

Türkiye’de Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkisinin Güncel Boyutları: Kurumsal ve Sosyolojik Bir Çözümleme¹

Denizcan Kutlu, Namık Kemal Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, e-posta: denizcank@gmail.com

Özet

Bu çalışma, Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin güncel yönelimlerini kurumsal ve sosyolojik boyutları bakımından ele almayı hedeflemektedir. Türkiye’de sosyal yardımlar, -küresel bir eğilimin parçası olarak- sosyal politika içerisinde gerek paradigma gerekse pratik düzeyinde öne çıkmaktadır. Bu süreçte, sosyal yardımlardan yararlanan hanehalkı sayısı artış göstermiş ve yardımlar, giderek daha fazla sayıda hanehalkının geçim örüntüsünün bir parçası haline gelmiştir. Diğer taraftan, hanehalklarının geçim örüntüsü, nakit gereksinimi temelinde, istihdama katılım biçimlerine daha da açık bir nitelik kazanmıştır. Bu olgu, sosyal yardımları aynı zamanda, emek gücünün yeniden üretimine ilişkin maliyetlerin kamusallaştırılması bakımından bir işgücü piyasası ve ücret ilişkisi biçimine de büründürmektedir. Ücret dışı bir gelir türü ve geçim aracı olarak sosyal yardımlar, fiyatlandırılmamış bir geçim alanı yaratarak emek gücünün ve hanenin yeniden üretimine eklenmektedir. Bu ilişki biçimi ise, bir yandan sosyal yardımlara bir işgücü piyasası kurumu karakteri kazandırırken diğer yandan sosyal yardım alanların istihdama katılım biçimlerini de gündeme taşımaktadır. Bu gelişmeler, aktif işgücü piyasası ve sosyal koruma politikaları arasındaki ilişkinin güçlenmesiyle birleşerek, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişki olarak kurumsal karşılığını bulan sosyal politika gündemini hükümetin ve akademinin gündemine daha fazla sokmuştur.

Sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkiyi gündemine alan çalışmalar, konunun kurumsal gelişim yönüne odaklanmakta; bu ilişkinin gerçekleşme biçimini çoğunlukla göz ardı etmektedir. Bu nedenle çalışmada, sosyal yardım ve istihdam ilişkisindeki kurumsal yapının pratikteki gerçekleşme biçimine ilişkin kimi gözlemler paylaşılacaktır. Çalışmada, sosyal yardım türleri, gelir ve sosyal sigorta yoklamasına dönük olarak özgün bir tasnife tabi tutulacaktır. Bu yardımlardan yararlanabilecek hanehalkı tipleri de işgücü piyasası ve istihdam ile olan bağları temelinde belirlenecektir.

Çalışmanın temel argümanı, Türkiye’de sosyal yardımların, temel yönelimler, ihtiyaç tespiti yöntemleri ve miktar ve süre bakımından, istihdama katılıma dönük olarak yapıldığı savıdır. Bu çerçevede, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının, bir tür işgücü piyasası kurumu olarak çalışmakta ve işlev görmekte olduğu öne sürülecektir. Bu, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurumsal yönüdür.

Sosyal yardım ve istihdam ilişkisinde, bir kategori olarak işgücü piyasasının belirlenimi hanehalkları açısından da geçerlidir. Türkiye’nin sosyal politika gündeminde neo-

liberal aktifleşme stratejileri biçiminde açığa çıkan işçileşme süreçlerinin gerçekleşme biçimi, hanehalkları açısından emek gücünün yeniden üretimini, ücret gelirinin yanı sıra sosyal yardım gibi ücret dışı bir gelir türü ve geçim aracı ile sağlama örüntüsünü belirginleştirmiştir. Çalışmada hanehalklarına sosyal yardım alma özelliği kazandıran temel sürecin, işgücü piyasası dinamikleri etrafında oluştuğu da belirtilecektir. Bu ise, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin sosyolojik yönünü oluşturmaktadır.

Çalışma, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin kuramsal temellerinin belirlenmesi üstüne kuruludur. Bu temelde, çalışmada, ilk olarak, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurumsal boyutta temel yönelimleri, sosyal yardım tür ve uygulamalarına dönük güncel gelişmeler ve politika belgeleri temelinde betimlenecektir. İkinci olarak ise, bu politika paketi çerçevesi içerisinde, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurumsal ve sosyolojik gelişimi, kimi gözlemler etrafında tartışılacaktır. Bu tartışma, Ankara ilinde sosyal yardımlar üzerine tamamlanmış bir çalışmadaki temel gözlem ve bulgulara dayanarak yürütülecektir.

Anahtar Sözcükler: Sosyal Yardım, İstihdam, İşgücü Piyasası, Emek Gücü, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Current Dimensions of the Relationship Between Social Assistance and Employment in Turkey: An Institutional and Sociological Analysis

Abstract

This article aims to address the current tendencies of the relationship between social assistance and employment with respect to its institutional and sociologic dimensions. Social assistance in Turkey -as a part of a global tendency- has become prominent in social policy at a level of both paradigm and practice. In this process, the number of social assistance recipient households have increased and social assistance has gradually become a part of the subsistence pattern for more and more households. On the other hand, the subsistence pattern of households has acquired a character that is more open to the types of employment participation due to cash need. This phenomenon turns social assistance into a type of labour market and wage relation in terms of the deprivatization of the reproduction of labour power cost. Social assistance as a non wage type of income and means of support integrates into the reproduction of labour power and household through creating an unpriced subsistence sphere. This type of relationship, on the one hand, equips social assistance with a labour market character and on the other hand, brings forth types of employment participation onto the agenda. These developments, combined with the deepening relationship between active labour market policies and social protection policies, make this social policy agenda which is institutionalised as the relationship between social assistance and employment a current issue both for the government and the academic world.

The literature on the relationship between social assistance and employment focuses on the institutional development aspect of the issue and mainly ignores the form of realization of this relationship. Therefore, in this article, some observations on the form of realization of the relationship between social assistance and employment in practice will be shared. Social assistance schemes will be classified in terms of income and social insurance test. Also household types who would be able to benefit from those schemes will be identified based on their bonds to labour market and employment.

The main argument of this article is that social assistance practices in Turkey are implemented for participation of households to labour market in terms of basic orientations, methods of means testing and amount and duration. In this framework, it will be argued that Social Cooperation and Solidarity Foundations work and function as a kind of labour market institution. This is the institutional facet of the relationship between social assistance and employment.

The determination of labour market as a category in the relationship between social assistance and employment is also valid for households. The form of realization of the proletarianization processes which is revealed as neo-liberal activation strategies in the social policy agenda of Turkey, make explicit the pattern of reproduction of labour power for households through social assistance such as a non wage type of income and means of support besides wage income. In this article, it will be stated that the main process which makes households into social assistance recipients comes into existence through labour market dynamics. This is the sociological facet of the relationship between social assistance and employment.

The article is grounded on the identification of the theoretical bases of the relationship between social assistance and employment. On this basis, first, the main tendencies in the institutional dimension of the relationship between social assistance and employment will be depicted based upon current developments concerning social assistance types and practices and policy papers. Second, as part of this policy package, the institutional and sociological development of the relationship between social assistance and employment will be discussed through some observations. This discussion will be conducted with respect to observations and findings in a completed research on social assistance in Ankara.

Keywords: Social Assistance, Employment, Labour Market, Labour Power, Active Labour Market Policies

Giriş: Kimi Sorular...

“Piyasanın doğal işleyişinin üzerine çöküp, piyasanın kendiliğinden ortaya koyacağı o harikulade eseri (tam istihdam) tamamlama hayallerini aralıksız tehdit eden ve iktisatçıların ifadesiyle ‘çalışmamayı kışkırtan’ belaların başında sosyal devlet düzenlemeleri ilk sırayı alırlar. Bu şeyler gösterişli ifadelerle dile getirildiğinde tek amacın; sosyal destek alan işsizlerin gayretsiz, tembel, parazit yaşamlarını sert bir şekilde eleştirme olduğu düşünülür.”

“Asıl skandal olan ve bilimsel olarak ispatlanması gereken şey, işsizlik döneminde çalışmayan kişilerin aşırı tembel olduklarını söylemektir.”

(Cordonnier, 2014: 68, 73), Garibanlara Merhamet Yok; “Sosyal Yardım Alanlara Ölüm” başlıklı bölümden.

“Gülerim ona, benim eşim yeri geldi yıkamada çalıştı, (...) şu an işsiz kalacak. Gitti tekrar yıkamayla konuştu. Tekrar girebilir miyim acaba diye. Sigortası yok, ne kadar para alacak şu havada yıkamada düşünün. İş bulsa gidip çalışacak.”

“İş beğendiremez diye bir alakası yok da, en kötü şartları veriyorlar. En kötü şartlarda sen çalışabilir misin? (...) O şartlarda da kimse çalışmak istemez, budur.”²

Bu çalışma, sosyal politikanın, tarihsel olarak, sosyal sigorta uygulamalarını içeren dar anlamını da önceleyen sosyal yardım türü destek mekanizmalarına indirgenme eğilimlerinin aktif işgücü piyasası politikaları ile içiçe geçerek artış gösterdiği bir evrede,³ Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkiyi konu edinmektedir. Çalışma, çalışmadaki temel argümanlara kaynaklık eden gözlemlerden yola çıkarak, -çalışmanın girişindeki alıntıya referansla- işsizlik döneminde, sosyal yardım alıp çalışmaktan vazgeçtiği ileri sürülen hanehalklarının, sosyal yardım alma ve o kamusal ya da özel ağın içerisinde kalma davranışını, kendilerini işçileştirerek ücret gelinine mahkum eden koşullar karşısında bir tür direnme eğilimi olarak kavramaktadır. Bu çalışmaya kaynaklık eden alan araştırmasındaki gözlemler, istihdamdan kaçış söyleminin tam tersini işaret etmektedir: Türkiye’de sosyal yardım alan ortalama hanehalklarının geçim örüntüsünün temel kaynağı, istihdama katılım ve ücretli çalışmadır.⁴ Bu anlamda, kapitalizmin, kişi ve hanenin geçimini ücret gelinine tabi kılan yapısının pekişmesi ve emek gücünün ve hanenin yeniden üretimi açısından nakit gereksiniminin giderek belirginleşmesinin, hanehalklarını, sosyal yardım alsalar dahi, çalışmaktan vazgeçemeyecekleri emekçi/emek gelinine dayalı bir yaşam disiplininin içerisine ittiği gözlemlenmektedir. Özcesi, hanehalklarının mülksüzleşme ve işçileşme eğilimleri ile sosyal yardım alma eğilimleri içiçe geçmiş durumdadır. Kaldı ki, sosyal yardım alanlar, çalışmaktan kaçınıyor

olsa bile, ücret gelirin mahkum edilip, diğer yandan da kendilerini bu gelir türünden mahrum eden güvencesiz çalışma koşulları içerisinde olanların, çalışma yaşamına dahil olmak istememesinden daha doğal ne olabilir? Ücret ilişkisi, kapitalizmin temel bir eğilimi olarak, refahın olduğu kadar, yoksulluk ve yer yer sefaletin de bir kaynağıdır.

O halde şu soruları sorabiliriz: Tarihsel kapitalizm içerisinde yoksulluk sorununun varlığı⁵ ve sosyal politikanın gelişimi bakımından istihdamın yeri nedir? Sosyal refahın yaygınlaşması ve sosyal hakların oluşumunda istihdamın anlam ve rolü nedir? Ücret ve istihdam, -gerek içine girerek gerek dışına çıkarak-, en genel anlamıyla kapitalizmin farklı evrelerinde, yoksulluk ve sefaletin hem kaynağı hem de önleyicisi olmuştur. Kapitalist sermaye birikim süreci, yedek işgücü ordusunun oluşum dinamikleri etrafında, yoksulluğu sürekli olarak yaratma eğilimindedir. Kapitalist birikim, ücret gelirin mahkum ettiği nüfus kesimlerini, bu gelir türünden mahrum ettiği, yedek işgücü ordusunun saflarına iterek işsiz bıraktığı ölçüde, aynı zamanda yoksulluk ve hatta sefalet koşullarına da iter. Ancak kapitalist birikim ile yoksulluk arasındaki ilişki burada durmaz, yedek işgücü ordusunun alanında oluşan yoksullar, faal sanayi ordusunun görel olarak yoksulluktan kurtulabilmiş kesimlerini, varlıkları⁶ ile yoksulluğa düşme riski ile başbaşa bırakır. Dolayısıyla bu kesimler üzerinde, hem kapitalist birikim hem de yedek işgücü ordusunun üyesi yoksullar tarafından yoksullaştırılma tehdidi nesnel olarak varlığını korur. Erdoğan ve Kutlu (2014: 66), yedek işgücü ordusunun oluşum köklerinde bir tür yoksulluk örüntüsü de yaratan bu olguyu şöyle özetlemektedir:

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.

Bu söylenenlerden sonra, soruları şöyle de daraltmak mümkündür: Sosyal politika önlemlerinin ve sosyal yardım uygulamalarının düzenlenmesinde istihdam, açıklayıcı bir kategori olarak ele alınabilir mi? Soruyu tersten sormak gerekirse: İstihdam ve işgücü piyasası politikalarının analizinde, sosyal yardım politikalarını incelemek bize ne söyler; sosyal yardım açıklayıcı bir kategori

olarak değerlendirilebilir mi? Bu sorular bizi, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin kuramsal temelleri üzerine düşünmeye itmektedir.

Bu çalışma, bu kuramsal kalkış noktasından hareketle, Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin güncel boyutlarını kurumsal ve sosyolojik yönleriyle tartışmayı amaçlamaktadır. Çalışmada ilk olarak, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin kuramsal ve kavramsal temelleri, soyut ve somut kategoriler etrafında ele alınacaktır. Ardından, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin yaygınlaşmasının küresel sosyal politika transferine dönük dinamiklerine değinilecektir. Devamında, kurumsal ve sosyolojik analizin yöntemine ilişkin kimi notlar düşülecektir. Çalışmanın izleyen bölümleri ise, Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurumsal ve sosyolojik boyutlarının, temel yönelimler, politika belgeleri, sosyal yardım programları ve çeşitli başlıklar temelinde, alanda gerçekleşme biçimine ilişkin gözlemler etrafında tartışılmasına ayrılmıştır. Değerlendirme ve sonuç bölümü ile de çalışma sonlandırılacaktır.

Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkisinin Kuramsal ve Kavramsal Temelleri: Soyuttan Somuta...

