

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Sibel DOĞANAY

YOKSULLUKLA MÜCADELE POLİTİKALARI BAĞLAMINDA TOPLUM YARARI  
PROGRAMININ YOKSULLUĞU AZALTMA ÜZERİNE ETKİSİ: ANTALYA İLİNDE  
BİR ARAŞTIRMA

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı  
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2016

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Sibel DOĞANAY

YOKSULLUKLA MÜCADELE POLİTİKALARI BAĞLAMINDA TOPLUM YARARI  
PROGRAMININ YOKSULLUĞU AZALTMA ÜZERİNE ETKİSİ: ANTALYA İLİNDE  
BİR ARAŞTIRMA

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Beyhan AKSOY

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı  
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2016

**Akdeniz Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,**

Sibel DOĞANAY'ın bu çalışması, jürimiz tarafından Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Cem ERGUN (İmza)

Üye (Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. Beyhan AKSOY (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Mustafa KOÇANCI (İmza)

Tez Başlığı: Yoksullukla Mücadele Politikaları Bağlamında Toplum Yararı Programının  
Yoksulluğu Azaltma Üzerine Etkisi: Antalya İlinde Bir Araştırma

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 16/12/2016

Mezuniyet Tarihi : 29/12/2016

(İmza)  
Prof. Dr. İhsan BULUT  
Müdür

## AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Yoksullukla Mücadele Politikaları Bağlamında Toplum Yararı Programının Yoksulluğu Azaltma Üzerine Etkisi: Antalya İlinde Bir Araştırma” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

...../...../ 2016

**Sibel DOĞANAY**

İmza

## İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ.....	iv
GRAFİKLER LİSTESİ.....	v
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vi
ÖZET.....	vii
SUMMARY.....	viii
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### YOKSULLUK OLGUSU

1.1	Yoksulluk .....	3
1.2	Tarihsel Süreçte Değişen Yoksulluk Yaklaşımları .....	6
1.3	Refah Devleti Ve Sosyal Politika .....	8
1.4	Dünya Bankası'nın Yoksulluk Yaklaşımı .....	9

### İKİNCİ BÖLÜM

#### YOKSULLUKLA MÜCADELE POLİTİKALARI

2.1	Pasif İstihdam Politikaları .....	15
2.1.1	İşsizlik Sigortası .....	15
2.1.2	İşsizlik Yardımı .....	16
2.1.3	Erken Emeklilik .....	16
2.2	Neoliberal Dönüşümün Bir Yansıması: Aktif İstihdam Politikaları.....	17
2.2.1	İş Arama ve İstihdam Hizmetleri.....	21
2.2.2	Mesleki Eğitim Hizmetleri .....	22
2.2.3	İstihdam Teşvikleri .....	23
2.2.4	Kendi İşini Kurmak İsteyenlere Yönelik Programlar .....	23
2.2.5	Kamusal Programlar .....	24
2.3	Kamusal Çalıştırma Programları.....	24

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELE VE AKTİF İSTİHDAM**  
**POLİTİKALARI**

3.1.	Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Politikaları.....	26
3.1.1.	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu .....	28
3.1.2.	Yeşil Kart Uygulaması ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu .....	30
3.1.3.	İşsizlik Sigortası .....	32
3.1.4.	Sosyal Riski Azaltma Projesi .....	34
3.1.5.	Mikro Kredi Sistemi .....	35
3.1.6.	Yerel Yönetimler ve Yoksullukla Mücadele.....	36
3.2.	Türkiye’de Aktif İstihdam Politikaları .....	37
3.2.1.	İŞKUR’un Kuruluşu.....	39
3.2.2.	Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Politikası Bağlamında Uygulanan Toplum Yararı Program.....	42
3.2.2.1.	Toplum Yararına Program’ın Amacı .....	43
3.2.2.2.	Toplum Yararına Program Kapsamında Çalışma Biçimi.....	44
3.2.2.3.	Toplum Yararına Program Katılımcılarının Belirlenmesi.....	44

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**  
**ANTALYA İLİNDE UYGULANAN TOPLUM YARARI PROGRAM ALAN**  
**ARAŞTIRMASI**

4.1.	Araştırmanın Amacı ve Önemi .....	46
4.2.	Araştırmanın Sınırlılıkları ve Yöntemi.....	46
4.3.	Veri Analizi .....	48
4.4.	Araştırma Bulguları .....	49
4.4.1.	Antalya’da Toplum Yararı Program’a İlişkin Sayısal Veriler .....	49
4.4.2.	Görüşme Yapılan Kişilere İlişkin Bilgiler .....	51
4.4.3.	İşi Tercih Etme Sebepleri.....	53
4.4.4.	İş Bulma Biçimi ve İşe Alınma Süreci .....	54
4.4.5.	Çalışma Koşulları .....	55
4.4.6.	Çalışma- Refah İlişkisi.....	57
4.4.6.1.	Ücret.....	57

4.4.6.2. Çalışma Biçimi.....	59
4.4.7. Yoksulluk- Aktifleştirme İlişkisi.....	62
4.4.8. İstihdam Edilebilirlik-Yoksulluk İlişkisi .....	63
<b>SONUÇ.....</b>	<b>65</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>69</b>
<b>EK 1-Yarı Yapılandırılmış Görüşme Formu.....</b>	<b>79</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>81</b>

## TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 2.1 Yaygın Kamusal Çalıştırma Programlarından Örnekler .....	25
Tablo 3.1 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 2013 Harcama Tablosu (Milyon TL).....	29
Tablo 3.2 İşsizlik Sigortası Ödemeleri.....	32
Tablo 3.3 İşsizlik Sigortası Fonu Harcama Kalemleri.....	33
Tablo 3.4 2014 ve 2015 Yılı Bazında Aktif İstihdam Programları ve Yararlanıcı Sayıları. ....	41
Tablo 4.1 Görüşme Temaları.....	48
Tablo 4.2 Antalya'da Toplum Yararı Program Kapsamında Çalışanların Kurumlara Göre Dağılımı.....	50
Tablo 4.3 Antalya'da Toplum Yararı Program Kapsamında Çalışanların Yaşa Göre Dağılımı.....	50
Tablo 4.4 Antalya'da Toplum Yararı Program Kapsamında Çalışanların Eğitim Düzeyine göre Dağılımı.....	51
Tablo 4.5 Katılımcıların Özellikleri.....	52
Tablo 4.6 Antalya'da Toplum Yararı Program Kapsamında Çalışan Sayısı .....	56



## GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 2.1 OECD Ülkelerinde Aktif İstihdam Programlarına Yapılan Harcama (Yurt İçi Hasıladan Ayrılan Yüzde).....	18
---	----

**KISALTMALAR LİSTESİ**

AİPP	Aktif İşgücü Piyasası Politikaları
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GSS	Genel Sağlık Sigortası
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
IMF	International Monetary Fund
İŞKUR	İş Bulma Kurumu
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SRAP	Sosyal Riski Azaltma Projesi
SYD	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
TYP	Toplum Yararına Program
TYÇP	Toplum Yararına Çalışma Programı
WB	World Bank

## ÖZET

Ekonomi-politik bir bakış açısını merkezine alan bu araştırmanın amacı, İŞKUR öncülüğünde yürütülen Toplum Yararına Programı'nın yoksulluğun azaltılması üzerindeki etkisini ortaya çıkarmaktır. Başta Dünya Bankası ve OECD gibi kuruluşlar yoksulluğun azaltılması için aktif istihdam politikalarının ve çalıştırma programlarının önemli bir mücadele yöntemi olduğuna vurgu yapmışlardır. Bu çalışmada ise çalıştırma programı içerisinde yer alan Toplum Yararına Programına yaklaşım olarak eleştirel kuramın temel sayıltıları kabul edilmiş ve bu kuramın doğasına uygun olan, araştırma probleminin derinlemesine analizine imkân veren derinlemesine görüşmeler ve gözleme dayanan nitel araştırma tekniği, veri toplamada kullanılmıştır. Çalışma içerisinde Toplum Yararına Programa katılan 16 kişi ile görüşülmüş ve elde edilen görüşmeler yaklaşık 150 sayfalık bir döküm haline getirilmiştir. Yapılan analiz neticesinde yoksullukla mücadele yöntemi olarak sunulan Toplum Yararı Programı'nın bireyleri belirli süreli sözleşmelerle istihdam etmesi çalışmanın yoksulluğu azalttığı savını güçleştirmektedir. Araştırmada ortaya çıkan ikinci sonuç aktiveleştirme ve yoksulluk arasındaki bağlantıdır. Araştırma kapsamında yapılan görüşmelerde katılımcıların TYP öncesinde başka işlerde çalıştığı ve mevcut koşullar içerisinde aktif bir şekilde çalışma yaşamına dahil oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Araştırma bulgularından elde edilen bir diğer sonuç ise görüşmecilerin aldıkları eğitimin yönetmelikte belirtildiği gibi mesleki yeterliliklerinin geliştirilmesine yönelik değil yaptıkları işle ilgili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumda çalışma süreleri biten görüşmeciler bu programdan çıktıktan sonra vasıflaşp yeni işlere yönelememektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yoksulluk, Yoksullukla Mücadele Politikaları, Aktif İstihdam Politikaları, Çalıştırma Programları, Toplum Yararı Program.

**SUMMARY**  
**THE EFFECT ON POVERTY ALLEVIATION OF PUBLIC WORKS PROGRAM:**  
**A RESEARCH IN ANTALYA**

The aim of this study is to reveal effect of public works program on poverty reduction with respect to economy-politic perspective. Institutions such as World Bank and OECD have emphasized that active labour market policies and workfare program are an important struggle way for poverty alleviation. In this study, it has been adopted the basic assumptions of critical theory relating to public works which is in the workfare program. The field study is designed in accordance with qualitative research for the purpose of research. Data collection has been done through in-depth interview and observation method. In the study, 16 people who are participated into public works program have been interviewed and obtained interviews have been textualized approximately 150 pages. As a result of analysis, public works program which is presented as struggle against poverty employ individuals for fixed term contract and this situation makes it hard to argue that work reduces poverty. The second result generated from the research is the link between activization and poverty. Participants have work in other jobs before public works program and have been actively involved in their working life in the current conditions. Another result from research findings is that the interviewer's training is related to the work what they are doing, not the development of professional qualifications as stated in the instruction. In this case, interviewers who have completed their term of employment can not qualify and turn to new jobs after leaving the program.

**Keywords:** Poverty, Struggle For Poverty, Active Labour Market Policies, Workfare Program, Public Works Program.

## GİRİŞ

Sosyal politikanın önemli gündem maddelerinden biri olan yoksulluk özellikle kapitalist sistemin derinleşmesiyle birlikte hızla artmaya başlamıştır. Refah devleti krizinde kitlesellenen yoksulluk ve işsizlik 1980 sonrası süreçte daha farklı bir boyut kazanmıştır. Özellikle 1980 sonrası ülkeleri etkisi altına alan neoliberal ekonomi politikalarının işgücü piyasalarını biçimlendirmesiyle işin güvencesizleştirilmesinin ve emeğin ucuzlamasının yolu açılmıştır. Tüm dünyayı etkisi altına alan bu süreç yoksulluğun derinleşmesini ve küreselleşmesini beraberinde getirmiştir. Küresel hale gelen yoksulluğa atfedilen anlamda ve yoksullukla mücadele politikalarında da değişimler yaşanmıştır.

