

Dünyada ve Türkiye’de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme

Seyhan ERDOĞDU*
Denizcan KUTLU**

Özet: 18. ve 19. Yüzyıl kapitalizmi koşullarında yaygın bir hal olarak var olan işçi sınıfının yoksulluğu, neo-liberal dönemde çalışan yoksulluğu kavramı ile yeniden gündeme gelmiştir. Uluslararası kuruluşlar, Avrupa Birliği (AB) ve çeşitli ülkeler, farklı kavram setleri ile çalışan yoksulluğunu tanımlamaktadırlar. İstatistiki veriler ve yapılan araştırmalar, tüm dünyada çalışan yoksulluğunun önemli bir boyutta olduğunu göstermektedir. Çalışan yoksulluğu, bireysel ve hanehalkı özelliklerini temel alan mikro yaklaşımlar ile işgücü piyasası ve refah devleti politikalarını temel alan makro yaklaşımlarla açıklanmaya çalışılmaktadır. Türkiye’nin çalışan yoksulları, bir yandan güvencesiz istihdam diğer yandan tek çalışanlı ve çok çocuklu hane yapısının birleşik ekonomik ve politik basıncı altında yaşamlarını sürdürmeye çalışmaktadırlar. Dünyada ve Türkiye’de, çalışan yoksulluğunu neo-liberal aktifleşme ve ücret dışı geçim araçları ile kontrol altına almaya çalışan politikalar, bu sorunu ortadan kaldırmak yerine yeniden inşa eden bir niteliktedir.

Anahtar Sözcükler: Yoksulluk, işçi sınıfı, çalışan yoksulluğu, Türkiye’de çalışan yoksulluğu.

Working Poverty in the World and in Turkey: An Evaluation in the Context of Labour Market and Social Protection Policies

Abstract: The poverty of working class which was a common occurrence under the conditions of 18th and 19th century capitalism, was reconceptualized in the neo-liberal era as working poverty. International organizations, the EU and various countries define working poverty with different sets of concepts. Statistical data and research show that the extent of working poverty is significant all over the world. Working poverty is explained by micro approaches

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

** Ar. Gör., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

based on individual and household characteristics and by macro approaches based on the welfare state and labor market policies. Working poor of Turkey are trying to survive under the combined economic and political pressures of the precarious employment and single earner household structures with many children. Both in other parts of the world and in Turkey, the policies aiming to control the working poverty by neo-liberal activation measures and by non-wage subsistence means, rebuilds working poverty rather than eliminate it. Keywords: Poverty, working class, working poverty, working poverty in Turkey.

Giriş

Bu çalışma, dünyada ve Türkiye'de çalışan yoksulluğunu konu edinmekte olup, onu yaratan ve aynı zamanda kontrol altına almaya çalışan politikaların değerlendirilmesini amaçlamaktadır. Çalışmada, çalışan yoksulluğu, içinde bulunduğu tarihsel dönemin yeniden üretimi bakımından ele alınmış olup, ekonomi, işgücü piyasası ve sosyal koruma politikaları, çalışan yoksullar açısından bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Kapitalizmin neo-liberal evresinde, üretim yapısı, işgücü piyasaları ve sosyal politikada yaşanan değişimler ve sendikacılık hareketinin bu değişimlere karşı gerekli tepkiyi gösterememesi, küresel düzlemde, çalışma ile yoksulluk arasındaki tarihsel bağın yeniden kurulmasına yol açmıştır. Hükümetler de, neo-liberal ekonomi ve işgücü piyasası politikaları ve sosyal refah devletinin yeniden yapılandırılması ile bu süreci desteklemişlerdir. Böylesi bir yapı içerisinde, güvencesiz çalışma koşulları altında işçileştirilen geniş bir nüfus dilimi, ücretli istihdam ilişkisi içerisine girse de birey ve hane halklarının yoksulluktan kurtulamadığı görülmektedir. Bütün bu gelişmelerin kaçınılmaz bütünlüycisi, çalışan yoksulluğu olmuştur. Bu süreçte, aynı zamanda çalışan yoksulluğuna karşı kimi önlemler de geliştirilmiştir. Bu politikalar, genel yoksulluğu azaltmaya dönük uygulamaların içerisine yerleşmiş ve böylelikle çalışan yoksulluğu, aynı yoksulluk olgusunda olduğu gibi, kapitalizmin neo-liberal evresinin yeniden üretiminde taşıyıcı bir işlev üstlenmiştir.

Küresel eğilimlerin bir parçası olarak Türkiye'de de, yoksulluk ve yoksulluğu kontrol altına almanın, ekonomik ve sosyal politikaların başat gündem maddesi haline geldiği gözlemlenmektedir. Türkiye'de sosyal politika, esas olarak sosyal yardımlar yoluyla yoksulluğu azaltmaya ve başta esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması olmak üzere aktif işgücü politikaları ile de istihdam yaratmaya odaklanmıştır. Öte yandan, Türkiye'de çalışan yoksulluğunun önemli kaynaklarından biri olan çok çocuklu hane yapısını güçlendirmeye dönük söylem ve politikalar da gündemdedir. Bu çerçevede, Türkiye'nin çalışan yoksullarının, bir yandan güvencesiz istihdam diğer yandan ise sosyal yardımlara dayalı geçici gibi

gözükün; ancak giderek kalıcılaşma eğilimi taşıyan uygulamalar ve ayrıca daha da artırılmak istenen çok çocuklu hane yapısının birleşik ekonomik ve politik basıncı altında yaşamlarını sürdürmeye çalıştıkları gözlemlenmektedir.

Çalışma, temel olarak bu politikaların eleştirisi üzerine kuruludur. Çalışmada, yoksulluğun işgücü piyasasından kaynaklanan dinamiklerine gözlerini kapayan bu anlayış ve bunun ürünü olan, çalışan yoksulluğunu ücret dışı geçim araçları ile yönetmeyi ve kontrol altına almayı hedefleyen politikaların geçerliliği sorgulanacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde, çalışan yoksulluğu, 19. Yüzyılın ikinci yarısından başlayarak kapitalizmin farklı evrelerindeki görünüşleri ile ele alınmıştır. İkinci bölümde, çalışan yoksulluğu Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve AB'de kullanılan kavram setleri ile tanımlanmış ve Türkiye dahil bazı ülke örneklerine de yer verilmiştir. Üçüncü bölümde, çalışan yoksulluğunu açıklamaya yönelik, bireysel ve hanehalkı özelliklerini temel alan mikro yaklaşımlar ile işgücü piyasası ve refah devleti politikalarını temel alan makro yaklaşımlar üzerinde durulmuştur. Dördüncü bölümde, dünyada, AB'de ve Türkiye'de çalışan yoksulluğunun nicel ve nitel görünüşleri, ILO, Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (Eurofound) ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine değinilerek özetle anlatılmıştır. Bu bölümde, Türkiye'de çalışan yoksulluğuna ilişkin bir literatür taraması da yapılmıştır. Beşinci bölümde ise, dünyada ve Türkiye'de çalışan yoksulluğunu yönetmeye ilişkin ekonomik politika önerileri ile işgücü piyasası ve sosyal koruma politikaları incelenmiş ve ardından, sonuç bölümünde, konunun genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Tarihsel Arka Plan

Çalışan yoksulluğu, 19. yüzyılın ikinci yarısında, iktisatçılar, sosyal araştırmacılar ve politikacılar tarafından yaygın bir biçimde gözlemlenen, araştırılan ve analiz edilen bir olgu olmuştur. Friedrich Engels'in (1997) 1840'lı yıllarda sanayi devriminin kalbi olan Manchester'da ve Liverpool'da işçi sınıfı ailelerinin yoksulluğu üzerine gözlemlerini ve analizlerini anlattığı *İngiltere'de Emekçi Sınıfın Durumu* başlıklı kitabı, liberal reformist Seebohm Rowntree'nin (1901), 1899'da, 11.560 hanenin tek tek ziyaret edilmesiyle elde edilen bilgilere dayanan işçi sınıfı ailelerinin yoksulluk hallerine ilişkin gözlemlerini anlattığı *Yoksulluk: Kent Yaşamı Üzerine Bir İnceleme* başlıklı araştırması, bu dönemde işçi sınıfı yoksulluğu üzerine yapılan saha çalışmalarının ünlü örnekleridir.

19. Yüzyıl kapitalizmi koşullarında yoksulluk, işçi sınıfının yaygın bir hali olarak algılanmış ve analiz edilmiştir. 19. Yüzyılın klasik iktisatçıları, çalışan yoksulluğunu ekonomik büyüme ve sosyal adaletsizlik (Adam Smith), demografi (Malthus), eğitim yetersizliği (Mill) gibi nedenselliklerle açıklarken, Marx, çalışan yoksulluğunu, kapitalist sistemin işleyişinin kaçınılmaz bir parçası olarak görmüştür (Rauhutt vd. 2005).

Marx'ın çalışan yoksulluğuna yaklaşımının birinci ögesi, çalışan yoksulluğunun, sınıf eşitsizlikleri bağlamında çözümlenmesidir. Marx'a göre (1978: 674), "işçi sınıfının en çalışkan tabakalarının çektiği açlık sancısı ile zenginlerin kapitalist birikime dayanan, kaba ya da ince aşırı tüketimleri arasındaki yakın ilişki, ancak ekonomik yasalar bilinince kendini ortaya koyar". Miliband'ın (1974: 184-185) sözleriyle, "Temel gerçek, yoksulların işçi sınıfının ayrılmaz bir parçası olması; onun en yoksul ve en dezavantajlı bölümü olması gerçeğidir. Yoksulları bir bütünün parçası olarak, bir sürekliliğin parçası olarak görmek gerekiyor; resmi anlamda 'yoksul' olmayan birçok işçi, sürekli olarak, yoksul saflarına düşme tehlikesi ile karşı karşıyadır ve yoksulların uğradıkları dezavantajlı durumların birçoğu onların da başındadır. Yoksulluk genel sınıf eşitsizliği durumu ile sıkı sıkıya bağlantılı bir sınıfsal durumdur." Marksist yaklaşım, yoksulları 'ayrı bir sınıf' olarak ele alan yaklaşımların aksine, 'sınıfın bir parçası' olarak ele alır ve yoksulların uğradığı eşitsizliği, toplumsal adaletsizlikle değil, sınıfsal eşitsizliklerle açıklar. Çalışan yoksulluğu kavramı, bu bağlamda artı-değere el konulması ve artı-değerin sınai, ticari ve mali sermaye tarafından bölüşülmesi süreci dışlanarak çözümlenemez. Hızlı ve yüksek ekonomik büyüme dönemlerinde, çalışan yoksulluğu, azalma eğilimi gösterir; ancak işçi sınıfının maddi durumunun iyileşmesi, nispi sosyal durumunun kötüleşmesiyle elele gider (Marx, 1969: 57).

Marx'ın çalışan yoksulluğuna yaklaşımının ikinci ögesi, sınıf içi gelir eşitsizlikleridir. Ücret farklılıkları, kapitalist sistemdeki farklı ekonomik faaliyetler için ihtiyaç duyulan farklı eğitim ve beceriye sahip emek gücü türlerinin üretimi ve yeniden üretimi için gereklidir. İşçiler arasındaki gelir ve fırsat eşitsizlikleri, emeğin sosyal yeniden üretim maliyetlerinin ücret sistemi vasıtasıyla dağılımını sağlayarak, bu ücret farklılıklarında sürekliliğe yol açar (Peet, 1975).

Marx'ın çalışan yoksulluğuna yaklaşımının üçüncü ögesi ise, kapitalist sermaye birikimi sürecinde yaratılan yedek işgücü ordusunun dinamikleridir (Marx, 1978). Marx, kapitalist ekonomilerin bir yedek işgücü ordusuna ihtiyaç duyduğunu söyler. Kapitalist sistemin işleyişine paralel olarak, gerektiğinde istihdama çekilen gerektiğinde de istihdam dışı bırakılabilen yedek işgücü ordusu, aynı zamanda bir yoksullar ordusudur. Bu yoksullar ordusu, istihdama dahil olduklarında, çalışan yoksullar olarak gerek ücret düzeyi gerekse çalışma koşulları açısından emek hiyerarşisinin en alt basamaklarında yer alırlar. Tarımdaki fazla nüfustan oluşan gizli işsizler, çocuklar, yaşlılar, göçmenler gibi işgücü piyasasına aralıklarla çekilebilen kesimlerden ve son derece düzensiz ve güvencesiz koşullarda düşük ücretli işlere mahkum edilmiş olan, vasıf ve eğitim düzeyleri düşük işçilerden oluşan yedek işgücü ordusu, kendisi yoksul olduğu gibi, görel olarak düzenli ve güvenceli koşullarda çalışan işçilerin yoksullaşması ve güvencesizleşmesinin de aracıdır.

20. Yüzyılda, özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında çalışan yoksulluğu, asgari ücretler, sosyal koruma politikaları ve sendikal mücadele üçgeninde sosyal politika ile azaltılırken, özellikle 2. Dünya Savaşından sonra yaşanan hızlı büyüme ile tam istihdam düzeyine yaklaşılması ve yükselen ücretler, çalışma ile yoksulluk

bağlantısında kavramsal bir kopuş yaratmıştır. Kapitalizmin altın çağı boyunca, çalışan yoksulluğu kavramı bir oximorona dönüşürken (Shipler, 2005), yoksullukla ilgili bireysel ve kültürel teoriler öne çıkmış ve yoksulluğa sınıfsal bakış ikinci plana itilmiştir.

1. Dünya Savaşı sonrasında başlayarak, 1970'li yıllara kadar kapitalizme damgasını vuran Fordizm, yalnızca kitlesel üretime değil, kitlesel tüketime de bağlı bir sistemdir. Kitlesel üretim, yeni yatırımları mümkün kılarken, yeni yatırımlar, emek verimliliğini artırmış; emek verimliliği arttıkça üretilen malların görece fiyatlarının düşmesi ve bu malların daha geniş yığınlarca tüketilmesi imkânı doğmuştur. Toplumdaki kurumlar ve kamu otoriteleri, kitlesel üretime dönük emek gücünün sağlanmasını, kitlesel tüketicilerin gelirden yeterli payı almasını, ayrıca emek gücünün etkinliğini artıracak çeşitli sosyal refah uygulamalarının hayata geçirilmesini garanti eden bir yapılanma içerisinde olmuşlardır. Özellikle 1945 yılından 1970'lerin ortalarına kadar olan ve iktisat yazınında “kapitalizmin altın çağı” veya “Keynes çağı” adı verilen yıllarda, tüm dünyada ama özellikle Batı Avrupa ve Doğu Asya’da ekonomilerin hızla büyümesi, refahın artması ve çoğu ülkede tam istihdam koşullarının yaşanması, çalışmanın yoksulluğu eritmesine yol açmıştır. Bu büyüme ve refah yılları, aynı zamanda toplumsal eşitsizliklerin azaldığı yıllardır. Fordist kitlesel üretimin istikrarlı bir biçimde sürdürülebilmesi için, kitlesel üretimin kitlesel tüketicileri olması öngörülen sosyal sınıfların zenginliklerden pay almasının bir yolu da refah devleti uygulamaları ve sosyal programlar olmuştur. Devletin geliri yeniden dağıtması, eğitim, sağlık, emeklilik, işsizlik ödemeleri ve konut gibi sosyal programlar aracılığı ile gerçekleşmiştir. Bu ekonomik ve sosyal yapının endüstri ilişkileri alanına yansması ise, demokrasi, sendikal özgürlükler ve sosyal haklar temelinde bir sosyal uzlaşma şeklinde olmuştur. Bu sosyal uzlaşmanın farklı modelleri olmakla birlikte, dönemin endüstri ilişkilerinin temel özelliği, verimliliğe bağlı ücret artışları, aileyi geçindirecek düzeyde ücretler ve tam gün düzenli çalışmaya dayalı olan bir sınıf uzlaşmasıdır. Bu yapı, bir yandan çalışan kesimlerin refahtan pay alabilmesine ve kitlesel tüketiciler olabilmesine olanak sağlarken bir yandan da mevcut ve potansiyel sınıf çatışmalarını engelleyen bir ortam yaratmıştır.

Bu dönemde, çalışan yoksullarla ilgili olarak Rowntree'nin iki araştırmasına değinmek uygun olacaktır. Rowntree (1942), 1935'te York kentinde işçi aileleri arasında yaptığı ve *Yoksulluk ve İlerleme* başlığı ile yayımladığı ikinci saha çalışmasında, 1899'daki araştırmasından bu yana, işçi ailelerinde mutlak yoksulluğun yüzde 50 oranında azaldığını saptamıştır. Ayrıca araştırma göstermiştir ki, 1890'larda işçi ailelerinde yoksulluğun temel nedeni, yüzde 52 oranında ücretlerin düşüklüğü iken, kriz koşullarının etkisinin sürdüğü 1930'larda işçi ailelerinde yoksulluğun temel nedeni yüzde 44,5 oranında işsizlik ve yalnızca yüzde 10 oranında ücretlerin düşüklüğüdür. Rowntree'nin (1951) 1951 yılında yayımladığı *Yoksulluk ve Refah Devleti* başlıklı son araştırması ise, York kentinde mutlak yoksulluğun işçi aileleri arasında ortadan kalktığını, yalnızca yaşlı işçi ailelerinde

görülen ve sosyal politikalarla engellenebilecek bir olgu haline geldiğini göstermektedir. Bu gerçekler ışığında, 1950'lerden 1970'lerin sonlarına kadar olan dönem, işçi sınıfının yaşam standartlarının, büyüyen bir ekonomi, tam istihdam ve refah devleti politikaları ile iyileştirilebileceği ve bu bağlamda çalışmanın yoksulluğu dışlayacağı anlayışının hakim olduğu bir dönem olmuştur.

20. Yüzyılın sonu ve 21. Yüzyılda ise, genel olarak yoksulluk ve özel olarak çalışan yoksulluğu, gelişmiş kapitalist ülkeler de dahil olmak üzere küresel düzeyde öylesine güçlü bir biçimde geri dönmüştür ki, bir kavram olarak çalışan yoksulluğunun yeniden inşa edilmesi, çalışan yoksulluğuna ilişkin göstergelerin belirlenmesi, neo-liberal küreselleşme sürecinde çalışan yoksulluğunun nedenselliklerinin saptanması, yerleşik bir sosyal araştırma konusu haline gelmeye başlamıştır. Bir yandan da çalışan yoksulluğu ile mücadele stratejileri, uluslararası kuruluşların ve ulusal hükümetlerin politik gündeminde yerini almaya başlamıştır.

Çalışan yoksulluğu kavramının 1990'lardan sonra yeniden gündeme gelmesinin ve yoksulluğun çalışma ile yok edileceği varsayımının yerine, çalışanların yoksulluğunu azaltacak politika arayışlarına girilmesinin nedeni, 1980 sonrasında dünya kapitalizminin neo-liberal küreselleşme sürecinin özellikleridir. 1970'lerin ortalarından sonra dünya ekonomisinin gelişme hızı dramatik bir şekilde yavaşlamıştı. Daralan iç pazarlar, dış pazarlarda yoğunlaşan rekabet, artan petrol fiyatları, verimlilik artışlarını geçen ücret artışları, düşen kar oranları ve refah devletinin maliyetleri, Fordist sistemin sınırlarını zorluyordu. Post-Fordist ya da esnek üretim sistemine uygun neo-liberal politikalar ve refah devletlerinde daralma eğilimi bu ortamda doğdu. Bu dönemde, önceki dönemin ekonomik, politik, sosyal ve teknolojik bileşenleri köklü bir biçimde değişti. Mal ve hizmet ticareti serbestleşti; sermaye hareketlerinin önündeki engeller kaldırıldı. Mal ve hizmet üreten kamu kuruluşları özelleştirildi. Pek çok imalat süreci parçalandı ve ulusal sınırları kesen bir biçimde yeniden örgütlendi. Yeni bir uluslararası işbölümü hayata geçti; sanayi üretiminin emek yoğun bölümü, merkez ülkelere emeğin göreceli olarak ucuz ve örgütsüz olduğu çevre ülkelere kaydı. Üretim sisteminde ve üretimin organizasyonundaki esneklik, esnek çalışma biçimleri ile bütünlendi. Geniş bir işçi kitlesinin daha küçük üretim birimlerinde, taşeron işletmelerde, fason üretimde, evde, düşük ücretli ve düzensiz çalışma koşullarında istihdam edilmeleri, işgücünün düzenli, istikrarlı işlerde çalışanlarla, düzensiz, istikrarsız işlerde çalışanlar arasında parçalanması yaygınlaştı. Sendikaların üye sayıları azaldı; toplumsal ve siyasal etkileri zayıfladı. Sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet sistemlerinin yeniden yapılandırılması yoluna gidildi. Sermaye birikiminin malileşmesi sonucunda birikimler, yatırımlar yerine spekülasyon amaçlı hareketlere yönelirken, ekonomik anlamda kaçınılmaz sonuç, büyüme hızının azalması ve istihdamın daralması oldu. Borç yükü altında ezilen gelişmekte olan ülkeler, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın istikrar ve yapısal uyum programları dayatmaları ile karşı karşıya kaldılar. "Gazino kapitalizmi" denen bu süreç, sermaye piyasalarında spekülasyon değer artışlarına ve arkasından mali çöküntülere yol açarak yeni bir kapitalist

buhranlar dalgası başlattı (Erdoğan, 2006). Ülkeler arasındaki ve ülkeler içindeki eşitsizlikleri artıran bu neo-liberal küreselleşme, yoksulluk, işsizlik ve sosyal dışlanma ile kendini gösteren küresel bir sosyal krizi besleyerek, hem 'zengin kuzey'de hem de 'fakir güney'de sorunların derinleşmesine neden oldu. Bütün bu gelişmeler, toplumda düzensiz, güvencesiz ve düşük ücretli çalışmayı yaygınlaştıran, işçi sınıfının geniş kesimlerini yoksulluğa sürükleyen bir süreç yarattı (Erdoğan, 2004). Artık çalışma, yoksulluğun çaresi olmadığı gibi, düzensiz, güvencesiz işler, çalışan yoksulluğunun kaynağı haline gelmişti.