Sosyal yardımlar, tarihsel gelişim seyri⁷ içerisinde devletin, işgücü piyasası ve ücret ilişkisine müdahalesini en az içeren araçlarından biri olmasına karşın istihdam ve çalışma ile bağlantılı bir yapıya sahiptir. Bu durum, çalışma ve istihdamın kapitalist toplumsal yapı ve ilişkiler içerisindeki merkezi konumu ile ilgilidir. Bu konum, sosyal yardımları da içerecek şekilde, bir bütün olarak sosyal politika disiplininin, işgücü piyasasının ve üretimin düzenlenmesi ile bağlantılı karakterini meydana getirir. Sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişki, sosyal politika disiplini ve uygulamasının genel özelliklerine ve tarihine tabidir ve işgücü piyasası ve sosyal koruma politikalarının kapsamı içerisinde şekillenir. Bu haliyle, işgücü piyasası ve sosyal koruma politikalarının dönüşümündeki temel yönelimler,⁸ sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin genel çerçevesini çizer. Konuya işgücü piyasası politikaları ve sosyal politika disiplini açısından baktığımızda, politika setlerine ilişkin böylesi bir düzey belirlemek mümkündür. Ancak, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin ekonomik ve sosyal temellerine eğildiğimizde, konuya tarihsel ve kuramsal bir çerçeve içerisinden bakmak gerekecektir.

Bu genel özellikler ve tarih içerisinde, istihdam terimi ile temsil olunan ve fakat kavramsal düzeyde, üretim noktası ve işgücü piyasası şeklinde soyutlanabilecek⁹ yapısal ve nesnel ilişkiler zemini, ayrıksı ve belirgin bir yer tutar. Bu belirleme, sosyal politika araçlarının, tarihsel gelişim özellikleri bakımından kapitalist işgücü piyasası ve ona özgül istihdam ilişkilerinin oluşumu bağlamında bir anlam

kazandığı şeklinde de ifade edilebilir. Dolayısıyla, sosyal yardım ve istihdam ilişkisi, işgücü piyasası ve istihdam ilişkilerinin düzenlenmesi ve sosyal politika araçlarının gelişimi arasındaki tarihsel ilişkinin bir parçası olarak temel nitelik ve yönelimlerine kavuşur. Bu niteliği ona, kurumlar, yasalar, politika metinleri ve uygulamaları içeren teknik özelliklerinin yanı sıra tarihsel bir boyut ve anlam da katar. Sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkiyi, kuramsal ve kavramsal düzlemde, soyutlama düzeyini adım adım azaltabileceğimiz üç biçimde ele almak mümkündür.

Birikim, Devlet, Emek Gücü ve Sosyal Yardım

İlk olarak, tarihsel anlamda sosyal refahın oluşumu, birikim, devlet ve emek gücü arasındaki ilişkinin genel karakterine tabidir.¹⁰ Kapitalist birikimin genel işleyiş yasaları, bu birikim sürecinde kullanılacak uygun miktar ve özellikte emek gücünün varlık koşullarını yaratmak üzerine kuruludur. Ne var ki, bu işleyiş yasaları, ekonomik gelişmenin belirli evrelerinde, işyeri ve işgücü piyasası ölçeğinde, sürekli olarak bir işgücü fazlası açığa çıkarma eğilimindedir.¹¹ Bu fazla nüfusu açığa çıkartan nesnel ilişki biçimi, hanehalklarının sosyal yardıma ihtiyaç duymasına ve hatta mecbur kalmasına yol açan ekonomik ve sosyal temeldir. Kapitalist birikimin işleyiş özelliklerine ait bu nesnel ilişki biçimi, sadece bir yedek işgücü ordusu üretmekle kalmaz; aynı zamanda bu yedek işgücü ordusunun ve onu da kapsayan işçi sınıfının alanından türeyen yoksulluğu da beraberinde getirir. Bu olgu tarihsel anlamda işsiz yoksulluğu ve çalışan yoksulluğu olarak açığa çıkar.

İşsizlik ve yoksulluğu aynı anda üreten bu ilişki biçimi, birikimin süreklileşmesi bakımından, emek gücünün yeniden üretim koşullarına ilişkin çeşitli kamusal sosyal yararların da oluştuğu bir alandır. Marx'a (2003: 93) göre, yedek işgücü ordusunun oluşum dinamikleri içerisinde beliren ve çalışan ve işsiz yoksullardan oluşan nüfusun korunması, "bizzat emek gücünün emeği ile" değil, "başkaları sayesinde canlı varlık olarak yaşamasıyla olur". Bu nedenle devlet, birikim ve emek gücü arasındaki ilişkinin genel karakteri gereği, emek gücünün yeniden üretim koşullarına, sosyal yardımları da içeren çeşitli sosyal koruma araçları ile müdahale eder (Gough, 1979: 44-45, 48; Jessop, 1993: 8; Sönmez, 2005: 6; Arın, 2013: 5). Bu genel karakter, sosyal yardımların örgütlenmesi ve sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin düzenlenmesine ilişkin özel biçimlerini, işgücü piyasası ve ücret ilişkisinin oluşumunda bulur. Bu tarihsel eğilim, yapılacak sosyal yardım türleri, ihtiyaç tespiti süreçleri, miktar ve sürelerinin, işgücü piyasasının ve ücret ilişkisinin önceliklerine göre belirleneceği ve bu anlamda emek gücünü satacak ücretli emeğin oluşum koşullarını ortadan kaldırmayacağı anlamına gelir.¹² Böylelikle, devlet, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkiyi düzenlerken, çalışan yoksulları, "faal sanayi ordusu" saflarından uzaklaştırmayacak; işsiz

yoksulları ise, emek güçlerini satarak yedek sanayi ordusundan, faal sanayi ordusuna çekecek; en azından emek güçlerini satmaktan vazgeçirmeyecek bir geçim düzeyi içerisinde tutmaya çalışır. Sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin, tarih boyutlu kuramsal temellerinin ilk biçimi bu şekilde belirlenebilir.

Devletin İşgücü Piyasası ve Ücret İlişkisine Müdahalesi ve Sosyal Yardım

İkinci olarak, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin oluşumunun, birikim, devlet ve emek gücü arasındaki genel karakteri, devletin, emek gücünün yeniden üretiminin koşullarını hazırlaması çerçevesinde, işgücü piyasası ve ücret ilişkisine müdahalesinin özgül biçimlerini beraberinde getirir. Bu özgül biçimler içerisinde, sosyal yardım, bir müdahale biçimi olarak, sosyal refahın olduğu kadar, ücret ilişkisinin gelişimi açısından da önem taşır. Bu müdahale biçimi, bir yönüyle refah devleti ve sosyal hakların oluşum koşullarını hazırladığı gibi diğer yönden de toplumda ücret ilişkisinin yaygınlaşması, faal ve yedek sanayi ordusunda ise, ücret disiplininin benimsenip yeniden üretilmesi amacını taşır ve sonucunu doğurur. Bu tarihsel eğilim, çalışan ya da işsiz yoksulluğu sorununun kamusal bir anlayışla ele alınması biçiminde bir gelişim göstermiş; ancak kamu, yoksulluğu sadece azaltılması ve kontrol altına alınması gereken bir sorun olarak kavramamış; yoksullara, ücret disiplini¹³ altına alınması gereken kesimler olarak da yaklaşmıştır. İşte bu yaklaşım ve onun bir parçası olan sosyal yardımlar da, bu haliyle devletin işgücü piyasasına ve ücret ilişkisine müdahalesinin bir kolu olarak belirmiştir. Sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin oluşumunun ikinci kuramsal boyutu bu şekilde belirlenebilirken, bu ilişkinin, kapitalist işgücü piyasası ve ücret ilişkisinin önceliklerine göre oluşmasında çeşitli sosyal yardım tür ve biçimlerinin, miktar ve sürelerinin yanı sıra ihtiyaç tespiti süreçlerinin¹⁴ de ayrı ve özel bir anlam taşıdığını da belirtmek gerekir.

Düzenleyici İlkeler, İstihdama Katılım ve Sosyal Yardım

Üçüncü olarak, bu soyutlama çerçevesi içerisinde, sosyal yardımlar, ele alınan soyut kategorileri, teknik düzeye indirgeyen ve tamamlayıcılık/son çare, ihtiyaç tespiti, geçici ve en kısa süreyle yardım ve kendine yeter hale gelme şeklinde dört biçim etrafında düzenlenir. Bir tür ilke olarak da değerlendirilebilecek olan bu dört biçimi, sosyal yardım ve istihdam ilişkisine ait kuramsal temellerin, sosyal yardımlara ait özgül alanda operasyonelleşmesi olarak değerlendirmek de mümkündür.

Sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurulmasına dönük ilk olarak, sosyal yardımlar, sosyal politika önlemleri içerisinde, sosyal refahın sağlanması ve yoksulluğun azaltılması ve kontrol altına alınmasına yönelik, son çare ve tamamlayıcı¹⁵ olarak nitelendirilebilecek bir araç olarak belirir (Dilik, 1980: 72; Çengelci, 1993: 24; Sözer, 1994: 29; Ditch, 1999: 115-116; Ferrera, 2005: 131;

Güzel, vd., 2010: 805). Burada temel amaç, sosyal refahın ücretlilik ve işgücü piyasasına katılım temelinde sağlanması hedefidir.

İkinci olarak, sosyal yardım yapılmasında, kritik değerde önem taşıyan öğelerden biri, gelir ve geçim araçları yoklaması¹⁶ olarak ifade edilebilecek, ihtiyaç tespiti yöntemleridir (Dilik, 1972: 3; Çengelci, 1993: 9; Burden, 1998: 81-82; Arın, 2013: 237). Sosyal yardıma erişim, ihtiyaç tespiti ile bir uygunluk (eligibility) ölçütü olarak çoğunlukla oldukça düşük düzeylerde belirlenen yoksulluk sınırının altında kalan kişi ve hanehalkları ile sınırlandırılır (Burden, 1998: 81-82; Arın, 2013: 237).

Nitekim, bu tür yoklamaların amacının, kişi ve hanehalklarını, “piyasada kendilerine yer bulmaya, iş bulup çalışmaya zorlamak” ve “çalışmaya özendirmek” olduğu belirtilmektedir (Arın, 2013: 237; Zatsrow, 2013: 184). Bunun yanında, neo-liberal evrede, aktif işgücü piyasası politikalarının etkinlik kazanması ile birlikte bu tür ihtiyaç tespiti yöntemlerinin, hedefleme ve şartlılığı güçlendirerek, doğrudan, çalışmaya dayalı refah stratejileri¹⁷ temelinde, çalışma yoklaması biçiminde gerçekleşebildiği de görülmektedir (Burden, 1998: 81; Standing, 1999: 321-322; Peck, 2001; Mkandawire, 2005; Ringold ve Kasek, 2007: 17, 31-34; Nelson, 2010: 31-32).

Üçüncü olarak, sosyal yardım programları, genel bir eğilim olarak, “mümkün olan en kısa süre” ilkesi etrafında örgütlenir. Bu, yardım türünün, hak ya da yarar sahibine¹⁸ geçici bir kamusal destek olarak sunulmasını beraberinde getirir (Çengelci, 1993: 10; Leisering ve Leibfreid, 1999: 60-61).¹⁹ Böylelikle, refah bağımlılığı yaratmayarak, kişi ve hanehalklarının çalışma alışkanlıklarını kaybetmemeleri ve ücret disiplini dışına çıkmamaları amaçlanır.

Dördüncü olarak, sosyal yardımların, geçici bir destek olarak sunulması ile bağlantılı bir diğer ilke, sosyal yardımların kişileri kendilerine yeter ve çalışma yaşamına katılmaya hazır hale getirme işlevi ile yüküldür. Buna göre, sosyal yardımlarla kişi, mümkün olan en kısa sürede, kendi kendine yeterli hale gelerek, çalışma yaşamına katılmalı (Çengelci, 1993: 10; Leisering ve Leibfreid, 1999: 60-61) ve işgücü piyasasında ücretli emek olarak yerini almalıdır. Bu sosyal yardımların örgütlenmesine dönük diğer başlıklar gibi tarihsel bir olgudur ve kökünde, “yapılan yardımın insanın kendi yaşamını kendisinin sürdürmesi eğilimini köreltmemesi gerekliliği” fikri yatmaktadır (Esin, 1982: 125).

Sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurulmasında belirlediğimiz bu dört ilke, günümüz sosyal politika ortamı içerisinde, aktif işgücü piyasası politikaları ile birleşerek güncel biçimlerine;²⁰ emek gücünün yeniden üretiminde, ücret ilişkisinin önceliği ve yardım alanların emek gücünü sattıktan sonra çalışmaya

başlayacakları ve aynı zamanda onları emek güçlerini satıp istihdama katılmaya zorlayan bir geçim düzeyi içerisinde tutulmaları şeklindeki soyutlama düzeyi ile tarihsel ve kuramsal biçimlerine kavuşur.

Küresel Sosyal Politika Transferi ve Aktifleşme Stratejileri

İşgücü piyasası politikaları ve sosyal politikaların küresel uyumu, küresel sosyal politika transferinin dinamikleri temelinde gerçekleşmiştir. Bu uyum, Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF, Kalkınma Bankaları, Dünya Sağlık Örgütü, Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO), Uluslararası Çalışma Örgütü, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve Birleşmiş Milletler (Burden, 1998: 208-222; Deacon, 2007: 170) gibi küresel sosyal politika aktörlerinin politika transferine dayalı uygulamaları ile yaygınlık kazanmıştır (Deacon, 2006). Özellikle çevre ve yarı-çevre ülkelerde, piyasacı yaklaşımların yanı sıra yoksulluk teması etrafında gelişen sosyal ve ekonomik gündemler giderek kalıcılaştırmıştır. Bu süreçte, küresel sosyal politika aktörleri, yapısal uyum programlarının yoksulluğu artıran sonuçlarını hafifletmek amacıyla, sosyal yardım programlarının geliştirilmesi doğrultusunda çevre ve yarı-çevre ülke hükümetlerine baskı uygulamıştır (Erdoğan, 1994: 37). Böylelikle, gelir temelli uygulamalar ya da -şartlı- nakit transferler biçiminde açığa çıkan sosyal yardım uygulamalarında belirli bir artış olduğu ifade edilmektedir (Eardley, vd., 1996; Standing, 1996: 236; Ditch, 1999: 119; Ditch ve Oldfield, 1999: 65; Ferrera, 2005: 133; Barrientos, 2012). Sosyal yardım programlarındaki genişleme, şartlı, hedefli ve seçimli ihtiyaç tespiti yöntemleri ile birlikte ilerlemiş; özellikle şartlı programlar söz konusu olduğu zaman, çalışmaya katılma yoklamasının daha katı bir biçimde yapıldığı görülmüştür (Mkandawire, 2005: 1; Ringold ve Kasek, 2007: 17; Nelson, 2010: 31-32; Erdoğan ve Kutlu, 2014: 82-84).

