İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi, İstanbul, Remzi Kitabevi.

Kitchens, C.T. (2014). The Role Of Publicly Provided Electricity in Economic Development: The Experience of The Tennessee Valley Authority 1929-1955, The Journal of Economic History, 74(2),s.389-419.

Nere, J.(1980). 1929 Krizi, (çev. Vamık Topak), Ankara, Kalite Matbaası.

Öz, S.(2009). Büyük Bunalım Deneyimi Işığında Küresel Kriz, Koç Üniversitesi Ekonomik Araştırma Forumu Politika Notu.

Sanal,M.E.(2014). Bir Aktif İstihdam Politika Aracı Olarak Toplum Yararına Çalışma Programlarının Edirne İlinde 2009-2011 Yılları Arasındaki Uygulaması ve Programlar Bitmeden Ayrılan Katılımcılara Yönelik Analiz, Erişim, [www.toprakisveren.org.tr](http://www.toprakisveren.org.tr).

Tennessee Valley Authority Annual Report, 1934.

Tennessee Valley Authority Annual Report, 1942.

Uzay, N.(1996). Keynes’de Ekonomik İstikrarsızlığın Bir Kaynağı Olarak Belirsizlik ve Bekleyişlerin Yeri, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 7, s.101-109.

## İnternet Kaynakları

Coşkun Can Aktan, Keynezyen İktisat, Erişim, [www.canaktan.org](http://www.canaktan.org)

Dursun Yıldız, Özdemir Özbay, Suyun Kal(kın)dırma Kuvveti GAP-KOP-DAP, Ağustos-2011, Erişim,[www.topraksuenerji.org](http://www.topraksuenerji.org).

---

Joohee Lee, Income Assistance and Employment Creation Through Public Works in Korea, Labour Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future, Erişim, [www.unpan1.un.org](http://www.unpan1.un.org).

4. Light Across the Countryside: The Tennessee Valley Authority, II. Hope, Recovery, Reform: The Great Depression and FDR's New Deal. Erişim, [www.fdr4freedoms.org/hope-recovery-reform](http://www.fdr4freedoms.org/hope-recovery-reform)