Son yirmi yıldır Dünya Bankası'nın da yoksullukla ilgili yapılan tartışmaların içinde yer aldığı görülmektedir. 1978, 1990 ve 2000/2001 yıllarında yayımladığı raporlarla yoksulluk sorunu üzerine eğilen Dünya Bankası, yoksulluğun çözümü için bireylerin beşeri sermayelerine katkı yapılmasının, bireylerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasının üzerinde durmuştur. Bu anlamda, özellikle 1990'lı yıllarda gelişme gösteren aktif istihdam politikaları ve çalıştırma programları yoksullukla mücadelede önemli politika araçları olarak devreye sokulmuştur. Neoliberal sistemin çalıştırmacı anlayışı doğrultusunda yoksullukla mücadelede çalışma karşılığı refah anlayışı hakimiyet kazanmıştır. Ülkelerin emek piyasası dinamikleri de bu politikalar doğrultusunda biçimlendirilmiştir. Bu bağlamda, çalıştırmacı anlayışın Türkiye'deki yansıması ise İŞKUR öncülüğünde yürütülen Toplum Yararı Program (TYP) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu çalışma Dünya Bankası'nın tanımladığı beşeri sermayenin ve istihdam edilebilirliğin artırılması hedeflerinde, TYP'nin rolünü incelemektedir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yoksullukla ilgili kavramsal çerçeve sunulmuştur. Bu bağlamda önce yoksulluk olgusuna ilişkin genel bir tartışma yapılmış ve tarihsel süreçte yoksulluğa atfedilen anlamların ve yoksullukla mücadele araçlarının üzerinde durulmuştur. Ardından refah devleti döneminde yoksullara yönelik devreye sokulan sosyal politika önlemleri incelenmiştir. Dünya Bankası'nın etkisinin özellikle 1990'lı yıllardaki artışıyla yoksullukla mücadelede dönüşüm yaşanmıştır. Bu çerçevede Dünya Bankası'nın yoksulluğu ve onunla mücadeleyi nasıl algıladığı tartışılmıştır. Son olarak ise yoksulluğa yönelik hakim anlayışın tersine eleştirel bakış açısıyla yoksulluk olgusu irdelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, neoliberal ideoloji doğrultusunda biçimlenen yoksullukla mücadele politikalarına odaklanılmıştır. Bu çerçevede bu bölümde, pasif politikalardan aktif politikalara geçiş ve aktif istihdam politikalarına ilişkin teorik bir tartışma yürütülmüştür. Bu politikalar bağlamında iş arama ve istihdam hizmetleri, mesleki eğitim hizmetleri, istihdam teşvikleri, kendi işini kurmak isteyenlere yönelik programlar ve kamusal programlar ele alınmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, konu, Türkiye bağlamında ele alınmıştır. Yoksullukla mücadelede Türkiye'nin yürüttüğü politikalarla ilgili değerlendirmelerden sonra Türkiye'de aktif istihdam politikaları ve çalıştırma anlayışın yansıması olan TYP incelenmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümü, saha araştırmasının sonuçlarının tartışıldığı kısımdır. Nitel araştırma ile yürütülen bu çalışmada, derinlemesine görüşme yapılan katılımcıların anlatılarıyla TYP'nin yoksullukla mücadeledeki ve yoksulların bilgi, becerileri üzerindeki etkisi ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Sonuç kısmında ise görüşmecilerden elde edilen bulguların işaret ettiği durum tartışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YOKSULLUK OLGUSU

Yoksulluk olgusu, en liberalinden en muhafazakârına her düşünce geleneğinin içerisinde yer alan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Köse ve Bahçe, 2009: 386). Bu bağlamda yoksulluk araştırmaları gazetecilik deneyimlerinin bir parçası olarak başlayıp ardından bir analiz nesnesine dönüşerek sosyolojiyi ve diğer bilimlere de içine alan uzun bir geçmişe sahiptir (Özügürlü, 2006: 58). Bu anlamda yoksulluğun ne olduğu ve kimin yoksul olarak niteleneceğine ilişkin geçmişten günümüze pek çok araştırma yapılmış, pek çok bilgi geliştirilmiştir. Yapılan araştırmalarda genel eğilim yoksulluğun istatistiksel ve nicel verilerle ölçülmesi olmuştur (Özügürlü, 2003: 65). Ancak, daha önemli ve üzerinde durulması gereken nokta mevcut haliyle yoksulluğun ölçümü değil, yoksulluğun neden ortaya çıktığıdır. Bu araştırmada amaçlanan yoksulluğu ve yoksulluğu azaltma programı olarak sunulan TYP'nin neoliberal ekonomi politikaları bağlamında tartışılmasıdır. Yapılan araştırmada “*toplum yararı programının yoksulluk üzerindeki etkisine*” odaklanılmıştır.

#### 1.1 Yoksulluk

Genel anlamıyla yoksulluk gelir düzeyi yetersizliğine dayanan, ancak bu yetersizliğin olumsuz etkileriyle eğitim, sağlık, ulaşım, beslenme gibi birçok hizmete ve kaynağa erişiminde yaşanan eksiklik ve bu eksikliğin yarattığı, insan onuruna yaraşır biçimde yaşama koşullarından uzaklaşma durumu olarak tanımlanmaktadır (Kalfa Topateş, 2015: 23). Bakış açısına göre değişkenlik gösterebilen yoksulluğun tanımlanışında hakim olan yaklaşım, kökleri 19.yy'ın sonlarında İngiltere'de yapılan çalışmalara dayalı mutlak yoksulluk sınıridir. Gelir/ tüketim harcama kıstaslarına dayanan bu bakış açısına göre yoksulluk, insanların ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli kaynağa sahip olamama durumudur. Bu bakış açısına göre yoksulluk çizgisi, ihtiyaçlar esasına göre saptanan mal ve hizmetlerin satın alınabilmesi için gerekli en az maliyeti yansıtması sebebiyle nesnel yoksulluk çizgisi olarak da ifade edilmektedir (Şenses, 2006: 61- 63). Yoksulluğun gelir ve tüketimden çok daha boyutlu olduğunu öne süren Birleşmiş Milletler ise insani gelişme endeksini oluşturmuş ve yoksulluğun tanımlanmasıyla ilgili olarak eğitim ve sağlık göstergelerini de bu tanıma dahil etmiştir (Şenses ve Önder, 2006: 8). Yoksulluk çalışmalarına ışık tutan insani gelişme yaklaşımı tarafından yoksulluk, maddi yetersizliklerin yanı sıra insan onuruna yaraşır bir hayat sürememe, güven ve özsaygıdan yoksun bulunma gibi nedenler yüzünden belirli bir hayat standardına erişememe olarak tarif edilmiştir (Kalfa Topateş, 2015: 26). Yoksulluğun

tanımlanışına ilişkin bir diğer yaklaşım ise yoksulların kendi yaşam koşullarını değerlendirmelerini ve onların önemsedikleri toplumdaki siyasal güç eksikliği, dışlanmışlık, ve gelir dalgalanmaları gibi risk unsurlarını temel alan katılımcı yoksulluk yaklaşımıdır (Şenses, 2004: 14).

Yoksullukla ilgili yürütülen çalışmalarda bu olgu kültürel, neoliberal, muhafazakâr ya da sınıfsal/yapısal perspektiften ele alınmaktadır (Kalfa Topateş, 2015: 25). Bradshaw (2007), makalesinde, yoksulluk olgusuna ilişkin beş teoriye vurgu yapmış ve bu teorileri bireysel, kültürel, ekonomi-politik, coğrafi, birikimli ve döngüsel olarak ortaya koymuştur. Buna ilişkin ilk teori yoksulluğu bireysel olarak ele alan anlayıştır. Yoksulluğun kaynağı ne toplum ne de içinde yaşadığı sosyal grubun sorunudur. Yoksul olan kişi yeterince çalışmıyor ve gelirini arttırmak istemiyorsa yoksulluğu kabullenmek konumundadır (Oktik, 2008: 25- 26). İnsanların yoksul olmalarını onların sorumluluğu olarak gören bu anlayışa göre insanların tembel olması, yaptıkları kötü tercihler, temel alanlardaki yeteneksizlikleri onları yoksulluğa iter. Bireyi suçlama eğilimi içerisinde olan muhafazakâr teorisyenler daha sıkı çalışma ve daha iyi seçimlerle yoksulların problemlerinden kurtulabileceğini ileri sürer (Bradshaw, 2007: 12).

Yoksulluğu açıklamak için kullanılan bir diğer yaklaşım kültürel yaklaşımdır. Yoksulluk kültürü, kesin tabakalara ayrılmış kapitalist bir düzende alt sınıfın gösterdiği tepki ve koşullara uyma çabası olarak ele alınmaktadır (Özdoğan, 2009: 15). Bu yaklaşıma göre yoksulluk, inançların, değerlerin, becerilerin bir bütün olarak kuşaklar arası aktarılması yoluyla yaratılan bir olgudur. Bireyleri tek başına suçlamak gerekli değildir çünkü onlar da kendi kültürlerinin bir parçasıdır (Bradshaw, 2007: 14). Yoksulluk kültürü tezi kavramını ortaya koyan Lewis, bu kavramı ilk kez “Beş Aile: Yoksulluk Kültüründeki Meksikalılar Üzerine Alan Çalışması” isimli çalışmasında kullanmıştır. Bu çalışmada, ailelerden dördünün alt-gelir grubundan seçildiği beş Meksikalı ailenin günlük yaşamı aktarılmaya çalışılmıştır. Yoksulluk kültürünün dünya genelinde ve Meksika’daki yoksullarda alt-sınıf yaşamı olarak adlandırılabilir bazı ortak özellikleri olduğunu belirtmekte ve yoksulluğun kendi alt-kültürünü oluşturduğuna ve ulusal kültüre katılımı etkileyen dinamik bir faktöre dönüştüğüne dikkat çekilmektedir. Lewis’in yoksulluk kültürü kavramsallaştırmasına yer verdiği bir diğer çalışması ise “Sanchez’in Çocukları”dır. Meksiko City’de yaşayan yoksul bir Meksikalı aile hakkındaki bu çalışma “Beş Aile”de anlatılan ailelerden birinin hikayesinin derinlemesine ve her aile bireyinin kendi hayat hikayesini kendi sözleriyle söylemesi yöntemi üzerine kurulmuştur (Özdoğan, 2009: 12- 13). Lewis, yoksulluk kültürünün geliştikten ve bir yaşam biçimi olarak benimsendikten sonra, koşullar değişse de, var olmaya devam edeceğini



belirtmiştir. Bu kültür, çocuklar üzerindeki etkisi sebebiyle de kuşaktan kuşağa geçerek kendini devam ettirme eğilimi içerisine girecektir (Gül ve Sallan- gül, 2008: 69). Yoksulluk kültürünün oluşumunun ve gelişiminin ise şu koşullarda mümkün olduğu belirtilmektedir:

*1-Para ekonomisi, ücretli işçilik ve kar amacıyla üretim, 2-Sürekli, büyük ölçüde işsizlik, 3- Düşük ücretler, 4-Ya hükümet baskısı ya da isteyerek sosyal, politik ve ekonomik örgütlemenin dar gelirli tabaka için sağlanmaması, 5-Tek taraflı yerine çift taraflı akrabalık sisteminin varlığı, 6-Hakim sınıfta servet birikimine yönelen, alt tabakaya mensup olmanın kişisel yeteneksizlikten ileri geldiğini savunan bir değer yargısı.* (Lewis'ten aktaran Özdoğan, 2009: 15).

Yoksulluk kültürü, kadercilik ve bireyin konumunun benimsenmesine yol açan teslimiyet gibi yoksulların potansiyel gücünü zayıflatıcı mekanizmalar yoluyla da yoksulluğun sürekliliğini sağlamaktadır (Oktik, 2008: 33).

Yoksulluğu ekonomik, politik ve sosyal bozulmayla açıklayan bir diğer teoriye göre yoksulluğun sebebi bireyin kendisi değil, belirli bir gelire ulaşabilmek için kaynakları ve fırsatları sınırlayan ekonomi-politik sistemdir (Bradshaw, 2007: 16). Marx'a (2015) göre kapitalist üretim tarzının temellerini atan dönüşüm 16.yy'da feodal beylerin topraklara el koyarak köylüleri topraklardan kovması yoluyla olmuştur. Bu durum kırdan kopup kentlere akın eden bir proleterleşme dalgasını başlatmıştır. Kapitalist sistemin varlığını sürdürecektir olan ise kitlelerin kul durumunda olması, onların birer ücretli işçi haline getirilmesidir. Ancak, bir taraftan proleterleşme dalgası yaşanırken kapitalist sistem işçilerin bir kısmını sürekli olarak serbest hale getirir. Artık nüfusu oluşturan bu yedek işgücü ordusu aslında ücretlerin düşük tutulmasının gerekçesini oluşturur. Kentlere sürekli bir biçimde akan bu artık nüfus, ücretlerin en düşüğüne mahkum edilir ve bir ayağı hep sefalet bataklığı içerisinde (Marx, 2015).

Bradshaw'a (2007: 17-20) göre bir diğer teori yoksulluk üzerinde coğrafi farklılıkların önemine vurgu yapar. Bu bakış açısına göre, belirli coğrafi alanlardaki insanlar, kurumlar ve kültürler refah ve gelir üretebilmek için gerekli kaynaklardan yoksundurlar. İnsanlar için birtakım avantaj ve dezavantajlı durumlar farklı alanlarda toplanmıştır. Yoksulluk üzerine son teori onu birikimli ve döngüsel bağımlı bir olgu olarak gören perspektiftir. Bu teoriye göre bireyin problemleri ve toplumun eksiklikleri karşılıklı olarak birbirlerine bağımlıdır. Bu durumu bireysel seviyede istihdam olanaklarından eksiklik ile örneklendiren Bradshaw, istihdam edilemeyen bir bireyin gelir yetersizliğinden dolayı tüketim eksikliği yaşayacağını, bu durumun karşılıklı olarak birbirini etkileyen kısır bir döngüye dönüşeceğini belirtmiştir.