Sosyal yardım ile istihdama katılım arasında bağ kuran bu yaklaşım ve uygulamaların aktif işgücü piyasası politikaları ile birleşiminde küresel sosyal politika transferine dönük dinamiklerin altını çizmek gerekir.²¹ Ayrıca, çalışma ile refah ve özel olarak sosyal yardım arasında bağ kuran yaklaşımların, sadece ağırlıklı olarak merkez ülkelerin denetiminde olan küresel sosyal politika aktörlerinin politika transferi aracılığıyla, çevre ve yarı-çevre ülkelerin yoksulluğu azaltma ve sosyal koruma politikalarında değil, aynı zamanda Avrupa'da da belirgin bir etkisi olmuştur. Bu dönemde, Avrupa Birliği'nde çalışmayı teşvik eden, önerilen işlerin kabul edilmesi için sosyal yardım kesintileri getiren ve istihdam edilebilirliği artıran aktif işgücü piyasası stratejilerinin benimsendiği görülmektedir (Ditch ve Oldfield, 1999; Erdoğan, 2005; Selamoğlu ve Lordoğlu, 2006: 140-189).

Bir Parantez: Yönteme Dair...

Çalışmada, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurumsal ve sosyolojik boyutlarına ilişkin belirlemeler, incelenen birincil el kaynakların yanı sıra alan araştırması Ankara ilinde tamamlanmış bir doktora tezi kapsamında toplanan veriler ve yapılan gözlemlere dayanmaktadır. Araştırmada, veri toplama işlemleri sırasında, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı yönetici ve uzmanları (5), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları müdür ve uzmanları (10), il ve ilçe belediyeleri temsilcileri (10), özel sosyal yardım kuruluşları temsilcileri (2) ve muhtarların (17) yanı sıra yardım alanlar (54) ile açık uçlu sorulardan oluşan her örneklem grup için ayrı ayrı oluşturulan yarı yapılandırılmış soru formları ile derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Öte yandan, çeşitli Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nın ihtiyaç tespiti süreçleri kapsamında gerçekleştirmiş oldukları hane incelemelerine katılımcı gözlemci sıfatı ile dahil olunmuş (40) ve hanehalklarının ekonomik ve sosyal profillerinin belirlenmesinin yanı sıra ihtiyaç tespiti süreçlerine ilişkin gözlemlerde bulunulmuştur.²² Yapılan görüşmelerde, sosyal yardım ve istihdam ilişkisini belirleyebilmek bakımından kurum temsilcilerine ve yardım alanlara, konuyla ilgili özel olarak belirlenmiş kimi sorular yöneltilmiştir. Bu sorulara verilen yanıtlardan temsil kapasitesi yüksek olan kimileri çalışmanın ilerleyen sayfalarında paylaşılacaktır.

Sosyal Yardım-İstihdam İlişkisinin Gelişiminin Kurumsal Boyutu: Temel Yönelimler, Politikalar, Politika Belgeleri, Gelişmeler ve Yardım Programları

Türkiye'de sosyal politika ve sosyal koruma alanı, başka düzenleme ve politika paketlerinin yanı sıra her ikisi de neo-liberalizmle uyumlulaşan²³ aktif işgücü piyasası ve sosyal yardım politikalarının gelişimi temelinde biçimlenmektedir. Bu gelişimin belirli bir evresi, 2008 ekonomik krizi sonrasına denk düşecek şekilde, sosyal yardımlar ile istihdam arasında bağ kuran kurumsal gelişmelere sahne olmuştur. Bu gelişimde, Türkiye'de sermaye birikiminin hanehalklarında sosyal yardım alma gereksinimi ile işçileşmeyi aynı anda ortaya çıkartan nesnel sonuçlarının yanı sıra akademide, sosyal yardım kuruluşlarında ve yasa yapıcıda yardımların, hanehalklarını çalışmaktan uzaklaştırdığı yönündeki algının da belirleyici olduğu söylenebilir. Öte yandan, küresel sosyal politika transferi çerçevesinde, küresel aktifleşme stratejilerinin yanı sıra Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uyum ve Ulusal İstihdam Stratejisi'nin hazırlık süreçlerinin de etkisinden söz edilebilir. Ayrıca, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin, aktifleşme stratejilerinin yanı sıra AKP iktidarları döneminde, daha fazla ve çeşitli sosyal yardım yapmak şeklinde bir gelişimin de basıncı altında şekillendiği gözlemlenmektedir. Politik kayırmacılık, iktidar ilişkilerinin yeniden üretimi ve klientalist ilişki kalıpları temelinde oluşan bu gelişimin, hanehalklarında sosyal yardım alma davranışını pekiştirdiği söylenebilir. Bu pekişen davranış

örüntüsünün, istihdama katılmaya dönük sonuçları ayrı bir yazının konusu olmakla birlikte, çalışmanın ilerleyen sayfalarında, sosyal yardım alan hanehalklarının işgücü piyasası ile ilişkilerinin, bu tür bir gelişimin içerisinde de şekillendiği not edilmelidir. Çalışmada bu başlık altında, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurumsal boyutu, temel yönelimler, politikalar, kamu ve özel kesim politika belgeleri, temel gelişmeler ve yardım programları bakımından ele alınmaya çalışılacaktır.

Temel Yönelimler, Politikalar ve Kamu ve Özel Kesim Belgeleri

Türkiye’de sosyal yardımlara ilişkin önemli tartışma başlıklarından biri de konunun istihdam boyutudur.²⁴ Bu tartışmanın, bir yandan kurumsal bir çerçevede sosyal yardımların istihdama katılıma dönük olarak yapılandırılması diğer yandan da yardım alanların istihdama katılımlarının artırılmasının sağlanması şeklinde temel olarak iki eksenle ilerlediğini söylemek mümkündür.

Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurumsal ayağı esas olarak, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) ve İŞKUR Hizmet Noktaları arasındaki ilişki temelinde oluşmaktadır (Kaya, 2015). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı²⁵ Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’ne bağlı İstihdam Daire Başkanlığı’nın, yardım ve istihdam ilişkisinin kurulmasının, kurumsal temellerini oluşturduğunu söyleyebiliriz. İstihdam Daire Başkanlığı’nın görevleri arasında şunlar yer almaktadır:

Çalışabilir durumdaki işsiz²⁶ sosyal yardım yararlanıcılarının istihdam edilmesini sağlamak için çalışmalar yapmak, programlar geliştirmek, bunları uygulamak ve konuya ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek. İstihdam ve sosyal yardım arasındaki bağlantının etkinleştirilmesi için gerekli iş ve işlemleri başta İŞKUR olmak üzere ilgili kurumlarla işbirliği içinde yürüterek sosyal yardımların istihdamı teşvik edecek şekilde kurgulanmasının sağlanmasına yönelik tedbirleri almak.

Sosyal yardım yararlanıcılarına yönelik istihdam teşvikini artıracak ulusal ve uluslararası hibe programlarını izlemek ve imkân olduğu takdirde vakıflar aracılığıyla uygulamak.

Politika metinleri açısından baktığımızda, karşımıza kamusal ve özel kesime ait politika metinleri çıkmaktadır. Örneğin, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Tekstil-Deri-Hazır Giyim Çalışma Grubu Raporu’nda (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 179), sosyal yardımlar, işgücü bulmada yaşanan sorunlar arasında ikinci sırada sayılmaktadır. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 44), Orta Vadeli Program (2014-2016) (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013b: 48), Orta Vadeli Program (2015-2017) (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014b: 21) ve Orta Vadeli Program (2016-2018)’de (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015: 20)

İstihdam Politikaları başlığı altında, “Yoksul kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması ve üretken duruma geçirilmesine yönelik olarak sosyal yardım-istihdam bağlantısı güçlendirilecektir” ya da “Sosyal yardım alanlar ve çalışabilir durumdaki kesimlerin üretken duruma getirilerek sürdürülebilir gelir elde edebilmelerinin sağlanmasına yönelik olarak aktif işgücü piyasası politikaları yürütülecektir” denilmektedir. Orta Vadeli Program’da (2013-2015), sosyal yardımların, yoksulluk kültürü yaratmayacak biçimde, sosyal yardım ve istihdam bağlantısı güçlendirilerek sunulacağı, çalışabilecek durumda olanlarla olmayanlara yönelik sosyal yardımların farklılık arz edeceği ve “sosyal yardım alanlarının işgücü piyasasına geçişini hedefleyen ve özendiren uygulamalar”ın yaygınlaştırılacağı belirtilmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 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 İşveren Sendikaları Konfederasyonu’nun (TİSK) (2010: 281-283; 2013: 179-185) sosyal yardım ve istihdam ilişkisine dönük görüşlerinin, kamunun politika metinlerine benzer bir yönelimi içerdiği görülmektedir. TİSK’in 2010 yılı Genel Kurul Çalışma Raporu’nda, “muhtaç kişilerin mümkün olduğu ölçüde üretim ve işgücü piyasasına kazandırılması” gerekliliğinden söz edilmekle birlikte, bunun başarısızlığının da altı çizilmektedir. Ayrıca, TİSK’in sosyal yardımları hak edişte somut kriterler getirilmesi bağlamında, “sosyal yardım sistemine dahil olacakların tespitinde kullanılmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından genel sağlık sigortalıların tespitinde kullanılacak olan ‘Gelir Testi’ yönteminin etkili olacağı” görüşünü ortaya koyduğu görülmektedir.²⁷ TİSK’in görüşleri 2013 yılı Genel Kurul Çalışma Raporu’nda şöyle ifade edilmektedir:

Sosyal yardım sisteminin ayrılmaz parçalarından birini, çalışabilir durumdaki işgücünün istihdama yönlendirilmesi oluşturmaktadır.

Diğer ülkelerde olduğu gibi sosyal yardım almakta iken kayıtlı olarak çalışmaya başlayanlar için özel teşvik programları uygulanmalı, bu kişilerin işgücü piyasasında kalıcılıkları sağlanmalıdır. Bu kapsamdaki kişilere sosyal yardım ödemeleri miktarı düşürülerek de olsa bir süre daha devam etmeli, vergi ve sigorta prim teşviklerinde özel oranlar uygulanmalı, bu kişileri istihdam eden işletmelere sosyal güvenlik prim desteği başta olmak üzere özel destekler sağlanmalıdır.

Kayıtlı çalışanı olan, ancak yoksulluk riski taşıyan hanelere yönelik özel programlar geliştirilmeli, kayıtlı çalışma neredeyse her durumda sosyal yardım sisteminden dışlanma ile sonuçlanmamalıdır.

Düşük kabul edilebilecek sosyal yardımlar dahi, yararlanıcılar tarafından iş arama ve istihdam zahmetleri ile kıyaslanmakta, bu zahmetlere katlanmaktansa

sosyal yardım sisteminin bağımlılık yapan etkisi baskın gelmektedir. Bu etkinin istihdam lehine ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Sunulan sosyal yardımların, çalışabilir durumdaki kişinin istihdamdan kaçınmasına yol açtığı yönünde somut bulguların ortaya çıkması halinde, yardımların miktarı, süresi vb. unsurlarında yararlanıcı aleyhine düzenlemeler yapılmalı ve bu husus yardımın verilme aşamasında kişilere bildirilmelidir.

Temel Gelişmeler

İlk temel gelişme kapsamında, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kurulması konusu ilk kez, 12 Mart 2010 tarihinde Ekonomi Koordinasyon Kurulu'nda, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın koordinasyonunda, Sosyal Güvenlik Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, İŞKUR ve Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün katılımıyla gerçekleştirilen toplantıda görüşülmüştür (*Demir Şeker ve Hacımahmutoglu, 2013: 75; Keskin, 2013: 54*).²⁸ Bu süreç içerisinde öne çıkan altı temel gelişmeden ilki, 1 Nisan 2010 tarihli Ekonomi Koordinasyon Kurulu kararı ile kabul edilen "Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı"dır²⁹. Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı kapsamında, yardım başvurusunda bulunan kişilerin kayıtları Sosyal Yardım Bilgi Sistemi ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi üzerinden İŞKUR veri tabanına kaydedilmektedir. Ayrıca, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2014) tarafından Türkiye genelindeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'na gönderilen "Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Konulu Genelge"de, "sosyal yardım yararlanıcılarının istihdama kazandırılması, çeşitli sosyal yardımlarla istihdamın teşvik edilmesi ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma (SYD) Vakfı personelinden bir kişinin 'Geçici İstihdam Görevlisi' şeklinde çalıştırılması"ndan söz edilmektedir. Genelge kapsamında, "İstihdamı Teşvik Yardımları" başlığı altında, "İşe Yönlendirme Yardımı" ve "İşe Başlama Yardımı"³⁰ şeklindeki yardım türleri sayılmaktadır. Ayrıca, genelgede, "Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımlarından faydalananlar, Geçici İstihdam Görevlileri aracılığıyla ya da kendi çabalarıyla işe yerleşmeleri halinde, 3 yıl içinde, çalıştığı süreler göz önünde bulundurularak en fazla 12 ay Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımlarını almaya devam ederler" denilerek, sadece istihdama katılım değil, aynı zamanda, çalışmanın teşvik edilmesine paralel olarak, yardım almanın da teşvik edildiği anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede istihdama katılmaya dönük, "işe başlama halinde 400 TL tutarında tek seferlik yardım", "40 TL - 100 TL iş danışmanlığı yardımı", "yakacak, eğitim ve gıda yardımlarında öncelik" ve "12 ay boyunca şartlı eğitim ve sağlık

yardımlarının kesilmemesi” gibi kimi teşvikler sunulmaktadır. Bu arada, “geçerli bir mazereti olmaksızın istihdam yaratıcı faaliyetlere katılmama” durumunda, kişinin merkezi ve aynı yardımlardan yararlanmaya devam ederken, nakit yardımlarının kesildiği de belirtilmektedir (Kaya, 2015).

İkinci temel gelişme, yönetmelik düzenlemelerini içermektedir. 2010 yılında yayımlanan Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik’in³¹ Sosyal Yardım Başvurusu başlıklı Ek 1’inci maddesi ile sosyal yardım başvurusunda bulunan ve İŞKUR’a yönlendirilen kişilerle en geç 2 hafta içerisinde irtibata geçileceği belirlenmiştir. Ancak bu yönetmelik, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği³² kabul edilerek, yürürlükten kaldırılmıştır. Yönetmeliğin, Sosyal Yardım Başvurusu başlıklı 106’ncı maddesinde, vakıflardan yardım alan ve vakıflardaki ilgili personel tarafından İŞKUR’a kayıt edilen kişilerle irtibata geçileceği ve bu kişilerin, “durumlarına uygun açık işlere ya da aktif işgücü hizmetlerine” yönlendirilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Üçüncü temel gelişme, Toplum Yararına Programlara Yönlendirme kapsamında gerçekleşmektedir. T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2013a) tarafından 81 il Valiliği’ne gönderilen Toplum Yararına Programlara Yönlendirme başlıklı yazıda, valiliklere, “sosyal yardım-istihdam bağlantısının verimli bir şekilde kurulması amacıyla” sosyal yardım alanların “istihdama katılımlarına öncelik verilmesi gerekliliği belirtilmiştir.³³ Yazıda ayrıca, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı’nın (2013) Toplum Yararına Program Genelgesi’ne de atıf yapılmıştır. İŞKUR Genelgesi’nin, sosyal yardım alanları da kapsayacak şekilde yeniden düzenlendiği anlaşılmaktadır.