Liberal bir ekonomik bütünleşmeyi temel alan AB ülkelerinin hemen tümü de, 1980'li yıllarda, sosyal politika alanında önemli sorunlarla karşı karşıya kaldılar. İşsizlik oranları 1930'lu yıllardan bu yana en yüksek düzeylere çıktı ve refah devletleri, sosyal harcamalarını sürdürmekte zorlanır hale geldiler. Bu dönemde Avrupa sosyal modelinin, Avrupa firmalarının rekabet edebilirliğini zayıflattığı, dolayısıyla Avrupa'da istihdam yaratma olanaklarını engellediği öne sürülerek, tek tek Avrupa ülkelerinde sosyal modelin unsurlarının daraltılması yoluna gidilmeye başlandı. İşgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, sosyal korumanın ve yeniden dağıtım mekanizmalarının daraltılması gibi girişimler, bu girişimlerin yaygınlığı ve derinliği ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de, bu sürecin parçaları oldu. Bu süreçle birlikte, 1990'lı yıllarda, AB'de işsizlik, yoksulluk ve sosyal dışlanmanın yaygınlaştığı ve AB'nin varlığı için sosyal bütünlüğün şart olduğu iddiasında olan emek çevrelerinden gelen, Avrupa sosyal modelinin korunması ve geliştirilmesi şeklindeki baskılar arttı (Erdoğan, 2010a). AB'de, çalışan yoksulluğu kavramı ve çalışan yoksulluğuna karşı önlemler geliştirilmesi ihtiyacı da bu dönemde AB hükümetlerinin ve Avrupa Konseyi'nin gündemine geldi.

Çalışan Yoksulluğu Tanımı ve Kavramsal Sorunlar

1990'lı yıllardan başlayarak çalışan yoksulluğunun tüm dünyada yeniden gündeme gelmesi, çalışan yoksulluğu olgusunu, gelişmekte olan ülkelerle ve kırsal istihdamla sınırlı olmayan ve gelişmiş ülkelerdeki kentsel işçi sınıfını da içeren bir biçimde tanımlama ve ölçme ihtiyacını doğurmuştur. Çalışan yoksulluğu, gelişmekte olan ülkeler için Dünya Bankası'nın mutlak yoksulluk kriterleri temel alınarak tanımlanırken, AB ülkelerinde göreceli yoksulluk kriterleri temel alınarak tanımlanmış ve ölçme yöntemleri geliştirilmiştir. Ayrıca birçok ülke, kendi tanımladıkları ulusal yoksulluk kriterlerini temel alarak çalışan yoksulların nicelik ve niteliklerini belirleme yoluna gitmiştir.

En genel ifade ile çalışan yoksulluğu, çalışan bireylerin harcanabilir net gelir açısından yoksul olmaları halidir. Çalışan yoksulluğu kavramı, iki farklı analiz düzeyini birleştirmektedir: Kişilerin işgücü içindeki durumlarını temel alan bireysel düzey ile yaşadıkları hanelerin gelir düzeyini temel alan kolektif düzey (Eurofound, 2013).

Bu iki farklı analiz düzeyi birleştirilirken, çalışanın nasıl tanımlanacağı konusu farklı çalışan yoksul tanımlarına yol açabilmektedir. Örneğin, ABD Çalışma İstatistikleri Bürosu (BLS), çalışan yoksul kategorisine, bir önceki yıl içinde en az 27 hafta aktif olarak işgücüne dahil olan, yani çalışan veya iş arayan ve geliri resmi yoksulluk sınırının altında olan kişileri dahil etmektedir. Buradaki 27 hafta sınırı, işgücüne marjinal bir biçimde dahil olanları dışlamak amacıyla gütmektedir. Çalışan yoksul tanımında Avrupa'da öncülük yapan Fransız İstatistik ve Ekonomi Enstitüsü (INSEE) ise, AB yaklaşımının öncesinde geliştirdiği tanımda, BLS örneğinde olduğu gibi, işgücü piyasasına dahil olmayı çalışan tanımında temel almakta; ancak uzun vadeli işsizleri bu tanım dışında bırakmak amacı ile referans yıl içinde bir ay çalışmış olmayı da çalışan tanımına eklemektedir (Eurofound, 2010). ILO'nun (2011) gelişmekte olan ülkeler için geliştirdiği çalışan yoksulluğu kavramında, referans dönemi olarak son bir yıl değil, Uluslararası Çalışma İstatistikçileri Konferansı'ndaki yaklaşımla uyumlu olarak, genellikle son bir haftada en az bir saat çalışmış olmak temel alınmıştır.

AB'ye ilişkin karşılaştırmalı çalışmalarda, çalışan yoksulluğu kavramına temel olan çalışma yaşı 18-64 olarak ele alınırken, öğrenciler ve emekliler kapsam dışında değerlendirilmektedir. ILO'da ise, çalışma yaşı 15 yaş ve üstü olarak ele alınmakta, öğrenci/emekli ayırımına gidilmemektedir.

Çalışan yoksulluğu kavramının sorunlu olduğu kimi alanlardan söz edilebilir. Birincisi, çalışan yoksulluğu, çalışanın elde ettiği gelirin değil, yaşadığı hane içinde sahip olduğu net harcanabilir gelirin yoksulluk riski açısından değerlendirilmesini öngörür. Bu yaklaşım, hane içindeki tüm gelirlerin ve sosyal transferlerin bir havuzda toplandığı ve bu havuzun hane halkının eşdeğer bireyleri arasında dağıtıldığı varsayımına dayanmaktadır. Bu niteliğiyle de çalışan yoksulluğunda, hane içindeki eşdeğer bireylerin, örneğin kadınların ve çocukların, havuzdaki gelire erişiminin sosyo-kültürel nedenlerle eşit olmaması halleri dışlanmaktadır.

İkincisi, çalışan yoksulluğunu kavramsallaştırırken ve ölçerken, bireysel düzeyde çalışmadan, kolektif düzeyde gelire geçiş, bireysel çalışmaya ilişkin olguları saklamaktadır. Bu nedenle, bu olguları gün ışığına çıkarmak amacı ile öncelikle çalışanların çalışmaya bağlı bireysel gelirleri üzerinden bir değerlendirme yapmak anlamlı olacaktır. Ücret geliri (çalışan kavramına işsizlerin de dahil edildiği yaklaşımlarda işsizlik sigortası ödemeleri dahil) üzerinden bir değerlendirme yapıldığı zaman, çalışanın bireysel özellikleri ve işin özelliklerine dayalı bir çalışan yoksulluğu analizi yapmak mümkün hale gelecektir. Hane halkı yapısının ve sosyal refah harcamalarının çalışan yoksulluğu üzerine artırıcı/azaltıcı etkilerini yansıtan net harcanabilir gelire dayalı bir çalışan yoksulluğu analizi, daha sonra bu ilk ücret geliri/yoksulluk analizinin üzerine eklenebilir (Eurostat, 2010). Böylece sınıfsal açıdan düşünüldüğünde, hem işçinin ve işin özelliklerini hesaba katan yoksulluk analizi hem de işçinin hane özelliklerini ve sosyal transferleri hesaba katan işçi sınıfı haneleri yoksulluğu analizi yapmak mümkün olacaktır.

Kavramsal olarak üçüncü sorun ise, yoksulluk riskinin nasıl ölçüldüğüne ilişkindir. Gelişmekte olan ülkelerdeki çalışan yoksulluğuna ilişkin uluslararası bir veri seti geliştiren ILO (2011), hanehalkı düzeyinde yoksulluk riski kriteri olarak kişi başına, (satınalma gücü paritesiyle) günde 1,25 ABD Doları veya 2 ABD Dolarından daha az bir harcamayla yaşamayı almaktadır. Bu temel üzerine geliştirilmiş olan ulusal yoksulluk oranları, Dünya Bankası'nın veri setlerinden (PovCalnet) elde edilmektedir (ILO, 2011; ILO, 2012). AB'de ve çoğu Avrupa ülkesinde ise, göreceli yoksulluk temel alınmakta ve hane halkı geliri, medyan eşdeğer hane halkı gelirinin yüzde 60'ından az olan haneler, yoksulluk riski altında kabul edilmektedir. Yoksulluk kriteri olarak, göreceli yoksulluğun yanı sıra ulusal olarak geliştirilmiş mutlak yoksulluk ölçütü kullanan ülkeler de mevcuttur. Ancak AB ülkelerinde anlamlı bir çalışan yoksulluğu karşılaştırması yapılabilmesi için göreceli yoksulluk kavramının temel alınması uygun olacaktır (Bardone ve Giau, 2005; Eurofound, 2010; Eurostat, 2010; European Commission, 2011).

Türkiye'de çalışan yoksulluğuna ilişkin verilerin kaynağı, bireylerin ve oluşturdukları hanelerin tüketimlerini ve gelir düzeylerini ortaya çıkaran Hanehalkı Bütçe Anketleri'dir. TÜİK, bu anketlerden elde edilen verileri kullanarak, Türkiye geneli ile kentsel ve kırsal yerler ayırımında yoksulluk analizleri yapmakta ve sonuçları yayımlamaktadır.

TÜİK, 2002-2009 dönemi için harcamaya dayalı yoksulluk istatistikleri kapsamında, hanehalkı fertlerinin işteki durumuna göre yoksulluk oranlarını da hesaplayarak tabloştürmüştür. Çalışmada, eşdeğer kişi başına tüketim harcaması medyan değerinin yüzde 50'si göreceli yoksulluk sınırı olarak tanımlanmıştır. Göreceli yoksulluk oranı ise, eşdeğer fert başına tüketim harcaması göreceli yoksulluk sınırının altında kalan hanehalklarının oluşturduğu nüfusun, toplam nüfus içindeki payı olarak hesaplanmıştır. Daha sonra, fertlerin işteki durumuna göre göreceli yoksulluk oranı hesaplanarak tabloştürülmüştür. Bu tablodan ücretli/maaşlı, yevmiyeli, kendi hesabına ve ücretsiz aile işçisi olarak çalışanların hanelerindeki fert yoksulluk oranını, Türkiye geneli ve kent/kır ayırımında görmek mümkündür. TÜİK 2009 sonrası yoksulluk analizlerinde bu tabloyu yayımlamayı durdurmuştur.

Çalışan Yoksulluğunu Açıklamaya Yönelik Yaklaşımlar

Çalışan yoksulluğunu açıklamaya yönelik yaklaşımlar, mikro ve makro düzlemde ele alınabilir; pek çok çalışmada bu iki düzlem birlikte ele alınmıştır (Allegre, 2008; Andreb ve Lohman, 2008; BLS, 2004; Bradshaw, 2007; Brady vd., 2010; Frazer ve Marler, 2010; Kapsos, 2004; Lohman, 2009; Majid, 2001; Pena-Casas ve Latta, 2004; Shipler, 2005; Singley ve Callister, 2003; Spannagel, 2013).

Mikro düzleme ağırlık veren yaklaşımlar, çalışan yoksulluğunu, çalışan fertlerin kişisel özellikleri ve hanehalkı özellikleri ile açıklarlar. Kişisel özellikler arasında, cinsiyet, yaş, eğitim ve istihdam biçimleri, hane halkı özellikleri arasında

ise hanedeki çalışan sayısı, çocuk sayısı, aktif olmayan birey sayısı gibi değişkenler ele alınır. Ayrıca gerek çalışan bireyin gerekse hanenin elde ettiği sosyal yarar ve transferlerin düzeyi de çalışan yoksulluğu açısından önemlidir.

Yoksulluğun hane düzeyinde belirlenen bir durum olması nedeni ile mikro düzey çalışmalarda, hanehalkının sayı, yaş, istihdam, eğitim, sosyal yardıma ulaşım gibi özelliklerinin incelenmesi önemli bir yer tutmaktadır. Çalışan kişinin birey olarak geliri, onun yoksulluk riski taşımamasına yol açabilecekken, hane özellikleri yoksulluk riski yaratabilir. Öte yandan çalışan kişi yoksulluk riski taşıırken, hane özellikleri onu yoksulluk durumunun dışına taşıyabilir. Hanede bağımlı sayısının fazla olması, çalışan yoksulluğu riskini artırmaktadır. Tersine olarak ise eğer birey, eğitimini tamamlamadan çocuk sahibi olmazsa ve çocuk sayısını sınırlarsa, aynı ücret düzeyinde de olsa çalışan yoksulluğu riskini azaltmış olmaktadır.

Mikro yaklaşımların bir başka boyutu da fert düzeyinde ve hane halkı düzeyinde elde edilen sosyal yararların çalışan yoksulluğuna etkilerinin araştırılmasıdır. Bu yaklaşımlarda, işsizlik ödemelerinin ve emekli aylıklarının düzeyi ile aile yardımlarının ve diğer sosyal yardım programlarının kapsamı, çalışan yoksulluğunu belirleyen faktörler olarak değerlendirilmektedir.

Mikro yaklaşımlara dayanılarak üretilen politika önerileri, yoksulların ellerine geçecek net ücretin artırılması, çalışma yaşamında daha iyi iş bulmalarının yolunu açacak biçimde mesleki eğitime yönlendirilmeleri, hanede çalışan sayısını artırmak için aktif işgücü piyasası politikalarına ağırlık verilmesi, kadınların işgücüne katılımlarını artıracak esnek çalışma biçimlerinin teşviki ve çocuk/yaşlı/hasta bakımı gibi bakım hizmetlerinin aileye dayalı olmaktan çıkarılması (ailedışılaştırılması) ile hane gelirinin yoksulluk eşiğini aşması için ihtiyaç testlerine dayanan sosyal yardım programları üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Makro düzleme ağırlık veren yaklaşımlar ise, çalışan yoksulluğunu birey ve hanenin özellikleri ile değil, ekonomik büyüme politikaları, işgücü piyasası politikaları ve sosyal refah politikaları ile açıklarlar. İlk olarak, ekonomik büyüme oranı yüksek ve işsizlik oranı düşükse, genel olarak çalışan yoksulluğunun da düşük olacağı varsayımı, bu yaklaşımların temel önermesidir. Ekonomik büyüme ile işgücüne talep arttıkça, çalışanların ücretlerinin yükseleceği ve hane halkının yoksulluk riskinin azalacağı öngörülmektedir. Bu öngörü, üç karşı eğilimle birlikte tartışıldığı zaman, ekonomik büyüme yoksulluk ilişkisinin farklı dinamiklerinin olduğu görülür. Birinci olarak, çalışan yoksulluğunun hizmet sektöründe çalışanlarda daha yaygın olduğu gerçeği göz önünde tutulduğunda, ekonomik büyümenin sektörel yapısında hizmet sektörünün, özellikle emek yoğun sektörlerin ağırlık kazanmasının, çalışan yoksulluğu riskini artırdığı görülür. İkinci olarak, teknolojik gelişmelerin yol açtığı istihdamsız büyüme olgusu, çalışan yoksulluğunu artıran bir etki yapmaktadır. Üçüncü olarak, ekonomik büyümenin rekabetçi bir gündeme dayandırılması da düşük ücretli, düzensiz ve güvencesiz işler yaratılmasına ağırlık vermekte; bu da çalışan yoksulluğunu yeniden üretmektedir. Özetle, ekonomik büyümenin çalışan yoksulluğuna etkisinin yönü önceden belirlenmiş

değildir. Büyüme yerine, ekonomik ve sosyal gelişmenin; istihdam yaratılması yerine uygun işler yaratılmasının, çalışan yoksulluğunun azaltılması yönünde etki yapacağı söylemek daha doğru olacaktır.

Makro düzeydeki ikinci yaklaşım, çalışan yoksulluğunun işgücü piyasası kurumlarıyla açıklanmasıdır. Düşük ücretli çalışmanın ve ücret dağılımındaki eşitsizliklerin, yoksulluğun önemli bir belirleyicisi olduğu söylenebilir. Sendikaların ve daha da önemlisi merkezileşmiş pazarlık süreçlerinin varlığı, ücretlerin düzeyini ve dağılımını, çalışan yoksulluğunu azaltıcı doğrultuda etkileyen kurumsal faktörlerdir. Asgari ücretlerin varlığı ve düzeyi de çalışan yoksulluğunu azaltan bir etki yaratacaktır. Çalışma ilişkilerinde ücret, zaman ve sayısal esnekliklerin ve uzaklaştırma stratejilerinin (evde çalışma, fason çalışma, taşeron işçiliği) yaygınlaşması ise, istihdamın yapısında, çalışan yoksulluğunu artıran doğrultuda bir değişime yol açmaktadır.

Makro düzeydeki üçüncü yaklaşım ise, çalışan yoksulluğunun refah devleti politikalarının düzeyi ve kapsamı ile açıklanmasıdır. Yapılan çalışmalar, Avrupa ülkelerindeki çalışan yoksulluğunun farklı derecelerinin açıklanmasında, mevcut refah devleti politikalarının belirleyici olduğunu göstermektedir. Refah devletleri, çalışan bireyi ve hane halkını işsizlik, hastalık, analık, yaşlılık, malullük ve ölüm gibi gelir kaybı ve gider artışı risklerine karşı koruyarak, aile yardımları, çocuk yardımları vb. ile hane halkını destekleyerek yoksulluk hallerinin önlenmesini sağlarlar. Ayrıca sosyal refah devletlerinde eğitim, sağlık, çocuk ve yaşlı bakımı gibi hizmetlerin kamusal temini (metadışlaştırılması) ile kaynakların eşitlikçi dağılımının sağlanması da çalışan yoksulluğunu azaltan bir unsurdur. Bu politikalar, aynı zamanda kadının işgücü piyasasına katılımına yardımcı olarak hanedeki çalışan sayısının artması yoluyla çalışan yoksulluğunun önlenmesine katkı yaparlar.

Çalışan Yoksulluğunun Nicel ve Nitel Görünümü: Dünya ve Türkiye

Dünya

ILO'nun 60 gelişmekte olan ülkenin hanehalkı anketlerine ve güncellenmiş ve geliştirilmiş yeni ekonometrik modeline dayanarak hesapladığı en son çalışan yoksulluk tahminlerine göre, dünyada günde 1,25 ABD Dolarlık yoksulluk sınırının altında yaşayan 456 milyon işçi vardır. Bu verilere göre ve ILO'nun yeni hesaplama modelinin getirdiği farklılıklar da hesaba katıldığında, 2000 yılından bu yana çalışan yoksul sayısındaki azalmanın 233 milyon kişi olduğu, çalışan yoksul oranının yüzde 26,4'ten yüzde 14,8'e indiği söylenebilir. Ancak bu azalmanın 158 milyonu, Çin'deki çalışan yoksullardaki azalmadır. Yüksek büyüme hızları ve yoksulluğu azaltma politikaları ile yoksulluk oranını hızla azaltmış olan Çin dışarıda bırakıldığında, çalışan yoksul oranının yüzde 26,4'ten yüzde 17,8'e düştüğü görülmektedir (ILO, 2011; 2012).

Günde 2 ABD Dolarlık yoksulluk sınırı ölçütü kullanıldığında ise, çalışan yoksul sayısı iki katına, yani 910 milyona çıkmakta; tüm işçiler içinde çalışan yoksul oranı yüzde 30 olmaktadır. 2000 yılında yüzde 46 olan bu orandaki düşüşün arkasında gene başta Çin olmak üzere Doğu Asya'daki çalışan yoksul sayısındaki düşüş vardır. Doğu Asya, günde 2 ABD dolarlık yoksulluk sınırına göre çalışan yoksul sayısını 2000-2011 döneminde 247 milyon kişi azaltmıştır. Ancak Sahra altı Afrika, Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Güney Asya'da, çalışan yoksul sayısında artış gözlemlenmiştir. Öte yandan küresel mali kriz, çalışan yoksul sayılarındaki azalışı yavaşlatmış, gelişmekte olan ülkelerde kriz öncesi azalma eğilimlerine göre ulaşılması beklenen çalışan yoksul sayısı, beklenenden 50 milyon kişi daha fazla olmuştur (ILO, 2011; 2012).

Eurofound'un (2010), 2006 yılındaki durumu yansıtan 2007 AB Gelir ve Yaşam Koşulları İstatistiklerine dayanarak yayımladığı verilere göre, AB'ye üye 27 ülke bazında 18 yaş ve üzerindeki çalışan nüfusun yüzde 8'i çalışan yoksuldur. Bu oran, ücretli ve maaşlılar için yüzde 6, kendi hesabına çalışanlar için yüzde 18'dir. Ancak üye ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Çalışan yoksulluğu oranı, Yunanistan'da yüzde 14, Polonya'da yüzde 12, İspanya'da yüzde 11, İtalya, Letonya ve Portekiz'de yüzde 10 ile AB 27 ortalamasının üzerindedir. Çek Cumhuriyeti (yüzde 3), Belçika, Danimarka ve Malta (yüzde 4) ise, AB 27 ortalamasının altındadır. AB'de çalışan yoksulluğu tanımındaki yoksulluk, göreceli bir gösterge olduğu için farklı yoksulluk eşikleri olan ülkelerin karşılaştırılmasında çalışan yoksul oranı her ülkenin göreceli durumunu yansıtmaktadır. Örneğin 2007'de Lüksemburg'daki göreceli yoksulluk eşiği 1.494 Euro/ay iken, aynı tarihte Bulgaristan'da mutlak yoksulluk eşiği 74 Euro/ay'dır. Ama Lüksemburg AB 27 ortalamasının üstünde bir çalışan yoksul oranına sahipken (yüzde 9), Bulgaristan AB ortalamasının altında bir çalışan yoksul oranına sahiptir (yüzde 5).