Bu çalışma bağlamında ele alınan yoksulluk, kapitalist üretim tarzının gelişimine bağlı olarak derinleşen ve yaygınlaşan (Yücesan Özdemir ve Kutlu, 2010: 364) bir olgu olarak görülmektedir. Yoksulluğun tanımlanma biçimini politik bir eylem olarak ifade eden Kalfa

Topateş'e (2015: 23) göre yoksulluğa atfettiğimiz anlam yoksulluğa ilişkin sosyal politikaların üretilmesi açısından da belirleyici olmaktadır. Bu anlamda yoksulluk kendiliğinden oluşmuş, tesadüfi bir durum değildir. Tam tersine, yoksulluğun sürdürülmesinde çıkarı olan aktörler vardır. Yoksulluk, kapitalistlerin çıkarlarının gerçekleştirilmesine imkân sağlamaktadır (Wright, 1994: 37-38).

Her alanda artan sermayeleşmenin ve kapitalist toplumun yarattığı bir sonuç olarak karşımıza çıkan yoksulluk kimliğinin sahipleri ise kentlerin varoşlarına yedeklenmiş işsizler ordusu, emekleriyle geçinmeye çalışanlar, tarım emekçileri, mülksüz köylüler yani kendi ürettiklerinin daha azını alanlardır (Köse ve Bahçe, 2009: 392).

Kapitalist sistemde, üretim araçları sahiplerini tatmin etmek amacıyla örgütlenen üretim, kâr yaratma güdüsüyle sürekli genişleyerek sermaye birikimi şeklini alır (Smith, 2015: 206). Yaratılan sermaye birikimi ile işçiler kendilerini nisbi ölçüde fazlalaştırmakta, yoksullaşma sürecini başlatan araçları üretmektedir (Akkaya, 2004: 94). Kapitalist sistemin varlık koşulu olan, gerektiğinde istihdama çekilen, yedek işgücü ordusu aynı zamanda bir yoksullar ordusudur. Marx'ın (2004: 613) ifadesiyle “yoksulluk, faal emek ordusunun hastanesi, yedek sanayi ordusunun safrasıdır.” Yedek sanayi ordusu ile işçi sınıfının düşkünler tabakası Marx'a (2015: 622) göre ne kadar yoğun olursa, resmi yoksulluk da aynı ölçüde yaygın olmakta ve bu durum kapitalist birikimin mutlak genel yasasını oluşturmaktadır. Bir diğer ifadeyle,

*“temel gerçek, yoksulların işçi sınıfının ayrılmaz bir parçası olması; onun en yoksul ve en dezavantajlı bölümü olması gerçeğidir. Yoksulları bir bütünün parçası, bir sürekliliğin parçası olarak görmek gerekir; resmi anlamda 'yoksul' olmayan birçok işçi, sürekli olarak, yoksul saflarına düşme tehlikesi ile karşı karşıyadır ve yoksulların uğradıkları dezavantajlı durumların birçoğunu onlar da yaşamaktadırlar. Yoksulluk genel sınıf eşitsizliği durumu ile sıkı sıkıya bağlantılı bir sınıfsal durumdur.”* (Erdoğan ve Kutlu, 2010: 66).

## 1.2 Tarihsel Süreçte Değişen Yoksulluk Yaklaşımları

Disiplinler arası bir niteliğe sahip olan yoksulluğun sosyal bir olgu olarak görülmeye başlamasının nedeni kapitalizmin yükselişiyle birlikte yoksulların sayısında ortaya çıkan artıştır (Şenses ve Önder, 2006: 1). Yoksulluk sorununun tanımlanışında yaşanan dönüşüm ve farklılaşmalar, bu sorunun çözümüne yönelik politikadaki dönüşüm ve farklılaşmalarla örtüşmektedir (Özuğurlu ve Güngör, 1997: 1). Ortaçağ Avrupası'nda yoksulluk, zenginlerin sadaka vererek günahlarından arınma biçimi olarak görüldüğü için yüceltilmiştir. Bu dönemde kilisenin görevlerinden biri olarak kabul edilen yoksullara yardım (Geremek, 1994: 20- 21) yoksulluğu ortadan kaldırmak yerine mevcut geleneksel düzeni koruma işlevini üstlenmiştir (Kovancı, 2003: 15). Yoksulluğun ekonomik, sosyal, kültürel ve politik işlevlerinin olduğunu

belirten Gans'a (1972: 280) göre nüfusun geri kalanı için farklı duygusal doyum sağlama işlevi gören yoksullar zenginler için merhameti, şefkati ve hayırseverliği uyandırır. Zenginlerin hayır işlemesi için araçsallaştırılan yoksullar pasif ve muhtaç olarak nitelendirilmiştir (Kalfa Topateş, 2015: 29). Merkantilist dönemde ise "halktan insan" ile aynı anlamda kullanılan yoksul kavramı, çalışmadan yaşayabilecek gelire sahip olmayan kişiler için kullanılmıştır (Özügurlu ve Güngör, 1997: 2). Endüstri öncesi bu dönemde yapılan yardımlar, üretim ilişkileri bağlamında sınıfsal bir konuma göre değil yoksula, yoksul oldukları için verilmekteydi (Kovancı, 2003: 21).

16. yüzyıl Avrupa'sında tarımın ticarileşmesi sonucu tarımsal yapıların çözülmesi ve kırsal alanda geçimlerini sağlayamayanların şehirlere akın etmesiyle gelişen yoksulluk (Buğra, 2008: 25) karşısında kamusal bir yükümlülük halini alan bu sorun İngiltere'de 1. Elizabeth döneminde yasal bir düzenlemeye tabi tutulmuştur (Özügurlu ve Güngör, 1997: 2). Bu yasa, çalışabilir olanların işe sokulmasını, çalışamayacak derecede yaşlı, hasta ve sakat olanlar için de yardım evlerinin kurulmasını gündeme getirmiştir (Kovancı, 2003: 27). Eski yoksul yasaları olarak adlandırılan bu süreçte yerel ölçekte düzenlenen yardım faaliyetleri her bölgedeki kiliselerin sorumluluğu altına alınmıştır. Kendi yetki alanına giren bölgelerde kiliselerin görevi, yoksul evi işletmek, öksüz ve bakıma muhtaç çocukların çıraklık eğitimini üstlenmek, gücü yerinde mülksüzleri çalıştırmak şeklinde belirlenmiştir (Özügurlu ve Güngör, 1997: 2).

18. yüzyılda ise yoksulluğa bakış açısında dinsel etkiler bir anlamda azalmış, yoksulluk sorunu devletin ilgi alanına girmeye başlamıştır. Devlet kontrolündeki hayır kurumları ve kamusal sosyal yardımların üzerine kurulan temel mantık, yoksulların görevinin çalışma ile tanımlanmasıdır (Kovancı, 2003: 48). 1834 tarihinde İngiltere'de kabul edilen Yeni Yoksul Yasası ile yoksulların çalıştırıldığı kurumlar dışında verilen bütün yardımlar kaldırılmıştır (Buğra, 2008: 45). Bu yeni yasa ile yoksullara verilecek sosyal yardımlar emek piyasasının ihtiyaçlarına tabi kılınması zorunlu hale gelmiştir (Geremek, 1994: 239). Bir diğer ifadeyle, Yeni Yoksul Yasası, insanı işgücü olarak tanımlayan bir dünya görüşünü yansıtmaktadır (Buğra, 2008: 45).

Yoksulları çalıştırma hedefinin daha sistematik ve ekonomik açıdan daha rasyonel bir temelde yürütülmesi amacından hareketle 17. yüzyılın sonu ile 19. yüzyılın başına kadar geçen dönemde pek çok düşünür yoksulların çalıştırıldığı kurumların reformuyla ilgili tartışmaya katkıda bulunmuşlardır (Buğra, 2008: 26). Yeni Yoksul Yasası'na ilham veren Malthus'a göre yoksullara verilen yardım onların işe koşulmasını engelleyen, üretimi teşvik etmeyen bir durum ortaya çıkarır (Dean, 1991: 70- 82). Yoksulların varlığını ne sermayeye ne

de onları çalıştıran fabrika sahibine yüklemeyen Malthus bunun yerine yoksulluğun sebebinin bireye yükler. Bu sebeple, yoksul yardımlarının kaldırılması, verilecek asgari yardımın ise katı kurallara bağlanması ve ulusal vergilerle desteklenen çalışma evlerinin kurulması fikrini öne sürmüştür. Bentham ise yoksulluğa doğal ve değiştirilemez bir durum olarak yaklaşmıştır. Mahkumlar için önerdiği “panopticon” planını yoksulluk sorununa çeviren Bentham, büyük çalışma evleri kurularak yoksulların burada barındırılmasını ileri sürmüştür. Çalışmanın esas teşkil ettiği çalışma evlerinde iş bölümü, iş rotasyonu, parça başı ücret geçerli olacaktır. Bu bağlamda 1834 tarihli Yeni Yoksul Yasası’nda belirtilen yardımların, çalışma evlerinde çalışma karşılığında verilmesi ilkesi serbest piyasa ekonomisiyle uyumlu hale gelmiştir. Teorik anlamda çalışma ya da çalışmama hakkına sahip olan bireyin özgürlüğü, kırdan kopup kente gelen ve işsiz kalan bireye fabrika ya da çalışma evi disiplini arasında tercih yapma özgürlüğü çerçevesinde kalmıştır (Kovancı, 2003: 87).

### 1.3 Refah Devleti ve Sosyal Politika

1929 Büyük Bunalımı ve arkasından gelen İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan toplumsal yıkım karşısında toplumsal bütünlüğü sağlamak üzere çeşitli sosyal politika önlemleri devreye sokulmuştur (Buğra, 2008: 65). 1945 yılından 1970’lerin ortalarına kadar süren ve “Keynes çağı” ya da “kapitalizmin altın çağı” olarak adlandırılan dönemde, tüm dünyada ama özellikle Batı Avrupa ve Doğu Asya’da ekonomilerin hızla büyümesi, çoğu ülkede tam istihdam koşullarının yaşanması ve refahın artması çalışmanın yoksulluğu eritmesine yol açmıştır. Refah devleti uygulamaları kapsamında devletin geliri yeniden dağıtması, eğitim, sağlık, emeklilik, işsizlik ödemeleri ve konut gibi sosyal programlar aracılığı ile gerçekleşmiştir (Erdoğan ve Kutlu, 2010: 67). Refah rejimlerinin refahı karmaşık mekanizmalar yoluyla yaydığını belirten Jessop’a (2009: 231- 238) göre bu dağıtım üç şekilde gerçekleşmektedir. Birincisi, işsizlik, hastalık, hamilelik, emeklilik gibi durumlarda finansal hakları ortaya çıkaran sosyal sigortadır. İkinci dağıtım mali refah yardımını, devlet sübvansiyonlu mesleki refah yardımını, konut gibi mülklerin devlet aracılığıyla özel sektör tarafından tesisini içeren mali-finansal bölüşümdür. Üçüncü dağıtım kanalını ise kamu finansmanı anlamında kolektif tüketim (işsiz işçileri konu edinen politikalar, emekli aylıkları ve emeklilik politikaları) oluşturmaktadır.

İngiltere’de hükümet tarafından görevlendirilen ve 1941 yılında çalışmalarına başlayan Sir William Beveridge başkanlığında hazırlanan Beveridge raporu dönemin temel sosyal politika metinleri arasında yer alan çalışmalar arasında gösterilmektedir (Buğra, 2008: 65). Beveridge raporu, “beşikten mezara” tüm vatandaşlara vaat edilen sosyal yardımlarla

ilgili bir çalışmadır. Devletin gücünü kullanarak piyasanın etkilerinin şekillendirilmesi için alınacak önlemleri içeren bu raporda sınıf ve statü farkına bakılmaksızın bütün vatandaşlar için sosyal güvenliğin tesis edilmesi, asgari bir gelirin sağlanması, ve sosyal hizmetlerin sunulması gibi önlemlere değinilmiştir (Eser vd., 2011: 204). Bu raporda “yoksulluğun çağdaş bir toplumun yüz karası “ olduğu vurgulanmıştır. Geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemi ile toplumun yoksulluk sorununun çözümlenebileceği ifade edilerek sistemin yaslanacağı temel ilkeler belirlenmiştir (Güzel, 2005: 63). Aşağıdaki cümlede Beveridge Raporu’nda sosyal güvenliğe ilişkin geliştirilen anlayış dile getirilmiştir.

*“Soyut bir özgürlük anlayışı insan hayatı için bir garanti değildir. Çünkü insan, beş canavarla karşı karşıyadır; yoksulluk, hastalık, bilgisizlik, sefalet ve işsizlik. İnsanı bu savaşında destekleyecek olan iktidar bunu ne bahşiş, ne de sadaka olarak yapacaktır. Vatandaş bunu bir hak olarak isteyebilecektir. Bu hakkın adı da sosyal güvenliktir”* (Beveridge, 1942: 41-42).