Dördüncü temel gelişme, 6 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2014-2016)” (ÇSGB, 2014: 36-38) başlıklı metin kapsamında yer alan “İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi” başlığı altında yer alan politika paketleridir. Strateji’nin bu bölümünde, “çalışabilir durumdaki yoksul vatandaşları üretken duruma getirecek, sürdürülebilir gelir elde etmelerini sağlayacak projeler”in ve “Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı” kapsamında çalışmaların sürdüğü belirtilmektedir. Buna karşın, “sosyal yardım ile istihdam bağlantısının geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi ihtiyacı”nın devam ettiği de kaydedilmektedir. Bu çerçevede temel amaç, “ekonomik, sosyal ve mali politikalarla uyumlu olarak toplumun tüm kesimini kapsayan, bireyleri sosyal yardımlara bağımlı kılmayan ve çalışmayı teşvik eden etkin ve bütüncül bir sosyal koruma sisteminin geliştirilmesi” olarak belirlenmiştir. Strateji’nin bu bölümünde Hedefler ve Politikalar alt başlığı

altında sosyal yardım ve istihdam bağlantısına dönük öne çıkan unsurlar şöyle sıralanabilir.

Hedefler

- 2023 yılında sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olanların tamamına iş ve meslek danışmanlığı hizmeti sunulacaktır.
- Sosyal yardım alanlardan çalışabilir durumda olanların yüzde 25'i bir yıl içerisinde işe yerleştirilecektir.

Politikalar

- Sosyal yardımlar hak temelli ve önceden belirlenmiş objektif kriterlere dayalı olarak sunulacaktır.³⁴
- Sosyal koruma hizmeti, hanehalkı kompozisyonu da dikkate alınarak kişilerin ihtiyaçlarına göre çalışmayı teşvik edici şekilde tanımlanacak ve sınıflandırılacaktır.
- Kayıtdışı çalışan yoksullara ve yoksulluk riski altında olan kişilere yönelik faaliyetler artırılacaktır.
- Yoksul veya yoksulluk riski altında olan hanelerin, kayıtlı çalışanları olsa dahi, hanehalkı özellikleri dikkate alınarak,³⁵ sosyal yardımlardan faydalanma imkanları artırılacaktır.
- Çalışabilir durumdaki yoksul vatandaşlar üretken duruma getirilerek, sürdürülebilir gelir elde etmeleri sağlanacaktır.

Beşinci bir temel gelişme olarak, bu hedef ve politikaların bir parçası olarak, sosyal yardım alanları istihdam eden işverenlerin teşvik edilmesine ilişkin bir düzenleme yasalaşmıştır.³⁶ 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'na eklenen Ek 5'nci Madde ile sosyal yardımlardan yararlananları istihdam eden işverenlere teşvik uygulaması getirilmiştir. Bu düzenlemeye göre, "nakdi düzenli sosyal yardımlardan işe başladığı tarihten önceki son bir yıl içerisinde en az bir defa yararlanmış olanların ikamet ettiği hanede" bulunan ve sosyal güvenlik kapsamında olmayıp kişi başına düşen geliri asgari ücretin net tutarının 1/3'ünden az olanlardan çalışabilir durumda olanların, "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından bütünlük sosyal yardım sistemi üzerinden Türkiye İş Kurumu sistemine" kaydedilecekleri ve bu kişilerin İŞKUR tarafından "mesleki eğitime veya diğer aktif işgücü programlarına" tabi tutulacakları belirtilmektedir. Bu programları ya da Kurum tarafından "teklif edilen işi üçüncü kez kabul etmeyenlerin" nakdi düzenli sosyal yardımlarının, "durumun bütünlük sosyal yardım sistemi üzerinden Türkiye İş Kurumu veri tabanından tespit edilmesini takip eden ay başından itibaren bir yıl süreyle" kesileceği hüküm altına alınmıştır.

Değişiklik yapan yasanın ilgili madde gerekçesinde, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin etkinleştirilmesi çalışmaları kapsamında, “2011 yılından itibaren Türkiye İş Kurumu İl Müdürlükleri ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları arasında yapılan protokol ve yetkilendirmelerle tüm vakıflarda İŞKUR Hizmet Noktası” oluşturulduğu ve vakıflarda hane dosya sayılarına göre görevlendirilen istihdam görevlilerinin Kurum portalının kullanımına ilişkin eğitilerek yetkilendirildikleri belirtilmektedir. Böylelikle, “sosyal yardım alan kişilerden çalışabilir durumda olanların, vakıflardaki istihdam görevlileri tarafından İŞKUR sistemine iş arayan kayıtları yapılabilmekte, bu kişiler durumlarına uygun aktif işgücü programlarına ve işgücü taleplerine yönlendirilebilmektedir” (T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2016: 11).

Bu söylenenler, vakıfların, bir işgücü piyasası kurumu gibi çalıştığını kanıtlar niteliktedir. Ancak bu politika ve uygulama seti içerisinde, yaratılacak istihdamın niteliği konusu tartışma dışıdır. Bu anlamda yoksulların çoğunlukla esnek istihdam kapsamında düzensiz, geçici işlerde çalıştırılacağı yönünde bir algı oluşmaktadır. Zira, Onuncu Kalkınma Planı’nda (2014-2018) (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 164), “sosyal yardım-istihdam bağlantısının güçlendirilmesi”, “esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması” ile birlikte anılmaktadır.

Altıncı olarak, kurumsal düzlem içerisindeki gelişmeler üzerinden ilerlemek gerekirse, 2013 Mart ayı sonu itibarıyla vakıflar tarafından İŞKUR’a yönlendirilen 15-64 yaş aralığında 1 milyon 67 bin 498 kişi bulunmaktadır. Bu kişilerden 111 bin 271’i bir işe yönlendirilmiştir. İşe yönlendirilenlerden ise, 26 bini bir işe yerleştirilmiştir. 61 bin 728 kişi ise, İş-Kur’un “herhangi bir mesleği olmayan, mesleğinde yetersiz olan veya mesleği iş piyasasında geçerli olmayan (...) işsizlerin; işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan mesleklerde yetiştirilip, becerileri geliştirilerek veya meslekleri değiştirilerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla düzenlenen mesleki eğitim ve/veya mesleki rehabilitasyon faaliyetlerinden olan Kurslara başvurmuş olup 17 bin 125’i de bu kurslara katılmıştır” (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2013b: 22). 31 Mart tarihi itibarıyla vakıflara “başvuran ve sistem üzerinden İŞKUR’a yönlendirilen 396 bin 470 kişiden, 187 bin 673’ü açık iş pozisyonlarına yönlendirilmiş, bunlar arasından 53 bin 16 kişi işe yerleştirilmiş, 97 bin 870’i kurslara başvurmuş ve bu başvuranlardan 32 bin 25’i kurslara devam etmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014c: 123; Kaya, 2015).

Yardım Türleri ve İstihdam ve Sosyal Sigorta Yoklaması

Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam ilişkisine dönük temel politika yönelimi ve bu alana ilişkin kamusal ve özel kesim belgeleri ve temel gelişmelerin aktarılmasının ardından, uygulanmakta olan yardım programlarının ihtiyaç tespiti özellikleri bakımından, istihdama dönük olarak örgütlenip örgütlenmediğini sorgulayabiliriz.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, yapılan sosyal yardımları, GSS prim desteği hariç düzenli yardım türleri ve süreli yardım türleri olmak üzere iki grup altında toplamaktadır.

Tablo 1. Niteliklerine Göre Sosyal Yardım Programları

Düzenli Yardım Türleri (GSS Prim Desteği Hariç)	Süreli Yardım Türleri
Şartlı Eğitim Yardımları	Gıda Yardımları
Şartlı Sağlık Yardımları	Yakacak Yardımları
Şartlı Gebelik Yardımları	Barınma Yardımları
Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Yardımlar	Eğitim Yardımları
Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Yardımlar	Sağlık Yardımları
2022 Sayılı Kanun Kapsamındaki Yardımlar	Engelli İhtiyaç Yardımı
Evde Bakım Yardımı	Özel Amaçlı Yardımlar
Muhtaç Asker Çocuğu Yardımı	Giyim ve Diğer Aile Yardımları
Öksüz ve Yetim Yardımı	İstihdam Yardımları
	Tek Seferlik Yardımlar
	Doğum Yardımı

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2016: 118

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasası’nın Kapsam başlıklı 2’nci maddesinde, “fakrüzaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar” denilerek yasanın kapsamı belirlenmiştir. Böylelikle yasanın kapsamının belirlenmesinde, işgücü piyasası bağı çerçevesinde bir sosyal sigorta/güvenlik yoklamasının varlığı göze çarpmaktadır. Bu ibarenin hemen devamında ise, önceki kapsanan nüfusa ek olarak, “geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı

hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler” denilerek, sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin yasal temelleri oluşturulmuştur.

Maddenin ilk kısmında bahsi geçen sosyal sigorta/güvenlik yoklamasına dayalı ihtiyaç tespiti yönteminin 4.7.2012 tarihinde kabul edilip 12 Temmuz 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6353 sayılı yasa ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Yasası'nın 2'nci maddesine, 3 ve 4'üncü fıkra olarak eklenen şu ibare ile yeniden düzenlendiği görülmektedir.

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, on altı yaşından büyükler için belirlenen aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az³⁷ olan kişilerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlar da bu Kanun kapsamındadır.³⁸

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.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nda ihtiyaç tespiti süreci, bireysel yardım başvurusu ile başlayıp, vakıf sosyal yardım görevlilerinin hane incelemesi³⁹ ve gerek duyulması halinde, çevre araştırması yapmasını izleyecek şekilde, vakıf görevlisinin, ihtiyaç tespitine ilişkin görüşü ve son olarak Vakıf Mütevelli Heyeti kararı ile sonlanmaktadır.⁴⁰ Vakıf görevlisi ve Heyet, başvuru sahibi kişinin yaşadığı hanede, sosyal güvenlik kapsamında bir hanehalkı üyesi olsa da, muhtaçlık gelir düzeyini, hane özelliklerini ve haneye ilişkin kimi diğer özel durumları değerlendirerek yardım yapılması yönünde karar verebilmektedir.⁴¹ Böylelikle, yapılan kimi sosyal yardım türlerine erişimi, sosyal sigorta yoklaması yapmaksızın muhtaçlık geliri yoklamasına tabi kılan bu düzenleme ile sosyal yardımların istihdama kayıtlı olarak katılmış kişi ve hanehalklarını da içerecek şekilde genişlediği söylenebilir.⁴²

Sosyal yardım türleri ve yoklama/uygunluk kriterleri, çalışma ve işgücü piyasası bağı temelinde tasnif edilebilir. Buna göre, kimi yardım türleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olma veya bu kuruluşlardan aylık veya gelir alma yoklaması yapılmaksızın, hanede kişi başına düşen gelirin, muhtaçlık sınırının altında kaldığı yoksul hanelere dönük gıda (koli ya da çek), yakacak, eğitim materyali gibi yardımları içerir. Bu hanelerde kayıtlı-kayıtsız çalışan olması, yardımın verilmesi açısından bir kriter olarak belirmemektedir. İkinci grup yardımlar, işsizlik ödeneği ve sigorta yoklamasına dayalı Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımları,⁴³ Engelli Yakını Aylığı (2022), Eşi Vefat Etmiş Kadınlara Yönelik Düzenli Nakit Yardımı ve Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakit Yardımı, Silikozis Yardımı, Asker Çocuğu

Parası, Öksüz Yetim Parası ve Doğum Yardımı'dır. Üçüncü grup yardım türü ise, hanede sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan veya bu kuruluşlardan aylık veya gelir alan olsa da gelir yoklamasına dayalı (Yaşlı (65 Yaş) Aylığı (2022) ve Engelli Aylığı (2022))⁴⁴ yardımlardır.⁴⁵

Bu çerçevede, sosyal yardım alan hane halkları, istihdam deneyimi bağı temelinde, sigorta ve gelir yoklaması aracılığıyla, istihdam yoklamasına tabi tutulmakta ve sosyal yardım türleri de bu bağ temelinde tasnif edilebilmektedir. Herhangi bir sigorta yoklaması olmayan yardımların, kayıtlı ya da kayıt dışı çalışan yoksul ve işsiz hane halklarına; sosyal sigorta yoklamasına dayalı yardımların, kayıt dışı çalışan yoksul hane halklarına; sosyal güvenlik kapsamında bir kişinin varlığı halinde gelir temelli muhtaçlık kriterine dayalı yardımların ise, hanede kayıtlı çalışan olsa da gelir ya da hane halkı özellikleri gereği, kişi başına düşen gelir düzeyinin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı kayıtlı çalışan yoksul hanelere yöneldiği söylenebilir.

Tablo 2. Yardım Türlerinin İstihdam Bağı Temelinde Tasnifi

Yardım Türü	İstihdam/Sigorta Temelli İhtiyaç Tespiti Yöntemi	Yarar Sahibi Hanehalkları
Gıda (koli ya da çek), yakacak, eğitim materyali gibi yardımları	Muhtaçlık geliri kriteri	Kayıtlı ve kayıt dışı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları
Şartlı Eğitim ve Sağlık Yardımı, Engelli Yakını Yardımı, Eşi Vefat Etmış Kadınlara Yönelik Yardım, Muhtaç Asker Ailelerine Yönelik Düzenli Nakit Yardımı, Silikozis Yardımı, Asker Çocuğu Parası, Öksüz Yetim Parası, Doğum Yardımı	İşsizlik ödeneği ve sosyal sigorta yoklaması kriteri	Kayıt dışı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları
Engelli Aylığı	İşsizlik ödeneği ve sosyal sigorta kapsamında olan olsa da muhtaçlık geliri kriteri	Sosyal güvenlik kapsamında bir kişi olsa da gelir ya da hanehalkı özellikleri gereği, hanede kişi başına düşen gelir düzeyinin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı kayıtlı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları
65 Yaş Aylığı	İşsizlik ödeneği ve sosyal sigorta kapsamında olan olsa da muhtaçlık geliri kriteri	Sosyal güvenlik kapsamında bir kişi olsa da gelir ya da hanehalkı özellikleri gereği, kendisine ve eşine ait gelir toplamı, kişi başına düşen gelir düzeyinin muhtaçlık kriterinin altında kaldığı kayıtlı çalışan yoksul ve işsiz hanehalkları

Sosyal Yardım-İstihdam İlişkisinin Gelişiminin Kurumsal ve Sosyolojik Boyutu: Temel Gözlemler

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam ilişkisine dönük gelişmelerin kurumsal ve sosyolojik düzlemdeki gerçekleşme biçimleri, görüşme ve gözlemlere dayalı olarak tartışılmaya çalışılacaktır.