Eurofound (2010), raporunda, çalışan yoksulların kişisel, hanehalkı ve çalışma ilişkileri özelliklerini temel alan ayrıntılı bir çalışan yoksul profili analizi de yapmaktadır. Kişisel özellikler, cinsiyet, yaş ve eğitim değişkenleriyle, hane halkı özellikleri ise hanedeki kişi sayısı ve bağımlı çocuk sayısı göz önüne alınarak analiz edilmektedir. Çalışma ilişkileri, bir yıl içinde çalışılan ay sayısı, mesleki durum, tam zamanlı/kısmi zamanlı çalışma ve iş sözleşmesi türlerine göre değerlendirilmektedir.

AB ülkelerinde kadınlar, genel olarak daha yüksek bir yoksulluk riski taşımalarına karşın genelde ailenin ikinci gelir getireni konumunda oldukları için daha yüksek bir çalışan yoksulluğu riski ile karşı karşıya kalmış görünmemektedir. Gençler (özellikle Kuzey Avrupa ülkelerinde) ve yaşlılar (özellikle Güney Avrupa ülkelerinde) daha fazla çalışan yoksulluğu riski ile karşı karşıyadır (Eurofound, 2013).

Kişisel özelliklerde eğitim, çalışan yoksulluğunu azaltan temel değişken olarak öne çıkmaktadır. Düşük eğitim düzeyi, daha yüksek bir çalışan yoksulluğu (yüzde 14) ile bağlantılı iken, orta eğitim için bu oran yüzde 8, yüksek eğitim için

yüzde 3'tür. Hane halkı özellikleri açısından ise çocuk sahibi olan tek ebeveynli hanelerin yüzde 16 ile yüksek bir çalışan yoksulluk riski taşıdığı görülmektedir (Eurofound, 2010).

Çalışan yoksulluğunun makro ölçekli nedenselliklerine ve çalışan yoksulluğunu azaltmak için benimsenmesi gereken işgücü piyasası politikalarına ışık tutması bakımından Eurofound'un (2010) çalışma ilişkileri bağlamındaki çalışan yoksulluk verilerine de bakmak yararlı olacaktır.

İşteki statü açısından bakıldığında, kendi hesabına çalışanların yoksulluk riskinin (yüzde 18) ücretli ve maaşlı çalışanların yoksulluk riskine göre (yüzde 6) üç kat fazla olduğu görülmektedir. Ancak Eurofound (2010), yıldan yıla gelir dalgalanmaları ve geliri tam bildirmeme nedeni ile kendi hesabına çalışanlarla ilgili verilerin daha az güvenilir olduğunu ifade etmektedir. Ücretsiz aile işçilerinin yoksulluk oranlarına ilişkin verilerin güvenilirliği de sorgulanmakla birlikte, ücretsiz aile işçileri arasında yoksulluğun yüzde 31 gibi bir oranla yüksek olduğu görülmektedir.

İşgücü piyasasının özellikleri olarak düşük ücretler, güvencesiz istihdam, kısmi çalışma ve geçici çalışmanın, çalışan yoksulluğu ile yakın bir bağlantısı olduğu; genel olarak tam zamanlı/güvenceli çalışmanın çalışan yoksulluğunu azalttığı görülmektedir. Medyan ücretlerin yüzde 60'ının altındaki düşük ücret düzeyleri, çalışan yoksulluğu riskini artırmakla birlikte, hanehalkı özellikleri ve sosyal transferler bu konuda düzeltici etki yapabilmektedir. Ayrıca düşük ücretli olmayan çalışanların, hanehalkı özellikleri nedeniyle çalışan yoksul konumuna düşmeleri de olasıdır.

Tam yıl çalışmada yoksulluk riski, AB 25 ortalamasında yüzde 8 iken, bir yıldan az zamanlı çalışanlarda yoksulluk riski ikiye katlanmaktadır (yüzde 15). Kısmi çalışanlar için de aynı artış söz konusu olup, kısmi zamanlı çalışma için yoksulluk riski yüzde 12, tam zamanlı çalışma için yüzde 7'dir. Geçici iş sözleşmesi ile çalışanlarda yoksulluk riski ise (yüzde 13) daimi bir iş ilişkisi içinde olanlara göre (yüzde 5) üç kat fazladır.

Göçmen işçilerle ilgili veriler sınırlı olmakla birlikte, düşük ücretli, düşük vasıflı, düzensiz işlerde çalışan ve tek çalışanlı hanelere sahip göçmen işçiler arasında, çalışan yoksulluk oranının yüksek olduğu tespit edilmiştir. Aynı risk yüksekliği, enformel sektör çalışanları ve kayıtdışı çalışanlar için de geçerlidir.

Türkiye

Türkiye'de çalışan yoksulluğu ile ilgili çalışmalar, nicel verilere dayalı çalışmalar ve bunlardan faydalanmakla birlikte aynı zamanda saha araştırmasını da içeren çalışmalar olarak iki grup halinde ele alınabilir. Aşağıda, Türkiye'de çalışan yoksulluğu konusunu ele alan çalışmaların genel bir taraması yapılmaya çalışılacaktır. Saha çalışmaları arasında, doğrudan çalışan yoksulluğunu merkeze almasa da, genel yoksulluk araştırması içerisinde çalışan yoksulluğuna temas eden, çalışmasının bir bölümü olarak ele alan ya da yoksul dese de aslında çok büyük

oranda çalışan yoksulu ele alan çalışmalar bulunmaktadır. Bu nedenle bunlar da taramanın içerisine dahil edilmiştir.

Öncelikle TÜİK’in işteki duruma göre yoksulluk hesaplamasını yaptığı 2009 yılını da içeren nicel göstergeye bakabiliriz:

Tablo 1. Hanehalkı fertlerinin işteki duruma ve çalıştığı sektöre göre yoksulluk oranları

İşteki durum ve sektör	Fert yoksulluk oranı (%)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
İstihdamdaki fertler	25,08	26,12	23,33	18,96	15,81	14,21	14,82	15,37
İşteki durum								
Ücretli, maaşlı	13,64	15,28	10,35	6,57	6,00	5,82	5,93	6,05
Yevmiyeli	45,01	43,09	37,52	32,12	28,63	26,71	28,56	26,86
Ücretsiz aile işçisi	35,33	38,51	38,73	34,52	31,98	28,58	32,03	29,58
Kendi hesabına	29,91	32,38	30,48	26,22	22,06	22,89	24,10	22,49

Kaynak: TÜİK

TÜİK verilerine göre, çalışan yoksulluğu 2002-2009 yılları arasında azalış eğilimindedir. Bu azalış eğiliminin sosyal yardım harcamalarındaki artışa bağlı olduğu düşünülebilir. İstihdamdaki durum açısından çalışan yoksulluğunun en yüksek olduğu grup yevmiyelilerdir. Ücretsiz aile işçileri, fert yoksulluk oranının en az azalış göstermiş olduğu gruptur. Bu aynı zamanda, tarımsal çözülüşün kır emekçilerinin üzerindeki etkisini de göstermektedir. Ücretli ve maaşlıların yoksulluk oranlarında belirgin bir düşüş eğilimi olmakla birlikte, 2008 yılında net asgari ücretteki artışa karşın, 2008 ve 2009 yıllarında ücretli ve maaşlıların yoksulluk oranındaki artış, kriz koşulları ile açıklanabilir. Türkiye’de çalışan yoksulluğu verileri, kır ve kent ayrımında anlamlı farklılıklar oluşturmaktadır. Buna göre, kırdaki çalışan yoksulluğu, işteki durumun bütün dilimlerinde belirgin bir biçimde yüksektir.

Türkiye’de çalışan yoksulluğu üzerine çeşitli çalışmalar yapılmış durumdadır. Bunlar genellikle, TÜİK verilerini aktarıp yorumlayan ve politika değerlendirmesi yapan çalışmalardır.

Gündoğan (2007), TÜİK verilerine dayalı yorumların ardından Türkiye’nin çalışan yoksul profilini çıkarmıştır. Buna göre, Türkiye’de çalışan yoksulların profilini, hanehalkı ve bireysel özellikler temelinde, yevmiyeli, kendi hesabına çalışan ve ücretsiz aile işçisi, tarım ve inşaat işlerinde, eğitim ve nitelik düzeyi düşük işlerde, kayıtdışı, küçük ölçekli işletmelerde çalışanlar, kalabalık ailelerde yaşayanlar ve kadın çalışanlar olarak belirlemektedir.

Kahraman (2010), Türkiye'de çalışma ile yoksulluk arasındaki ilişkiyi refah devletinin krizi bağlamında değerlendirmektedir.

Kapar (2004), çalışan yoksulluğunu uygun iş bağlamında değerlendirdiği çalışmasında, Türkiye'de ve dünyaya çalışan yoksulları nicel göstergeler ekseninde ele alıp, yorumlamıştır. Kapar (2010) bir başka çalışmasında ise, Türkiye'de çalışan yoksulluğunun nicel görünümünü yorumlamış ve nedenlerini incelemiştir.

Çavuşoğlu (2011), Türkiye'de çalışan yoksulluğunu sektör ve işteki duruma göre 2002-2009 yılları arasındaki seyrini inceleyerek değerlendirmiştir.

Çalışan yoksulluğuna, toplumsal sınıflar temelinde bakan çalışmalar azınlıktadır; bu çalışmalar, aynı yazarlar tarafından birbirini izleyen çalışmalar halinde yayımlanmıştır. Köse ve Bahçe (2009a) tarafından yapılan ilk çalışma, "gelir dilimlerinin sınıfsal asimetrisi"ni çıkarmaktadır. 2004 yılının verilerine göre, yoksulluğun tarımda daha belirginleştiği bulgulanmaktadır. Yoksulluk, geçimlik köylüler ve kır emekçilerinde daha yüksek çıkmaktadır. Aynı çalışmada, 2002-2004 eğilimlerinin ortalamasına göre, yoksulluğun sınıfsal yapısı da ortaya koyulmaktadır. Ayrıca, kamu transferlerinin emekçi sınıfların gelirlerine oranının da artış eğiliminde olduğu gözlemlenmektedir. Köse ve Bahçe (2009b), Hanehalkı Bütçe Anketi verilerinden toplumsal sınıflar temelinde yaptıkları çalışmada, 2002 ve 2006 yılları için toplumsal sınıfların yoksulluk oranlarını, 1 dolar ve 2,15 dolarlık yoksulluk sınırları ekseninde karşılaştırmışlardır. Ayrıca bu dönemler için yoksullaşmanın seyrini, transferleri dahil ederek ve etmeyerek karşılaştırmışlar ve yoksullaşmanın önlenmesinde transferlerin etkilerini gözlemlenmişlerdir. Bahçe ve Köse'nin bir diğer çalışmasında (2012), TÜİK Hanehalkı Bütçe Anketleri veri setinden türetilen nicel göstergelerin toplumsal sınıf analizine tabi tutulması ile TÜİK yoksulluk sınırına göre toplumsal sınıflar içerisinde yoksul hanelerin oranı 2002-2010 yıllarını kapsayacak şekilde ele alınmıştır. Bu verilere göre, toplumsal sınıflar temelinde düşünüldüğünde, çalışan en yoksul kategorisine yerleştirilebilecek toplumsal sınıflar, tarım emekçileri, topraklı ve topraksız geçimlik köylüler, kırsal işsizlerdir. Öte yandan kentli mülk sahibi ve mülksüz emekçiler, kentsel işsizler, tarım emekçileri ve kırsal işsizlerin yoksul haneler içerisindeki ağırlığı artış göstermektedir.

Türkiye'de yoksulluğun çalışma ile bağı, doğrudan ya da dolaylı olarak sergileyen saha çalışmaları da bulunmaktadır. Işık ve Pınarcıoğlu (2001), yoksulluğun işgücü piyasası ile ilişkisini İstanbul Sultanbeyli örneğinde ele almakta ve yoksulların farklı mesleklere göre dağılımını incelemektedir. Açıkalin (2007), enformel sektör ve yoksulluk ilişkisini, İstanbul ve Gaziantep örneklemleri üzerinden ele almaktadır. Erdoğan (der. 2007) ise, Yoksulluk Halleri adlı hacimli çalışmada, İstanbul ve Ankara'nın çeşitli semtlerinden yoksullarla derinlemesine görüşmeler yapmıştır. Türkiye'de sefaletin boyutlarını gözler önüne seren bu çalışma, görüşülen hemen herkesin aynı zamanda emek gücünü satışa çıkarmaktan başka hiçbir çaresi olmayan birer çalışan yoksul olduğunu da ortaya koymaktadır. Suğur vd. (2008a) hizmetler sektöründe çalışan yoksulların geçim stratejilerini incelemişler ve

gündelikçiler, bakıcılar, apartman kapıcıları ve ücretli taksi şoförlerini Eskişehir ilinde örneklem olarak çalışmışlardır. Suğur vd. (2008b), bir diğer çalışmalarında ise, yine kapıcılar, gündelikçiler ve çocuk bakıcılarını ele almışlardır. Yılmaz'ın (2010) İzmir Yeşilçam mahallesinde kent yoksulluğunun görünümüleri üzerine yaptığı saha çalışması, görüşülen bireylerin çoğunlukla düşük nitelik gerektiren işlerde düzensiz bir biçimde çalıştığını ortaya koymaktadır. Özel sektörde çalışanlar arasında sosyal güvence kapsamı dışında ve düşük ücretle çalışanlar olduğu tespiti de yapılmaktadır. Hanelerde genelde bir kişi çalışmakta ve çalışan yoksulların sosyal yardımlardan yararlandıkları da görülmektedir. Kahraman (2011), çalışan yoksulluğunu İstanbul Sancaktepe Kemal Türkler Mahallesi'nde yaptığı bir alan araştırması ile de incelemiştir. Çalışmada, çalışan yoksulluğuna dönük, ücretler, çalışma ilişkileri, dayanışma ilişkileri, sosyal yardımlar gibi boyutlar incelenmiştir. Kök (2011) ve Metin (2011) de, Ankara örnekleminde, yoksulların çalışma pratiklerini incelemiştir.

T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (2010) tarafından sosyal yardım alıcılar üzerinde yapılan bir araştırmanın sonuçları, çalışan yoksullara ilişkin de bir fikir vermektedir. Buna göre, sosyal yardım alıp da çalışanlar, gelir getirici faaliyete çoğunlukla mevsimlik işçilik, merdiven yıkama, hamallık, seyyar satıcılık, temizlikçilik, bulaşıkçılık, toplayıcılık gibi enformel ekonominin sınırlarına giren işler üzerinden dahil olmaktadır.

Türkiye'de akademik yazında, saha çalışmaları açısından, çalışan yoksulluğunun yeri, politika düzlemindeki gerçeklik ile paralellik taşımaktadır. Nasıl ki politika düzleminde, çalışan yoksulluğuna dönük önlemler, yoksulluğu azaltma gündeminin bir parçası olarak uygulanmakta ise, aynı şekilde, çalışan yoksulluğuna dönük çalışmaların da çok büyük ölçüde yoksulluk çalışmalarının içerisine yerleştiği gözlemlenmektedir. Doğrudan çalışan yoksulları merkeze alan saha çalışmalarının yapılması, çalışan yoksulluğuna dönük geliştirilebilecek politikalar için de bir zemin oluşturabilecektir.

Çalışan Yoksullara Dönük Önlemler

Bu bölüm altında, çalışan yoksulluğuna karşı dünyada ve Türkiye'de geliştirilen önlemler ele alınacaktır. Bu noktada, özel olarak çalışan yoksul gruplara dönük üretilmiş politikaların yanında, başka toplumsal gruplarla birlikte, çalışan yoksulları da içereceği düşünülen genel politika uygulamalarına da değinilecektir.

Dünyada çalışan yoksullara dönük önlemler

Yeni yoksullaşma dinamikleri ve çalışan yoksullar olgusunun ortaya çıkması sonucunda, yoksullukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması, uluslararası kuruluşlar ve hükümetlerin önemli bir politik gündem maddesi haline gelmiştir. Bu bağlamda, çalışan yoksulluğunu azaltmaya ya da kontrol altına almaya dönük politikalar da genel yoksulluğu azaltma politikalarının bir parçası olarak ele alınmıştır. Bununla birlikte, ülkeler içerisinde ve arasında, farklı yoksul gruplarına yönelik, farklı işgücü

piyasası yapıları, gelişmişlik düzeyleri ve refah rejimlerine göre değişebilen farklı özel politika ve programların geliştirildiği de bilinmektedir.

Çalışan yoksullara odaklanmış politikaları ayırt etmek çoğu zaman pek olanaklı değildir (Pena-Casas ve Latta, 2004: 76; Eurofound, 2010: 14) ve pek çok AB ülkesi, çalışan yoksulluğunu belirgin bir politika konusu olarak ele almamıştır (European Commission, 2012: 162; Eurofound, 2013: 24). Çalışan yoksulların, uygulamada, kendilerine dönük özel politikalar üretilmiş olmaktan çok, sosyal politika ve işgücü piyasası politikalarının yöneldiği, özellikle de işsiz olan diğer grupların kesişim kümesinde yer aldıkları söylenebilir. Marx ve Verbist (2008: 273, 287), çalışan yoksulluğu, genel yoksulluk ve düşük ücret sorunlarından bağımsız düşünülemediği için, çalışan yoksulluğu ile mücadelede izlenen politikaların da kaçınılmaz olarak daha genel yoksul karşıtı politikaların bir parçası olacağını belirtmektedir. Eurofound (2013: 24) da aynı şekilde, Bulgaristan, Almanya, Kıbrıs, İrlanda, Norveç ve İngiltere dışındaki ülkelerde, çalışan yoksulluğunun bir politika önceliği olarak görülmediğinin ve genel yoksullukla mücadele politikaları çerçevesinde ele alındığının altını çizmektedir.

Çalışan yoksulluğunu azaltmaya dönük politikalar, ekonomik büyüme, işgücü piyasası politikaları ve gelir artııcı politikalar (asgari ücret, sosyal transferler/yardımlar) şeklinde başlıklandırılabilir.

Ekonomik büyüme politikaları

Ekonomik büyüme ve yoksulluk arasındaki ilişki, kalkınma paradigması ekseninde 1970'li yılların ikinci yarısında (Thorbecke, 2009: 134-142) tartışma konusu olmasına karşın, bu çalışma kapsamında ele alınan çalışan yoksulluğunu ilgilendiren yoksulluk karşıtı politikalar, esas olarak 1990'lı yıllarda şekillenmiştir. 1970'lerde kapitalizmin krizi ve krize tepki olarak üretimin esnekleştirilerek coğrafi dağılımının yeniden düzenlenmesi, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından ihracata dayalı sanayileşme politikalarının benimsenmesinde belirleyici olmuştur.

1970'lerin sonunda beliren borç krizi (Erdoğan, 1994), ödemeler dengesi sorunları yaşayan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin borçlarını ödeyebilmeleri için yapısal uyum programları uygulamalarını ve ihracata yönelik bir kalkınma stratejisi benimsemelerini gerektiriyordu. Bu ekonomik ilkeler, 10 başlık altında Washington Uzlaşması çerçevesinde şu şekilde belirlenmiştir: 1) Mali disiplin, 2) Kamu harcamaları önceliklerinin yeniden düzenlenmesi, 3) Vergi reformu, 4) Faiz oranlarının serbestleştirilmesi, 5) Rekabetçi bir döviz kuru, 6) Ticaret serbestliği, 7) Doğrudan yatırımların serbestleştirilmesi, 8) Özelleştirme, 9) Deregülasyon-Kuralsızlaştırma-Fiyat serbestisi, 10) Mülkiyet hakları (Williamson, 2004; Wayenberge, 2009: 315-316). İlerleyen süreçte ise, neo-liberalizmin dolaysız etkisi altında belirlenen söz konusu ilkeler, aslında aynı amacın farklı yol ve yöntemlerle yaşama geçirilmesi olarak yorumlanabilecek olan Post-Washington Uzlaşması'na doğru bir evrim geçirmiştir. Washington sonrası yeni uzlaşmanın, kalkınma gündemine yoksulluk ve gelir dağılımı gibi konuları eklediği görülmektedir. Ayrıca,

eğitim ve sağlık politikaları önem kazanmış ve devletin yönetim, saydamlaşma, hesap verilebilirlik doğrultusunda yeniden düzenlenmesi salık verilmiştir (Öniş ve Şenses, 2003). Yoksulluğun azaltılması hedefi de acil ve temel bir hedef olarak belirlenmiş (Güven, 2008) ve “en azından söylemsel olarak, tüm kalkınma mercilerinin ve hükümetlerinin sosyal politika ajandasının baş sırasına pratik olarak yerleşmiştir” (Hall ve Midgley, 2004: 9).

Yoksulluk olgusunun, neo-liberalizmin yıkıcı etkilerini azaltabilmek amacıyla, uluslararası kuruluşların ve ardından gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ve sosyal politika gündeminin ön sıralarına yerleştiği bu süreç, 1980'lerin sonrasına rastlar. 1980'li yıllar, Dünya Bankası ve başka bir dizi küresel örgütün yoksulluk sorununu rafa kaldırdığı yıllar iken, Banka'nın 1985 sonunda, “yoksulluğa duyarlı bir büyüme stratejisi”ni ilan etmesinin ardından, 1987 yılında Dünya Bankası-IMF Kalkınma Komitesi'nin hazırladığı “Banka'nın Politikası Olarak Yoksulu Koruma” başlıklı çalışmada, doğrudan ve dolaylı politikalar¹ içerisine yerleşebilecek şu önlemler dile getirilmiştir: “1. Yapısal uyum politikalarının toplumsal maliyetini azaltmak için dış mali kaynak bulmak. 2. Devletin sosyal hizmetlerinin doğrudan yoksula yönlendirilmesi. 3. Telif edici hizmetlerin doğrudan yoksullara sağlanması. Örneğin, kamu istihdamı ya da yerel düzeyde düşük fiyatlarla yiyecek satışının sağlanması” (Nelson'dan aktaran Zabcı, 2009: 90-91).