Beveridge, beş canavar olarak ortaya koyduğu problemlerin çeşitli sosyal politika önlemleriyle üstesinden gelinmesi gerektiğini belirtmiştir. İnsanların gereksinimlerini karşılamak amacıyla sosyal güvenliğe ihtiyaç duyulduğunun ifade edildiği raporda bireylerin gelir kesintisi, çalışma kaybı gibi durumlarla karşılaştıkları takdirde minimum bir gelir desteği sağlanabileceği ortaya koyulmuştur. Beveridge’e göre tüm vatandaşların gelirlerine bakılmaksızın devlet minimuma kadar destek sağlamalı ancak bu ölçütün ötesinde bir desteğe garanti olarak bakılmamalıdır. Bireylerin yarar elde edebilmesi ise katkı sundukları ölçüde mümkün olabilmektedir (Komine, 2006: 5-7).

Ancak, 1970’li yıllarda Fordizm krizi olarak da adlandırılan krizin sebeplerinin refah devleti uygulamalarına bağlanması liberal eğilimlerin ekonomi politikalarına yön vermesini ve refah devleti olgusunun sorgulanarak devlet anlayışının yeniden şekillenmesi sürecini hızlandırmıştır. Kapitalizmin yeni bir yapılanma içine girdiği 1970’lerde neoliberal iktisat anlayışı yükselişe geçerken, yeni dönemin temel politikası serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi (dış ticaret kısıtlamalarının azaltılması, özelleştirme uygulamaları vb.) ve devletin ekonomideki etkinliğinin sınırlandırılması olmuştur (Eser vd., 2011: 207).

#### **1.4 Dünya Bankası’nın Yoksulluk Yaklaşımı**

Keynesyen dönemin ardından kriz yaşayan dünya ekonomisi yeni birikim rejimine evrilirken Washington Konsensüsü olarak adlandırılan politikalar bütünü bu süreç içinde temel belirleyici olmuştur. Merkezine piyasayı yerleştiren Washington Konsensüsü, dünya ekonomisini neoliberal iktisat politikalarıyla dönüşüme uğratmayı amaçlayan bir politika seti sunmaktadır (Çetiner, 2008: 20- 33). Son yirmi yıldaki iktisadi kalkınma politikalarına egemen olan Washington uzlaşması, yoksul ülkelere yönelik neoliberal reçeteler etrafında

IMF, Dünya Bankası, ABD Hazine Bakanlığı gibi kuruluşların birbirlerine yaklaşımlarını ifade eder (Saad Filho, 2014: 191). İyi bir ekonomik performans için serbest ticareti, makroekonomik istikrarı gerekli gören Washington uzlaşısı bu kapsamda on temel ilkeyi içerir. Bu temel ilkeler: mali disiplin; kamu harcamalarının iktisadi alandan eğitim, sağlık gibi alanlara yönlendirilmesi; vergi reformu; finansal serbestleşme; ticaret liberalizasyonu; özelleştirme; deregülasyon şeklinde özetlenebilir (Williamson, 2000: 252- 253). Bu kapsamda 1980’li yıllarda Bretton Woods kuruluşlarının yoksulluğa ilişkin yaklaşımları Washington Uzlaşısı çerçevesinde biçimlenmiş ve yoksullukla mücadele kapsamında az gelişmiş ülkelere istikrar ve yapısal uyum programları dayatılmıştır (Karaçay, 2016: 103). Ancak, Washington uzlaşısı ilkelerinin ülke ekonomilerini kırılganlaştırarak krizlere açık hale getirmesi ve öngörülen büyüme hedefleriyle yoksulluğun azalacağı iddiasının sağlanamaması bu uzlaşuya yönelik eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Bu eleştiriler doğrultusunda Post-Washington uzlaşısı olarak adlandırılan yeni bir sürece girilmiştir. Hükümet ve özel sektörün birbirinin tamamlayıcısı olarak ele alan Post-Washington uzlaşısına göre devlet, piyasaların daha iyi çalışmasını sağlayacak eylemlerde bulunmalıdır. Devlet müdahalesinin olmadığı durumlarda piyasanın özellikle yoksullara karşı olabileceği bu sebeple devletin rolünün bireylere kamusal eğitim sağlayarak beşeri sermayenin gelişimine katkıda bulunmak olduğu belirtilmiştir (Marangos, 2008: 233- 234). Bu uzlaşma kapsamında yoksullukla mücadele, sosyal politikalar, gelir dağılımı, etkin finansal piyasalar ve kurumlar gibi konularda birtakım yenilikler yapılması gerektiği belirtilmiştir (Yıldırım, 2011: 16).

Bretton Woods kuruluşları olarak da adlandırılan Dünya Bankası ve onunla birlikte hareket eden IMF İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kurulmuştur. 1946 yılında faaliyetlerine başlayan Dünya Bankası ilk yıllarında yol, baraj, tarımsal proje gibi yatırımlara yönelmiş, genişleme dönemi ise 1968-1981 yılları arasında Banka’nın başına getirilen McNamara döneminde olmuştur. Bu dönemde yatırım bankacılığı yerine daha çok kalkınma bankacılığına ve yoksul ülkelere doğru bir yönelme gerçekleşmiştir. Mutlak ve göreceli yoksul kavramları ortaya atarak insanları sınıflandıran Dünya Bankası özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere ilişkin araştırmaların, veri toplamanın merkezi haline gelmiştir. Bir başka ifadeyle, bilgi yoluyla iktidar kuran bir yapıya dönüşmüştür. Yoksulluğu hafifletme sorununa vurgu yapılan McNamara döneminde büyüme ile yoksulluğu hafifletme arasında doğrudan bir bağ kurulmuş, 1985 yılının sonuna doğru ise “yoksulluğa duyarlı bir büyüme” stratejisi Dünya Bankası tarafından resmi olarak ilan edilmiştir (Zabcı, 2009: 38- 90).

Yoksulluk konusunun özellikle 1980’li yılların sonlarında uluslararası gündemde yeniden yerini alması neoliberal politikaların sosyoekonomik alanda tökezlemeye

başlamasıyla aynı zamana denk düşmektedir (Şenses, 2004: 14). Gelişmekte olan ülkelere refahı getirme iddiasını taşıyan neoliberal anlayışın meşruiyet krizine girme ihtimaline karşılık ideolojik bir karşı hamle yapma zorunluluğu doğmuş ve devreye Dünya Bankası girmiştir (Boratav, 2004: 7). Bu anlamda her alanda etkisini gösteren neoliberal politikalara karşı gelebilecek eleştirileri karşılama görevini üstlenen Dünya Bankası bölüşüm/büyüme ilişkisinin toplumsal sonuçlarını yoksulluk kavramı etrafında çözme yoluna gitmiştir (Yücesan Özdemir ve Kutlu, 2010: 365).

Yoksullukla mücadeleyi ya da yoksulluğun azaltılmasını temel bir misyon edinen Dünya Bankası (Zabcı, 2009: 89), 1978, 1990 ve 2000/2001 yıllarında yayımladığı raporlarla yoksulluk sorunu üzerine eğilmiştir. Gelişmekte olan dünya ile olan ilişkisini 1950’li yıllarda yoğunlaştıran Dünya Bankası’nın 1960’lı ve 70’li yıllardaki yoksulluğu kavrayış biçimi büyümeyle birlikte yeniden dağıtım içinde değerlendirilebilir. Bu kavrayışa göre ekonomik az gelişmişliğin bir sonucu olarak görülen yoksulluk büyümeyle azaltılabilir (Bademci, 2007: 15). 1978 tarihli Kalkınma Raporunda ekonomik büyüme odaklanan Dünya Bankası’na göre düşük gelirli ülkelerde büyümenin hızlandırılması ile yoksulluğun azalması arasında doğrudan bir ilişki vardır.

1980’ler boyunca yapısal uyum programlarının yürütülmesinde yer alan Dünya Bankası, yapısal uyumun büyümeyi getireceğini, büyümenin de yoksulluğun azaltılmasını sağlayacağını belirtmiştir (Bademci, 2007: 16-17). 1980 tarihinde yayımladığı Yoksulluk ve İnsani Gelişme Raporu’nda ise ekonomik büyümenin tek başına mutlak yoksulluğu azaltmada yeterli olmadığını gören Dünya Bankası dört farklı stratejiye dikkat çekmiştir: istihdamı arttırmak, gelir ve refahta eşitsizlikleri azaltmak, yoksulların üretkenliklerini artırmak ve temel ihtiyaçları karşılamak. İnsani gelişim politikalarının yoksullara katkıda bulunacağını belirten Dünya Bankası bu kapsamda sağlık, eğitim, beslenme gibi alanlardaki gelişmelere ağırlık vermiştir. Yoksulluk ve kişi başı düşen gayri safi milli gelir arasında doğrudan bir korelasyonun olduğunun vurgulandığı raporda, her ne kadar yeterli görmese de, yoksulluğun çözümü olarak 1978 raporunda olduğu gibi ekonomik büyüme gösterilmiştir (World Bank, 1980: 32).

1970’lerde yoksulların beslenme, eğitim, sağlık hizmetlerine dikkat çekilirken, 1980’li yıllarda ise makro ekonomik krizlere çözüm olarak yapısal uyum politikaları devreye girmiş, uzun dönemli büyüme için bu politikaların gerekliliği vurgulanmıştır (World Bank, 1990: 2-10). Ancak, yapısal uyum politikalarının ülkeler için yarattığı olumsuz sonuçlar karşısında sarsılan Banka’nın yeniden meşruiyetinin sağlanması için dikkatler yoksulluğu azaltma programlarına”, “iyi yönetim”e ve çevreye duyarlı projelere yöneltilmeye çalışılmıştır. Bu

bağlamda 1990 yılında “Yoksulluk” başlıklı raporda yoksulluğun azaltılması ya da yoksullukla mücadele Banka'nın temel misyonu olarak belirlenmiştir (Zabcı, 2009: 48- 89). Toplumun bir bölümü için mutlak yaşam standardı olarak görülen yoksulluk olgusu bu raporda asgari yaşam standartlarına erişilememesi olarak tanımlanmıştır. Yoksullar için birbirini tamamlayacağı düşünülen iki yönlü bir stratejinin belirlendiği 1990 tarihli Dünya Bankası raporunda yoksulların emek güçlerinin üretkenliğini sağlayacak bir büyüme ve yoksulların temel kamu hizmetlerine (eğitim, sağlık, aile planlaması) erişiminin yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Yoksulluk sorununun çözümü için yoksulların sahip olduğu en önemli kaynağın, yani emek gücünün, satılabilirliğinin artırılabilmesinin amaçlandığı raporda yoksulluğu azaltma stratejisi piyasa temelli bir büyüme ve insan sermayesinin geliştirilmesi çerçevesinde sunulmuştur (Köse ve Bahçe, 2009: 395; Yücesan-Özdemir ve Kutlu, 2010: 365).

Dünya Bankası'na göre yoksullukla mücadelede başarılı olan ülkelerin politikalarında emeğin etkin bir biçimde kullanılmasını sağlayan ve yoksulların beşeri sermayelerine yatırım yapan büyüme modellerinin benimsendiği görülmektedir. Bu bağlamda, “yoksulların beşeri sermayelerine yatırım yapılmadıkça uzun vadede yoksulluğu azaltma çabaları başarılı olmayacaktır. Özellikle eğitim, sağlık, beslenme gibi alanlardaki iyileştirmelerle yoksulların beşeri sermayesi güçlendirilecektir” (World Bank, 1990). Böylelikle yoksulların mevcut durumlarının hafifletilebileceğini ileri süren Dünya Bankası, kapitalist sistem içinde yoksullukla mücadele politikalarını sürdürmeye devam etmiştir.

Günlük bir doların altında yaşayan insanları yoksul olarak nitelendiren Dünya Bankası 2000/2001 yılında yayımladığı “Yoksulluğa Saldırı” başlıklı raporunda yoksulluk sorununun yeni yüzyılın başında da halâ küresel bir sorun olarak varlığını sürdürdüğünü belirtmiştir. 1990 yılında yayımlanan Dünya Kalkınma Raporu'nda emek yoğun büyümeyi ilerletecek, yoksulların temel kamusal hizmetlere erişimini sağlayacak iki yönlü bir strateji önerilmiştir. Yoksulluğu azaltmada bu stratejilerin önemli olduğunu vurgulayan Dünya Bankası 2000/2001 yılındaki raporunda ise yoksullukla mücadele etmek için üç alanda hareket edilmesi gerektiğini belirtmiş, bunları fırsatları artırma, güçlendirme ve güvenliği yükseltme olarak ortaya koymuştur.