Kurumsallaşma Dinamikleri ve Vakıflar

Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam ilişkisinde, ihtiyaç tespiti süreçleri kurumsallaşma dinamikleri kapsamında önemli bir yer tutmaktadır. Bu noktada, ihtiyaç tespiti ve yoksulluk yoklaması kriterlerinin, sosyal sigorta ve gelir yoklaması biçiminde gözüke de pratikte işgücü piyasası ile dolaylı ya da dolaysız ilişki yoklaması olarak gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Bu gözlemi, hanehalklarının gelir elde yöntemlerine dayalı olarak yapabiliriz. Sosyal yardıma başvuran ya da alan hanehalkları açısından sosyal sigorta, işgücü piyasası ile doğrudan ilişkili bir kategori olarak belirirken, gelir de mülk üzerinden elde edilen değil, çalışma ile bağlantılı bir kazanç türünü ifade etmektedir. Bu nedenle, gelir ve sosyal sigorta yoklaması, fiiliyatta bir tür çalışma/istihdam yoklaması olarak gerçekleşmektedir. Bu anlamda bu çalışma açısından temel bir sav olacak şekilde, sosyal yardımların kurumsallaşma dinamiklerinin, ihtiyaç tespiti ve yoklama kriterleri bakımından yardım-istihdam ilişkisinin kurulmasına dönük olarak yapıldığı söylenebilir. Bir önceki bölümde yapılan tasnif etrafında düşündüğümüzde de yapılan farklı yardım türlerine ait yoklama kriterlerinin, istihdam ilişkisinden bağımsız bir oluşum göstermediği anlaşılmaktadır.⁴⁶

Sosyal yardım-istihdam ilişkisinin kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi ve örneğin uzun süreli ve sürekli yardımlar dolayısıyla, istihdama katılım bağı zayıflamış olan hanehalklarının, işgücü piyasasına yönlendirilmesinde, vakıfların önemine dikkat çekilmektedir. Böylelikle vakıfların, devletin sosyal yardımlar aracılığıyla işgücü piyasasına müdahale etme tarzının bir aracı ve taşıyıcı kurumu olduğu söylenebilir. Bu durum, vakıfların bir işgücü piyasası kurumu olarak işlevselleşmesinin bir yönünü oluşturmaktadır. Diğer yönünde ise, işgücü piyasasının güvencesiz işler ve düşük ücretli çalışma temelinde, sosyal yardım alan hanehalkı üreten yapısı bulunmaktadır. Vakıflar, aynı zamanda işgücü piyasasından kaynaklı nakit gereksinimine dayalı gelir açığının üzerine, ücret dışı bir gelir türü ve geçim aracı olarak sosyal yardımları ekleyen rol ve işlevi ile de iki boyutta bir işgücü piyasası kurumu olarak faaliyet yürütmektedir.

Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam arasındaki ilişkinin kurumsal dinamiklerine eğildiğimizde, bu ilişkinin kurulumu konusunda belirgin bir başarı sağlandığını söylemek mümkün gözükmemektedir. Sosyal yardım ve istihdam arasında bağ kuracak nitelikteki çalışmaların, Türkiye çapında, uygulama birliği sağlanmış, koordineli ve standart bir biçimde yürütüldüğünü söylemek henüz olanaklı değildir. Kurumsal gelişmelerin gerçekleşme biçimi itibarıyla baktığımızda, bir bakanlık uzmanı, yardım alanların sayısının İŞKUR veri tabanına düşmesinin ardından sağlanan geri dönüşlerinin oldukça yavaş kaldığını dile getirmiştir. Bu durum ile de bağlantılı olarak, ilgili kurumlar arasında koordinasyon

sağlanamadığı ve bir mevzuat birliği oluşturulmadığı için, bir vakıf görevlisine göre, yardıma başvuran ve yardım alan kişi sayısında herhangi bir azalma da göze çarpmamaktadır; aksine bir artıştan da söz edilebilir. Bir diğer vakıf görevlisi ise, istihdama yönlendirmeye dönük çalışmalarının çok gelişkin olmadığını, sadece iş kurma projelerinin var olduğunu belirtmektedir. Ancak aynı görevliye göre, bu iş kurma projelerinin de aktif bir biçimde ilerlediğini söylemek mümkün değildir. Bu noktada, vakıf görevlisi, hanehalklarını istihdama yönlendirmekten çok, “daha çok sosyal yardım almaya” teşvik ettiklerini söylemektedir. Gerçekten de hanehalklarının işgücü piyasasına katılma biçimleri ve geçim ve hayat şartları düşünüldüğünde, özellikle vakıfların, kişileri daha fazla sosyal yardım almaya, en azından sosyal yardıma başvurmaya sevk eden genel sosyal politika ortamının bir tür taşıyıcısı olarak faaliyet yürüttükleri görülmektedir.

Bununla birlikte, vakıfların ihtiyaç tespiti yöntemleri ile birleşmiş bir biçimde yardım kararlarının, örneğin yaş, cinsiyet ve medeni durum faktörlerini bir arada ele alarak verildiği de gözlemlenmektedir. Özellikle, çalışma kapasitesine bağlı olarak kimi muhtaç durumdakiler hariç, -bekâr- ve erkek gençlere, çalışmayı teşvik etmek amacıyla yardım vermeme yönünde bir eğilimin varlığından söz edilmiştir.

İşgücü Piyasası Kurumu Olarak Vakıflar

Vakıfların başvurudan ihtiyaç tespiti süreçlerine, olumlu ya da olumsuz yardım kararından yapılan yardımların izlenmesine dek çalışma tarzları, yoksulun işgücü piyasasına katılımını teşvik eden bir yönelime sahiptir. Dolayısıyla vakıfların devlet ve işgücü piyasası arasında sosyal yardım temelinde kurulan ilişkide, bir sosyal yardım örgütü olarak örtük; ama dinamik bir rol üstlenme eğilimi barındırdığından söz etmek mümkündür. Alan araştırması sırasında vakıfların çalışma tarzlarına dönük kurumlarda yapılan görüşmelerde ve hane incelemeleri sırasında, istihdama katılım ve çalışma vurgusunun sıklıkla yapıldığı gözlemlenmiştir. Bu telkinler, ihtiyaç tespitine ilişkin resmi sürecin bir parçası olarak formel değil, vakıf temsilcisi ile yardım alan ya da başvuru sahibi arasındaki iletişim sürecinde enformel bir biçimde yapılmaktadır. Örneğin bir vakıf görevlisi, “*Gittiğimizde, haneye girdiğimizde zaten en genel istihdama yönelik çalışmalar yapıyoruz*”; bir diğeri ise, “*Bak kaç yıldır alıyorsun, eşin niye çalışmıyor deyip kestiklerimiz de oluyor. Bakıyorum dosyaya hiçbir ailede çaba yok. Kesilmesi gerekiyor*” diyerek çalışmaya katılım ile bağlantılı olarak yardımları kestikleri belirtmektedir. Bu, kimi zaman birebir ilişki içinde vakıfta ya da hane incelemelerinde sözel bir biçimde olabildiği gibi, çalışabilir durumda olduğu gerekçesiyle yardımın verilmemesi ya da kesilmesi gibi biçimlerde de olabilmektedir. Bu anlamda, yardımın kesilmesinin, çalışma disiplinini sağlayıcı ve güçlendirici bir cezalandırma ve “terbiye” aracı olarak işgücü piyasasına

dönük olarak işlevselleşmesinden söz etmek mümkündür. Bir yardım alan bu süreci şöyle deneyimlemektedir:

Şimdi ben oraya gidiyorum, hayat hikayeni anlatır gibi sorular soruyor. Mesela “Bir gelirin var mı, kaç çocuğun var, eşin ne iş yapıyor, sen niye çalışmıyorsun?” diyor. Bir de yüzüne söylüyor mesela, “Sen niye çalışmıyorsun, gençsin, güzelsin, sağlıklısın, sen niye o zaman oturuyorsun, çalışsana” diyor. (K3)

Sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin toplumsal cinsiyet boyutunda ise, vakıfların yardım alan kadın hanehalkı üyelerini istihdama katılmaya teşvik etme sürecinin, kadının gelir getirici bir faaliyet olarak, işgücü piyasasında kayıtlı ya da kayıt dışı; ancak ücretlilik ilişkisi çerçevesindeki bir işte çalışmaya katılmasından çok, hane içi, el emeğine dayalı geleneksel kimi işler yapmasını yeniden ürettiği gözlemlenmiştir. Böylelikle, sosyal yardımların, toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü rollerini hane içerisinde ve dışarısında yeniden üretirken, kadının hane içi ve dışı emeğinin de yeniden düzenlenmesinde belirli bir işlev üstlendiği anlaşılmaktadır. Örneğin bir vakıf görevlisi, “Biz evlere gittiğimizde soruyoruz, ablacığım bu yardımlarla nereye kadar, sen bir şu işin ucundan tutuver diyoruz. (...) En kötü ihtimal diyoruz ki, evde bir şeker bazlama, yufka yap sat, halı yıkamaya git. Komşularına bir şeyler yap diyoruz. Ev içi ekonomiyi de canlandırıyoruz” diyerek bu işleve dikkat çekmektedir.⁴⁷

Kimi örneklerde ise, başvuru sahiplerinin, gerekirse, ek iş yapmaları beklenmekte ve istihdama katılım vurgusu, adeta bir çalışma yoklamasına dönüşmektedir. Ancak yine de çalışmaya katılım yoklaması, sosyal sigorta ve gelir testi gibi, tanımlı ve formel bir ihtiyaç tespiti yöntemi özelliği taşımamaktadır. Öte yandan, yardım alanların işgücü piyasasına çoğunlukla düzensiz istihdam örüntüleri içerisinde dahil olması, bu tür bir yoklama kriterini fiilen işlevsizleştirmektedir. Diğer taraftan, çalışmaya yönlendirmenin zorlayıcı biçimlerinin, hanehalklarını, sosyal yardıma başvurmaya mecbur bırakan istihdama katılım özelliklerinin içerisine çekerek, yardım gereksinimini yeniden üreteceği de düşünülebilir. İşgücü piyasasındaki işlerin niteliğini sorgulama dışı bırakan bu anlayış, neo-liberal aktifleşme stratejilerinin ve buna dayalı işçileştirme örüntülerinin bir uzanımı olarak da değerlendirilebilir.

İstihdama Katılım

Türkiye’de sosyal yardım alan hanehalklarının ortalamasını çalışan yoksul olarak değerlendirmek mümkündür. Bu belirleme, sosyal yardım almanın, kadın olmasa da erkek hanehalkı üyelerini çalışmaktan imtina ettirmeyecek bir niteliğe sahip olduğu anlamına gelmektedir.⁴⁸ Bir vakıf görevlisi, “Aslında yatma diye bir şey yok, arka planda çok çalışıyorlar. Ama bizim göremediğimiz kayıt

dışı çalışıyorlar. Yoksa yardım alıyorum, yan gelip yatayım, yatmıyorlar aslında” demektedir. Görüşmeler ve gözlemlerimizin ardından elde ettiğimiz bu bulguyu, yardım alanların tümüne dönük bir genelleme değil; ama yardım alanların yaşamını kuşatan oldukça güçlü bir eğilim olarak değerlendirmek gerekir. Ayrıca bu belirlemenin, pek çok yardımdan yararlanıp da ailesiyle birlikte yaşayan boşanmış kimi kadınlar, çalışma gücünü yitirmiş yaşlılar, bakmakla yükümlü ağır engelli yakını olan ve yardım alan kişiler gibi istisnaları bulunmaktadır. Yardım miktarlarının kişileri emek gücünü arz etmekten imtina ettirecek bir düzeyde olmadığı için, yardımların, yoksulu çalışmaktan uzaklaştırması, ancak kadınlar için geçerli olabilecek cılız bir olgusal eğilim olarak değerlendirilebilir. Bu noktada, kriter dışı kimi durumlar yaratarak yardım alan ve çalışmayan belirli bir grubu ise, istina olarak değerlendirmek gerekir.

İstihdama Katılımı Engelleme

Türkiye’de sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin bir diğer yönü, yapılan yardımların, belirli kişi ve hanehalkları üzerinde, emek gücünü satıp çalışmaktan kaçınma davranışını yaratmasıdır. Bu olgu, alan görüşme ve gözlemlerimizin ardından, erkek hanehalkı üyeleri açısından oldukça cılız; kadınlar açısından ise, daha güçlü bir davranış olarak nitelendirilebilir.⁴⁹ Ancak her koşulda, bu olguyu, yardım alan hanehalklarının işgücü piyasası ile ilişkisine ait gerçekliğin tamamı değil, ancak ve sadece bir eğilim olarak görmek bilimsel olarak daha doğru olacaktır. Özellikle kurum temsilcileri ve kimi yardım alanlarla yapılan görüşmelerde, yardımların istihdama katılımı olumsuz etkilediği, çalışmamayı teşvik ettiği görüşü ileri sürülmüştür. Bir bakanlık uzmanı bu durumu, “yardımların insanlarda bağımlılık haline gelmesi, insanları çalışma hayatından uzaklaştırması, tembelliğe sürüklemesi” olarak değerlendirmektedir. Bir vakıf görevlisi de yardımların istihdama katılımı değil, istihdamdan çekilmeyi özendirdiğini savunarak, bunun altında yatan nedenin haneye farklı kurumlardan üst üste, kimi zaman asgari ücretten fazla bir gelire karşılık gelecek miktarda yardım yapılması olduğunu ifade etmektedir.

Yardım alanların yardım ve istihdama katılım arasındaki görüşleri iki eğilimsel hat etrafında oluşum göstermektedir. İlk eğilim, sosyal yardımların çalışma davranışını körelttiği yönündedir. Örneğin K1,⁵⁰ “(...) üç beş kuruş devletten para da alıyor. İşsizlik parası, yardım parası, yok bilmem ne parası. Niye çalışsın ki salak”; K2 ise, “Doğru, yatan var, çalışmıyor, gıda yardımı alıyor, pancar gibi kızarıyor evde, yatıyor” demektedir. İşsizliği ve güvencesiz işleri sorgulama dışı bırakan bu görüşün kimi olgusal karşılıklarından söz edilebilmekle birlikte, bu durumu, yardım alan hanehalkı üyelerine ait vasıf düzeyi, cinsiyet dağılımı, yaş, çocuk sahipliği gibi değişkenlerden ayrı tutarak değerlendirilemeyeceğinin de

altını çizmek gerekir. Özellikle kimi mahallelerde, yardım alanlarda bu yönde bir görüşün oluşmasının ana nedenlerinden biri de -boşanıp birlikte yaşama, başkasının kanı ile engelli raporu alma gibi- kriter dışı çeşitli durumlara dayanan sosyal yardıma erişim stratejileridir. Bunlar içerisinde, aynı yardımlardan çok, nakde dayalı, özellikle de süreklilik taşıyan engelli yardımlarının, çalışma gücü olmasına karşın, istihdama katılım davranışını olumsuz etkilediği bulgusuna erişilmiştir; ancak bunu da istisnai bir durum olarak değerlendirmek yerinde olacaktır. İkinci eğilim ise, kişisel ve kendi etrafındaki gözlemlerine dayalı çalışma ve işgücü piyasası deneyimine dayalı olarak, yardımların çalışmamayı özendirdiği görüşüne katılmayıp, bunu sunulan işlerin niteliği ile ilişkilendiren görüştür. Bu görüş, yaygınlığından bağımsız olarak, sosyal yardım ve çalışma ilişkisine ait sosyal gerçekliğe en yakın olandır.⁵¹

Sosyal Sigorta Yoklaması: Kayıtlı Çalışan ve Çalışmayan Ayrımı

Sosyal sigorta yoklamasının, kayıtlı çalışan ve çalışmayan ayrımına dayalı sosyal yardım ve istihdam bağlantısının kurulmasında önemli bir işlevinin olduğu görülmektedir. Bu yoklama türünün, yardım kararının verilmesinde bir ihtiyaç tespiti yöntemi olarak yer aldığı ve ihtiyaç tespitlerinin, uygulamada, çalışma yoklaması olarak gerçekleşmesinin ayaklarından biri olduğu söylenebilir.