Yoksulluk karşıtı politikaların temelleri bu dönemde atılmış olsa da, Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltma stratejilerinin esas kaynağı, 1990 Dünya Kalkınma Raporu (WB, 1990), 1991 Yoksulluğun Azaltılması için Yardım Stratejileri (WB, 1991) adlı çalışmalarda ve 1991 tarihli Faaliyet Direktifi 4.15'te (WB, 1992) teklif edilen yaklaşımdır. Bu belgelerde çizilen çerçeveye göre, uluslararası işbölümünün gelişmekte olan ülke toplumları ve işgücü piyasaları üzerindeki etkilerini hafifletmeye dönük bir hat belirlenmiştir. Günümüz çalışan yoksulluğunu kontrol altına almaya dönük ekonomik ve sosyal politikaların temellerinin bu dönemde atıldığı saptanabilir. Bu noktada, 1998 yılına ait “Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesi” önemli bir uğrak olmuştur. Böylelikle kalkınma, temel hedefleri arasına yoksulluğun azaltılması da dahil edilerek, “Milenyum Kalkınma Amaçları” olarak tarif edilen bir hedef ekseninde yeniden gündeme yerleşmiştir². Buna göre, örneğin 2015'e kadar günde 1 dolardan daha az bir para ile geçinmeye çalışan insan sayısı (mutlak yoksul) yarı yarıya azaltılamazsa, kalkınmanın amacına ulaşmamış olacağı ifade edilmektedir (Dünya Bankası, 2002: 921). Nitekim, Avrupa Komisyonu (European Commission, 2012: 179), yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadelenin, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme için Avrupa 2020 stratejisinin temel amacı olduğunu belirtmektedir.

Bütün bu süreçlerde, ekonomik büyümenin, istihdam yaratan ve yoksulların gelirlerini artıran bir sonuç doğuracağı önkabulü ile hareket edilmiştir.

¹ Konuyla ilgili olarak bkz. Şenses, 2006: 221-245.

² Yoksulluğu azaltma stratejileri, Milenyum Kalkınma Hedefleri ve Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesi arasındaki ilişki için bkz. ILO, 2005: 8-12.

Bunun için ise, serbest piyasa anlayışı doğrultusunda kamu müdahalelerinin azaltılması ya da ortadan kaldırılması, ekonomik büyümenin özel sektör öncülüğünde gerçekleştirilmesi ve yabancı sermayenin teşvik edilmesine dayalı yapısal uyum programları önerilmiştir. Önceleri, yoksulluğu azaltmaya yönelik doğrudan politikalar çerçevesinde, piyasa gelir dağılımına kamu müdahalesi söz konusu iken (Önder, 2004: 20-21), bunun hemen hemen hiç tartışılmadığı göze çarpmaktadır (Şenses, 2004: 15). Bunun yerine artık, yoksulların, piyasaya katılımlarının artırılması için vasıf düzeylerinin yükseltilmesi ve mikro kredi olanakları ile de girişimcilğe teşvik edilmeleri gündemdedir.

Görüldüğü üzere, büyüme-yoksulluk ilişkisi, literatürde³ çokça tartışılan bir konu olmakla birlikte, çalışan yoksulluğunu azaltmaya dönük özel bir büyüme tartışmasının varlığından söz edilememektedir. Bu anlamda, ekonomik büyüme, genel olarak yoksulluğu azaltma amacı çerçevesinde tartışılmış; çalışan yoksulluğu ile ilgili olarak, mevcut büyüme politikalarının yanında, sosyal güvenlik, eğitim, dezavantajlı gruplara dönük politikaları da içerecek şekilde işgücü piyasası politikaları ile birleşmiş kimi önlemler gündeme gelmiştir.

1990'lı yıllardan itibaren neo-liberal küreselleşmenin işsizlik ve yoksulluk yaratan sonuçları belirginleştikçe, bu sonuçlara karşı itirazlar da yükselmeye başlamıştır. Bu itirazlar, uluslararası kuruluşlar düzeyinde, ILO'nun düzgün iş politikasının oluşumuna kaynaklık etmiştir. Düzgün iş politikalarının ise, yoksulluğu azaltmanın bir parçası olarak belirli bir kalkınma hedefi bağlamında, küresel politik gündeme 1998 tarihli Çalışmaya İlişkin Temel Haklar ve İlkeler ILO Bildirgesi temel alınarak yerleştiği görülmektedir. Bu temel haklar, örgütlenme özgürlüğü; zorla çalışmanın yok edilmesi; çocuk işçiliğın kaldırılması ve meslek ve istihdamda ayrımcılığın ortadan kaldırılmasını kapsamaktadır. Çalışma haklarının, tek gelir kaynakları niteliksiz emek güçleri olan yoksullar için hayati önem taşıdığı belirtilmektedir. Dünya Bankası da aynı şekilde, yoksulların karşılaştığı işyeri risklerini azaltan temel çalışma standartlarına uymanın önemine dikkat çekmektedir. Ayrıca, düzgün iş politikaları aracılığı ile yoksulluğun azaltılmasının, enformelleşmenin olumsuz etkilerini ortadan kaldıracağı da belirtilmektedir (ILO, 2003: 70-71, 73). Düzgün iş politikaları kapsamında ise, ILO'nun düzgün iş için belirlemiş olduğu dört temel başlık, çalışma hakları, istihdam, sosyal koruma ve sosyal diyalog olarak sıralanabilir (ILO, 2005: 24). Aynı şekilde ILO (2003: 102), yoksulluğu azaltma ve sosyal içermeye dönük birleşik bir gündemin, temel standartlar ve çalışma hakları, girişim ve istihdam teşvikleri, sosyal koruma ve sosyal diyalog, toplumsal cinsiyet eşitliği ve uluslararası ortaklığı⁴ da içermesi gerektiğini belirtmektedir. Tek tek ülkelerdeki işgücü piyasası kurumları ve endüstri ilişkileri sistemi çerçevesinde değerlendirilebilecek sosyal diyalog mekanizması da, "büyümenin yoksulluğu azaltıcı niteliği ve işgücü piyasası performansını artırmak

³ Konuyla ilgili tartışmalar için bkz. Saad-Filho, 2010.

⁴ Söz konusu başlıkların ayrıntıları için bkz. ILO, 2003: 103-105.

için kurumsal değişim sürecinin desteklenmesinde temel bir unsur” olarak görülmektedir (ILO, 2003: 76, 102).

İşgücü piyasası politikaları

İşgücü piyasası politikaları açısından çalışan yoksullara dönük tedbirlere eğildiğimizde, bunların ağırlıklı olarak aktif işgücü programlarını içerdiği görülmektedir. Aktif işgücü programları, işgücüne beceri ve nitelik kazandırma ve mesleki eğitimin yanında, işgücü arzı ile talebini çeşitli eşleştirme politikaları ile birleştirmeyi amaç edinir. Bu haliyle, işgücünün arz boyutunu düzenleyen bu politikalar, çoğunlukla işsizleri, işgücü piyasasındaki açık işlere yerleştirmeyi amaçlayarak, çalışan ve işsiz yoksulluğunu dolaylı olarak kontrol altına almayı hedefler. Sermaye teşvikleri, prim ve vergi indirimleri, krediler gibi genel olarak doğrudan yatırımları ve özel olarak da küçük ve mikro işletmeleri teşvik eden işgücünün talep boyutunu düzenleyen politikalar ise, yine dolaylı olarak çalışan ve işsiz yoksul grupların istihdamda kalmasını ya da istihdama dahil olmasını sağlayarak, yoksulluğun kontrol altına alınmasını hedeflemektedir. Örneğin, Barros ve Camargo (1995: 34-35), pek çok ülkede çalışan yoksulların, küçük ve mikro işletmelerde istihdam edildiğinden ya da kendi hesabına çalıştığından hareketle, bu tür işletmelerin arz ettiği işlerin niteliğini yükseltecek politikaların, yoksulların gelirlerini artırma ve yoksulluğu azaltmada önemli araçlar olduğunu belirtmektedir.

Çalışan yoksulluğu ile ilgili işgücü piyasası politikaları, AB düzeyinde de gündemdedir. Lizbon Stratejisi kapsamında benimsenen “daha iyi işler” hedefi, istihdamın, yoksulluk yaratmama ya da yoksulluğa karşı koruma bakımından “en önemli koruma aracı” olması ile ilgilidir. Avrupa Komisyonu ise (European Commission, 2012: 162), AB üyesi ülkelerin çalışan yoksulluğu ile ilgili geliştirdikleri önlemleri, yeterli gelir elde etme (asgari ücret, sosyal ve mali yardımlar); çalışan yoksulluğundan en çok etkilenen grupların işgücü piyasasına katılımını artırma ve güçlendirici ve destek hizmetlere erişimi sağlayan politikalar şeklinde üç başlık altında toplamaktadır.

Bu noktada, çalışan yoksulluğunu azaltma hedefi ile de birleşmiş bir şekilde, Avrupa İstihdam Stratejisi’nde (AIS) yer alan hedefler şu şekilde sıralanabilir: “İşgücü piyasasında uyum ve mobilitayı teşvik etmek, beşeri sermayenin geliştirilmesi ve yaşamboyu öğrenmenin teşvik edilmesi, cinsiyet eşitliği, işgücü piyasasında dezavantajlılara karşı ayrımcılıkla mücadele ve bu grupların bütünlüğünün teşvik edilmesi, çalışmanın çekiciliğini artırmaya dönük teşvikler aracılığı ile işi gelir getirici kılmak (make work pay), kayıtdışı çalışmayı düzenli istihdama dönüştürmek” (Eurofound, 2004: 3).

Yukarıda sayılan 6 ilke, çalışan yoksulluğu ile aşağıdaki Tablo 2.’de gösterildiği biçimde ilişkilendirilmiştir:

Tablo 2. Çalışan yoksulluğu ile ilgili Avrupa istihdam ilkeleri

İstihdam ilkeleri	Çalışan yoksulluğu ile ilgisi
3. İşgücü piyasasında uyum ve mobiliteyi teşvik etmek	Özellikle düşük vasıflı işçilerin, eğitime erişimini kolaylaştırır.
4. Beşeri sermayenin geliştirilmesi ve yaşamboyu öğrenmenin teşvik edilmesi	Eğitim ve kalkınma ile ilgilidir.
6. Toplumsal cinsiyet eşitliği	Cinsiyetler arası ücret farklarını azaltmayı amaçlar ve kadın istihdamını yükseltmek için çocuk bakımı olanakları sağlanmasına yönelik ilişkin hedefler içerir
7. İşgücü piyasasında dezavantajlılara karşı ayrımcılıkla mücadele ve bu grupların bütünleşmesinin teşvik edilmesi	Yüksek çalışan yoksulluğu riski olan grupların istihdam edilebilirliğini artırır.
8. Çalışmanın çekiciliğini artırmaya dönük teşvikler aracılığı ile işi gelir getirici kılmak	Çalışan yoksullarla ilgili üye devletlerin yükümlülüklerine açık bir biçimde atıfta bulunur.
9. Kayıtdışı çalışmayı düzenli istihdama dönüştürmek	Kayıtdışı işlerde çalışanlar sıklıkla sosyal güvenlik ağlarının dışında kalan bir çalışan yoksul risk grubudur.

Kaynak: Eurofound, 2004.

AİS'te, çalışan yoksulluğuna dönük temel ilkenin, sekizinci madde kapsamındaki işi gelir getirici kılma politikası olduğu belirtilmektedir (Eurofound, 2004: 2-3). Bu ilke, çalışan yoksul sayısının azaltılması için uygun politikalar geliştirilmesi şeklinde üye devletlere sorumluluk yüklemekte ve bu hedefin yerine getirilmesi için iki temel politika aracının altını çizmektedir: Yoksulluk tuzağını ortadan kaldırmak için vergi ve yardım sistemi reformu; düşük ücretlilere dönük çalışma bağlantılı yardımların hazırlanması.

Nitekim AB ülkelerinde, genel olarak yoksulluk, özel olarak da çalışan yoksulluğunu azaltmada, en çok öne çıkan politikaların, istihdama dahil etme (Felury ve Fortin, 2006: 1; Eurofound, 2013: 23) ve işi gelir getirici kılmaya dönük politikalar olduğu belirtilmektedir. Aktif işgücü programları içerisine yerleştirilebilecek şekilde, işi gelir getirici kılmaya dönük politikalar (Pearson ve Scarpetta, 2000; OECD, 1999) uygulanmaktadır. Bu politikalar temel olarak, çalışma ile çalışmama arasındaki gelir farkının artırıldığı ve aynı zamanda istihdamdaki yoksulluğun da azaltıldığı (Bennet ve Millar, 2005) bir işgücü piyasası ortamı içerisinde, istihdama dahil olma ve istihdamda kalış süresinin artırılmasını hedefler. Bu politikalar, çoğunlukla işgücü piyasası ile ilişkisi düzensizlik arz eden, çalışma deneyimi olmayan, vasıf düzeyi düşük, dezavantajlı, işsiz, özellikle de uzun süreli işsiz, yoksul ve çalışan yoksul grupların çalışma ile bağlarını güçlendirmeye dönük, istihdama teşvik edici politikalardır. Bu politikaların, istihdam koşullu yardımlar, vergi indirimleri, istihdam sübvansiyonları ve sigorta primi indirimleri

aracılığı ile yerine getirildiği görülmektedir (Pearson ve Scarpetta, 2000: 12; European Commission, 2012: 168). AB'de konuyla ilgili uygulanmakta olan ortak önlemler, işsizlik ve faaliyetsizliği azaltabilmek için yardımların süre ve miktarını yeniden düzenlemek, seçimli vergi indirimleri ile düşük ücretli işçilerin alım gücünü yükseltmek, düşük kazançlardaki kişisel sosyal güvenlik katkılarını azaltarak düşük ücretli işçilerin net ücretlerini artırmak ve yeterli bir asgari ücreti desteklemek biçiminde özetlenmiştir (Pena-Casas ve Latta, 2004: 79; Marx ve Verbist, 2008: 276-277). Özellikle, düşük vasıflı işgücü grupları ve uzun süreli işsizlere yönelik olarak, işverenlerin sosyal güvenlik katkılarında dönük kesintilerin uygulandığı ifade edilmektedir (Marx ve Verbist, 2008: 276-277). Düşük ücretlilere dönük vergi indirimlerinin, çalışmaya teşvik etmek ve düşük gelirli aileler arasında yoksulluğu azaltmak şeklinde iki temel hedefinin olduğu belirtilmektedir (Marx ve Verbist, 2008: 283).

Öte yandan, düşük gelirli ailelere dönük olarak kadın işgücü arzını artırmayı hedefleyen, çalışma ve aile yaşamını birleştirmeye dönük politikalar (ücretli ebeveyn izinleri, çocuk bakımı sübvansiyonları, çocuk yardımları) da uygulanmaktadır (Jaumotte, 2003: 9-10). Kimi ülkelerde, yoksulluk riski altındaki gruplar içerisinde yer alan engellilere dönük, gelir ve istihdama katılımlarını artırmayı hedefleyen programlar geliştirilmiştir (Pena-Casas ve Latta, 2004; Eurofound, 2010).

Son olarak, ise göçmen işçilere dönük önlemlerden söz edilebilir. Göçmen işçiler, ülkelerindeki çalışan yoksulluğu deneyiminden kurtulmak için göç etmekle birlikte, göç ettikleri ülkede de buldukları işler, çalışma koşulları, nitelik ve ücret düzeyleri nedeniyle çalışan yoksulluğunun merkezinde kabul edilmektedirler (Pena-Casas ve Latta, 2004: 57-60). Göçmen gruplara yönelik olarak, kimi ülke örnekleri bazında, aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında, göçmen girişimciliğini artırmaya dönük politikaların geliştirildiği görülmektedir (Pena-Casas ve Latta, 2004: 46-47).

Gelir artırıcı politikalar (asgari ücret, sosyal transferler/yardımlar)

Çalışan yoksullara yönelik temel bir politika önlemi, asgari ücret uygulaması olarak belirmektedir (Marx ve Verbist, 2008: 274; Eurofound, 2010: 15-18; European Commission, 2012: 162-165). Pek çok AB ülkesinde, çalışan yoksulluğunu azaltmak amacıyla uygulanan asgari ücret politikası, hükümet düzeyinde sosyal diyalog mekanizmaları ile ya da sektörel düzeyde veya firma düzeyinde toplu sözleşme yolu ile belirlenmektedir (Eurofound, 2013: 15-17, 26)⁵.

Doğrudan ya da yoksulluk karşıtı politikaların hedef kitlesinin bir alt kümesi olarak dolaylı yoldan çalışan yoksullara yönelen bir diğer politika ise, sosyal transferlerdir⁶ (Marx ve Verbist, 2008: 285-286). Söz konusu transferler arasında,

⁵ AB ülkelerinde, asgari ücretle ilgili son gelişmeler için bkz. Eurofound, 2013: 15-23, 26-29.

⁶ Sosyal transferlerin yoksulluk üzerindeki etkilerini, farklı refah rejimi tipolojilerine göre gruplandırılmış 20 ülke bazında inceleyen bir çalışma için bkz. Lohmann, 2009. Ayrıca

işsizlik ödemeleri, asgari gelir desteği programları, sosyal yardımlar, aile, yaşlılık, hastalık, engelli ve konut yardımları sayılabilir (Lohmann, 2009: 492, European Commission, 2012: 166). Ayrıca, analık yararları, çocuk bakımı destek ve sübvansiyonları ve çocuk yararları, kadının ikincil kazanç sahibi olduğu düşük ücretli aileleri destekleyici yönde etkilemektedir (Jaumotte, 2003).

Çalışan yoksullara yönelik gelir artırıcı önlemler arasında vergi indirimleri önemli bir yer tutmaktadır. Amerika'daki Gelir Vergisi İndirimi (Earned-Income Tax Credit) (Pearson & Scarpetta, 2000: 14; Marx ve Verbist, 2008: 281-283), İngiltere'deki belirli koşulları sağlayan ailelere dönük Aile Gelir Katkısı (Family Income Supplement), Aile İndirimi (Family Credit), Çalışan Ailelere Vergi İndirimi (Working Families Tax Credit), Çalışan Vergi İndirimi (Working Tax Credit) ve Çocuk Vergi İndirimi (Child Tax Credit) (Duncan, 2003: 9-17; Crettaz, 2011: 57-59) ve Fransa'daki düşük ücretlilere dönük sigorta primi indirimi gibi uygulamalar (Pearson & Scarpetta, 2000: 14) yanında, Belçika, Hollanda, Finlandiya, İrlanda gibi AB ülkelerinde ve Yeni Zelanda, Kanada'da düşük ücretli işçilere dönük vergi indirimleri⁷ (Pena-Casas, Latta, 2004: 80; Crettaz, 2011: 51) bu uygulamalara örnektir.

Türkiye'de çalışan yoksullara dönük önlemler

Çoğu durumda çalışan yoksullara odaklanmış politikaları ayırt etmenin çok olanaklı olmadığı ve pek çok AB ülkesinin, çalışan yoksulluğunu belirgin bir politika konusu olarak ele almadığı şeklindeki saptamanın, Türkiye söz konusu olduğunda da geçerliliğini koruduğu söylenebilir. Türkiye'de de çalışan yoksulluğunu azaltmaya dönük politikalar, genel yoksulluğu azaltma politikalarının bir parçası olarak gündeme gelmektedir. Bu çerçevede, Türkiye'de uygulanan çalışan yoksulluğunu da etkileyen politikalar, ekonomik büyüme, işgücü piyasası politikaları ve gelir artırıcı politikalar (asgari ücret, sosyal transferler/yardımlar) şeklinde gruplandırılabilir.

Ekonomik büyüme politikaları

Dolaylı yaklaşıma paralel olarak, yoksulluk sorununun ve çalışan yoksulluğunun da çözümü, ekonomik gelişmenin bir çıktısı olarak görülmüştür. Bu çerçevede, serbestleşme, kamu yatırımlarının azaltılması ve özelleştirme, yabancı sermaye teşvikleri, finansallaşma, sıcak para akımları ve yeni uluslararası işbölümü

transferlerin etkilerini inceleyen başka bir çalışma için bkz. European Commission, 2012: 165-168.

⁷ Avrupa ülkelerinin söz konusu düşük ücretli işçiler ve hanehalklarına dönük vergi indirimlerini Anglo-Sakson ülkelere aldıkları belirtilmektedir (Marx ve Verbist, 2008: 281). Bu noktada, İngiltere'nin de Çalışan Ailelere Vergi İndirimi uygulamasını, büyük ölçüde Amerika'daki Gelir Vergisi İndirimi uygulamasından esinlenen gerçekleştirdiği belirtilmektedir (Duncan, 2003: 21-22). Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson model arasında vergi indirimleri farklarının neden, içerik ve sonuçlarına ilişkin bir karşılaştırma için bkz. Marx ve Verbist, 2008: 283-285.

çerçevesinde küresel üretim zincirlerine özel sektör öncülüğünde ihracata dönük emek yoğun sanayileşme stratejileri ile eklemleme politikalarının, yoksullukta azalış ile sonuçlanacağı savı ile hareket edilmiştir. Bu sav, kamu politikaları düzeyinde karşılık bulmuştur. Örneğin, 2013-2015 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012a) incelendiğinde, istihdamın artırılması, gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele gibi politika hedeflerinin önkoşulunun belirli bir makro-ekonomik programa uyulması olduğu görülmektedir. Program'ın temel amacı da “potansiyel büyüme hızına ulaşmak, cari işlemler açığını daha da azaltmak, enflasyonu düşürmek, kamu mali dengelerini iyileştirmek ve böylece makroekonomik ve finansal istikrarı güçlendirmek” şeklinde tanımlanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012a: 1).