**Fırsatları Artırma:** Bu stratejiye göre yoksullar için ekonomik fırsatları artırmak büyüme için gerekli görülmektedir. Dünya Bankası'nın fırsat yaratma olarak sunduğu iş, yol, kredi, sağlık hizmetleridir. Banka'ya göre piyasalar bu anlamda yoksulların yaşamlarında merkezi bir rol oynamaktadır. Çünkü yoksullar emeklerini ve ürünlerini satabilmek için formal ve informal piyasalara gereksinim duymaktadır. Bu bağlamda, iyi işleyen piyasalar büyüme ve



yoksullar için fırsatların geliştirilmesinde önemli bir yer tutmaktadır. Yoksullar için fırsatların artırılmasında devletin de rolünün olduğunu vurgulayan Dünya Bankası'na göre bunun iki sebebi vardır. Birincisi, her ne kadar piyasalar merkezi bir rol oynasa da kimi zaman yoksullar için piyasalar iyi olmamaktadır. Bu durumda devletin rolü gerekli olabilir. İkinci olarak, kamu politikaları başlangıçtaki eşitsizlikleri azaltmak ve yoksullar için fırsat yaratmak konusunda önemli olmaktadır.

**Güçlendirme:** Politik süreçlere ve yerel karar alma mekanizmalarına yoksulların katılımını ifade eden bu kavram, devlet kurumlarını daha hesap verebilir kılma, cinsiyete, yaşa ve ırka dayalı ayrımcılıktan ortaya çıkabilecek sosyal bariyerleri ortadan kaldırma şeklinde tanımlanmaktadır (World Bank, 2000/2001: 33). Yoksulluğu azaltma stratejisinin ikinci ögesini oluşturan güçlendirme, yapabilir kılma ya da kapasite inşası gibi kavramlar tarafından da beslenmektedir. Yoksulların üretici bir etkinlik içinde bulunmalarını desteklemek üzere tasarlanmış bu kavramlarla Dünya Bankası, yoksulların katılımlarının artırılmasını sürdürülebilir kalkınmanın temel unsuru olarak görmektedir (Zabcı, 2009: 92).

Cammack'a göre (2004: 205) ise katılım mantığıyla doğrudan bağlantılı olan yoksulların güçlendirilmesi olgusu aslında neoliberal projenin amacına hizmet eden bir işlev görmektedir.

**Güvenliği Artırma:** Yoksulların karşılaştığı hastalık, ekonomik şoklar, şiddet gibi riskleri azaltmak için etkili mekanizmaları devreye sokarak yoksulların bu risklerle baş edebilmesine yardımcı olmak şeklinde tanımlanmaktadır. Risklere karşı yoksulların korunmasının formel ya da informel mekanizmalarla sağlanabileceğini ileri süren Dünya Bankası'na göre formel mekanizmalar piyasa temelli ve kamu destekli aktiviteleri içermektedir. Aktif emek piyasası risklerle başa çıkmak için bir yol olarak gösterilmekte, şokların üstesinden gelebilmek için ise çalıştırma programları, sosyal yardımlar, para transferi bir çözüm olarak önerilmektedir (World Bank, 2000/2001).

Son çeyrek yüzyılda artan yoksullaşmanın altında sermayenin emek üzerinde artan tahakkümünü gerçekleştiren süreçlerin ve uluslararası kuruluşlar aracılığıyla hayata geçirilen neoliberal politikaların olduğunu ileri süren Boratav (2004), Dünya Bankası'nın yoksulluk anlayışı ve yoksullukla mücadele programlarının ideolojik bir işleve sahip olduğunu belirtir. Günlük bir doların altında yaşayan insanları yoksul olarak niteleyen, uluslararası yoksulluk çizgisi esasına göre yoksulluk oranını hesaplayan Dünya Bankası sınıfsal bir analize gerek duymadan onları gelir düzeyi ile tanımlamakta ve böylelikle ideolojik işlevini yerine getirmektedir (Boratav, 2004: 8-9).

Yoksulluğu azaltmaya yönelik adımlar doğrudan sistemi hedef almamakta, bunun yerine Dünya Bankası raporlarında sunulduğu gibi ekonomik büyüme ve kalkınma modelleri benimsenmektedir. Bu anlayışa göre, ekonomik büyüme sağlandıkça milli gelir artacak ve bu durum yoksulluğun giderilmesinde önemli bir rol oynayacaktır (Önder, 2004: 20).

Dünya Bankası'nın yoksullukla mücadeleye ilişkin yaklaşımları ve çözüm önerileri aslında gelişmekte olan ülkelere uygulatılan neoliberal politikaların sistematize edilmiş biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Karaçay, 2016: 108). Küresel ölçekte kapitalizmi yayan işler yapan Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşlar bu işi yoksulluğu azaltma sloganı altında gerçekleştirmektedirler (Cammack, 2009: 37). İnsani yüzlü bir neoliberalizm, yoksulluğu azaltma programları içinde işlenmektedir. Dünya Bankası'nın değişik coğrafyalarda uyguladığı projeler, yoksulluğu azaltma programları aslında hegemonik gücün söylemsel ve kurumsal pratikleri olarak anlamlandırılabilir (Zabcı, 2009: 15). Dünya Bankası'nın yoksulluğu azaltma projesinin altında yatan temel amaç kapitalist hegemonya kurarak küresel ölçekte sermaye birikiminin ve yoksulları proleterleştirmenin önünü açmaktır (Cammack, 2004: 190). Bu bağlamda bu araştırmada yoksulluğa ve yoksulluğu "azaltma" politikalarına yönelik yaklaşım yoksulları sınıfın bir parçası olarak ele almak ve toplumda var olan eşitsizlikleri sınıfsal eşitsizlikle açıklamaktır (Erdoğan ve Kutlu, 2010: 66). Bir başka ifadeyle, toplumu, onu oluşturan toplumsal sınıfların dokusunda çözümlenmektedir (Köse ve Bahçe, 2009: 386). Bu çalışmanın ikinci bölümünde tartışılacak olan Dünya Bankası'nın yoksulluğun azaltılmasına ilişkin önerdiği politika setleri, pasif politikadan aktif politikaya geçiş süreci ele alınacaktır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YOKSULLUKLA MÜCADELE POLİTİKALARI

#### 2.1 Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikaları, işsizliğin sebep olduğu sosyal sorunları onarmayı ve işsizlere asgari seviyede ekonomik güvence sağlamayı hedefleyen önlemleri kapsamaktadır (Ayan, 2014: 17-18). 1960 ve 70’li yıllarda refah devleti politikalarının gelişimine bağlı olarak Avrupa ülkelerinde pasif işgücü politikalarının uygulandığı, sosyal hak taleplerinin karşılandığı, olanakları daha fazla olan ve yararlanıcıdan daha az talepte bulunan bir sosyal refah sisteminin oluştuğu belirtilmektedir (Şener, 2010: 3). Özellikle işsizlik ve iş arama dönemlerinde gelir yerine sağlanan pasif istihdam politikaları bir eğitim ya da çalışma programına katılma koşuluna bağlı olmayan sosyal transferlere<sup>1</sup> karşılık gelmektedir. Bu bağlamda pasif emek piyasası politikaları üç başlık altında toplanmaktadır: işsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve erken emeklilik (Auer vd., 2008: 13).

##### 2.1.1 İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası genel anlamda çalışma isteği ve arzusunda olmasına karşın kendi isteği dışında işsiz kalan işçilerin karşılaştıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa giderme amacını taşıyan bir tazmin yöntemi olarak tanımlanmaktadır (Gün, 2016: 1300). Diğer sigorta türlerinin özelliklerini içinde barındıran işsizlik sigortasında işsize sağlanan fayda işçinin çalıştığı dönemde ondan alınan katkıya bağlıdır (Spiezia, 2000: 78). Bir diğer ifadeyle, işçinin prim ödeme esasına dayanan işsizlik sigortası, işsizlikle karşılaşması durumunda işçinin alacağı bir haktır (Aktürk, 2008: 32). Sigortalının ve aile bireylerinin belli süreyle gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak onların zor durumda kalmasını önlemeyi amaçlayan işsizlik sigortasının (Uğur, 2002: 132) bugünkü anlamında oluşumu sosyal güvenlik sisteminin geliştiği yirminci yüzyıla denk düşmektedir (Gün, 2016: 1302). İsviçre’de 1789’da başlayan ilk uygulamalar kıta Avrupa’sında giderek yayılmıştır. Yerel yönetimler tarafından uygulanan fakat zorunlu olan diğer bir örnek, 1894’te İsviçre’nin Saint-Gall kantonunda ‘geliri belirli bir sınırın altında kalanlara’ yöneliktir. Ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bağlı olarak gelişen bu ilk ‘işsizlik sigortası’ uygulamalarını tarihsel olarak sendikaların geliştirdiği Ghent Sistemi takip etmiştir (Gün, 2016: 1301). Bu sistem, sendikalar tarafından yürütülen

<sup>1</sup> Sosyal transfer olarak ifade edilen yoksulluğu azaltmak için kullanılan kamu harcamalarıdır (Sarisoy ve Koç, 2010: 332).

işsizlik sigortasına devletin sübvansiyonunu esas alır ve gönüllü bir sigorta sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır (Uçkan, 2007: 30).

İşsizlik sigortasına yönelik yapılan çalışmalarda bu uygulamanın her ne kadar işsizlere gelir desteği imkanı sağladığı ileri sürülse de bireylerin işsiz kalma sürelerini artıracığına yönelik endişeler de dile getirilmiştir (Cullen ve Gruber, 2000: 546). Bu anlamda işsizlik ödeneğini hak etmek için birtakım ön koşullar getirilmekte, bireylerin çalışmamaya teşvik edilmemesi için ödeneğin miktarına ve alınacağı süreye bazı sınırlar koyulmaktadır. Böylelikle amaçlanan, sigortalıya bu süre içinde yeni bir iş bulması için fırsat vermek ve bu kısıtlı süre içinde sigortalının yeni iş bulmaktan ve bulduğu işte çalışmaktan kaçınmasının önüne geçmek amaçlanmaktadır (Uğur, 2002: 132-133).

### **2.1.2 İşsizlik Yardımı**

Prime dayalı olmayan, devlet tarafından finanse edilen bir program olan işsizlik yardımlarını işsizlik sigortasından ayıran en önemli unsur ise işsizlik yardımının finansmanının devlet tarafından karşılanmasıdır (Aktürk, 2008: 19-20). Bireyin işsizlik yardımından faydalanabilmesi daha önceden herhangi bir düzeyde katkı sunup sunmamasına bağlı değildir. Prim ödeme zorunluluğuna bağlı olmayan işsizlik yardımının hak edebilebilmesi için geçmiş dönemdeki çalışma süreleri göz önüne alınmaz ve kişilerin muhtaçlık durumu devam ettiği sürece işsizlik yardımı yapılabilmektedir (Aktürk, 2008: 20). Temel olarak, emek piyasasına katılan bireylerin arasında gelirin yeniden dağıtımını öngören bir uygulamadır (Spiezia, 2000: 78).

### **2.1.3 Erken Emeklilik**

1960'ların sonu 70'lerin başında ilk olarak Avrupa'da verilen erken emeklilik aylığı daha çok emek piyasası koşullarından kötü bir biçimde etkilenen yaşlı insanlara malullük aylığı şeklinde kendini göstermiştir. İşleyişte olan sistemin ikinci tur değişimi ise 1974'te yaşanan petrol krizi sonrasında olmuştur (Conde Ruiz, 2003: 4). 1970'lerde uygulanan erken emeklilik sisteminin arkasındaki temel düşünce daha yaşlı insanların bu sistem yoluyla bu sistem yoluyla çalışma hayatından kendi istekleriyle ayrılmalarını sağlayarak gençlerin daha fazla iş imkânına erişebilmesinin önünü açmaktır (Lefebvre, 2013: 54). Ancak, sosyal güvenliğin bireylerin emeklilik kararları üzerine etkisini inceleyen araştırmalarda, erken emeklilik sisteminin bireylerin işgücünden daha önce ayrılmalarına sebep olduğu ve işgücünün üretken kapasitesinin azaldığı ifade edilmiştir. Bu araştırmalara göre, bireyleri erken emekliliğe ikna eden sistem onları daha bağımlı hale getirmekte, sosyal güvenlik

sistemlerinin finansal açıdan sürdürülebilirliğini sıkıntıya sokmaktadır (Gruber ve Wise, 1998; Conde Ruiz, 2001).