Sigortaya dayalı, bilgisayar kitleniyor vermiyor. Sigortalı olursa bilgisayar veriyor diyorlar. **(K4)**

Benim kömürümü işe girdiğim ay, sigortamı gördüğüm ay benim Mamak'tan o sene kestiler. **(K5)**

Askerlik parası diye bağdırdı, 250 milyon asker ailelerine yardım yapılacak diye, ben iki kere o halimle yürüyerek kaymakamlığa gittim geldim. Oraya gittim, bana 'Bir ay sonra ara' dedi. Eşimin sigortası var ya, eşimi araştır yarısı icraya kesiliyor, yarısı şey yapılıyor, ne kalıyor bana? Eşimin sigortasının yüzünden asker parasını vermediler. **(K6)**

Ayrıca, sosyal sigorta yoklaması, sonuçları bakımından, yardım alanların kayıt dışı çalışmaya dahil olması yönünde belirli bir eğilimi de barındırmaktadır. Bu bir sermaye stratejisi olarak işgücü piyasasının kayıt dışılık üreten yapısı ile birleşirken, diğer yandan da hanehalklarının sosyal güvenlik sorunlarını artırmakta, dolayısıyla sosyal yardım uygulamaları, dolaylı olarak olsa da bir yönüyle sosyal güvencesizlik yaratmaktadır.

Kayıt Dışı Çalışmayı Teşvik

Türkiye'de sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin boyutlarından biri de kayıt dışı çalışma ile bağlantılıdır. Bir eğilim olarak değerlendirilmesi gereken bu olgunun

yardım alanlar arasında yaygın bir biçimde var olduğunu söylemek pek mümkün değildir.⁵² İhtiyaç tespitine ilişkin sorunlarla, işgücü piyasası ile bağlantılı sorunlar iç içe geçmiş gözükmetedir. Kurum temsilcilerinin yanı sıra yardım alanlar tarafından da dile getirilen kayıt dışı çalışma eğiliminin temelde üç nedeninden söz edilebilir. İlk olarak, yardım alanların ihtiyaç tespiti ve yoklama kriterlerine dönük bilgi eksikliği, sosyal sigorta yoklamasına dayalı olmayan yardım türleri açısından da kişileri kayıt dışı çalışmaya ve kayıt dışı işleri kabul etmeye itmektir. İkinci olarak, sosyal sigorta yoklamasına dayalı yardım türleri, kişiyi kayıt dışı çalışmaya ya da kayıt dışı işleri kabul etmeye teşvik etmektedir. Bu olguyu, sosyal yardımların hanehalkları üzerinde psikolojik düzeyde yarattığı bağımlılık eğilimi ile birlikte düşünmek gerekir. Kimi hanehalklarının, aldıkları yardımın kesilmesinden, kayıt dışı çalışmayı tercih etmesinin arkasından böylesi bir nedenin de yattığı söylenebilir. Üçüncü olarak ise, bu iki unsur, işverenlerin kayıt dışı çalıştırma eğilimi ile birleşmektedir.

Değerlendirme ve Sonuç

Sosyal yardımlar her ne kadar, tanımsal düzeyde bir tür son çare olarak nitelendirilse de günümüzde Türkiye’de giderek daha fazla sayıda hanehalkı tarafından fiiliyatta bu biçimde değil, diğer sosyal koruma araçlarına erişim olmaksızın ya da bu araçların işlevi beklenmeksizin başvuru ve yararlanılan bir sosyal politika aracı niteliği kazanmaktadır. Bu haliyle, ücret dışı bir gelir türü ve geçim aracı olarak sosyal yardımlar, hanehalkları açısından giderek süreklilik ve yerleşiklik kazanan bir geçim örüntüsü yaratmaktadır. Bu geçim örüntüsünün, işgücü piyasası ile birleştiği noktada, hanehalkları açısından düşük ücretli ve güvencesiz, düzensiz çalışmayı katlanılabilir kılarken, bu haliyle, işgücü piyasasındaki bu tür işlerin yeniden üretimine dönük olarak işlevselleştiği de görülmektedir. Ayrıca Türkiye’de sosyal yardımların farklı yardım programları ve ihtiyaç tespiti yöntemleri temelinde istihdama katılıp katılmama etrafında örgütlendiği görülmektedir. Bu özellikler çerçevesinde, işgücü piyasası kökü oldukça güçlü bir biçimde kurulan sosyal yardım alanı, diğer yandan küresel bir eğilim olarak derinleşen aktifleşme stratejilerinin etkisi altında yeniden kurumsallaşma yönünde çeşitli değişimler de geçirmektedir. Bu çalışma, bu alanın güncel boyutlarına ve gerçekleşme biçimine odaklanmıştır. Sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin kuramsal temelleri ile açılan çalışma, bu ilişkinin teknik ve pratik boyutlarının yanı sıra, sosyolojik boyutlarını da ele almayı hedeflemiştir. Çalışmada varılan sonuçları ve alan araştırmasına dayalı temel gözlemleri maddeler halinde şöyle özetlemek mümkündür:

İlk olarak, Türkiye’de sosyal yardım-istihdam ilişkisini kurmaya dönük bir gereksinim, sosyal yardımların, çalışmayı engellememesi ve işgücüne katılımın

önünde bir engel oluşturmaması yönündeki yapısı ve bunu belirleyen birikimle ilgili yapısal ve nesnel süreçlerin yanında, kamuoyunda, akademide ve yasa yapıcıda yardımların, hanehalklarını çalışmaktan uzaklaştırdığı yönündeki algı nedeniyle de oluşmaktadır.

İkinci olarak, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin oluşturulması ile ilgili olarak kurumsal etkinlik ve kapasitenin belirli bir gelişim göstermesine karşın, vakıflar temelinde, standart, uygulama birliği sağlanmış, koordineli ve bütünlüklü bir biçimde işlediğinden söz etmek şu an için mümkün gözükmemektedir.

Üçüncü olarak, bu temel tespit ışığında, sosyal yardım-istihdam ilişkisinin kamusal olarak oluşturulmuş bir eylem etrafında örgütlenmek ve düzenlenmekten çok, sosyal yardımlar ve onu çevreleyen koşulların yapısal özellikleri dolayısıyla, daha çok nesnel dinamikler tarafından kurulduğu gözlemlenmektedir. Bu belirleme, sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin alandaki gerçekleşme biçimlerinden biri olarak yorumlanabilir.

Dördüncü olarak, çalışma açısından temel bir sav olacak şekilde, sosyal yardımların kurumsallaşma dinamiklerinin, temel yönelimler, ihtiyaç tespiti ve yoklama kriterleri ve miktar ve süre gibi değişkenler bakımından sosyal yardım-istihdam ilişkisinin kurulmasına dönük olarak yapılandığı söylenebilir.

Beşinci olarak, bu temel eğilimle bağlantılı olarak, vakıfların, taşıyıcı ve aracı bir statü kazanarak, bir tür işgücü piyasası kurumu olarak çalışmakta ve işlev görmektedir olduğu gözlemlenmiştir.

Altıncı olarak, yardım sistemi, yardım alanların çalışma durumlarını ilk sıralarda dikkate almakta ve inceleme görevlileri hane üyesi bireyleri bir tür çalışma yoklamasından geçirmekte iken, yardım alanların da yardım alma ve geçim şartları söz konusu olduğunda, içinde oldukları ya da olageldikleri istihdam ilişkisinin sorunlarını ve işsizliği temel bir belirleyen olarak anmaları, Türkiye’de sosyal yardımların istihdam temelinde yapılandığının bir işareti olarak yorumlanabilir.

Yedinci olarak, aktif işgücü piyasası politikalarının, sosyal koruma ve sosyal güvenlik alanı ile birleşimi, sosyal yardım ve istihdam ilişkileri açısından ikili bir sonuç doğurmuştur. İlk olarak, çoğunlukla, gelir ve geçim araçları yoklamasına dayalı ihtiyaç tespiti yöntemleri benimsenmiş; seçimli, hedefli ve özellikle de şartlı yardım programları ön plana çıkmıştır. Gelir tespitine dayalı bir yoksulluk yoklaması olarak, yoksulluk/muhtaçlık sınırına göre yapılan ihtiyaç tespiti yöntem ve uygulamalarını, çalışan ve işsiz yoksul hanehalkları açısından, bir tür çalışmaya, istihdama ve işgücü piyasasına katılım yoklaması olarak

deneyimlediği söylenebilir. İkinci olarak ise, çalışmaya dayalı refah stratejileri ile de sosyal yardımlardan faydalananların işgücü piyasası bağı güçlendirilmeye çalışılmıştır. Sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin bu iki temel yönelimini, küresel kapitalist evrede gerçekleşen kitlesel işçileşme süreçlerinin bir parçası olarak değerlendirmek mümkündür.

Sonnotlar

¹ Bu çalışma, yazarın doktora tezinin kimi bölümlerinden esinlenerek kaleme alınmıştır. Bkz. Kutlu, 2014.

² Bu çalışmaya da kaynaklık eden doktora tezi kapsamında yapılan alan araştırması sırasında, yardım alan iki farklı çalışan yoksul hanehalkı bireyinin, “İşverenler, ‘iş beğendiremiyoruz, alıyor yardımı yatıyor, yardımlardan milletin rahatı yerinde’ diyor. Toplumda da bu yönde kimi düşünceler olabiliyor. Bu konudaki düşünceniz nedir?” şeklindeki sorum üzerine verdiği yanıtlar. Bu yanıtlar, yardım alan belirli bir kesimin görüşlerini temsil etmekle birlikte, yardım alanların tümü için de genelleştirilemez. Zira, sınıf içi parçalanmanın bir biçimi olarak yorumlanabilecek şekilde, sorudaki görüşlere katıldığını ifade edenler de olmuştur.

³ İstihdam temelli sosyal güvenlik sistemleri ve refah rejimlerinin dönüşümü, nakit transferleri ve sosyal güvenlik ağlarını da içeren yoksulluğu azaltma stratejilerinin özellikle çevre ve yarı-çevre ülkelerde küresel sosyal politika transferi temelinde yaygınlaşması, sosyal yardımların sosyal politika içerisindeki yerini, en azından paradigma düzeyinde ikincil ve tamamlayıcı unsur mertebesinde, birincil ve asli bir konuma yükseltme eğilimi içerisine girmiştir. Bu konuyla ilgili, eleştirel sosyal politika literatüründe çokça da atf alan bir çalışma için bkz. Özuğurlu (2003).

⁴ Bu noktada, herhangi bir ücret gelinine dayanmadan; ancak yine emeğe dayalı/emekçi bir faaliyet ile yerine getirilen, işportacılık, hurdacılık, atık kağıt işçiliği, seyyar halde ürün satışı gibi enformel sektör kapsamındaki kimi işler ile gelir elde eden ve sosyal yardım da alan geniş bir kesim unutulmamalıdır.

⁵ Yoksulluk sorununu böylesi bir tarihsel bağlama yerleştiren kimi çalışmalar için bkz. Jones ve Novak (1999); Yılmaz (2012).

⁶ Ancak bu varlık hali, statik değil, emek gücünü satmaya dönük dinamik bir süreç de olmalıdır. Ücretler üzerinde rekabet ancak bu yolla sağlanır.

⁷ Bkz. Dean (1991); Trattner (1999); Kovancı (2003); Buğra (2008: 23-64).

⁸ Bkz. Kapar (2005); Erdoğan ve Kutlu (2014).

⁹ Örneğin, Köse ve Öncü (2000: 73) işgücü piyasalarının, “iktisat söyleminde toplumsal yaşamın gerçek müdahillerini kapsayan tek soyutlama düzeyini” oluşturduğunu belirtir.

İşgücü piyasalarına ilişkin, toplumsal düzenleme ve toplumsal yeniden üretim yönünü içeren daha geniş bir tartışma için bkz. Dean (1991: 163-166); Picchio (1992); Peck (1996: 1-115); Standing (1999: 27-30).

¹⁰ Bu belirleme, sosyal politikanın ortaya çıkışının, salt yapısal süreçlerin nesnel ve kendiliğinden gelişimine indirildiği sonucunu yaratmamalıdır. Bu anlamda, üretim noktasında, ücretli çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve emek gücünün yeniden üretim alanında ise, sosyal güvence sağlayan ve meta karakteri dışarısına çıkartılmış/metadışlaştırılmış kamusal hizmet sunumu taleplerine ilişkin bir “sosyal hareket”in varlığından söz etmek gerekir. Tarihsel kapitalizm içerisinde, bu sosyal hareketlerin en baskın biçimleri, örgütlü ya da örgütsüz işçi hareketi ve sosyalist hareketler olagelmıştır. Bkz. Ginsburg (1979); Lavalette ve Mooney (2000).

¹¹ Bu konuyla ilgili analiz, Marx’ın (2011: 608-617) Kapital’in 1’inci Cildinde sermayenin organik bileşimi ve yedek sanayi ordusu arasındaki ilişkiyi ele aldığı bölümde ayrıntıları ile yapılır.

¹² Benzer yöndeki vurgular için bkz. Dean (1991: 165); Brunhoff (2009: 404).

¹³ Benzer belirlemeler için bkz. Dean (1991: 163-166); Bauman (1999: 16); Kovancı (2003); Buğra (2008: 29-49); Yılmaz (2012: 121-130).

¹⁴ Farklı ihtiyaç tespiti yöntemlerine göre belirlenen ve evrensel, seçimli, şartlı ve hedefli olmak üzere çeşitli yardım programlarından söz edilebilir (Standing, 2011: 199). Ayrıca bkz. Eardley, vd. (1996); Ditch (1999: 15-16).

¹⁵ Bu tanımsal saptamayı, a priori (önsel), teorik bir belirleme olarak kabul etmek mümkündür. Uygulamanın kendisi ve ona yön veren politika paradigması, sosyal yardımların, sosyal politika içerisindeki yerini ve kapsamını genişleten bir yönelim içerisindedir.