Yoksullukla mücadelede doğrudan müdahale araçlarından söz edilse de, bu konu, temel olarak, söz konusu iktisadi patikanın bir türevi olarak ele alınmıştır. 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı'nda da bunun izlerini görmek mümkündür. Söz konusu Plan'da “Türkiye'nin uluslararası değer zinciri hiyerarşisinde üst basamaklara çıkmış, yüksek gelir grubu ülkeler arasına girmiş ve mutlak yoksulluk sorununu çözmüş bir ülke haline gelmesi”nin amaçlandığı belirtilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 28). Aynı şekilde, 2014-2016 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program'da da (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013b: 8-9) “mutlak yoksulluk sorunu”nun çözümü ve istihdam artışı, büyüme politikalarının önceliklerine bırakılmıştır. Bu arada, büyümenin finansmanının yabancı sermaye girişlerine bağımlı yapısını yeniden üretecek iktisadi patika tekrarlanmıştır.

Tam da bu nedenle, yani sorunun kaynağının çözüm olarak sunulması ve uygulanması nedeniyle, neo-liberal büyüme politikalarıyla, çalışan yoksulluğunun azaltılması hedefine ulaşamadığı söylenebilir. Neo-liberal ekonomik büyüme politikalarının işgücü piyasasına ilişkin sonuçlarının, çalışan yoksulluğuna çözüm olamaması iki başlık altında ele alınabilir. İlk olarak, bu politikalar, yeteri kadar istihdam yaratamamıştır. Yazında, “istihdamsız büyüme” (Yeldan, 2009: 146-149; Erdoğan, 2010b: 143, 147-148; Sönmez, 2010: 81) kavramı ile ifade edilen bu olgu, 2000'li yıllarda Türkiye ekonomisinin büyüyen; ancak yeterli ve nitelikli istihdam yaratamayan bir ekonomi olarak nitelenmesine yol açmıştır. İmalat sanayindeki istihdamsız büyümenin arkasında, dünya piyasasına kıyasla yüksek faiz oranları sayesinde oluşan döviz bolluğu ve TL'nin aşırı değerlenmesi nedeniyle sanayi üretiminin bir yandan sermaye yoğun üretime yönelirken, bir yandan da yurtiçi ara malı sanayilerinin ithal sanayi ürünleri ile ikame edilmesi süreci yatmaktadır. Öte yandan, küresel rekabet koşulları, emek yoğunluğunun artmasına dayalı verimlilik artışlarına da yol açarak, bu süreci destekleyen bir unsur olmuştur. Ayrıca tarım sektörü ve tarımsal istihdam daralırken, hizmet sektöründe tarımdaki istihdam kayıplarını karşılayacak ve sanayinin düşük istihdam esnekliğini telafi edecek düzeyde istihdam yaratılamamıştır. İkinci olarak ise, yaratılan işlerin niteliği ve üretim faaliyetinin istihdam ilişkilerine dönük koşulları da çalışan yoksulluğunu azaltıcı yönde olmamıştır. Burada, yedek işsiz ordusunun üretime çekilebilmiş

bölümünün, kişi ve hanehalklarını yoksulluktan kurtarmayan bir çalışma ilişkisi içerisinde işgücü piyasasına dahil olduğu gözlemlenmektedir. Bir diğer ifade ile, yaratılabilen işler ve oluşan iş ilişkileri de çalışma ile yoksulluk arasındaki bağı kopartan, düzenli, yüksek ücretli, kolektif temsil mekanizmalarını içeren ve güvenceli işler olamamıştır.

Bireysel iş hukukunun esnekleştirilmesi, iç ve dış sayısal esneklikteki artış, taşeronlaşma, fason üretim ve eve iş verme biçiminde uzaklaştırma stratejilerinin yaygınlaşması, sendikasılaşma, artan ücret esnekliği ve gerçek ücretlerdeki azalma çalışan yoksulluğunu besleyen unsurlar olmuştur (Çelik, 2010).

İşgücü piyasası politikaları

Bu bölüm altında Türkiye'de çalışan yoksulluğunu etkileyebilecek işgücü piyasası politikaları pasif ve aktif olmak üzere iki başlık altında ele alınacaktır.

Pasif işgücü piyasası politikaları

Türkiye'de çalışan yoksulluğu ile mücadele, dolaylı bir biçimde pasif işgücü piyasası politikalarını da içermektedir. Pasif işgücü piyasası politikalarının amacı, istihdamı artırmaktan çok, işsizliğin neden olduğu gelir kaybından kaynaklı bireysel ve hanehalkı düzlemindeki yoksullaşma eğilimlerini azaltmaktır. Bunun yanında, kısa çalışma ödeneği gibi kimi pasif politikalar, kişinin işten çıkmadan belli bir düzeyde geçici gelirle desteklenmesini sağladığı için, işsizliği engelleyici özellik de taşımaktadır (İŞ-KUR, 2013: 79).

Pasif işgücü piyasası politikaları bağlamında, Türkiye'de 1999 yılından bu yana uygulanan işsizlik sigortası, yararlanma koşullarının katılığı ve işsizlik ödemelerinin miktarının ve süresinin yetersizliği nedeniyle çalışan yoksulluğunu azaltma açısından etkin bir önlem olarak öne çıkmamaktadır. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre⁸ işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanmak için, işten ayrılmadan önceki son 120 gün içerisinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmanın yanı sıra iş ilişkisi sona ermeden önceki 3 yıl içerisinde 600 gün prim ödeyerek sigortalı çalışmış olmak ve kendi istek ve kusuru dışında işsiz kalmak gerekmektedir. Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son 4 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde 40'dır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneğinin miktarı, 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde 80'ini geçemez. Diğer koşulları karşılamaları koşuluyla, hizmet akitlerinin sona ermesinden önceki son 120 gün kesintisiz prim ödeyenlerden, son üç yıl içinde 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olanlar 180 gün, 900 gün çalışanlar 240 gün, 1080 gün çalışanlar 300 gün süre ile işsizlik ödeneğinden yararlanabilmektedirler.

İşsizlik sigortasının uygulanmaya başlandığı Mart 2002 tarihinden 2013 yılı sonuna kadar işsizlik sigortasından yararlananların yıllık ortalama sayısı 268 000 kişi ile sınırlı kalmıştır (İŞ-KUR, 2013: 80).

⁸ 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası, 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete.

Yine pasif politikalar kapsamında, çalışan yoksulluğuna dönük bir önlem olarak kısa çalışma ödeneği⁹, ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya süreklilik koşulu aranmaksızın işyerinde faaliyetin tamamen ya da kısmen en az 4 hafta süreyle durdurulması hallerinde, 3 ayı aşmamak üzere sigortalılara çalışmadıkları dönem için gelir desteği sağlayan bir uygulamadır. Ödenek, Bakanlar Kurulu kararı ile 6 aya kadar uzatılabilir. Kısa çalışma süresi, Bakanlar Kurulu kararları uyarınca, 2008 ve 2009 kriz yıllarında 6 aya çıkartılmıştır, ikinci kez aynı süreyle yararlanma olanağı tanınarak, toplam uygulanma süresi 12 aya uzatılmış (İŞ-KUR, 2013: 81); ardından ise bir yasal düzenleme¹⁰ ile 2010 yılını da içerecek şekilde genişletilmiştir. Kısa çalışma ödeneğine hak kazanılabilmesi için, kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmanın yanı sıra son 3 yıl içinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olmak gerekmektedir. Günlük kısa çalışma ödeneği, işçinin son 12 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde 60'ıdır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde 150'sini geçemez. İŞ-KUR (2012:89) verilerine göre, Kriz ve kriz sonrası 2008-2010 döneminde 217 885 bin çalışan kısa çalışma ödeneğinden yararlanmıştır. Kriz koşullarında uygulama alanı bulan kısa çalışma ödeneğinin çalışan yoksulluğunu azaltma açısından sürekli bir etki yapamayacağı görülmektedir.

Pasif politikalar içerisinde olan ücret garanti fonu da işçinin ücretini alamadığı durumlardaki gelir kayıplarını belirli ölçülerde telafi etmesi açısından çalışan yoksulluğu karşıtı bir önlem olarak nitelendirilebilir¹¹. Fon, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası'na göre "sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası, iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı"yla kurulmuştur. İşçinin işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son 1 yıl içerisinde aynı işyerinde çalışmış olması gerekmektedir. İşçinin günlük ücret alacağı 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'yla belirlenen günlük kazanç üst sınırını (16 yaşından büyük

⁹ Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelik, 30.04.2011 tarih ve 27920 sayılı Resmi Gazete.

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.14960&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kisa%20çalışma>

¹⁰ 5951 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası'nın Geçici 8'inci maddesi düzenlenmiştir.

¹¹ Ücret Garanti Fonu Yönetmeliği, 28.06.2009 tarih ve 27272 sayılı Resmi Gazete. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.13170&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=ücret%20garanti%20fonu>

sigortalıların günlük kazanç alt sınırının 6,5 katı) aşamaz. 2005-2012 döneminde, ücret garanti fonundan 25.276'sı 2009 ve 2010 yıllarında olmak üzere 39.746 çalışan yararlanmıştır (İŞKUR, 2012:87). Daha çok kriz dönemlerinde uygulama alanı olan ücret garanti fonunun da çalışan yoksulluğunu azaltma açısından yaygın bir etki yarattığı söylenemez.

Son olarak pasif politikalar kapsamında, etkisi marjinal de olsa iş kaybı tazminatından söz etmek gerekir. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Yasa¹² ile özelleştirme sonucunda doğabilecek istihdam azalmaları ile ilgili olarak mevcut kanunlarda ve/veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen tazminatlara ek olarak iş kaybı tazminatının verilmesi öngörülmüştür. Tazminat tutarı, günlük net asgari ücretin iki katıdır. Bu tazminat türünü hak edenlerden, iş sözleşmesinin sona erdiği tarihte, iş sözleşmesi aynı işveren ile kesintisiz 550 gün devam edenlere çalışma süresine bağlı olarak 3-8 ay aralığında ödeme yapılmaktadır. Uygulamadan yararlananların sayısı sınırlıdır. Örneğin 2012 yılında bu haktan yalnızca 528 işçi yararlanmıştır.

İşsizlik sigortası, kısa çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu gibi pasif işgücü piyasası politikaları, iş sözleşmesinin sona ermesinin yanı sıra işyeri ve işgücü piyasası dinamiklerinin, çalışana yoksullaştırma olasılığına karşı, potansiyel düzeyde koruyucu önlemler içerisinde yer alırlar. Ancak Türkiye'de başta işsizlik sigortası olmak üzere bu önlemlerin yararlanma koşulları bakımından katı ve sınırlayıcı, ödenek miktarları açısından ise yetersiz olduğu görülmektedir.

Aktif işgücü piyasası politikaları

Aktif işgücü piyasası politikaları¹³ bağlamında, işsizlere yönelik olarak, bilgilendirme, danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri; mesleki eğitim programları; özel sektörü teşvik programları (ücret ve istihdam sübvansiyonları); istihdam yaratma programlarından söz edilebilir. Ayrıca aynı programlar, risk grupları kapsamında, gençlere, engellilere, kadınlara, yaşlılara ve uzun süreli işsizlere yönelik olarak da uygulanmaktadır. İşgücüne katılımı artırmayı hedefleyen aktif işgücü politikalarına olan ilgi, özellikle 2008 ekonomik krizinin ardından giderek artış göstermektedir (Erdoğan, 2010b; Kutlu, 2012). Bu programlara ayrılan kaynak, 2008 yılından 2009 yılına 3 kat, anılan programlara katılan kişi sayısı ise, 4 kat civarında artış göstermiştir (DPT ve BM, 2010: 20-21).

2013-2015 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program'da (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012a: 23), iş yaratmaya yönelik aktif işgücü piyasası programlarının yaygınlaştırılması temel bir hedef olarak belirlenmiştir. 2014-2016 yıllarına ilişkin Orta Vadeli Program (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013b: 21-22) kapsamında ise,

¹² 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Yasa, 27.11.1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazete.

¹³ Aktif işgücü piyasası politikalarına ilişkin genel bir değerlendirme için bkz. Özsuca, 2003; Kapar, 2006. Türkiye'de kriz ertesinde uygulanan aktif işgücü piyasası politikaları için bkz. Erdoğan, 2010b: 154-159.

“İstihdam Politikaları” başlığı altında, “yoksul kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması ve üretken duruma geçirilmesine yönelik olarak sosyal yardım-istihdam bağlantısı”nın güçlendirileceği belirtilerek, işsiz yoksulların aktifleştirilmesi politikası öngörülmüştür.

Burada dikkat çeken nokta, “istihdam edilebilirliğinin artırılması” denilerek, yoksullara güvenceli-düzenli işlerin bulunmasından çok, yoksulların emek güçlerine mesleki eğitim kursları ile vasıf kazandırarak, beşeri sermayelerinin yükseltilmesinin hedeflenmesidir. Nitekim yine aynı başlık altında, “bireylere işgücü piyasasının talepleriyle uyumlu temel ve mesleki beceriler” kazandırılacağı ifade edilmektedir. Nitelikli işgücü talebine, eğitim-istihdam ilişkisine ve işgücü piyasasının gereklerine yapılan vurguyu temel alan mesleki eğitim programları, kişilerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasına odaklanmıştır¹⁴ (İŞ-KUR, 2013: 60). Yıllar içerisinde, gerek mesleki eğitim kursları gerekse mesleki eğitim kurslarından yararlanan kişi sayısında belirli bir artış olmuştur. Özellikle eğitim alan kişi sayısı önemli ölçüde artmıştır. Buna göre, 2008 yılında, 32.206 olan kişi sayısı, 2009 yılında 166.713’e, 2012 yılında ise 206.946’e yükselmiştir (İŞ-KUR, 2013: 61). Ara yıllarda kurslardan yararlanan kişi sayısında kimi düşüşler olsa da eğilim artış yönündedir. Ancak işe yerleştirme oranlarının düşük olduğu görülmektedir (İŞ-KUR, 2012:109, 113)

Bu tür aktif işgücü piyasası önlemlerinin bir bölümü, 2001-2007 yılları arasında uygulanan Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında Proje’nin Yerel Girişimler Bileşeni içerisinde de gündeme gelmiştir. Bunlar arasında, “Gelir Getirici Projeler”, “İstihdam Eğitimi Projeleri”, “Geçici İstihdam Projeleri” sayılabilir. Gelir Getirici Projeler, “yoksul birey ya da hanelerin kendi geçimlerini sağlayacak işleri kurmaları, gelir elde etmeleri ve başlattıkları çalışmalarını uzun süre devam ettirebilmeleri” olarak tanımlanmıştır. İstihdam Eğitimi Projeleri ise, çoğunlukla yoksul kadınlara ve işsiz gençlere dönük olup, kısa süreli kurslarla işgücüne vasıf kazandırmayı amaç edinmektedir. Geçici İstihdam Projeleri başlığı altındaki uygulamanın amacı, “toplumun ortak yararı için uygulanacak çeşitli projelerde ihtiyaç duyulan işgücünün kısa süreli istihdamla karşılanması, yoksul işsizlerin çalıştırılması ve bu kişilerin geçici de olsa para kazanıp aile geçimine katkı sağlaması”dır (T.C. Başbakanlık SYDGM, 2008: 42-43). Ayrıca, “kırsal alanda sosyal destek projesi, yoksullar için gelir getirici küçük ölçekli projeler, istihdama yönelik beceri kazandırma eğitimleri, toplum yararına çalışmalar için geçici istihdam, sosyal altyapı ve hizmet merkezlerinin kuruluş ve geliştirilmesi ve toplum kalkınması çalışmaları” desteklenen uygulamalar arasındadır (DPT, 2007: 39). Günümüzde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından da, gelir getirici ve istihdam yaratıcı projelere destek verilmektedir.”

¹⁴ Konuyla ilgili daha ayrıntılı bilgi ve kamusal yönelimler için bkz. “İstihdam ve Mesleki Eğitimin Güçlendirilmesi Eylem Planı”, <http://www.memurlar.net/common/news/documents/171919/20100715-3-1.pdf>; ÇSGB, 2012.

Türkiye'de 2008 kriz dönemi ile bağlantılı olarak artırılan, işverenlerin sigorta primlerini azaltarak işgücü maliyetlerini düşürmeye ve böylece işsizleri işgücü piyasasına katmaya dönük istihdam teşviklerinden de söz etmek gerekir. Bu tür istihdam teşviklerinin uygulanmasında engellilerin, gençlerin, kadınların, mevcut istihdama ek istihdamın, mesleki ve teknik eğitim veren okulları bitirenlerin, işgücü yetiştirme kurslarını bitirenlerin ve İŞ-KUR'a kayıtlı işsizlerin istihdamına öncelik verilmektedir¹⁵. Öte yandan özel sektör işveren sigorta prim payının beş puanlık kısmının Hazinece karşılanması şeklindeki genel uygulama, özel sektör işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna olan prim borçlarını ödemeleri koşuluna bağlı olarak uygulanmaktadır¹⁶. Ayrıca yatırım teşvikleri bağlamında da sigorta primi işveren hissesi desteği mevcuttur¹⁷.

Geniş bir uygulama alanı bulan işverene yönelik istihdam teşviklerinin bir bölümü işsizlik sigortası fonundan bir bölümü de Hazineden karşılanmaktadır. İşsizlik sigortası fonu, giderek bir aktif işgücü piyasaları önlemleri fonu haline dönüşmektedir. Öyle ki işsizlik sigortası fonu gelir-gider dengesinde, diğer giderler başlığı altında toplanan fonun amacı dışındaki harcamalar, fonun amacı doğrultusundaki sigorta giderlerinin çok üstüne çıkmış, 2007 yılında sigorta giderleri, diğer giderlerin 4 katı iken, kriz sonrası yıllarda durum tersine dönmüş ve 2010 yılında diğer giderler sigorta giderlerinin 4,9 katı olmuştur. Bu durum işsizlik sigortasının, çalışan yoksullar için işlerliğini büyük ölçüde azaltmıştır¹⁸.

Aktif işgücü piyasası politikaları içerisinde yer alan bir diğer uygulama, toplum yararına çalışma programlarıdır. Daha çok nüfusun işsiz yoksul kesimlerine dönük bir uygulama gibi gözüken bu politikaların, çalışan yoksul haneleri de potansiyel olarak kapsamına aldığı söylenebilir. Bu programların hedefi, “işsizliğin 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” olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, 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, erozyon engelleme çalışmaları gibi işlerde geçici süreli istihdam olanakları

¹⁵ Bkz. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu Geçici Madde 7, Geçici Madde 9, Geçici Madde10.

¹⁶ Bkz 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Madde 81/1.

¹⁷Bkz. 15/06/2012 tarihli ve 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, 19.06.2012 tarih ve 28328 sayılı Resmi Gazete.

¹⁸<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Ekonomik%20ve%20Sosyal%20Gstergeler/Attachments/145/Tablo%205-47%20İşsizlikSigortaFonuGelir-GiderDengeve%20GSYHORanı.xls>

sağlanmaktadır¹⁹. Toplum yararına çalışma programları ile formel işgücü piyasasında iş bulma olasılığı zayıf olan işsizlerin işgücü piyasasına, sosyal güvenlik kapsamında; ancak geçici bir süre ile içerilmesi amaçlanmaktadır (DPT ve BM, 2010: 21; Odabaşı, 2009: 51-52).

Ayrıca çalışan yoksulluğunu azaltmaya dönük sonuçları ile birlikte düşünüldüğünde, hanedeki çalışan sayısını yükseltme amacı çerçevesinde, kadınların istihdama katılımını artırmayı hedefleyen kimi politikalar da söz edilebilir. Bu çerçevede, aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında mikro kredi, beceri eğitimleri, iş ve aile yaşamını birleştirme hedefi kapsamında esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve ayrıca işveren teşvikleri ile kadınların işgücüne katılım oranı ile kadın istihdamını artırmaya dönük politikalar tartışılmaktadır²⁰.

Aktif işgücü piyasası programlarının çalışan yoksullar söz konusu olduğunda dolaylı kaldığı ifade edilebilir. Bu politikaların daha çok, işsiz yoksulların istihdam edilerek yoksulluktan kurtulmaları yoluyla çalışan yoksulluğuna dönük potansiyel etkilerinden söz edilebilir.

Türkiye’de aktifleştirme politikaları kapsamında meslek eğitimlerine yönelik kamusal anlayış, istihdamın korunmasının, işgücünün nitelik düzeyinin artırılması ve işgücü piyasasının gereklerine uyum sağlanmasından geçtiği yaklaşımı üzerine kuruludur. Bu anlayış işgücünün niteliğine odaklanırken, işlerin niteliği önemli oranda tartışma dışı bırakılmıştır. Nitekim, Ulusal İstihdam Stratejisi Taslak metninde²¹ (ÇSGB, 2012) yer alan “iş güvencesi” kavramının yerine, “istihdam güvencesi” kavramına yapılan vurgu, işlerin güvenceli olamayabileceği ve işgücünü arz edenlerin, işsizliği yaşamayacak kadar nitelikli olmaları gerektiği önkabulüne dayanmaktadır. Ayrıca, beceri geliştirme ve eğitim-istihdam ilişkisinin piyasanın gereklerine tabi olarak oluşturulmasının arkasındaki motivasyon kaynağı da Ulusal İstihdam Stratejisi Taslak metninde²², “ekonomi” ve “iş dünyasının ihtiyaçları” ve “Türkiye’ye yeterince doğrudan yabancı sermaye yatırımı çekilmesi” olarak belirtilmektedir (ÇSGB, 2012).

İşgücüne katılımın artırılması ve işsizlerin işlendirilmesi yoluyla yoksulluğun ortadan kaldırılması stratejisinin bir parçası olarak öne sürülen araçlardan biri de esnek çalışma biçimleridir. Esnek çalışma biçimleri, üretim sürecinin yeniden yapılandırılması ile bağlantılı olsa da ekonomi ve işgücü piyasası politikalarının da bir parçasıdır. Bu çerçevede, Türkiye’de aktifleştirme politikalarının bir uzantısı olarak, bireysel çalışmaya ilişkin düzensiz ve yetersiz gelir yaratan olguların kaynaklarından biri olan esnek çalışma, hanehalklarının kolektif düzeyde gelirini de bozucu yönde etki yapmaktadır.