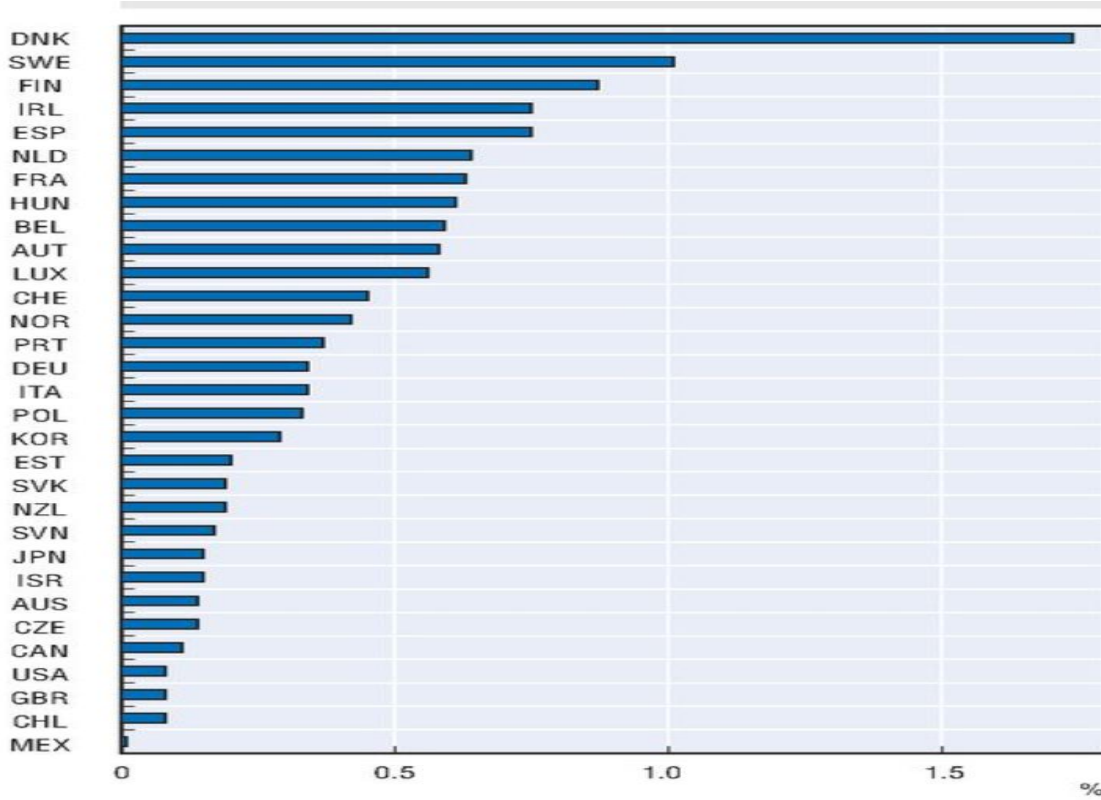
## 2.2 Neoliberal Dönüşümün Bir Yansıması : Aktif İstihdam Politikaları

1970’li yıllarda yaşanan ve Fordizm ya da refah devleti krizi olarak adlandırılan süreçte refah devletinin dolaylı emek maliyetlerini yükselttiği, insanları refaha bağımlı olarak yaşamaya teşvik ettiği görüşü hakim olmuştur (Barbier, 2001: 5). Keynesyen dönemin tamamlayıcısı olarak ortaya çıkan refah devleti 1980’li yıllarda tüm ekonomi politikalarına hakim olan neoliberal anlayış doğrultusunda dönüşüme uğramıştır (Buğra, 2008: 79). Keynesyen talep yönlü politikaları sürdürmenin zorlaşmasıyla işsizliği, işsizlerin sorumluluğuna yükleyen devletler arz yönlü ekonomi politikalarına yönelmiştir. Bu anlamda sosyal politikalar çalıştırma programları üzerinden kendisini yeniden tanımlamaya başlamıştır (Savaşkan, 2007: 18-21).

Yeni dönemde öne çıkan ve tüm vatandaşları işçileştirme amacı taşıyan aktif toplum söylemi (Larsen, 2001: 2-3) ve etkili bir yöntem olarak desteklenen aktif işgücü piyasası politikaları (AİPP) işsizlik ve yoksullukla savaşmada önemli bir silah olarak sunulmaktadır. 1930 Büyük Bunalım’ında geniş bir ölçekte kavramsallaştırılan ve uygulanan aktif işgücü piyasası politikalarının modern biçimi 1950’li yıllarda İsveç’te hayata geçirilmiştir (Auer vd., 2008). 1960’lı yıllarda ise Avrupa’da ortaya çıkan işgücü kıtlığı ve ücret artışları gibi problemlerin üstesinden gelmek için uygulanan aktif programlar, tam istihdam politikasının tamamlayıcı bir unsuru olarak görülmüştür. İlk uygulanan aktif programlar işgücü sunumunu artırılması ve çalışanların işgücü sıkıntısı çekilen mesleklere ve işyerlerine göre yeniden yerleştirilmesi amacıyla tasarlanmıştır. Ancak, aktif politikaların öne çıkması 1980’li yıllarda işsizliğin artmasıyla birlikte gelişmiştir (Kapar, 2005: 343-344).

1990’ların ortalarından itibaren oluşturulan emek piyasası politikaları işsizlerin emek piyasasına yeniden girişini kolaylaştırmayı amaçlamaktadır (Bonoli, 2010: 14). 1990 yılında OECD’nin vurguladığı aktif toplum kavramı geleceğin sosyal politika tasarımı olarak ortaya koyulmuş ve aktifleştirme çabalarına yönelik politikalara olumlu bir biçimde yaklaşmıştır. Bu dönemin hakim anlayışı yoksullukla mücadelede bireyleri aktifleştirmek ve ekonomik fırsatları artırmak üzerine temellenmiştir (Dingeldey, 2007: 826). Avrupa’da işsizlik oranlarının yükselişe geçmesi ile aktif işgücü piyasası politikaları yeniden gündeme gelmiştir. 1997 yılında Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa İstihdam Stratejisinde yer bulan aktif politikalar önemli bir politika aracı olmuştur (Auer vd., 2008: 10). Aktifleştirme politikalarının emek piyasalarında yaşanan uzun süreli finansal ve ekonomik krizlerin

üstesinden gelmede ülkelere yardımcı olabileceği ileri sürülmektedir. Uzun dönemde her ülkedeki nüfusun üretkenlik potansiyeli bu politikalar sayesinde gelişme kazanacaktır (OECD, 2015).



**Grafik 2.1 OECD Ülkelerinde 2012 Yılında Aktif İstihdam Programlarına Yapılan Harcama (Yurt İçi Hasıladan Ayrılan Yüzde)**

**Kaynak:** OECD Employment Outlook, 2015

Yukarıdaki grafiğe göre 2012 yılında OECD ülkelerinin gayri safi yurt içi harcamalarından aktif istihdam politikalarına ne kadar pay ayırdığı görülebilmektedir. Tabloya göre en fazla harcamada bulunan ülke yaklaşık yüzde ikilik payla Danimarka olurken, onu sırayla İsveç ve Finlandiya takip etmektedir.

Risk altındaki bireyler arasında işsizliği önlemeyi amaçlayan aktif işgücü piyasası politikaları ILO'ya göre verimliliğin ve eşitliğin yürütülmesinde hükümetin amaçlı ve seçici müdahalesidir (Koning vd., 2001: 1). Bireylere çalışma, eğitim ve gelir imkânları sağlayan AİPP yoksullukla mücadelede katkıda bulunur. Yoksulluğa karşı olacak en iyi sigortanın insana yararlı iş olduğu fikri aynı zamanda aktif politikaların da merkezinde yer almaktadır (Auer, 2008: 21). Aktif politikaları meşrulaştıran teorik perspektife göre aktifleştirme programları emek piyasalarının verimliliğini ve üretkenliğini artırmada, işsizlerin gelirlerini yükseltmede önemli işleve sahiptir. Bu politikalar vasıtasıyla işsizlerin iş bulabilme imkânları artmakta bu durum ise işsizlikten kaynaklı kayıpların önlenmesine yardımcı olmaktadır. Bu

kapsamda ileri sürülen görüşe göre aktif politikaların bir örneğini oluşturan eğitim programları emek üretkenliğini artırarak gelecekte yaşanabilecek işsizliğe karşı koruyucu bir kalkan vazifesi yapacaktır (Cook, 2008: 2).

Arz ya da talep yönlü araçlarla emek piyasasıyla bütünleşmeyi işaret eden aktif politikalar insanları finansal açıdan desteklemenin yanı sıra katılımcıların istihdam edilebilirliğinin gelişmesine katkı sunmakta ve böylelikle bireylerin yeniden istihdam olasılığını artırmaktadır (Auer vd., 2008: 13- 19). Bu bağlamda Dünya Bankası'nın yoksullukla ilgili yayımladığı 1990 tarihli raporda yoksulların beşeri sermayelerine yatırım yapılarak emek güçlerinin üretkenliğinin artırılmasına yapılan vurgu, 2000/2001 tarihli raporunda ise yoksullukla mücadelenin temel bileşenlerinden biri olarak ele alınan yoksulların güçlendirilmesi anlayışı "istihdam edilebilirlik" kavramına işaret etmekte, bu durum ise çalıştırmacı sosyal politikalara kaymayı gündeme getirmektedir (Bademci, 2007: 98).

Aktif işgücü piyasası politikalarının niteliğine bakıldığı zaman iki farklı geleneğin olduğu görülmektedir. Birinci gelenek, Kıta Avrupası'nda yaygın olan *uyum politikalarıdır*. Bu gelenek, devletin ve toplumun sorumluluğu olarak görülen işsizlere geçici istihdam programlarını yaratmanın yanı sıra kamu tarafından sağlanan gelir ve hizmet desteklerinin sunularak temel düzeyde beklentilerinin karşılanmasını esas alır. İkinci bir gelenek ise Anglo-Sakson çalıştırmacı uygulamalardır. "Çalıştırmacı" ifadesiyle işsiz veya yoksulları işin aynı türü için işgücü piyasasındaki ücret düzeyinin daha altında bir ücret karşılığında çalışmaya ya da iş başında eğitim almaya zorlayan uygulamalara vurgu yapılmaktadır (Kapar, 2005: 360).

Aktif işgücü piyasası politikaları aracılığıyla işgücü piyasasının talep yönünü düzenleyen programlarda doğrudan ya da dolaylı iş yaratma amacı güdülürken; arz yönlü programların temel işlevi ise işgücü piyasasında var olan işlere işsizlerin yerleştirilmesidir. Arz yönlü uygulamalarda amaçlanan, yeni işlerin yaratılması değil, işsizlerin mevcut işlere yönlendirilmesidir (Kapar, 2005: 246). Emek piyasalarındaki arz ve talebi birbiriyle uyumlulaştırmayı amaçlayan aktif işgücü piyasası politikalarının bu sayede işçi ve işverenlere yarar sağlaması öngörülmektedir. Aktif politikalar aracılığı ile bir taraftan işverenlere nitelikli işgücü sağlanırken; diğer taraftan işçilere emek piyasasına girmenin ya da emek piyasasında kalmanın yolu açılmış olacaktır (Greve, 2006: 6).

Aktif işgücü piyasası politikalarını ele alan yazındaki tartışmaların bir diğer boyutunu eleştirel çalışmalar oluşturmaktadır. Aktif politikaları yoksulluğu azaltma yöntemi olarak sunan bakış açısına karşılık eleştirel yazın bu politikaları neoliberal sistemin bir yansıması olarak görmektedir. Savaşkan'a göre (2009: 212) neoliberal düzende kendisini yoksullukla mücadele yöntemi olarak gösteren aktif politikalar ya da çalışma programları bir taraftan

çalışabilir olanların istihdam edilebilirliklerini artırma işlevini üstlenirken diğer taraftan yoksulluğun nedenini yoksulların çalışmamasında gösterir.

Bu bakış açısına göre yeni dönemin istihdam politikası anlayışında paradigmatik bir değişim gözlenmektedir. Yeni işler yaratmak için emek piyasalarının esnekliğinin artırılması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda emek piyasalarını aktive etmek, çalışmaya dayalı refah gibi anlayışlar modern piyasa çalıştırmacılığının bir yansıması olarak ortaya çıkmaktadır. Geleneksel refah devletinden imkân sağlayan refah devletine yönelik kamusal olarak sağlanan yardımlardan işgücü katılımını teşvik eden piyasa temelli bir sisteme evrilmeyi göstermektedir (Dingeldey, 2007: 825). Bir diğer ifadeyle, emek piyasası politikalarında neoliberal ortodoksiyi güçlendiren bu yeni düzen, refahtan (welfare) çalışmaya dayalı refah (welfare to work) anlayışına evrilmiştir (Peck ve Theodore, 2000: 120).