¹⁶ Bu yöntemler, literatürde esas olarak “means-test”, “needs-test” (ihtiyaç yoklaması/testi), “poverty-test” (yoksulluk yoklaması/testi) ve “income-test” (gelir yoklaması/testi) terimleri ile birlikte anılır (Çengelci, 1993: 14; Standing, 1999: 265). Means-test, Türkçeye, kişi ve hanhalklarının akış ve stoklarını içeren gelir, varlık ve servet yoklaması/testi olarak kazandırılabilir. Biz burada, daha kapsayıcı olması bakımından, “gelir ve geçim araçları yoklaması” terimini kullandık. Ayrıca, çoğunlukla, çalışmaya katılım yoklaması kapsamında ele alınabilecek olan, davranış testine/yoklamasına (behaviour-test) dayalı, ihtiyaç tespiti yöntemlerinden de söz edilmektedir. Bkz. Standing (1999: 265).

¹⁷ Burada, çalışmaya dayalı refah, “workfare” (work for welfare) teriminin Türkçe karşılığı olarak kullanılmıştır. Terim için, Türkçede, “çalışma refahı”, “çalıştırmacı” gibi terimler de kullanılmakla birlikte, burada ilgili refah programlarının mantığı gereği, çalışmaya dayalı refah karşılığının belirlenmesi uygun görülmüştür. Örneğin, Kapar (2005: 183-187), workfare yerine, “çalıştırmacı”; Selamoğlu ve Lordoğlu (2006: 140),

“refah için çalışma” terimlerini; Topak (2012: 148, 150-153) ise, “çalışma-refah” ve “workfare state” kavramının karşılığı olarak, “çalışma devleti”ni kullanmaktadır. Topak’ın terimi, “çalışma için refah” anlamına geldiğini belirttiği de görülmektedir. Workfare mantığı ve uygulamaları için bkz. Standing (1999: 313-334); Peck (2011).

¹⁸ Sosyal yardım programları, hak ve yarar sahipliği temelinde örgütlenebilir. Bu, yardımı alan ile yararlanan kişi arasındaki ayırmadan kaynaklanır. Örneğin Türkiye’de, şartlı eğitim ve sağlık yardımları, hak sahipliği (“anne, baba veya ödemeyi alan reşit bir birey”) ve fayda sahipliği (çocuk) temelinde görünmez bir ayrıma sahiptir. Bkz. T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2014a).

¹⁹ Bu ilke, çalışma gücünden yoksun, sosyal güvence kapsamı dışındaki yaşlı ve bakıma muhtaç nüfus kesimleri için geçerli olmayabilir. Dolayısıyla bu kesimlere dönük yardımlar, gelir ve geçim araçları yoklaması belirli sürelerle devam etse de pratikte, süreklilik ve kalıcılık kazanabilir.

²⁰ Kapar (2005: 183) da benzer bir biçimde, sosyal yardımlarda, “aktif politikalara geçiş yaşanmadığını, sosyal yardımlarla aktif politikalar arasında farklı nitelikte bağlar” kurulduğunu belirtmektedir.

²¹ Sosyal yardım ve istihdam ilişkisinin güncel küresel sosyal politika bağlamı, yoksulluğu azaltma ve büyüme arasında kurulan bağlantıya dayanır. Özellikle Dünya Bankası merkezli ve 1980’lerin ortaları ve 1990’lardan başlayarak kurulan bu gündeme için yoksulluk ve büyüme ilişkisinde istihdamın yeri, dolaylı ve örtük bir nitelik taşımaktadır. İstihdam, bu tür metinlerde yaratılacak piyasa temelli büyümenin bir tür sonucu niteliğindedir. Bu gündemin gelişimin temel teşkil eden Dünya Bankası’nın 1990, yoksulluk ve 2000/2011 yoksullukla mücadele temalı Dünya Kalkınma Raporları’nda istihdama katılım ve aktif işgücü piyasası politikalarına ilişkin belirgin bir vurguya rastlanmamaktadır. Bkz. World Bank (1990); World Bank (2001). Ayrıca bkz. Şenses (2006: 221-227).

²² Parantez içinde yer alan sayılar yapılan görüşme ve gözlem sayılarını ifade etmektedir.

²³ Sosyal yardımların neo-liberalizm ile uyumlulaşan bir politika seti olduğuna ilişkin bir değerlendirme için bkz. Kutlu (2015a: 177-181).

²⁴ Bkz. Sallan Gül ve Gül (2006); Sallan Gül ve Gül (2008); Demir Şeker ve Hacımahmutoglu (2013); Akkaya ve Kaya (2013); Keskin (2013); Taşaltın (2013), Yener (2013).

²⁵ 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.

²⁶ İstihdam dışındaki sosyal yardım alanlarla ilgili çalışabilir-çalışamaz ayırımına dönük bir vurgu için bkz. Demir Şeker ve Hacımahmutoglu (2013: 74); Tunalı (2015). Bu noktada

tarihsel bir eğilime işaret etmekte fayda vardır. İhtiyaç tespiti yöntemlerinin, tarih boyutlu olacak şekilde, özellikle İngiliz Yoksul Yasaları açısından, yedek işgücü ordusunun düzenlenmesi ve serbest bir işgücü piyasasının oluşumunda, çalışan ve çalışmayan ayrımının belirlenmesine dayalı bir çerçeve içerisinde olduğu görülmektedir. Buna göre, yoksul (poor) ve düşkün (pauper) ayrımını ortadan kaldırarak, serbest bir işgücü piyasasının ve işçi sınıfının oluşumunun engellenmesine dönük işlevselleşen (Polanyi, 2013: 132-133) 1795 Yoksul Yasası'nın ardından, söz konusu ayrımın çalışma ve ücret disiplini temelinde yeniden kurulduğu, yoksulların proleterleştirilerek, düşkünlere ayrıştırıldığı görülmektedir. Bkz. Himmelfarb (1983: 68-70); Dean (1991: 140-143); Neocleous (2013: 172-176). Günümüzde, "yoksul kişilerin çalışır duruma gelmeleri" (Akkaya ve Kaya, 2013: 63) denilerek kastedilen budur.

²⁷ Nitekim ilerleyen sayfalarda belirteceğimiz üzere, 2012 yılında yapılan bir değişiklik ile 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'na gelir yoklaması kriteri getirilmiştir.

²⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Keskin (2013: 54-56).

²⁹ Konuyla ilgili kurumsal gelişme şöyle bir seyir izlemiştir: "17.02.2012 tarihinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasında imzalanan İşbirliği Protokolü ile 'Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi' başlığı altında Bakanlıkların yükümlülükleri tanımlanmıştır. İmzalanan bu Protokol ile birlikte" Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü "ile İŞKUR arasındaki 28.04.2010 tarihinde imzalanan 'Sosyal Yardımlar-İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü' sona ermiştir" (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014b: 134).

³⁰ Yardım-istihdam ilişkisinin oluşturulmasında, Denizli'de Denizli Merkez Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı ve İŞKUR İl Müdürlüğü'nün ortak çalışması olan bir pilot uygulamadan söz edilmektedir. Bu uygulamanın, Gaziantep, Urfa, Kocaeli ve Bursa'ya yaygınlaştırılması hedeflenmektedir. Buna göre, Denizli Merkez Vakfı, yardım alan kişileri İŞKUR'a bildirmektedir. İŞKUR İl Müdürlüğü kişiyi uygun bir işe yönlendirir ve kişinin iş görüşmesine gitmesi için oluşan yol masrafı 3 kereye kadar vakıf tarafından karşılanır. Kişinin işe yerleşmesi halinde, gerekli olan sağlık raporu, fotoğraf vd. giderler de vakfın sorumluluğundadır. Kişi işe başladıktan 15 gün sonra, İŞKUR'un bildirim üzerine kişiye asgari ücretin brüt tutarının 1/3'ü tutarında bir yardım vakıf tarafından verilir. Kişinin işe düzenli olarak devam etmesi durumunda, ilk yıl vakıf tarafından kömür yardımı da verilir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2013b: 22). Bu örnek, yardımı yapan istihdam eden kurum olmasa da çalışma karşılığı yardım uygulamalarının bir biçimi olarak değerlendirilebilir.

³¹ Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.

³² Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği.

³³ Ayrıca, çalışmanın girişindeki kuramsal ve kavramsal çerçeve kapsamındaki

soyut kategorilerin yazıda geçen şu belirlemeler temelinde operasyonelleştiği de görülmektedir: “Sosyal yardım sisteminde çalışabilir durumdaki kişilerle, çalışmayacak durumda olan kişiler arasında farklılaşmaya gidilmemesi, sosyal yardım faydalanıcılarının işgücü piyasasından uzaklaşmalarına ve dolayısıyla sosyal yardım sisteminde uzun süreli kalma eğiliminde olmalarına neden olmaktadır. Yoksul kesimin; yoksulluk çizgisinden yukarı çıkmaları, sosyal yardımlara olan bağımlılığın azalması, toplumsal üretime katkı sağlamaları, kendi kendilerine yeterli hale gelmeleri ve yoksulluğun nesiller arası transferinin önüne geçilmesi ancak “sosyal yardım - istihdam bağlantısının” hayata geçirilmesi ile mümkün olabilecektir.”

³⁴ Türkiye’de sosyal yardım politikaları içerisinde, önemli tartışmalardan biri de sosyal yardımların hak niteliği ile ilgilidir. Bkz. Arıcı (2003); Buğra (2008); Çelik (2010); Gökçeoğlu (2014); Kutlu (2015b). Türkiye’de sosyal yardımların hak niteliğine ilişkin “belirsizlik”, sosyal yardımlara ilişkin ayrı bir yasa olmamasından da kaynaklanmaktadır. 2004-2005 yıllarında, sosyal güvencikte dönüşüm kapsamında gündeme getirilen, “Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanun Tasarısı” rafa kalkmıştır. Son olarak 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı kapsamında, 21 Aralık 2016 tarihine kadar bir Sosyal Yardım Kanunu çıkartılarak, “sosyal destek ve hizmetlerin hak temelli olarak bütünlük bir şekilde sunulacağı bir sosyal destek sistemi”nin kurulacağından söz edilmektedir (T.C. Başbakanlık, 2015: 42).

³⁵ Strateji’de, belirli tip hanehalklarına yardım yapılmasına ilişkin “hane özellikleri dikkate alınarak” şeklindeki ifade ile ilerleyen sayfalarda, görüşme ve gözlemlerimize dayalı olarak, vakıfların yardım kararı vermesine ilişkin yaptığımız, “hane özelliklerini ve haneye ilişkin kimi diğer özel durumları değerlendirerek” şeklindeki belirleme, tesadüfe dayalı ve dikkate değer bir örtüşmedir.

³⁶ Bkz. 6704 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Gücsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

³⁷ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına, söz konusu muhtaçlık kriterini, aylık net asgari ücretten, bir bekar çalışan için belirlenen asgari geçim indirimini düştükten sonra kalan kısmının 1/3’ü olarak bildirmektedir.

³⁸ Söz konusu düzenlemenin, kayıtlı çalışmayı teşvik eden bir yönünün de olduğu belirtilmektedir. Bkz. Yazıcı, 2014: 100.

³⁹ Vakıf görevlilerinin yaptıkları hane incelemeleri sırasında, kullandıkları “sosyal inceleme formu”nda istihdama katılıma ilişkin de çeşitli sorular sormaktadır. Bu sorular için formların, 17 ila 24’üncü soruları incelenebilir.

⁴⁰ Vakıflarda belirli bir standart dahilinde uygulanmasına başlanmadığı anlaşılan Sosyal Karar Destek Sistemi kapsamında puanlama formülünün, Vakıf Mütevelli Heyetlerinin sosyal yardım kararlarında yol gösterici bir niteliği olduğu belirtilmektedir.

⁴¹ Bu sürecin her zaman formel bir biçimde işlediği düşünülmemelidir. Örneğin alan araştırması sırasında bir vakıf görevlisinin, hane koşullarına ilişkin gözlemlerinden yola çıkarak, kişi ve hanenin, hane geliri ve kişi başına düşen gelire dayalı ihtiyaç tespiti ve yoklama kriterlerini karşılamasa da, hane koşulları gözönünde bulundurulurken, yasanın önemsiz kalabileceğine belirterek, “*Verdim, önemli değil, kaldırı at yasayı*” dediği gözlemlenmiştir. Vakıf görevlisinin yardım yapılması yönünde bir karar vermesinde, hanenin fiziksel şartları, nasıl bir mahallede yaşanıldığı, sosyo-ekonomik yapı (istihdam durumu, gelir ve eğitim düzeyi, kimi örneklerde buzdolabındaki yiyecek durumu, vs.), ikamet edilen konut türü (apartman dairesi, gecekondulu, baraka, çadır, vs.) ve evde bulunan eşya durumu önem taşımaktadır.

⁴² Asgari ücretin düzenli olarak artış gösterecek olması, gelire dayalı muhtaçlık sınırının da doğrudan yükselmesi anlamına geleceğinden, özellikle düzensiz ve düşük gelire dayalı hanehalklarının varlığı ve yaygınlığı düşünüldüğünde, yardımların ulaştığı hedef nüfusun da artacağı sonucuna ulaşılabilir. Ayrıca çok çocuklu hane yapısının pekişmesinin de, kapsam altına alınan nüfusu artıracacağı tahmin edilebilir. Nicel veriler de bu tahmini doğrulamaktadır. Kişi başına aylık gelir durumu baz alındığında, brüt asgari ücretin 1/3’ünün altında bir gelire sahip olan kişi sayısı 2012 yılında 10.401.410; hane sayısı 2.517.918 iken, 2013 yılının ilk 4 ayında, aynı gelir düzeyine sahip kişi sayısı 11.454.437, hane sayısı ise, 2.751.742’ye çıkmıştır. Bkz. <http://bloknot.sosyalgoruma.net/index.php/92-sosyal-guevenlik/sosyal-yardmlar/225-tuerkiye-sosyal-yard-m-istatistikleri> (18.11.2014). Bu kaynaktaki bilgiler, T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2012 Yıllık ve 2013 Mart Sosyal Yardım İstatistik Bültenleri’nden elde edilmiştir.

⁴³ 17.10.2014 tarih ve 2014/6 sayılı Fon Kurulu kararı ile 01.01.2015 ile 31.12.2015 tarihleri arasında geçerli olmak üzere, şartlı eğitim ve sağlık yardımlarından yararlanan kişilerin ya da haneden birinin “sosyal güvenli işe yerleşmeleri durumunda” yardım almaya devam edecekleri belirlenmiştir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2015: 83, 87-88).

⁴⁴ Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, 2013c: 4-6. Engelli Aylığı, yüzde 40-69 (18-65- yaş arası) ve yüzde 70 ve üzeri (18 yaş ve yukarısı) engel durumlarına göre verilmektedir.

⁴⁵ Öte yandan, alan araştırması kapsamındaki görüşme ve gözlemlerimize dayalı olarak, 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.