¹⁹ Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, 12.03.2013 tarih ve 28585 sayılı Resmi Gazete.

²⁰ Konuyla ilgili genel yönelimler için bkz. ÇSGB, 2012. Bu metnin eleştirisi için bkz. Toksöz, 2012.

²¹ Taslak metin ile ilgili eleştirel değerlendirmeler için bkz. Makal, 2012.

²² Metnin eğitim-istihdam ilişkisi açısından değerlendirilmesi için bkz. Aksoy, 2012.

Kadın istihdamını artırmaya dönük politikaların, çalışan yoksul hanelere dönük potansiyel etkileri gerek yaratılan istihdamın sınırlı kalması gerekse yaratılan işlerin niteliği açısından eleştirilmektedir. Bu çerçevede, kadının hane içi yükümlülükleri ile uyumlu bir biçimde istihdama dahil olabileceği esnek çalışma biçimlerinin artırılmasına ve işveren teşviklerine ağırlık verilmiş; buna karşın, düzenli, güvenceli ve yüksek ücretli işler yaratılamamıştır. Kadın Emegi ve İstihdamı Girişimi Platformu'nun saptamalarına göre, Türkiye'de kadın istihdamını geliştirmeye dönük çabalar, “kadınların eğitim düzeylerinin artırılması, kadın girişimciliğinin desteklenmesi ve esnekleştirmeye yönelik düzenlemelerle sınırlı” kalmıştır (KEİG Platformu, 2013: 19). Kadının bireysel çalışmaya ilişkin olgulardan kaynaklanan yoksulluğunu ve gelir yetersizliğini giderici işlere yönlendirilmediği görülmektedir. Buna karşılık, hanehalkının ve bireyin gelirini kısarak ya da düzensizleştirerek yoksullaştırıcı ve sosyal güvencesini kesintiye uğraticı etkide bulunan esnek çalışma biçimlerinin²³ ve kendi hesabına çalışmaya dönük programların yaygınlaştırılmasına vurgu yapıldığı gözlemlenmektedir. KEİG Platformu (2013: 22) “girişimcilerin dahil olduğu kendi hesabına çalışanlar içinde kadınların yüzde 90'ı'nın sosyal güvenlik kapsamı dışında gelir getirici faaliyete katıldığı” altını çizmektedir. Yine KEİG Platformu'nun (2013: 22) belirlemelerine göre, işveren teşviklerinin kadın istihdamına dönük etkileri sınırlı kalmıştır. Öte yandan, kadın istihdamını artırmaya dönük hedefler ile çok çocuk yapma politikası ve çok çocuğun sosyal politika önlemleri ile destekleneceğine²⁴ ilişkin vurgular çelişkili politik hedeflere işaret etmektedir.

Gelir artırıcı politikalar (asgari ücret, asgari geçim indirimi ve sosyal transferler/yardımlar)

Türkiye'de çalışan yoksulluğuna dönük gelir artırıcı politikalar içerisinde, asgari ücretler, asgari geçim indirimi ve sosyal yardımlar sayılabilir.

Asgari ücretler

Türkiye'de çalışan yoksulluğunun azaltılmasında, gelir artırıcı politikalar içerisinde, öncelikle asgari ücretler ele alınmalıdır²⁵.

²³ Atipik çalışma biçimlerinin cinsiyet temelinde gelire etkisi, atipik çalışan kadınların yoksulluğu ve sosyal güvenlik sistemi karşısındaki konumları üzerine bir çalışma için bkz. Karadeniz, 2011.

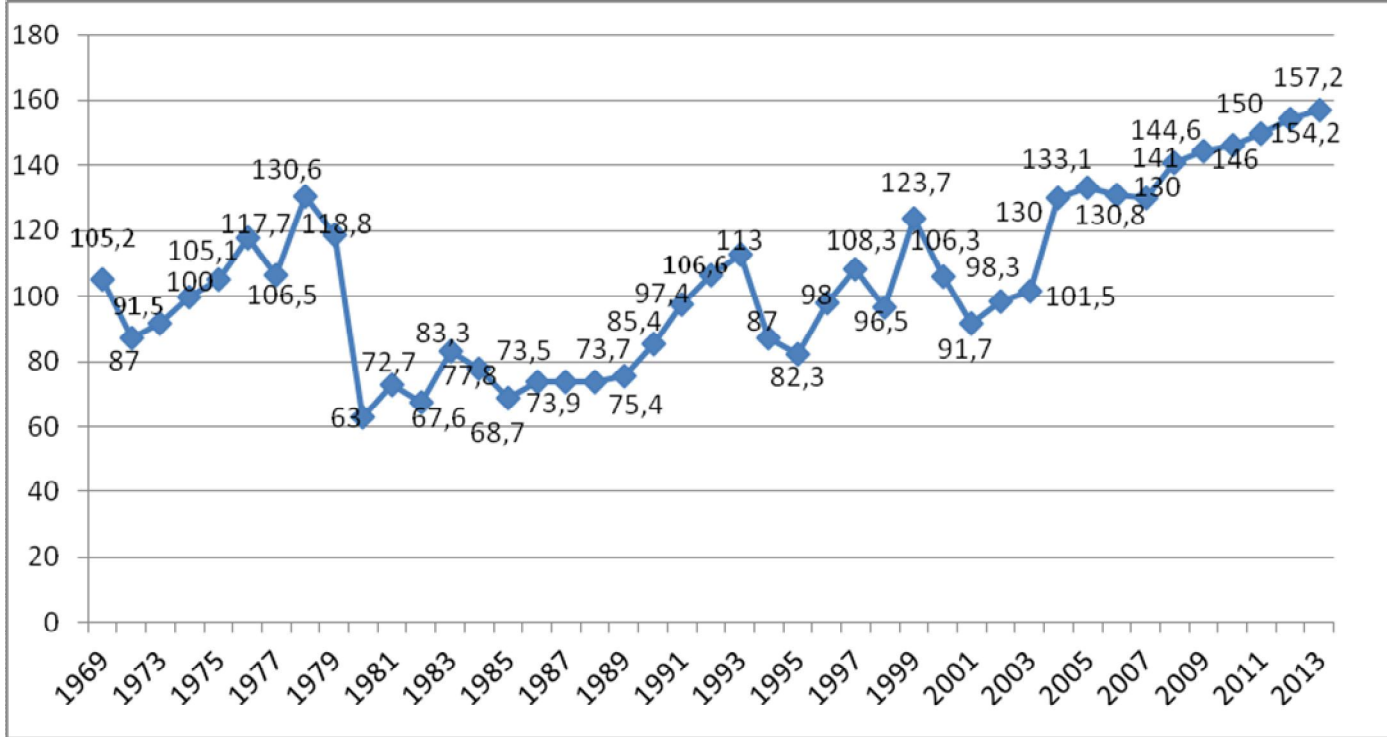
²⁴ Çok çocuğun sosyal politikaya dönüşeceğine ilişkin vurgunun arkasında yatan nedenlerden biri de kadının emeklilik yaşı ile ilgilidir. Buna göre, kadının emeklilik yaşının, sahip olduğu çocuk sayısına göre, kademeli olarak indirilmesi planlanmaktadır (Çakıroğlu, 2013).

²⁵ Türkiye'de yasal asgari ücret uygulamasına 1951 yılında yerel düzeyde başlanmıştır. 1969 yılından itibaren merkezi bir komisyon tarafından belirlenen asgari ücretler, 1974 yılından itibaren tüm ülke için, 1989 yılından itibaren de tüm sektörler için aynı düzeyde belirlenmiştir. Nihayet 2014 yılında yaş farklılaşması da uygulamadan kaldırılarak tek bir asgari ücret tespiti yoluna gidilmiştir.

Türkiye'de toplam zorunlu sigortalı işçiler içerisinde asgari ücretlilerin oranı, 2012 yılı itibarıyla yüzde 41,65'tir. Bu oranın yüksekliğinin bir nedeni, Türkiye'de çift bordro uygulamasının yaygınlığıdır; ancak kayıtdışı ücretli istihdamın geniş ölçüde asgari ücretlilerden oluştuğu da göz önüne alındığında, Türkiye'de ücretli istihdamın içinde asgari ücretlilerin ağırlığı açıkça ortaya çıkmaktadır. Asgari ücretler, kayıtlı-kayıtsız milyonlarca işçinin ve işçi hanesinin yaşam koşullarını doğrudan etkilemekte ve çalışan yoksulluğunun azaltılması açısından önemli bir sosyal politika aracı olarak öne çıkmaktadır (Erdoğan, 2009a; Erdoğan, 2010b; Erdoğan 2014). Ancak Türkiye'de asgari ücret uygulamasının bu işlevi yerine getirdiğini söylemek güçtür.

Aşağıda Şekil 1'de, 1969 yılından 2013 yılına kadar reel brüt asgari ücretlerin seyri görülmektedir.

Şekil 1. Reel brüt asgari ücret endeksi 1974=100



Kaynak: Erdoğan, 2014 (TÜİK, 1969–83, TÜFE 1968=100; 1983–87 TÜFE 1978–79=100; 1988–95 TÜFE 1987=100; 1996–2003 TÜFE 1994=100; 2003–2013 TÜFEI 2003=100)

1974 yılından 2013 yılına kadar olan kırk yıllık sürede, reel asgari ücret yalnızca yüzde 57,2 oranında artmıştır. Aynı dönemdeki kişi başına milli gelir artışının²⁶ (yüzde 135) çok gerisinde olan bu artış sürekli de olmamış, 1980 sonrası neo-liberal ekonomik politikalara paralel olarak demokratik hak ve özgürlüklerin kısıtlandığı dönemlerde ve ekonomik kriz evrelerinde baskı altına alınmıştır.

Öte yandan, aşağıda Tablo 3'te görüleceği üzere, net asgari ücretler, TÜİK tarafından hesaplanan tek işçinin geçimlik ücretinin altında, “yoksulluk ücreti” düzeyinde kalmıştır. Örneğin 31.12.2013 tarihinde belirlenen net asgari ücret TÜİK'in tek işçi için belirlediği asgari geçimlik ücretin yalnızca yüzde 70,2'sini karşılayabilmektedir.

Tablo 3: Net Asgari Ücretler ve Asgari Geçim

Asgari Ücret Kararı	A Net Asgari Ücret TL	B Bir İşçi İçin Asgari Geçim TÜİK- TL	A/B %
11.8.1995	5.739.192	8.451.527	67,6
31.7.1996	11.084.652	16.707.222	66,3
31.7.1997	24.518.025	31.286.514	78,3
31.12.1998	57.620.790	74.022.356	77,8
31.12.1999	80.550.900	105.001.280	76,7
22.12.2000	102.369.600	153.436.336	66,7
26.07.2001	122.186.520	195.060.720	62,6
29.12.2001	163.563.537	255.464.820	64,0
28.06.2002	184.251.938	274.655.003	67,0
31.12.2002	225.999.000	326.602.029	69,1
31.12.2003	303.079.500	396.990.000	82,9
26.06.2004	318.233.475	395.210.000	80,5
30.12.2004	350,15	422,05	82,9
23.12.2005	380,46	508,19	74,8
28.12.2006	403,02	589,84	68,3
29.12.2007	481,55	645,09	74,6
30.12.2008	527,13	719,77	73,2
31.12.2009	576,57	795,95	72,4
31.12.2010	629,96	900,09	69,9
30.12.2011	701,13	970,85	72,2
29.12.2012	773,1	1.025,40	75,3
31.12.2013	846,0	1.205,10	70,2

Kaynak: Erdoğan, 2014.

²⁶ http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=1504

Asgari ücretin hesaplanması yönteminde perakende fiyatlar kullanılmakta ve işçinin önce besin içi harcama tutarına ve daha sonra toplam harcama tutarına ulaşılmaktadır. TÜİK tarafından tek işçi için 3540 kalori üzerinden hesaplanan geçimlik ücret, net bir tutardır. Ancak geçimlik ücret hesabına dayandırılan istisnasız tüm Asgari Ücret Tespit Komisyonu kararlarında, TÜRK-İŞ'in sürekli itirazlarına karşın, bu tutar brüt olarak kabul edilmiştir. Asgari ücretin tanımında, "zorunlu ihtiyaçları günün fiyatları üzerinden asgari düzeyde karşılamaya yetecek" denmesine karşın, asgari ücretten gelir vergisi, sigorta işçi prim payı vb., kesintiler yapılmıştır. Asgari ücretin belirlenmesinde (1977 ve 1979 yılları hariç) aile unsuru için bir ilave yapılmamaktadır. Bir diğer temel nokta ise, asgari ücretin belirlenmesinde, aile unsurunun dışlanıyor olması, asgari ücretin çalışan yoksulluğu açısından etkisini ayrıca kısıtlamaktadır.

Türkiye'de asgari ücretlerin, işçi hanelerinin yoksulluğunu gidermede yeterli bir önlem olmadığı görülmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere, net asgari ücretler, TÜİK'in hesapladığı tek işçinin geçimlik ücretinin altında, "yoksulluk ücreti" düzeyinde kalmıştır. Bu niteliğiyle tüm asgari ücretliler birey olarak çalışan yoksul, asgari ücretle geçinmek durumunda olan tüm haneler ise çalışan yoksul haneleridir.

Asgari geçim indirimi

Türkiye'de çalışan yoksullara dönük gelir artııcı politikalar içerisinde, asgari geçim indirimi uygulamasına da değinmek gerekir. Bu tedbir, 193 sayılı Gelir Vergisi Yasası'nın 32'nci maddesinde düzenlenmiş olup, 2008'den bu yana uygulanmaktadır. Asgari geçim indirimi uygulaması, ücretlilerin gelir vergisi matrahının belirlenmesinde, hesaplanan bir tutarın vergi matrahının kapsamında dışında bırakılması anlamına gelir. Tutarın hesaplanmasında, asgari ücretin brüt tutarının, mükellef için yüzde 50'si, çalışmayan ve herhangi bir geliri de olmayan eşi için yüzde 10'u, ve çocukların her biri için ayrı olmak üzere, ilk iki çocuk yüzde 7,5, diğer çocuklar için yüzde 5'i göz önüne alınır. Asgari geçim indirimi, bu şekilde belirlenen tutar ile yasanın 103'üncü maddedeki gelir vergisi tarifesinin birinci gelir dilimine uygulanan oranın çarpılmasıyla bulunan tutarın, hesaplanan vergiden mahsup edilmesi suretiyle uygulanır. Asgari geçim indirimi 1 Temmuz 2013 itibarıyla bekar ve evli ve eşi çalışan için 73,40 TL; evli eşi çalışan 1 çocuklu için 84,40 TL, 2 çocuklu için 95,41 TL, 3 çocuklu için 102,75 TL, 4 çocuklu için 110,09 TL; eşi çalışmayan için 88,07 TL; evli eşi çalışmayan 1 çocuklu için 99,08 TL, 2 çocuklu için 110,09 TL, 3 çocuklu için 117,43 TL, 4 çocuklu için 124,77 TL, 5 çocuklu için 117,43 TL, 6 çocuklu için 124,77 TL olarak hesaplanmıştır.

Sosyal yardımlar

Türkiye'de çalışan yoksulluğunu kontrol altına almada öne çıkan temel araç, sosyal yardımlardır. Türkiye'nin sosyal koruma yapısı içerisinde, sosyal yardımların öne çıkan bir politika aracı olması, başka nedenlerin yanında primli rejimin dönüşümü çerçevesinde de anlaşılabilir. Türkiye'de sosyal koruma sistemi içerisinde primli rejim-primsiz rejim arasındaki ilişkinin yönü, düzenleme biçimlerine içeriğini veren

neo-liberal önkabuller ile uyumludur. Buna göre, primli rejim, emeklilik yaşının yükseltilmesi ve aylık bağlama oranlarının düşürülmesi ile sisteme katkılar artırılıp, yararlar azaltılarak neo-liberal bir tarzda dönüştürülürken (Erdoğan, 2009b: 662; Gökbayrak, 2010; Kutlu, 2010), sistemin primsiz rejim ayağının ise genişletildiği²⁷ gözlemlenmektedir. Nitekim, söz konusu dönüşüm, kamusal olarak da şu şekilde ifade edilmektedir: “Emeklilik sigortalarına yönelik kullanılması gereken kamu kaynağının kademeli olarak azalması, sosyal yardımlara aktarılabilecek kaynakların artmasını sağlayacaktır” (T.C. Başbakanlık, 2005: 90).

Orta Vadeli Program'da (2013-2015), gelir dağılımının “sektörel politikalar ve sosyal transferler aracılığıyla” iyileştirileceğine değinilmekte; sosyal transferler başlığı altında temel olarak sosyal yardımlardan söz edilmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012a: 21, 55-56). Onuncu Kalkınma Planı'nda (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 43, 46), sosyal hizmetleri de kapsayacak şekilde, aile eğitimi programlarının başlatıldığı, ailelere yönelik danışmanlık hizmetlerinin yaygınlaştırıldığı ve yoksul aileler için sosyal yardımların artırıldığı kaydedilmiş ve “eğitim alanındaki sosyal yardımlarda alt gelir gruplarına önem” verildiği belirtilmiştir. Bu kapsamdaki sosyal yardımların 2007-2013 yıllarını içeren Dokuzuncu Plan döneminde, iki katına çıkartıldığı kaydedilmiştir. Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı'nda ise (ÇSGB, 2012), sosyal yardım harcamalarının GSYH'ye oranının 2002 yılında, yüzde 0,5 iken, 2010 yılında yüzde 1,2 düzeyine yükseltildiği, 2023 yılında ise, yüzde 3'e çıkartılacağı ifade edilmektedir.

Bununla birlikte, Orta Vadeli Program'da (2013-2015) sosyal yardımların, yoksulluk kültürü yaratmayacak şekilde, sosyal yardım ve istihdam bağlantısı güçlendirilerek sunulacağı, çalışabilecek durumda olanlarla olmayanlara yönelik sosyal yardımların farklılık arz edeceği ve “sosyal yardım alıcılarının işgücü piyasasına geçişini hedefleyen ve özendirici uygulamalar”ın yaygınlaştırılacağı belirtilmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012a: 21, 55-56). Aynı hedef, “yoksul kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması ve üretken duruma geçirilmesi” vurgusu ile Onuncu Kalkınma Planı'nda da yer almaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 48).

Türkiye'de son yıllarda, sosyal yardımların ulaştığı kişi sayısında, sosyal yardımlara dönük harcamalarda ve sosyal yardım türlerinde belirli bir artış olduğuna çeşitli kaynaklarda dikkat çekilmektedir (Hacımahmutoğlu, 2009: 78, 161-163; T.C. Cumhurbaşkanlığı DDK, 2009: 13-14, 18; ÇSGB, 2012; T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı SYDGM, 2012; T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012b: 32-42; T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 25, 43). Yentürk'ün (2013: 437) Türkiye'de yoksullara yönelik harcamaları analiz ettiği çalışması da, 2006-2012 yılları arasında toplam sosyal koruma harcamaları içinde sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamalarının payının arttığını göstermektedir. Ancak bu artış ve çeşitlenmeye karşın sosyal koruma harcamaları içinde yoksullara yönelik harcamaların oranı düşük

²⁷ Sosyal yardımlarla ilgili bir tartışma için bkz. Yücesan-Özdemir ve Kutlu, 2011.

kalmaktadır. 2012 yılı için sağlık harcamalarının GSYH'ye oranı yüzde 4,11; sigorta ve emeklilik ödemelerinin GSYH'ye oranı yüzde 7,96 civarında gerçekleşmişken, ödeme gücü olmayanların genel sağlık sigortası (GSS) primleri dahil sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar için yapılan harcamaların GSYH'ye oranı yüzde 1,21 olmuştur. 2006 yılında bu harcamanın GSYH'ye oranı yüzde 0,88'dir (Yentürk, 2013: 438).

Çeşitli sosyal yardımlardan²⁸ ve sosyal yardım yapan kuruluşlardan²⁹ söz edilebilir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na³⁰ bağlı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ve Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlükleri aracılığıyla yapılan sosyal yardımlar, aile, sağlık, eğitim, engelli yardımları ve özel amaçlı yardımlar olarak gruplandırılmaktadır. Bu çerçevede, *aile yardımları*, yakacak, gıda, barınma; *sağlık yardımları*, tedavi giderlerine yönelik yardımlar, şartlı sağlık yardımları; *eğitim yardımları*, eğitim materyali, şartlı eğitim yardımları, öğle yemeği yardımı, öğrenci barınma, taşınma ve iâşe yardımı, yükseköğrenim bursları, ücretsiz kitap dağıtımını uygulaması, engelli öğrencilerin okullara ücretsiz taşınması; *engelli yardımları*, engelli ihtiyaç yardımları ve engelli öğrencilerin okullara ücretsiz taşınması ve son olarak *özel amaçlı yardımlar* ise, aşevleri ve afet yardımlarını kapsamaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (tarihsiz); T.C. Başbakanlık SYDGM, 2008: 44-47; Hacımahmutoglu, 2009: 90-95, 146-153). Öte yandan, Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından verilen Muhtaç Aylığı da bulunmaktadır. Ayrıca il ve ilçe belediyelerinin yaptığı başta gıda, temel tüketim maddeleri ve yakacak olmak üzere çeşitli yardımlar da mevcuttur. Sosyal yardımlar ayrıca, İl Özel İdarelerinin de görev ve sorumluluk alanları arasında yer almaktadır.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasası'nın 2'nci maddesinde, yasa kapsamında yer alanlar tanımlanırken, “fakruzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar” denilmektedir. Buna karşın, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nda, yardım talebini içeren bireysel başvurudan sonra ve sosyal yardım inceleme görevlilerinin hane ve çevre yoklamasının ardından sosyal yardımın yapılıp yapılmamasında karar verici birim olan Mütevelli Heyeti, başvuran kişinin yaşadığı hanede sosyal güvenlik kaydı olan bir çalışan olsa da, hane özelliklerini ve haneye ilişkin kimi diğer özel

²⁸ Sosyal yardımlarla ilgili mevzuat için bkz. <http://www.aile.gov.tr/tr/2176/Mevzuat>

²⁹ Söz konusu kuruluşlar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Millî Eğitim Bakanlığı ve Belediye ve İl Özel İdarelerini içerecek şekilde yerel yönetimler olarak sıralanabilir. Çalışmanın yapılmış olduğu dönemden bu yana kimi kurumsal değişimler olsa da başvuru koşulları, kapsam, miktar ve süreler gibi konularla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Hacımahmutoglu, 2009: 95-137.