Bu evrim sürecinde yoksullara, işsizlere yönelik sosyal politika anlayışında değişim yaşandığı ileri sürülmektedir. Refaha dayalı anlayış sosyal politikaları hak temelinde ele alırken herkese ulaşabilme amacı güdülmüştür. Marshall'ın yurttaşlık statüsü kavramı çerçevesinde ele alınan refah hizmetlerinde yoksullar ve işsizler gelirden ya da sisteme yaptıkları katkıdan bağımsız, yurttaş olarak haklara sahip olurlar (Metin, 2011: 181-182). Ancak, çalışmaya dayalı refah politikaları vatandaşlık statüsünde de değişime yol açmıştır. Yeni rejim içerisinde verilen yardımlar, bireylerin yükümlülüklerini yerine getirme şartıyla verilmektedir (Handler, 2003: 230).

Standing'e göre (1990: 678) çalıştırma programlarının temel mantığı bireylerin devletten gelir transferi alabilmesinin çalışma ile ilgili yükümlülüklerin tamamlanma şartına bağlı olmasıdır. Uluslararası örgütler, devlet, özel sektör gibi farklı aktörler arasındaki birlikteliğe dayalı olan çalıştırma programları neoliberal yönetim sistemi doğrultusunda örgütlenirler (Savaşkan, 2007: 40). Bu yeni ideolojik ortamın yansıttığı sosyal politika uygulamaları içinde "devlete bağımlılık" durumuna olumsuz anlam yüklenirken, hayatını çalışarak kazanmanın önemine yapılan vurgu güçlenmeye başlamıştır (Buğra, 2008: 79). Bu durum işsizlik ve sosyal yardımlardaki hak edebilirlik kriterlerinin zorlaştırılmasını ve "işin para getirdiği" söylemini vurgulayan aktif emek piyasası politikalarına geçişi beraberinde getirmiştir. Çalışanları aktifleştirme ya da etkinleştirme adına emek piyasalarının esnekleştirilmesini, işçilerin istihdam edilebilirliğinin geliştirilmesini amaçlayan bu politikalar yaşam boyu işlerin garanti olmadığı ve istihdam güvencesinin ortadan kalktığı neoliberal sistemin işleyişine hizmet ederler (Jessop, 2009: 240, 243).

Soğuk savaş sonrası dönemde kapitalist ekonominin yapısal bir problemi olarak görülen işsizlik, neoliberal dönemde yeniden tanımlanmıştır. İşsizlik bireyden kaynaklı bir



sorun olarak algılanarak “istihdam edilebilir olma” bu görüşün etiketi haline gelmiştir. İstihdam edilmek için gereken niteliğe sahip olmayı bireyin sorumluluğuna bırakan bu anlayışa göre devletin rolü aktif işgücü piyasası politikalarına yönelmek şeklinde tanımlanmıştır (Overbeek, 2003: 14-15). Aktif işgücü piyasası politikalarının politik yönünü oluşturan devlete sorumluluk yükleme Dünya Bankası'nın 2000/2001 tarihli raporunda da belirtilmektedir. Kamusal müdahaleyi gerekli gören anlayış etkin devlet yaklaşımını vurgulamaktadır (World Bank, 2000/2001). Böylelikle devlet, emek sürecinin yaşam döngüsü boyunca yeniden-üretimine doğrudan ya da dolaylı olarak katkıda bulunur ve emek piyasasının değişen talepleri doğrultusunda uygun, nitelikli emek-gücünün sürekliliğini ve yeterliliğini güvence altına almaya çalışır (Jessop, 2009: 91). Piyasa düzeninin altyapısı için mülkiyet rejimini oluşturacak ve güvence altına alacak hukuk reformları yapan devlet, diğer taraftan, piyasa ilişkilerinin yarattığı eşitsizliklerden etkilenecek dezavantajlı grupları koruma sorumluluğunu üstlenmektedir (Savaşkan, 2009: 210).

Bu kapsamda aktif işgücü piyasası politikaları kamusal işler, mesleki eğitim, kendi işini kurmak isteyenlere yönelik programlar, iş arama ve istihdam hizmetleri, istihdam destekleri gibi uygulamaları içerisinde barındırmaktadır (Betcherman vd., 2004: 1).

### **2.2.1 İş Arama ve İstihdam Hizmetleri**

Genel anlamda beş başlık altında toplanan aktif işgücü piyasası politikalarının birincisini iş arama ve istihdam hizmetleri oluşturmaktadır (Betcherman vd., 2004). Emek piyasasını daha şeffaf bir hale getirerek emeğini arz eden bireylerle emek talebinde bulunanların etkin doğru bir biçimde eşleşmesini sağlamayı amaçlayan aktif politikaların bu amaç doğrultusunda kullandığı politika araçlarından birini iş arama ve istihdam hizmetleri oluşturmaktadır (Uşen, 2007: 71). Emek piyasasına katılımın önündeki engelleri kaldırmayı amaçlayan bu hizmetler istihdam yardımı, işe yerleştirme, iş arama gibi araçları içerisinde barındırmaktadır. Bu program işsiz bireylerin potansiyel işveren adaylarıyla iletişim kurabilme imkânını artıran bir işlev görmektedir (Bonoli, 2010: 11). İş arama yardımları, işsizlere ve yoksullara işgücü piyasası hakkında bilgi sunarak ve birtakım finansal teşvikler sağlayarak iş arama ve bulma sürecini kolaylaştırmaktadır (Kapar, 2005: 349). Bu hizmet kapsamında, kamu istihdam kurumları ihtiyaç sahiplerine mülakat teknikleri, iş arama, rehberlik hizmetleri gibi imkânlar sağlamaktadır (Uşen, 2007: 71). Ancak, istihdam kurumları aracılığıyla yürütülen bu faaliyetlerin düşünsel temeline bakıldığı zaman iş bulamamanın sebebi olarak emek piyasasındaki emek arz ve talebinin uyuşmaması olarak görülür. Bu noktada işsizliğin kaynağı olarak piyasa başarısızlığı görülürken piyasanın kendisi işsizliğin

sebebi olarak değerlendirilmemektedir (Dertli, 2007: 74). Kamu hizmeti olarak sunulan iş arama ve istihdam hizmeti son dönemlerde özel istihdam büroları aracılığı ile yürütülmeye çalışılmaktadır (Uşen, 2007: 71).

Aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında İŞKUR, kuruma kayıtlı işsizlerin işe yerleştirilmesine yönelik faaliyetleri yürütmektedir. Açık olan işlere uygun olan kişilerin yerleştirilmesi amacıyla İŞKUR tarafından iş ve meslek danışmanlığı hizmeti sunulmaktadır. Bu hizmet ile kişilerin özellikleri ile mesleklerin gerektirdiği nitelik ve şartların karşılaştırılması, bireyin istek ve durumuna uygun iş ve mesleğin seçilmesi, işe uyumunun sağlanması ve işe yerleştirilmesiyle ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmesi amaçlanmaktadır (Alabaş, 2007). İŞKUR'un sunduğu bu hizmetten meslek seçme aşamasında olanlar; meslek eğitimine başlayacak olan gençler, ilk kez çalışma hayatına atılacak olanlar; uzun süreli işsizler ile işsizlik sigortası ödeneği alan işsizler, meslek becerilerini geliştirmek isteyenler ve meslek değiştirmek isteyen gençler ve yetişkinler yararlanmaktadır (Uşen, 2007: 89).

## 2.2.2 Mesleki Eğitim Hizmetleri

Uzun süredir işsiz olanlara ve bir işte çalışacak seviyede mesleki vasfı olmayan işsizlere mesleki vasfın kazandırılması amacıyla uygulanan bu programların amacı işsizlerin istihdam edilebilirliklerini arttırmak olarak ifade edilmiştir (Kapar, 2005: 351). İşsizlik riskinin düşük vasıf düzeyinden kaynaklanabileceği vurgulanarak eğitim yoluyla bunun üstesinden gelinmesi amaçlanır. Emek piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda çalışanlardan beklenen vasfın değişim gösterebileceği belirtilerek yaşam boyu öğrenmenin aktif istihdam politikalarının önemli bir ayağını oluşturduğu vurgulanmaktadır (Greve, 2006: 30). Ancak, Jessop (2009: 255- 256) işsizleri/yoksulları “etkinleştirme”, aktifleştirme” politikalarının eğitim ve öğretime uzandığını belirterek yaşam boyu öğrenme anlayışının tüm gelişmiş kapitalist ekonomilerde toplumsal politikanın yanı sıra ekonomik politikaların da temel bileşenlerinden biri olduğunu ifade etmektedir. Beşeri sermayenin geliştirilmesine yapılan vurgu ile ulusal ve küresel piyasalarda iş için rekabet edebilmenin sorumluluğu bireye yüklenmiş; bireysel beceriler, yeterlilik ve esneklik ön plana çıkarılmıştır. Bu bağlamda Dünya Bankası'nın 1990 tarihli raporu yoksulların en temel varlığını emek güçleri olarak tanımlamakta ve bu gücün üretkenliğinin eğitim ile artırılarak yoksullukla mücadelede önemli bir aşama kaydedileceği vurgulanmaktadır (World Bank, 1990: 79-80).

Ülkemizde ise istihdamın geliştirilmesine katkıda bulunma amacı İŞKUR aracılığıyla yürütülmektedir. Eğitim politikaları konusunda İŞKUR'un görevi, işgücü piyasası ihtiyaçları

üzerine yapılan çözümlenmelere dayalı eğitim etkinliklerini yürütmektir (Alabaş, 2007: 83). Bu kapsamda İŞKUR, niteliksiz uzun süreli işsizleri mesleki eğitime tabi tutma, işgücünü yetiştirmeye yönelik kursları uygulama gibi görevleri yerine getirmektedir. İşgücü yetiştirme kursları ile işsizlikten en fazla etkilenen ve işgücü piyasasında diğer gruplara kıyasla dezavantaja sahip grup olan kadınlar, gençler, eski hükümlüler, uzun süredir işsiz olanlar, özürllüer ve işsizlik sigortası kapsamındaki işsizlerin ihtiyaç duyulan alanlarda yetiştirilerek istihdam edilebilirliklerinin arttırılması amaçlanmaktadır. İŞKUR'un mesleki eğitim kapsamında uyguladığı işgücü yetiştirme kursları, Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı eğitim ve öğretim kurumları, üniversiteler, özel sektör işyerleri, eğitim için gerekli donanımına sahip dernek, işçi, işveren ve meslek kuruluşları ile işbirliği yaparak ve hizmet satın alarak gerçekleştirilmektedir (Şahin ve Sevimli, 2013: 5- 7). Eğitim kurslarının kapsamı, sayısı ve hedef grupları, kamu kesimi ile özel kesimden temsilcilerin oluşturdukları İl İstihdam Kurulları tarafından belirlenmektedir (Alabaş, 2007: 83)

### **2.2.3 İstihdam Teşvikleri**

Ücret teşvikleri veya işçilerin sosyal güvenlik primlerini ödemekten muafiyet sağlanması gibi araçlarla işverenlere ekonomik desteklerin sunulduğu bu programdaki amaç işsizlikten istihdama köprü olmak şeklinde belirtilmiştir. Ekonomik teşviklerle işverenlerin bireyleri istihdam etmeleri çekici hale getirilmeye çalışılmaktadır (Greve, 2006: 35). İstihdam yaratma maliyetini azaltarak emek piyasasının talep yönü düzenlenirken; refah yardımı ve düşük gelir arasındaki farklılık arttırılır ve işsizlerin emek piyasasına yeniden girişleri teşvik edilerek emek piyasasının arz yönü düzenlenir (Auer vd., 2008: 49).

### **2.2.4 Kendi İşini Kurmak İsteyenlere Yönelik Programlar**

İşsizlerin kendi işlerini kurmalarının desteklenmesinin ve girişimciliğin teşvik edilmesinin amaçlandığı bu program, 1990'lı yıllarda işsizlik oranlarının yüksek seviyelerde seyrettiği Avrupa'da istihdam politikalarının önemli bir aracı haline gelmiştir (Uşen, 2007: 73). Bireyleri girişimci olmaları için ekonomik anlamda destekleyen (Greve, 2006: 39) mikro kredi uygulaması yoksullukla mücadelede önemli bir politika aracı olarak gösterilmektedir. İlk olarak 1970'li yıllarda Muhammed Yunus tarafından Bangladeş'te Grameen Bankası'nın kurulmasıyla başlayan mikro kredi uygulaması gerekli teminatları gösteremedikleri için kredi olanaklarına ulaşamayan kimselere kredi sağlamayı ve "yoksulun yoksulunu" kendi işini kurarak, yani "girişimci" yaparak, yoksulluktan kurtarmayı amaçlayan bir yöntem olarak gösterilmektedir (Buğra, 2007: 1).