⁴⁶ Bu noktada, alan araştırmasında yapılan görüşmelere dayalı olarak, özel sosyal yardım kuruluşlarının da kamuya paralel benzer bir yönelim etrafında yardım yaptığı söylenebilir.

⁴⁷ Sallan Gül ve Gül (2008: 381-382) de benzer bir noktaya dikkat çekerek, “vakıfların

sosyal yardım yararlanıcılarının işgücüne katılımlarına ilişkin beklentileri cinsiyetçi ve ataerkil bir bakış açısını yansıtmaktadır” demektedir ve Kocaeli, Denizli ve Mersin’de yaptıkları alan araştırması kapsamındaki vakıfların, kadınların işgücü piyasasına katılımının beklenmediği sonucuna varmaktadır. Bu noktada bizim gözlemlerimiz ile yazarların bulgusu arasında belirli bir açı olduğunu da not etmek gerekir. Ancak yine de kadınlardan yapmalarını beklenen işlerin, cinsiyetçi ve ataerkil bir bakış açısını yansıttığı da görülmektedir.

⁴⁸ Benzer yönde bir bulgu için bkz. Sallan Gül ve Gül (2008: 382-383, 386-389).

⁴⁹ Benzer yöndeki bulgular için bkz. Sallan Gül ve Gül (2008: 382-383, 386-389); Aydın (2012); Özateş (2014).

⁵⁰ Çalışmada, görüşme yapılan kişiler, “Katılımcı”yı imleyecek şekilde “K” harfi ve sırasıyla numaralandırılarak anılmıştır.

⁵¹ Bu görüşün iki veciz örneği, yazının girişindeki aktarımlarda temsil olunmaktadır.

⁵² Benzer yöndeki bir bulgu ve saptama için bkz. Sallan Gül ve Gül (2008: 382-389).

Kaynakça

Akkaya Ö ve Kaya E (2013). Türkiye’de Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi. *İstihdam’da 3İ*, 11, 61-63.

Arıcı K (2003). Sosyal Yardım Hakkı. İçinde: E T Kaplan ve B Bayat (der), *Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Seçme Yazılar*, Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları, 29-51.

Arın T (2013). *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları Seçilmiş Yazılar*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Aydın Y (2012). Türkiye’de Sosyal Yardımların Emek Arzı Üzerindeki Etkileri. (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi

Barrientos A (2012). Social Protection and Poverty: Achievements and Challenges. <http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2012/docs/Barrientos.pdf>. Son erişim tarihi: 01.06.2016

Bauman Z (1999). *Çalışma, Tüketim ve Yeni Yoksullar*. Çev. Ü Öktem, İstanbul: Sarmal Yayınevi.

Buğra A (2008). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Brunhoff S (2009). Kapitalist Bunalım ve Ekonomik Politika. İçinde: N Satlıgan ve S Savran (der), *Dünya Kapitalizminin Krizi*, Çev. L Kayaalp, İstanbul: Belge Yayınları, 391-406.

Kutlu D (2016). Türkiye’de Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkisinin Güncel Boyutları: Kurumsal ve Sosyolojik Bir Çözümleme. *Mülkiye Dergisi*, 40 (2), 101-141.

- Burden T (1998). *Social Policy and Welfare A Clear Guide*. London: Pluto Press.
- Cordonnier L (2014). *Garibanlara Merhamet Yok İşsizlik Üzerine İktisadi Teoriler*. Çev. L Şimşek, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çelik A (2010). Muhafazakâr Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım-Yükümlülük Yerine Hayırseverlik. İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 42, 63-81.
- Çengelci E (1993). Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi. *Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksekokulu Dergisi*, 11 (1-2-3), 9-34.
- Deacon B (2006). Küreselleşme ve Sosyal Politika: Hakkaniyetli Bir Refaha Tehdit. İçinde: A Buğra ve Ç Keyder (der), *Sosyal Politika Yazıları*, Çev. B Yakut-Çakar ve U Balaban, İstanbul: İletişim Yayınları, 101-158.
- Deacon B (2007). *Global Social Policy & Governance*. London: Sage.
- Dean M (1991). *The Constitution of Poverty Toward A Genealogy of Liberal Governance*, USA: Routledge.
- Demir Şeker S ve Hacımahmutoğlu H (2013). Sosyal Yardım Sisteminin Değerlendirilmesi ve Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı. *İstihdam'da 3İ*, 11, 70-77.
- Dilik S (1972). *Türkiye'de Sosyal Sigortalar İktisadî Açıdan Bir Tahlil Denemesi*. Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü.
- Dilik S (1980). Sosyal Yardımlar-İki Anlamlı Bir Terim. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 35 (1-4), 55-72.
- Ditch J (1999). Full Circle: A Second Coming for Social Assistance. İçinde: J Clasen (der), *Comparative Social Policy Concepts, Theories and Method*, UK-USA: Blackwell, 114-135.
- Ditch J ve Oldfield N (1999). Social Assistance: Recent Trends and Themes. *Journal of European Social Policy*, 9, 65-76.
- Eardley T vd. (1996). *Social Assistance in OECD Countries Synthesis Report*. Department of Social Security Research Series, London: HMSO.
- Erdoğan S (1994). Dış Borç Krizine Farklı Yaklaşımlar. *Mülkiyeliler Birliği*, XVIII (172), 33-50.
- Erdoğan S (2005). Avrupa Birliği'nde Sosyal Korumanın Modernleştirilmesi ve Geliştirilmesi ve Sosyal İçerme. İçinde: B Ceylan-Ataman (der), *Avrupa Birliği'nin İstihdam ve Sosyal Politikası*, Ankara: Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 21-62.
- Erdoğan S ve Kutlu D (2014). Dünyada ve Türkiye'de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme. *Çalışma ve Toplum*, 41,
- 136 Kutlu D (2016). Türkiye'de Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkisinin Güncel Boyutları: Kurumsal ve Sosyolojik Bir Çözümleme. *Mülkiye Dergisi*, 40 (2), 101-141.

63-114.

Esin P (1982). *İşbölümü, Yabancılaşma ve Sosyal Politika*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Ferrera M (2005). *The Boundaries of Welfare European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford & New York, Oxford University Press.

Ginsburg N (1979). *Class, Capital and Social Policy*. London & Basinstoke: The Macmillan Press.

Gough I (1979). *The Political Economy of The Welfare State*. London & Basinstoke: The Macmillan Press.

Gökçeoğlu Ş (2014). Sosyal Yardımların Hak Niteliği ve Dava Edilebilirliği. İçinde: P Akkuş ve Ö Başpınar Aktütün (der.), *Sosyal Hizmet ve Öteki Disiplinlerarası Yaklaşım*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 97-111.

Güzel A vd. (2010). *Sosyal Güvenlik Hukuku*. İstanbul: Beta.

Himmelfarb G (1983). *The Idea of Poverty England in The Early Industrial Age*. New York: Vintage Books.

Jessop B (1993). Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, 40, 7-40.

Jones C ve Novak T (1999). *Poverty, Welfare and the Disciplinary State*. London: Routledge.

Kapar R (2005). *Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi*. İstanbul: Birleşik Metal-İş.

Kaya E (2015). Türkiye’de Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı. <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/haberler/sosyal-yardimistihdam-baglantis-toplantis-yapildi>. Son erişim tarihi, 20.05.2016.

Keskin A G (2013). Sosyal Yardım ve İstihdam Bağlantısının Kurulması Amacıyla Yapılan Çalışmalar ve Hedeflenen Nokta. *İstihdam’da 3İ*, 11: 52-56.

Kovancı O (2003). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.

Köse A H ve Öncü A (2000). İşgücü Piyasaları ve Uluslararası İşbölümünde Uzmanlaşmanın Mekansal Boyutları: 1980 Sonrası Dönemde Türkiye İmalat Sanayii. *Toplum ve Bilim*, 86, 72-90.

Kutlu D (2014). *Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu*. (Basılmış Doktora Tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi.

Kutlu D (2016). Türkiye’de Sosyal Yardım ve İstihdam İlişkisinin Güncel Boyutları: Kurumsal ve Sosyolojik Bir Çözümleme. *Mülkiye Dergisi*, 40 (2), 101-141.

Kutlu D (2015a). *Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu Birikim, Denetim, Disiplin*. Ankara: Notabene Yayınları.

Kutlu D (2015b). Sosyal Yardım Hakkı Tartışması: Türkiye’de Bir Sosyal Haksızlık Olarak Sosyal Yardımlar. *VII. Sosyal İnsan Hakları Uluslararası Kongresi Bildiri Kitabı*, Denizli: Sosyal Güvenlik Denetmenleri Derneği, 365-382.

Lavalette M ve Mooney G (2000). Introduction: Class Struggle and Social Policy. İçinde: M Lavalette ve G Mooney (der), *Class Struggle and Social Welfare*, London: Routledge, 1-12.

Leisering L ve Leibfried S (1999). *Time and Poverty in Western Welfare States United Germany in Perspective*. U. K. : Cambridge University Press.

Marx K (2010). *Kapital Ekonomi Politiğın Eleştirisi 1. Cilt Sermayenin Üretim Süreci*. Mehmet Selik ve Nail Satlıgan (çev.), İstanbul: Yordam Kitap.

Mkandawire T (2005). Targeting and Universalism in Poverty Reduction, Social Policy and Development Programme Paper Number 53, United Nations Research Institute for Social Development.

Nelson K (2010). Social Assistance and Minimum Income Benefits in Old and New EU Democracies. *International Journal of Welfare*, 19, 367-378.

Neocleous M (2013). *Sivil Toplumu Yönetmek Devlet İktidarı Kuramına Doğru*. Çev. B. Ahıska, Ankara: NotaBene Yayınları.

Özateş Ö S (2014). *Malumun İlanı Kadın Emeğinin Saklı Yüzü: Ev İçi Bakım Emeği*. Ankara: Notabene Yayınları.

Özüğurlu M (2003). Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu. *Mülkiye*, 239 (27), 59-74.

Peck J (1996). *Work Place The Social Regulation of Labour Markets*. New York: The Guilford Press.

Peck J (2001). *Workfare States*. New York: The Guilford Press.

Picchio A (1992). *Social Reproduction: The Political Economy of Labour Market*. New York: Cambridge University Press.

Polanyi K (2013). *Büyük Dönüşüm Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*. Çev. A Buğra, İstanbul: İletişim Yayınları.

Ringold D ve Kasek L (2007). *Social Assistance in the New EU Member States Strengthening Performance and Labor Market Incentives*. Washington D.C.: The World Bank.

Sallan Gül S ve Gül H (2006). İstihdam ve Sosyal Yardım Araştırması: Sosyal Yardımlarla İşgücü Piyasasına Katılanlar Arasındaki İlişki. UNDP ve T.C. Başbakanlık SYDGM için Hazırlanan Yayınlanmamış Araştırma Raporu.

Sallan Gül S ve Gül H (2008). Türkiye’de Yoksulluk, Yoksulluk Yardımları ve İstihdam. İçinde: N Oktik (der), *Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları*, İzmir: Yakın Kitabevi, 361-396.

Selamoğlu A ve Lordoğlu K (2006). *Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye’de İşgücü ve İstihdamın Görünümü*. Ankara: Belediye-İş.

Sönmez S (2005). Mali Dengesizlik, Kriz ve Devlet. *Toplum ve Hekim*, 20 (1), 4-19.

Sözer A N (1994). *Türkiye’de Sosyal Hukuk*. Ankara: Kamu-İş.

Standing G (1996). Social Protection in Central and Eastern Europe: A Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets. İçinde: G Esping-Andersen (der.), *Welfare States in Transition National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, 225-255.

Standing G (1999). *Global Labour Flexibility Seeking Distributive Justice*. London: Palgrave.

Senses F (2006). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Taşaltın A (2013). Sosyal Yardımlar ile İstihdam Bağlantısının Kurulmasının Gerekliliği. *İstihdam’da 31*, 11, 57-59.

Trattner W I (1999). *From Poor Law To Welfare State A History of Social Welfare In America*. New York: The Free Press.

Tunalı İ (2015). İstihdam ve Sosyal Koruma Politikaları.

<http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/haberler/sosyal-yardimistihdam-baglantisitoplantisiyapildi>. Son erişim tarihi, 20.05.2016.

Yazıcı N (2014). Sosyal Yardımlar İle İstihdam Bağlantısı Kurulmalı. *İşveren*, 52, 1, 99-101.

Yener A L (2013). Sosyal Yardımlardan Faydalananları İstihdama Yönlendirmek. *İstihdam’da 31*, 11, 78-83.

Yılmaz Z (2012). *Yoksulları Ne Yapmalı?*. Ankara: Dipnot Yayınları.

Zastrow C (2013). *Sosyal Hizmete Giriş*. Çev. B Y Çakar, Ankara: Nika Yayınevi.

Belge-Rapor

ÇSGB (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) (2014). Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023). Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2014a). Düzenli Merkezi Yardımlara İlişkin Uygulama Kılavuzu. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2014b). 2013 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015). 2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2013a). Toplum Yararına Programlara Yönlendirme. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2013b). Mart 2013 Sosyal Yardım İstatistikleri Bülteni. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2013c). 2022 Yaşlı ve Engelli Aylıkları Kılavuzu. Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü.

T.C. Başbakanlık (2015). 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı (İcraatlar ve Reformlar). Ankara: T.C. Başbakanlık.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2012). Orta Vadeli Program (2013-2015). Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013a). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013b). Orta Vadeli Program (2014-2016). Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014a). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Tekstil-Deri-Hazır Giyim Çalışma Grubu Raporu. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014b). Orta Vadeli Program (2015-2017). Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014c). 2015 Yılı Programı. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2015). Orta Vadeli Program (2016-2018). Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.

TİSK (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) (2010). Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu XXIV. Genel Kurul Çalışma Raporu 11-12 Aralık 2010, Ankara: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu.

TİSK (Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu) (2013). Türkiye İşveren Sendikaları

Konfederasyonu 25. Genel Kurul Çalışma Raporu 14-15 Aralık 2013, Ankara: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu.

World Bank (1990). World Development Report 1990 Poverty. Washington D.C.: The World Bank.

World Bank (2001). World Development Report 2000/2001. *Attacking Poverty*, Washington D.C.: The World Bank.

Mevzuat

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, R.G. 14.6.1986, 19134.

633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G. 08.06.2011, 27958.

6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 12.7.2012, 28251.

6704 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 26.04.2016, 29695.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği, R.G. 12.03.2013, 28585.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (2014). “Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Konulu Genelge”, Ankara: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü.

http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/data/543d13ba369dc30b101047e1/2014-04_sosyal_yardim_ve_istihdam_baglantis_i_genelgesi.pdf. Son erişim tarihi: 20.05.2015

Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, R.G. 12.10.2010, 27727.

T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (2016). Genel Gerekçe, <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0694.pdf>. Son erişim tarihi: 20.05.2016.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı (2013). Toplum Yararına Program Genelgesi (2013/1). Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