³⁰ Bakanlığın sosyal yardımlara ilişkin faaliyetlerinin temelini oluşturan belge, 2011 yılında kabul edilen 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'dir (08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazete).

durumları gözönünde bulundurarak yardım yapılmasına karar verebilmektedir. Bu hali ile sosyal yardımlar, çalışan yoksullar açısından önem kazanmaktadır.

Bu çerçevede, kimi sosyal yardımlara erişimi, sosyal güvenlik yoklamasına bakılmaksızın, gelir yoklamasına tabi kılan bir düzenleme ile sosyal yardımların, çalışan yoksulluğunu kontrol altına almada öne çıkan bir uygulama olacağı gözükmektedir³¹. 4 Temmuz 2012 tarihinde kabul edilip 12 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6353 sayılı Torba Yasa ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasası'nın 2'nci maddesine, 3 ve 4'üncü fıkra olarak şu ibare eklenmiştir:

“Ayrıca, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmakla veya bu kuruluşlarca aylık veya gelir bağlanmış olmakla birlikte, Fon Kurulunca belirlenecek ölçütlere göre; hane içindeki kişi başına düşen geliri, onaltı yaşından büyükler için belirlenen aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olan kişilerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlar da bu Kanun kapsamındadır. Her türlü afetten zarar görenler ve şehit yakınları ile gaziler ise, Fon Kurulu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca belirlenecek kriter ve süreler çerçevesinde bu Kanun ile sağlanacak haklardan yararlandırılır.”

Söz konusu düzenleme, sosyal güvenlik kapsamındaki vatandaşların da sisteme dahil edilmesi ile birlikte sosyal yardımların genel bir eğilim olarak artacağına işaret etmektedir. Asgari ücretin her 6 aylık dönemde belirli miktarda artacak olması, söz konusu muhtaçlık sınırının yükselmesi anlamına geleceğinden, yardımların ulaştığı hedef nüfusun büyüyeceği sonucuna ulaşılabilir. Ayrıca hane yapısının kalabalıklaşması da, kapsam altına alınan nüfusu artırabilir.

Sosyal yardımların bir kısmı, sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olma veya bu kuruluşlardan aylık veya gelir alma durumuna bakılmaksızın yapılan, bir diğer ifade ile hanede kişi başına düşen gelir, muhtaçlık sınırının altında kalan yoksul hanelere dönük gıda (koli ya da çek), yakacak, eğitim materyali gibi yardımlardır. Bu hanelerde kayıtlı-kayıtsız çalışan olması, yardımın verilmesi açısından bir kriter oluşturmamaktadır. İkinci grup yardımlar, işsizlik ödeneği ve sosyal sigorta yoklamasına dayalı Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımları, Engelli Yakını Aylığı (2022), Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardım ve Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardımlardır. Üçüncü grup sosyal yardımlar ise hanede sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi veya bu kuruluşlardan aylık veya gelir alan olsa da muhtaçlık yoklamasına dayalı (65 Yaş Aylığı (2022) ve Engelli Aylığı (2022)) yardımlardır.

³¹ Buna son gelişmeler çerçevesinde şöyle bir örnek de verilebilir: Önümüzdeki süreçte, Türkiye'de yaygınlaşması muhtemel ve şu ana kadar Kocaeli ve Denizli'de pilot çalışması yapılmış projeye göre, sosyal yardım alıcıların, İş-Kur ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nın koordinatörlüğünde bir iş görüşmesine gitmeleri durumunda, bu görüşmeye yönelik ulaşım masrafı ve işe kabul edilmesi halinde fotoğraf çekimi ve sağlık raporu da dahil olmak üzere tüm masraflar üstlenilecektir. İşte 15 gününü dolduran kişiye 334 TL harçlık verilecek; aynı işte 6 ay çalışırsa, kömür yardımı da alabilecektir (Boyacıoğlu, 2013).

Sosyal sigorta yoklamasına dayalı yardımların, kayıtdışı çalışan yoksul hanelere; sosyal sigortanın varlığı halinde muhtaçlık kriterine dayalı yardımların ise, hanede kayıtlı çalışan olsa da gelir ya da hanehalkı özellikleri gereği, hanede kişi başına düşen gelir düzeyinin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı kayıtlı çalışan yoksul hanelere yöneldiği söylenebilir.

Yukarıda sayılan yardım türlerinden, 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamındaki yardım türleri olan Engelli Yakını Aylığı, 65 Yaş Aylığı ve Engelli Aylığı'nda sigorta ve kriter yoklamasının daha katı bir biçimde yapıldığı söylenebilir.

Evde bakım aylığı olarak bilinen³² ve bakıma muhtaç özürünün akrabasına verilen ödeme türünde de sosyal sigorta yoklamasına bakılmaksızın, muhtaçlık kriterine göre karar verilmektedir. Dolayısıyla, bu yardım türü de kayıtlı ya da kayıtdışı çalışan yoksul hanelere dönük potansiyel bir sosyal yardım olarak değerlendirilebilir. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü'nce verilmekte olan bu yardım türünün, 06.02.2014 tarihli 6518 sayılı yasal düzenleme³³ ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na verilmesi hüküm altına alınmıştır. Yine Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü tarafından verilen bir diğer yardım ise, toplumda “çocuk parası” olarak bilinen Sosyal ve Ekonomik Destek'tir. Bakanlık bünyesinde Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapsamında Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetleri tarafından gerçekleştirilen bu yardım da sigorta yoklamasına bakılmaksızın, “yoksulluk içinde olup da temel ihtiyaçlarını karşılayamayan ve yaşamlarını en düşük seviyede dahi sürdürmekte güçlük çeken kişilere ve ailelere kaynakların yeterliliği ölçüsünde yapılan aynı ve nakdi destekleri” içermektedir. Yardım çocuk temellidir³⁴.

Türkiye'de sosyal yardımlar içerisinde Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) uygulaması, Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) (2001-2007) kapsamında başlamış olup, nakit yardım yoksul ailelere koşullu olarak verilmektedir. 2001 krizinin yoksullar üzerindeki etkisini hafifletmeyi amaçlayan SRAP'ın kapsamı “ekonomik

³² Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Bakıma Muhtaç Özürülerin Tesbiti ve Bakım Hizmeti Esaslarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik, 30.07.2006 tarih ve 26244 sayılı Resmi Gazete,

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10545&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=Bakima%20Muhtac%20Ozurulerin%20Tesbiti%20ve%20Bakim%20Hizmeti%20Esaslarının%20Belirlenmesine%20İlişkin%20Yönetmelik>

³³ 6518 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 19.02.2014 tarih ve 28918 sayılı Resmi Gazete. İlgili değişiklik 6158 sayılı yasanın 21'inci maddesi ile yapılmış olup, 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Yasası'nın ek 7'inci maddesi değiştirilmiştir.

³⁴ Sosyal ve Ekonomik Destek Hizmetleri,
<http://www.cocukhizmetleri.gov.tr/tr/html/10561>

güçlükler nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen veya düzenli sağlık kontrollerini yaptırılmayan, nüfusun en yoksul yüzde 6'lık kesimine dahil olan aileler” olarak belirlenmiştir (T.C. Başbakanlık SYDGM, 2007: 59). Proje, hızlı yardım, kurumsal gelişim, şartlı nakit yardımları ve yerel girişimler olmak üzere dört temel bileşenden oluşmaktadır (T.C. Başbakanlık SYDGM, 2008: 42; Hacımahmutoglu, 2009: 153). ŞNT halihazırda, Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımı (ŞESY) olarak adlandırılmaktadır. ŞESY kapsamında temel olarak eğitim, sağlık ve gebelik olmak üzere üç tür yardımdan söz edilebilir. ŞESY ödemelerinde 2009 yılı itibarıyla en büyük payı yüzde 71,9 ile eğitim yardımı almıştır. Sağlık yardımı yüzde 27,9; gebelik yardımı ise, yüzde 0,2'lik bir düzeydedir. 2009 yılı Mart ayı itibarıyla, ŞESY uygulamasını hak eden hane sayısı, 1.037.250 olarak hesaplanmıştır. Söz konusu sayı, 2006 yılında 855.906, 2007 yılında 955.411, 2008'de ise, 992.323 olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla, ŞESY'den yararlanan kişi ve hane sayısında yıllara göre belirgin bir artış olduğu görülmektedir (Esenyel, 2009: 50, 56-58, 71, 75).

Sosyal güvence kapsamı dışında kalıp sağlık hizmetine erişemeyen toplum kesimleri için getirilmiş olan önlem Yeşil Kart uygulamasıdır (DPT, 2007: 33). Yeşil Kartlılar, 01.01.2012 yılı itibarıyla GSS kapsamına alınmışlardır. Bu tarihten önce Yeşil Kart sahibi olan ve ilerleyen zaman diliminde hak sahipliği sürenler, yardımlardan yararlanmaya hak sahiplikleri sona erene kadar devam edeceklerdir. Süre bitiminin ardından, en geç bir ay içerisinde ikamet ettikleri yerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'nda gelir testi yaptıracaklardır. Test sonucuna göre, aile içerisinde kişi başına düşen aylık ortalama gelirleri asgari ücretin üçte birinin altında olanlar, primini devletin karşılayacağı, sağlık hizmetlerinden yararlanacaklardır.

Son olarak, kadına dönük sosyal yararlar kapsamında, çalışan kadına ayda 300 TL kreş yardımı, 0-3 yaş bebeklere mama ve bez katkısı, Organize Sanayi Bölgeleri'nde ücretsiz kreş, çocuk parasında aylık nakit artış gibi tartışmalar yürütülmektedir.

Yapılan çalışmalar, sosyal yardımların, iktisaden faal olan yoksul nüfus kesimleri, yani çalışan yoksullar açısından önemli olduğunu ortaya koymaktadır³⁵. Hacımahmutoglu'nun (2009: 78) Ankara'nın Keçiören Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı bünyesinde yapmış olduğu çalışmanın sonuçlarına göre, tüm yardım türlerinden en az birini alan yardım alıcıların büyük çoğunluğu “düzenli ya da düzensiz olarak” bir işte çalışmaktadır. Sallan Gül ve Gül'ün (2008: 387) Kocaeli, Denizli ve Mersin'de yaptıkları araştırmada da, yardım alıcıların “genellikle sigortasız ve geçici enformel işlerde çalıştıkları, düzensiz ve yetersiz gelirleri nedeniyle yoksulluktan kurtulamadıkları için yardımlara başvurdukları” saptanmıştır.

³⁵ Tersine bir bulgu, T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (2010: 83) tarafından yapılan bir araştırmada yer almıştır. Buna göre, gelir getiren bir işte çalışıp çalışmadığı sorulan yardım alıcıların (2032 kişi) yüzde 86,6'sı, herhangi bir işte çalışmadığını belirtmiştir. Ancak burada önemli olan nokta, soruları yanıtlayanların cinsiyet durumudur. 2023 kişinin 1274'ü kadındır.

Yukarıda sayılan yardım türlerinin, doğrudan çalışan yoksullara yapıp yapılmadığına ilişkin kesin ve ayrıntılı bir tasnif yapabilmek olanağı bulunmamaktadır. Tüm bu yardım türlerini, genel yoksulluğu azaltma uygulamalarının içerisinde, potansiyel olarak çalışan yoksullara da ulaşabilen uygulamalar olarak kabul etmek mümkündür.

Türkiye'de çalışan yoksulluğunun kontrolünde, öne çıkan bir araç olarak sosyal yardımlar, aynı zamanda, sosyal politikada dönüşümün bir parçası olarak ele alınmalıdır. Türkiye'de sosyal yardımların son yıllarda belirgin bir artış gösterdiğinden söz edilmişti. Bu olgu, hem paradigma hem de uygulama düzeyinde kendisini göstermektedir. Paradigma düzeyinde bakıldığında, örneğin, sosyal yardımların, diğer sosyal politikaları ve sosyal koruma programlarını tamamlayıcı bir işlev üstleneceği bir yapıdan çok, sosyal yardımlara dayalı bir sosyal politika anlayış ve uygulamasının yerleştirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Örnek olarak, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname incelenebilir. Söz konusu Kararname'de, Bakanlığın görevlerinin en başta, “sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejiler geliştirmek, uygulamak, uygulanmasını izlemek (...)” şeklinde dar bir alana sıkıştırıldığı görülmektedir. Devamında ise, sosyal politika öznesi olarak “aile, çocuk, kadınlar, özürlüler ve şehitler” sayılmaktadır. Böylelikle, bir anlamda sosyal politika, işgücü piyasasına ilişkin kamusal müdahale mekanizmalarının yeniden yapılandırılması çerçevesinde, önemli ölçüde sosyal yardım ve hizmet alanından ibaret bir biçimde ele alınmaktadır. Bu çalışmanın konusu bakımından düşünülecek olursa, örneğin, çalışan yoksullar, özel bir vurgu içermeden, genel yoksulluk sorununun bir parçası olarak Bakanlığın gündemine “toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimleri” ifadesi ile girebilmektedir.

Türkiye'de sosyal yardımlar, işgücü piyasası yapısı ve yardım alıcıların çalışma ile ilişkisi bağlamında incelendiğinde, yardım alıcıların, yardımların kesintiye uğramaması için, kayıtdışı çalışmaya yönelme eğilimlerinden söz edilebilir. Böylelikle, sosyal güvencenin kapsamı dışında, kuralsız bir ortamda ve sendikal temsil olanağına da kavuşamayarak çalışan geniş kesimlerin yoksullaşabilmesinin koşulları olgunlaşmış olmaktadır. O halde, sosyal yardımlar, bir yandan çalışan yoksulluğunu da içerecek şekilde sosyal koruma politikalarının içerisinde geniş bir yer tutarken diğer yandan işgücü piyasasına dönük yarattığı etki ile çalışan yoksulluğunu besleyen bir yapıdadır.

Sonuç

Küresel yoksulluk gündeminin oluşumu bakımından dikkat çeken noktalardan biri, yoksulluğun, gerek kavramsallaştırıldığı çerçeve gerekse etrafında tartışılan politika setleri bakımından, kapitalist üretim tarzı içi bir tarihsel dönüşümün kaldıraçlarından biri olmasıdır. Bu olgu, çalışan yoksulluğu açısından da geçerlidir. Bu içiçe geçmişlik ya da çalışan yoksulluğunun neo-liberal küreselleşmeyle nasıl

eklemlendiği, çalışan yoksul kimlikleri ile tarih ve politika sahnesine çıkartılanların toplumsal sınıf analizleriyle kavranabilir.

Küresel sosyal politika aktörleri ve devletler ise çalışan yoksulluğunu, çalışan yoksulların toplumsal sınıf kimlikleri ile değil de üretim ilişkilerinden kopartılmış, gelir ve yaşam göstergesi kategorileri ile tartışmaktadır. Dolayısıyla denilebilir ki, çalışan yoksulluk gündemi, sınıfsal eşitsizliklerin ve bu arada, yoksulluğun gerçek nedeni olan zenginliğin tartışma dışı bırakıldığı bir düşünsel ortamın içinde filizlenmiştir.

Gerek çalışan yoksulluğunu birey ve hanehalkı özellikleri ile açıklayan mikro yaklaşımlar gerekse büyüme, işgücü piyasası ve sosyal refah politikaları ile açıklayan makro yaklaşımlar, “yoksul çalışanları” merkeze alan sınıf eksenli analizlerden ayrı olarak “çalışan yoksulları” ya da “çalışmada yoksulluğu” temel alan yoksulluk eksenli yaklaşımlardır.

Kapitalizmin neo-liberal evresinde, üretim yapısı, işgücü piyasaları ve sosyal politikada yaşanan değişimler ve sendikacılık hareketinin bu değişimlere karşı gerekli tepkiyi gösterememesi, küresel düzlemde, çalışma ile yoksulluk arasındaki tarihsel bağın yeniden kurulmasına yol açmıştır. Hükümetler de, neo-liberal ekonomi ve işgücü piyasası politikaları ve sosyal refah devletinin yeniden yapılandırılması ile bu süreci desteklemişlerdir. Böylesi bir yapı içerisinde, güvencesiz çalışma koşulları altında işçileştirilen geniş bir nüfus dilimi, ücretli istihdam ilişkisi içerisine girse de birey ve hane halklarının yoksulluktan kurtulamadığı görülmektedir. Bütün bu gelişmelerin kaçınılmaz bütünleyicisi, çalışan yoksulluğu olmuştur. Bu süreçte, aynı zamanda çalışan yoksulluğuna karşı, ekonomik büyüme, işgücü piyasası politikaları ve gelir artıcı politikalar (asgari ücret, sosyal transferler/yardımlar) şeklinde başlıkları olan kimi önlemler de geliştirilmiştir. Bu politikalar, genel yoksulluğu azaltmaya dönük uygulamaların içerisine yerleşmiş ve böylelikle çalışan yoksulluğu, aynı yoksulluk olgusunda olduğu gibi, kapitalizmin neo-liberal evresinin yeniden üretiminde taşıyıcı bir işlev üstlenmiştir.

Türkiye’de çalışan yoksulluğuna dönük politikaların değerlendirilmesi, küresel düzleme dönük değerlendirmelerden bağımsız düşünülemez. Türkiye de gerek ekonomi politikaları gerekse sosyal politikalar ve özel olarak da yoksulluk merkezli sosyal gündemler açısından, politika transferinin bir parçası olmuş ve istihdam, işgücü piyasası ve sosyal koruma politikalarını, aynı başlıklardaki küresel gündemlerle uyumlulaştırmıştır. Küresel gündemle öncelikler bakımından da geçerli olan bu örtüşme, beraberinde değerlendirme ve eleştirilerin de ortaklaşmasını getirmektedir. Ancak Türkiye’de çalışan yoksulluğunu azaltmaya dönük politikaların değerlendirilmesi, genel hatları ile küresel düzlemle aynı olmakla birlikte, bu politikaların Türkiye’deki gerçekleşme biçimlerine odaklanmak durumundadır.

Türkiye’de çalışan yoksulluğunu azaltmaya dönük bir ekonomik büyüme politikasından söz etmek olanaklı görünmemektedir. Tersine uygulanan ekonomik program, çalışan yoksulluğu olgusunu yeniden inşa etmiş; böylelikle istihdamın

yoksulluktan kurtaracağı şeklindeki görüş, söylemde varlığını korusa da olgusal karşılığını bulamamıştır. İstihdamsız büyüme ve yaratılan işlerin nitelik düzeyi de bu savı beslemektedir.

İşgücü piyasası politikaları açısından bakıldığında, başta işsizlik sigortası olmak üzere pasif işgücü piyasası politikalarının çalışan yoksulluğunu azaltmada yararlanma koşulları ve ödenek miktarları açısından yetersiz olduğu görülmektedir. Danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri; mesleki eğitim programları; özel sektöre dönük istihdam teşvikleri ve toplum yararına çalışma şeklindeki aktif işgücü piyasası programlarının çalışan yoksullar söz konusu olduğunda dolaylı kaldığı ifade edilebilir. Bu politikalarla yaratılan istihdamın sınırlı; yaratılan işlerin ise düşük ücretli güvencesiz işler olduğu söylenebilir.

Çalışan yoksulluğunu azaltmak açısından önemli bir işlevi olan asgari ücretlerin, işçi hanelerinin yoksulluğunu gidermede yeterli bir önlem olmadığı görülmektedir. Net asgari ücretlerin tek işçinin geçimlik ücretinin bile altında, “yoksulluk ücreti” düzeyinde kalması, Türkiye’de, tüm asgari ücretlileri ve asgari ücretle geçinmek durumunda olan hanelerdeki bireyleri çalışan yoksul kategorisine sokmaktadır.

Türkiye’de çalışan yoksulluğunun yönetiminin, ücret dışı geçim araçlarıyla esas olarak da sosyal yardımlar aracılığıyla gerçekleştirilmek istendiği görülmektedir. Yoksulluk merkezli sosyal politika paradigması, sosyal yardımların temel bir politika olarak ön plana çıkması ile sonuçlanmıştır. Sosyal yardımların öne çıkması, çalışan yoksullar açısından ücretli istihdam, toplu haklar (örgütlenme, toplu pazarlık ve grev) ve sosyal güvenlik haklarını içeren sosyal politika paradigmasından uzaklaşmanın önemli bir uğrağı olarak da değerlendirilebilir.

Türkiye’de çalışan yoksulluğunu analiz eden daha fazla çalışma yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu analizlerde öncelikle çalışanların çalışmaya bağlı bireysel gelirleri üzerinden bir değerlendirme yapmak daha anlamlı olacaktır. Çalışan kavramına işsizlerin de dahil edildiği bir yaklaşımla, işsizlik sigortası ödemeleri de hesaba katılarak ücret geliri üzerinden bir değerlendirme yapıldığı zaman, çalışanın bireysel özellikleri ve işin özelliklerine dayalı bir çalışan yoksulluğu analizi yapmak mümkün hale gelecektir. Hane halkı yapısının ve sosyal refah harcamalarının çalışan yoksulluğu üzerine artırıcı/azaltıcı etkilerini yansıtan net harcanabilir gelire dayalı bir çalışan yoksulluğu analizi, daha sonra bu ilk ücret geliri/yoksulluk analizinin üzerine eklenebilir. Böylelikle, çalışan yoksulluğu açısından üretim ve bölüşüm ilişkilerini, hane yapısı özellikleri ile birlikte kapsamlı ve bütüncül bir tarzda değerlendirme olanağı oluşmuş olacaktır.

Kaynakça

- Açıkhın, N. (2007) “Enformel Sektör ve Yoksulluk: Kentsel İşgücü Pazarı Üzerine Etkileri, İstanbul ve Gaziantep Örnekleri”, **Sosyoekonomi**, 2, 43-62.
- Aksoy, H.H. (2012) “Ulusal İstihdam Stratejisi'nin Politika Eksenlerinden Biri Olarak Eğitim-İstihdam İlişkisi”, Makal. A. (der.) **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, Ankara: Türk-İş/Ankara Üniversitesi SBF Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Ortak Yayını, 50-64.
- Allegre, G. (2008) *Working Poor in the EU: An Exploratory Comparative Analysis*, Document de Travail, No: 2008-35. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2008-35.pdf> (30.09.2013).
- Andreb, H. J.; Lohmann., H. (2008) “Introduction: The Working Poor in Europe”, Andreb, H.J. ve Lohmann, H. (der.) **The Working Poor in Europe** içinde, UK: Edward Elgar., 1-17.
- Bahçe, S; Köse, A.H. (2010) “Krizin Teğet Geçtiği Ülkeden Krize Bakış: Teorinin Naifliği, Gerçekliğin Kabalığı”, **Praksis**, 22. 9-40.
- Bahçe, S.; Yücesan-Özdemir, G.; Voyvoda, E.; Özdemir, A.M.; Candan, A.M.; Kurt, İ.H. (2011a) **Emek Politikaları: Ne Oluyor? Ne Yapmalı?**, Ankara: Belediye-İş Yayınları.
- Bahçe, S.; Günaydın, F. Y.; Köse, A. H. (2011b) “Türkiye’de Toplumsal Sınıf Haritaları: Sınıf Oluşumları ve Sınıf Hareketliliği Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma”, Şahinkaya, S. ve Ertuğrul, İ. (der.) **Bilsay Kuruç’a Armağan** içinde, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları, 359-392.
- Bahçe, S.; Köse, A. H. (2012) “Yoksulluk: Hüzün ve Disiplin”, **Mülkiye**, 36(4), 19-34.
- Bardone, L. ve A-C. Guio (2005) *In-Work Poverty New commonly agreed indicators at the EU level Statistics in focus*, Population and Social Conditions 5/2005, EUROSTAT. http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/statistics5-2005_en.pdf (09.03.2014).
- Barros, R. P.; Camargo, J. M. (1995) “Active Labour Market Policies and Poverty Alleviation”, Figueiredo, J.B. ve Shaheed, Z. (der.) **New Approaches to Poverty Analysis and Policy-II, Reducing Poverty Through Labour Market Policies** içinde, Geneva: ILO.
- Bennet, F.; Millar, J. (2005) *Making work pay?*, Benefits, 13:1, http://opus.bath.ac.uk/1190/1/Millar_makingworkpay2005_1.pdf (09.03.2014).
- BLS (2004) *A Profile of the Working Poor, 2002*, <http://www.bls.gov/cps/cpswp2002.pdf> (30.09.2013).
- Boyacıoğlu, H. (2013, 9 Ağustos) *İşe gir, masrafı kafana takma*, <http://www.hurriyet.com.tr>.

- Bradshaw, T. K. (2007) *Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development*, Journal of The Community Development Society, 38(1), <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15575330709490182> (30.09.2013).
- Brady, D.; Fullerton, A. S.; Cross, J. M. (2010) “More Than Just Nickels and Dimes: A Cross-National Analysis of Working Poverty in Affluent Democracies”, **Social Problems**, 57(4), 559-585.
- Çakıroğlu, P. (2013, 23 Ocak) *3 çocuğa özel teşvikler geliyor*, <http://ekonomi.bugun.com.tr>
- Çavuşoğlu, B. (2011) “Türkiye’de Çalışan Yoksulluğunun Genel Görünümü”, **Sosyal Güvence**, 1(1), 22-33.
- Çelik, A. (2010) “Muhafazakâr Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım-Yükümlülük Yerine Hayırseverlik”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 42, 63-81.
- Crettaz, E. (2011) **Fighting Working Poverty in Post-industrial Economies Causes Trade-Offs and Policy Solutions**, UK: Edward Elgar.
- ÇSGB (2012) **Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023)**, Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- DPT (2007) **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT ve BM (2010) *Binyıl Kalınma Hedefleri Raporu Türkiye 2010*, <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Turkey/Turkey MDG 2010 turkish.pdf> (26.09.2013).
- Duncan, A. (2003) “Making Work Pay Policies and Employment Incentives”, CeSifo Conference on Tax Policy and the Labour Market, Venice, <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/data/videolect/LECTUREPA GES2002/LECTURE-DUNCAN-2003.PDF> (24.02.2014).
- Dünya Bankası (2002) “Yoksulluğun Azaltılması İçin Stratejiler”, **Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Aktan, C.C. (der.) Ankara: Hak-İş Yayınları.
- Engels, F. (1997) **İngiltere’de Emekçi Sınıfın Durumu**, (çev. Yurdakul Fincancı), Ankara: Sol Yayınları.
- Erdoğan N. (der.) (2007) **Yoksulluk Halleri**, Ankara: İletişim Yayınları.
- Erdoğan, S. (1994) “Dış Borç Krizine Farklı Yaklaşımlar”, **Mülkiyeliler Birliği**, XVIII (172), 33-50.
- Erdoğan, S. (2004), “Sosyal Politikada ‘Avrupalı’ Bir Kavram: Sosyal Dışlanma”, **Çalışma Ortamı**, 75. 12-14.
- Erdoğan, S. (2006) **Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Sendikacılık**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

- Erdoğan, S. (2009a) “Türkiye’de Kayıtdışı İstihdamın Bir Biçimi Olarak Çift Bordro”, Pars Esin, İlkay Savcı, Şenay Gökbayrak, Müge Ersoy Kart, Fatma Yıldırım (der.), **Sosyal Politikada Güncel Sorunlar**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Ortak Yayını, 149-172.
- Erdoğan, S. (2009b) “Sosyal Politikada Değişim ve Sosyal Güvenlik Reformu”, Uzel, İ. ve Duru, B. (der.) **AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu**, Ankara: Phoenix, 660-686.
- Erdoğan, S. (2010a) “Avrupa Birliği’nde Sosyal Koruma ve Sosyal İçerme”, **Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa Birliği’nin İstihdam ve Sosyal Politikası**, Ceylan-Ataman, B. (der.) Ankara: Siyasal Kitabevi, 101-142.
- Erdoğan, S. (2010b) “Küresel Krizin İstihdama Etkileri ve Kriz Karşıtı İşgücü Piyasası Önlemleri”, **Memleket Siyaset Yönetim**, 12, 142-167.
- Erdoğan, S. (2014) “Türkiye’de Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararlarında İşçi ve İşveren Temsilcilerinin Yaklaşımları (1969-2013)”, *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, DOI Numarası: *10.4026/1303-2860.2014.0246*
- Esenyel, C. (2009) *Türkiye’de ve Dünyada Şarh Nakit Transferi Uygulamaları*, Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.
- Eurofound (2004) *Working Poor in the European Union*, Seminar Report, <http://www.Eurofound.europa.eu/pubdocs/2004/127/en/1/ef04127en.pdf> (Erişim tarihi: 5.9.2012).
- Eurofound (2010) *Working Poor in Europe*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, http://www.Eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/25/en/1/E_F1025EN.pdf.
- Eurofound (2013) *Wages: A working conditions and industrial relations perspective*, Ireland: Eurofound.
- European Commission (2011) *Employment and Social Developments in Europe*, Brussels: European Commission.
- European Commission (2012) *Employment and Social Development in Europe 2011*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2010), *In Work Poverty in the EU, Methodologies and Working Papers*, Eurostat.
- Fleury, D.; Martin, F. (2006) *When Working is not Enough to Escape Poverty: An Analyses of Canada’s Working Poor*, Human Resources and Social Development Canada, <http://tamarackcommunity.ca/downloads/vc/When Work Not Enough.pdf> (22.09.2013).

- Frazer, H.; Marlier, E. (2010) *In-Work Poverty and Labour Market Segmentation in the EU: Key Lessons*, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion Synthesis Report, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8992&langId=en> (30.09.2013).
- Gökbayrak, Ş. (2010) “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, **Çalışma ve Toplum**, 25, 141-162.
- Gündoğan, N. (2007) **Yoksulluğun Değişen Yüzü Çalışan Yoksullar**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Gündoğan, N.; Biçerli, M. K.; Aydın, U. (2005) *The Working Poor: A Comparative Analysis*, Munich Personal RePEc Archive, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5096/> (25.09.2013).
- Güven, A. B. (2008). *Post-Washington Consensus in Action: Lessons From Turkey*, Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Association of Political Science University of British Columbia, Vancouver, BC, <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Guven.pdf>, (25.09.2013).
- Hacımahmutoğlu, H. (2009) *Türkiye’de Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara: DPT.
- Hall, A., ve Midgley, J. (2004) **Social Policy For Development**, Sage: London.
- ILO (2003) *Working Out Of Poverty*, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-ia.pdf> , (20.09.2013).
- ILO (2005) *Decent Work and Poverty Reduction Strategies*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@integration/documents/normativeinstrument/wcms_079965.pdf (19.09.2013).
- ILO (2011) *Key Indicators of the Labour Market*, 7th edition, Geneva: ILO.
- ILO (2012) *Global Employment Trends 2012*, Geneva: ILO.
- İŞ-KUR (2012) *2012 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara: İŞ-KUR.
- İŞ-KUR (2013) *7. Genel Kurul Çalışma Raporu*, Ankara: İŞ-Kur.
- Jaumotte, F. (2003) *Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Economics Department Working Papers No. 376, [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp\(2003\)30](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2003)30) (24.02.2014).
- Kahraman F. (2011) **Yoksulluğun Değişen Yüzü Çalışan Yoksullar: İstanbul Sancaktepe Kemal Türkler Mahallesi Üzerine Bir Araştırma**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Kahraman, F. (2010) “Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaştırılmış Çalışanlar”, **Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, <http://www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/kahraman.pdf> (25.09.2013).

- Kapar, R. (2004) “Uygun İş Bağlamında Çalışan Yoksullar”, **Sosyal Siyaset Konferansları 48. Kitap**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, <http://www.sosyalkoruma.net/pdf/06.pdf> (25.09.2013).
- Kapar, R. (2006) “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”, **Prof. Dr. Toker Dereli’ye Armağan**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C. 55, Sayı: 1.
- Kapar, R. (2010) “Türkiye’de Çalışan Yoksullar”, **ASOMEDYA** Ankara Sanayi Odası Yayın Organı, (Kasım-Aralık), <http://www.sosyalkoruma.net/pdf/asocalisan.pdf> (25.09.2013).
- Kapsos, S. (2004) *Estimating Growth Requirements For Reducing Working Poverty: Can The World Halve Working Poverty by 2015?*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_elm/documents/publication/wcms_114248.pdf (30.09.2013).
- Karadeniz, O. (2011) “Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik”, **Çalışma ve Toplum**, 29, 88-129.
- KEİG Platformu (2013) *Türkiye’de Kadın Emegi ve İstihdamı Sorun Alanları ve Politika Önerileri II*, İstanbul KEİG.
- Kim, M. (1998) “The Working Poor: Lousy Jobs or Lazy Workers?”, **Journal of Economic Issues**, 32 (1), 65-78.
- Kök, S. (2011) **Kent Yoksulluğu ve Siyaset: Ankara Örneği**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Terzi, Tez Danışmanı: Serpil Sancar, Ankara.
- Köse, A. H.; Bahçe, S. (2009a) “‘Yoksulluk’ Yazınının Yoksulluğu: Toplumsal Sınıflarla Düşünmek”, **Praksis**, 19, 385-419.
- Köse, A.H.; Bahçe, S. (2009b) “‘Hayırsever’ Devletin Yükselişi: AKP Yönetiminde Gelir Dağılımı ve Yoksulluk”, Uzgel, İ. ve Duru, B. (der.) **AKP Kitabı Bir Dönüşümün Bilançosu**, Ankara: Phoenix Yayınları, 492-509.
- Kutlu, D. (2010) “Sosyal Politikada Dönüşüm: Gerekçeler ve Gerçekler Işığında Emeklilik Düzenlemesi”, **İktisat Dergisi**, 513, 29-37.
- Kutlu, D. (2012) “Türkiye İşgücü Piyasasında Güncel Gelişmeler ve Güvencesizleşme Örüntüleri”, **Güvencesizleştirme: Süreç, Yanılgı, Olanak**, Göztepe, Ö. (der.), Ankara: NotaBene Yayınları, 61-116.
- Lohmann H. (2009) “Welfare States, Labour Market Institutions and the Working Poor: A Comparative Analysis of 20 European Countries”, **European Sociological Review**, Vol. 25, 4, 489-504, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.81443.de/dp776.pdf (20.09.2013).
- Majid, N. (2001) *The Size Of The Working Poor Population in Developing Countries*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_strat/documents/publication/wcms_079322.pdf (30.09.2013).
- Makal, A. (ed.) (2012) **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, Ankara: Türk-İş / Ankara Üniversitesi SBF Sosyal Politika ve Araştırma Uygulama Merkezi Ortak Yayını

- Marx, I.; Verbist, G. (2008) “Combating In-Work Poverty in Europe: The Policy Options Assessed”, Andreb, H.J. ve Lohmann, H. (der.) **The Working Poor in Europe** içinde, UK: Edward Elgar.
- Marx, K. (1978) **Kapital, 1. Cilt**, (çev. Alaattin Bilgi), Ankara: Sol Yayınları.
- Marx, K. (1969) “Wages, Prices and Profits”, **Karl Marx and F. Engels, Selected Works**, Moscow: Progress Publishers, 1969, Vol. 2.
- Metin, B. (2011) **Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan Ekonomik ve Sosyal Politikalar Temelinde Yoksulluk Sorunu: “Ankara’da Uygulamalı Bir Araştırma”**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Danışman: Prof. Dr. Eyüp Bedir, Ankara.
- Miliband, R. (1974) “Politics and Poverty”, Wedderburn D. (der.) **Poverty, Inequality and Class Structure** içinde, Cambridge: Cambridge University Press, 183-196.
- Mütevellioğlu, N.; Işık, S. (2009) “Türkiye Emek Piyasasında Neoliberal Dönüşüm”, Mütevellioğlu, N. ve Sönmez S. (der.) **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm** içinde, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 159-204.
- Odabaşı, F. (2009) *Yoksullukla Mücadelede İstihdamın Rolü*, Ankara. T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.
- OECD (1999) *Making Work Pay Policies*, <http://www.oecd.org/eco/outlook/2087845.pdf> (18.09.2013).
- Önder, İ. (2004) “Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele”, **Toplum ve Hekim**, 19 (1), 19-22.
- Öniş, Z., ve Şenses, F. (2003) *Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisal*, Economic Research Center Working Paper, <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series03/0309.pdf>, (25.09.2013).
- Özşuca, Ş. T. (2003) **Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası**, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Pearson, M; Scarpetta, S. (2000) *An Overview: What Do We Know About The Policies To Make Work Pay*, <http://www.oecd.org/eco/growth/2676194.pdf> (18.09.2013).
- Peet, R. (1975) “Inequality and Poverty: A Marxist-Geographic Theory”, **Annals of the Association of American Geographers**, Vol. 65, No. 4, pp.564-571.
- Penã-Casas, R. and Latta, M. (2004) *Working Poor in the European Union*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.Eurofound.europa.eu/pubdocs/2004/67/en/1/ef0467en.pdf>
- Rauhut, D., N. Hatti ve C-A. Olsson (Eds) (2005), **Economists and Poverty: From Adam Smith to Amartya Sen**, New Delhi: Vedams ebooks.

- Rowntree, B. S. (1901) **Poverty: A Study in Town Life**, London: MacMillan.
- Rowntree, B. S. (1942) **Poverty and Progress: a second social survey of York**, UK: Penguen.
- Rowntree, B.S. (1951) **Poverty and the Welfare State: A Third Social Survey of York Dealing Only with Economic Questions**, UK: Longman.
- Saad-Filho, A. (2010) *Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth*, DESA Working Paper No.100, http://www.un.org/esa/desa/papers/2010/wp100_2010.pdf.
- Sallan Gül, S.; Gül, H. (2008) “Türkiye’de Yoksulluk, Yoksulluk Yardımları ve İstihdam”, Oktik, N. (der.) **Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları** içinde, İzmir: Yakın Kitabevi Yayınları, 361-396.
- Shipler, D. K. (2005) **The Working Poor: Invisible in America**, UK: Vintage.
- Singley, S.G.; Callister, P. (2003) “Work Poor or Working Poor? A Comparative Perspective On New Zeland’s Jobless Households”, **Social Policy Journal of New Zeland**, 20, <http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj20/work-poor-or-working-poor-20-pages134-15.html> (23.09.2013).
- Sönmez, M. (2010) **“Teğet”in Yıkımı... Dünyada ve Türkiye’de Küresel Krizin 2009 Enkazı ve Gelecek**, İstanbul: Yordam.
- Spannagel, D. (2013) *In-Work in Europe: Extent, Structure and Casual Mechanisms*, <http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/03/In-work-Poverty-in-Europe.pdf>, (30.09.2013).
- Suğur, N.; Suğur, S.; Çetin, O. B.; Şavran, T. G.; Akarçay, E. (2008a) “Hizmet Sektöründe Çalışan Yoksulların Yoksulluk Algıları Üzerine Bir Araştırma”, **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 10 (4), 1-29.
- Suğur, N.; Suğur, S.; Şavran, T. G. (2008b) “Türkiye’de Orta Sınıgın Mazbut Hizmetkarları: Gündelikçiler, Kapıcılar ve Çocuk Bakıcıları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 63 (3), 161-183.
- Şenses, F. (2004) “Yoksulluğun Küreselleşmesi mi? Küreselleşmenin Yoksulluğu mu?”, **Toplum ve Hekim**, 19 (1), 13-18.
- Şenses, F. (2006) **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**, Ankara: İletişim Yayınları.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (tarıhsiz) *Sosyal Yardım Programlarımız*, http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/sosyal_yardimlar.gov.tr/mce/2012/genel/birl_estirilmis_sosyal_yardimlar.pdf (02.12.2013)
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı SYDGM (2012) *2012 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni*, http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/Node/11873/files/SYGM_2012.pdf (27.09.2013).
- T.C. Başbakanlık (2005) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 9, Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

- T.C. Başbakanlık (2007) *Sosyal Riski Azaltma Projesi*, Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.
- T.C. Başbakanlık (2008) *Stratejik Plan 2009-2013*, Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.
- T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (2010) *Sosyal Yardım Algısı ve Yoksulluk Kültürü*, Ankara: T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı DDK (2009) *Türkiye'de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürelen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında*, Araştırma ve İnceleme Raporu, <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk29.pdf> (27.09.2013).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2012a) *Orta Vadeli Program (2013-2015)*, Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2012b) *Onuncu Kalkınma Planı Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Sistemi Çalışma Grubu Raporu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013a) *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013b) *Orta Vadeli Program (2014-20216)*, Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Thorbecke, E. (2009) “Kalkınma Doktrininin Evrimi, 1950-2005”, Şenses, F. (der.) **Neo-liberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar** içinde, (çev. Haki Pamuk) İstanbul: İletişim Yayınları, 123-176.
- Toksöz, G. (2012) “Ulusal İstihdam Stratejisi Kadınlar ve Gençler İçin Ne Getiriyor?”, Makal. A. (der.) **Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış**, Ankara: Türk-İş/Ankara Üniversitesi SBF Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi Ortak Yayını, 36-50.
- World Bank (1990) *World Development Report 1990 Poverty*, Washington D.C.: WB.
- World Bank (1991) *Assistance Strategies to Reduce Poverty*, Washington D.C.: WB.
- World Bank (1992) *Operational Directive 4.15*, Washington D.C.: WB.
- Wayenberge, E. V. (2009) “Washington Mutabakatı'ndan Washington Sonrası Mutabakata Kalkınma Yanılsamaları”, Şenses, F. (der.) **Neo-liberal Küreselleşme ve Kalkınma Seçme Yazılar** içinde, (çev. Elif Karaçimen) İstanbul: İletişim Yayınları, 307-346.
- Williamson, J. (2004) *A Short History of the Washington Consensus*, Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance, Barcelona, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, (25.09.2013).

- Yeldan, E. (2009) “Finans Çağında Eklemlenme Kalıpları: Neoliberal Küreselleşmenin Çevresel Bir Ekonomisi Olarak Türkiye Örneği”, Mütevellioğlu, N. ve Sönmez S. (der.) **Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm** içinde, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 129-158.
- Yentürk, N. (2013) “Türkiye’de Yoksullara Yönelik Harcamalar”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 40, 433-464.
- Yılmaz, C. (2010) **Risk Kapıyı Kırınca Kentlerde Yoksulluk, Dayanışma, Güven ve Güvenlik**, İstanbul: Libra.
- Yücesan-Özdemir, G.; Özdemir, A.M. (2008) **Sermayenin Adaleti Türkiye’de Emek ve Sosyal Politika**, Ankara: Dipnot.
- Yücesan-Ödemir, G.; Kutlu, D. (2011) “Türkiye”de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme”, **Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Deneyimler ve Yeni Fikirler Bildiriler Kitabı**, Ankara: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 363-378,
http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/Node/22869/files/tr_cilt1.pdf (3.3.2014).
- Zabcı, F. (2009). **Dünya Bankası Yanılsama ve Gerçekler**, İstanbul: Yordam Kitap.