### 2.2.5 Kamusal Programlar

İşsiz/yoksulların kamuda yaratılan işlere geçici bir süre için istihdam edilmesini amaçlayan kamusal işler (Kapar, 2005: 347) geçici topluluk projeleri, emek-yoğun projeler ya da çalıştırma gibi farklı kavramlarla da ifade edilmektedir (Betcherman vd., 2004: 5). İşsizlik ve yoksullukla mücadelede önemli bir politika aracı olarak görülen TYP, kamusal programların Türkiye'deki yansımaları oluşturmaktadır. Çalışmanın temel araştırma nesnesi olarak incelenecek TYP sonraki bölümde detaylı bir biçimde ele alınacaktır.

### 2.3 Kamusal Çalıştırma Programları

Yoksulluk ve güvenlik ağı programı olarak daha dezavantajlı gruplara (daha yaşlı işçiler, uzun süreli işsizler gibi) yönelik tasarlanan kamusal çalışma, kamu tarafından fonlanan, düşük ücretli ve geçici istihdam yaratan program olarak tanımlanmaktadır (Dar ve Tzannatos, 1999: 1). Kamusal çalışma programlarının amaçlarını beklenmeyen ya da dönemlik şokları hafifletme, yoksulluk yardımı ve daha kalıcı istihdama köprü işlevi biçiminde sıralayan Subbarao ve arkadaşlarına göre bu programların uzun bir geçmişi vardır. 12. Yüzyılda İslamabad ve Peşaver arasındaki yolun kamusal çalışma yardım programı çerçevesinde inşa edilmesi bunun bir örneğini oluşturmaktadır. Yine 18. yüzyılda İngiltere'de yürürlüğe giren Yoksulları İstihdam Yasası da kanal ve yol yapmak için artık emeği kiralamayı amaçlamıştır (Subbarao vd., 2013: 3). 1930 Büyük Bunalım döneminde konjonktür karşıtı bir politika aracı olarak kullanılan kamusal çalıştırma programına aktarılan kitlesel hükümet fonlarıyla bireylere iş yaratılmıştır (Dejardin, 1996: 1).

Bu programların etkinliğini savunanların görüşlerine göre kamusal çalıştırma programlarının refah hizmetleriyle ilişkilendirilmesinin sebebi işsizlik yardımlarının insanların çalışma isteklerini azaltmasına sebep olmasıdır. Refah karşılığı kamusal işlerde çalışmak insanları çalışmaya teşvik edecektir. Uzun süre işsiz olanlar için istihdamın önündeki engellerden birisi iş deneyimsizliği olarak görülmektedir. Bu programlar aracılığıyla bireyler iş tecrübesi edinebileceklerdir. Sosyal bütünleşmeyi güçlendirmede, yoksulluk yanlısı büyümeyi sağlamada ve kayıt dışı istihdamla mücadelede bu programların önemli işlevi olduğu belirtilmektedir. Aynı zamanda bu tip çalışma biçiminde kamu yararı güdülmekte, program katılımcılarının elde ettikleri yarar karşılığında topluma yarar sağladıkları ileri sürülmektedir (Kálmán, 2015: 49).

Geçmiş dönemde Asya ve Afrika'daki krizlere karşı en çok kamusal çalışma programları kullanılırken, 1970'lerden itibaren bu programlar istihdam yaratmak ve yoksullukla mücadele etmek için temel politika aracı olmuştur. Dünya Bankası'nın 2000

yılında yayımladığı raporda da kamusal programların işsiz yoksullara ulaşmada önemli bir politika aracı olduğu, iyi tasarlanan ve fonlanan çalıştırma programının riskleri azaltacağı belirtilmiştir (World Bank, 2000: 155).

Otonom istihdam üretmek yerine daha çok gelir getirici bir plan olan (Dar ve Tzannatos, 1999: 5) kamusal çalışma programlarının temel ilkesi daha az maliyetli olmalarıdır. İşçilere ödenen ücretler, piyasada niteliksiz emeğe ödenen en düşük ücret düzeyinden belirlenmektedir. Minimum düzeyde tutulan ücretler sayesinde en düşük maliyetle en fazla kârın elde edilmesi amaçlanmaktadır (Özdek, 2002: 15). Genellikle altyapı, çevre koruma, belediye hizmetleri gibi alanlarda yaratılan istihdamın geçici niteliği sebebiyle bu programlar kısa süre için güvenlik ağı işlevini görürler. Oldukça düşük düzeyde bir ücret düzeyi ve sosyal koruma öngörüldüğü için bu programa yalnızca yoksulların ya da yardıma en fazla muhtaç olan işsizlerin katılması amaçlanır (Kapar, 2005: 347).

Etiyopya'da 8 milyon, Hindistan'da ise 55 milyon kişiye kadar ulaşan kamusal çalışma dünyada en çok tanınan programlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Tablo 2.1 global ölçekte yürütülen kamusal çalışma programlarının durumunu ortaya koymaktadır.

**Tablo 2.1 Yaygın Kamusal Çalıştırma Programlarından Örnekler**

	Statü	Yararlanıcı Sayısı	Zamanlama	Ödeme Şekli	Sosyal Bütünlük Özelliği
Arjantin Jefes	Kapalı (2002- 2009)	2 milyon	Yıllık program	Nakit	Makroekonomik krizlere karşı dengeyi korumak, formel sektör istihdamına yol açmak
Etiyopya PSNP	2005'ten itibaren aktif	7.6 milyon (2009)	Yıllık program	Nakit ve yiyecek	Katılımı ve söz hakkını teşvik etmek
Hindistan MGNREGS	2006'dan itibaren aktif	54.9 milyon (2011)	Yıllık program	Nakit	Gelir ve varlık transferi yoluyla, özellikle toplumun kadın üyelerinin, sosyal içerilmesi ve niteliklerini artırmak
El Salvador PATI	2010'dan itibaren aktif	50.000 insanın katılımı beklenmekte (2011)	6 aylık program	Nakit	İşsiz gençlere ve kadınlara 6 aylık maaş sağlayarak dengeyi korumak

**Kaynak:** Andrews ve Kryeziu, 2013

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE YOKSULLUKLA MÜCADELE VE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

#### 3.1. Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Politikaları

Türkiye’deki sosyal politika süreçlerinin erken sanayileşen Batı toplumlarından ayrıldığı ileri süren Buğra’ya (2008: 152) göre tek parti döneminin devletçilik anlayışı içerisinde yoksulluğa gönüllülük vurgusuyla yaklaşmıştır. Bu dönemde yoksulluk, kırsalın çözülmesi geciktirilerek kontrol altında tutulmuştur (Şener, 2010: 12). İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise refah dönemi sosyal politika anlayışı Türkiye’yi de içerisine almıştır. Sosyal güvenlik, tam çalışma ve sendikacılık gibi alanlarda Avrupa’da yaşanan akım Türkiye’de de çeşitli politika önlemleriyle kendisini göstermiştir. Bu çerçevede, 1945 yılında İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık sigortası kurulmuş, 1949 yılında ise Yaşlılık Sigortası yasalaşmıştır (Talas, 1992: 126). 1950’li yıllarda geçilen çok partili dönemde sosyal güvenlik sisteminin temeli atılmıştır. Bu bağlamda 1946 yılında İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuş, 1949 yılında Emekli Sandığı’nın farklı devlet kurumlarında çalışan memurları tek bir çatı altında toplamasına karar verilmiştir. Ancak o dönemde 14,5 milyon aktif iş gücü içerisinde İşçi Sigortaları Kurumu’nun İş Kanunu’na<sup>2</sup> tabi işyerlerinde çalışan 500 bin işçiyi kapsadığı, mevcut sosyal güvenlik sisteminin sadece memurlarla formel sektörde çalışan kişileri içine aldığı göz önüne alındığında bunun dışında kalan kesimlerin ihtiyaçlarının sosyal politika önlemleri içerisinde yer bulmadığı görülmektedir (Buğra, 2008: 161).

1960’lı yıllar ise ithal ikameci sanayi politikalarının Türkiye ekonomisine yön verdiği bir zaman dilimini kapsamaktadır. İthal ikameci dönemde ücretler her ne kadar sermaye sınıfı için bir maliyet unsuru yaratsa da iç pazarın canlılığının hedeflendiği bu süreçte ücretler toplam talebi etkileyen ve üretim sürecini yürüten bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Boratav, 2003: 124). 1962-76 yılları arasını popülist politikaların öne çıktığı dönem olarak niteleyen Boratav’a göre (2003: 123) bu dönemde iktidarı paylaşmayan ancak iktidarı etkileyen emekçi sınıfların ekonomik istekleri çeşitli ölçülerde karşılanmıştır. Kamu kesiminde gevşek istihdam politikasına ve KİT’lerde yüksek istihdam düzeyine ulaşılmıştır (Boratav, 2013: 285-387). 1963 yılında uygulamaya geçirilen Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı sosyal politika konularını sosyal adalet ilkesi çerçevesinde belirlemiştir. Bu bağlamda

<sup>2</sup> 1936 tarihli İş Kanunu’nun günde en az 10 işçi çalıştıran iş yerlerindeki işçileri kanun kapsamına alması, başta tarım kesimi olmak üzere başka ekonomik kesimleri kapsam dışında tutması sosyal politika açısından oldukça sınırlı bir nitelik taşımasına yol açmıştır (Talas, 1992: 106).

kalkınma planındaki temel hedefler, sanayi kesiminde çalışan işçilerin sosyal sigorta kapsamına alınması; işsizlik sigortası kurulması için çalışmaların başlatılması; sosyal sigorta kurumlarının birleştirilmesi ve tarım işçilerinin sosyal sigortalardan yararlandırılması için gerekli düzenlemelerin yapılması, şeklinde belirlenmiştir (Talas, 1992: 154).

Türkiye'deki yoksullukla mücadele politikaları, iktisadi programın ve birikim rejiminin dönüşümü ile paralellik göstermektedir (Kutlu, 2015: 148). Bu anlamda 1980'li yıllar içe ve dışa dönük liberalleşme eğilimlerinin ve piyasa egemenliğinin arttığı, devletin üretken faaliyet alanlarından çekildiği ve özelleştirme politikalarının devreye girdiği bir dönem yansıtmaktadır (Boratav, 2013: 410). Tarımsal sübvansiyonların kalkmaya başladığı, tarım ürünlerinde ticari serbestleşmenin yanı sıra turizm ve inşaat sektörlerine verilen teşviklerle tarım arazilerinin imara açılması gibi uygulamalarla kırdan kente göçü hızlandığı bu dönem, yoksulluğun kitleselleştiği bir dönem olarak tanımlanmaktadır (Buğra, 2008: 201).

1980 sonrası neoliberal küreselleşme ortamı Türkiye'yi de içine almıştır. Kendi kurallarına göre işleyen piyasanın her soruna çare olacağına yönelik hakim ideoloji doğrultusunda yeni bir sosyal politika anlayışı gündeme gelmiştir. Bu yeni düzen içerisinde Türkiye'de uygulanan yeni sosyal politika anlayışı neoliberal refah yönetimiyle uyum içinde gerçekleşmiştir (Buğra, 2008: 198-199). 1984-1988 arası dönemi çarpık popülizmin uygulandığı yıllar olarak gören Boratav'a (2003: 151- 152) göre kentli yoksul kitlelere yönelik temel amaç sınıf bilincinden yoksun, sermayenin ideolojisine teslim olabilecek grupların yaratılmasıdır. Bu dönemde ücretliye vergi iadesi, "fak-fuk fon"<sup>3</sup> gibi uygulamalar kentli yoksul kitlelerin ekonomik sorunlarını işgücü piyasasının dışında çözümlenmeye dönük uygulamalardır.

Türkiye'de yoksulluk sorununun çözümünde son yıllara kadar, ağırlıklı olarak dolaylı yaklaşım benimsenmiş, yoksullukla mücadele etmek için ekonomik büyümeye vurgu yapılmıştır. Beş yıllık kalkınma planlarında hızlı ekonomik büyümenin yoksulluk ve işsizlik gibi sorunları kendiliğinden çözeceği ileri sürülmüştür. Ancak, büyümenin yoksulluk sorununu çözemeyeceği anlaşılacak yoksullukla mücadelede büyümenin yanında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun kurulması, Sosyal Riski Azaltma Projesi gibi doğrudan mücadele yöntemlerine ihtiyaç duyulması, bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır (Gündoğan, 2008: 52).

Bir sonraki kısımda yoksullukla mücadele politikası kapsamında uygulamaya geçirilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu'nun kurulması, İşsizlik Sigortası'nda yaşanan

<sup>3</sup> Basının, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'na verdiği isimdir. Yoksullara yardım için kurulan Fon, "Laik Zekat: Fakir Fukara Fonu Yasası Yürürlüğe Girdi" şeklinde küçümseyici bir tavırla haberleştirilmiştir (Buğra, 2008: 212).

dönüşümler, Yeşil Kart uygulaması, Dünya Bankası tarafından sunulan Sosyal Riski Azaltma Projesi ve Türkiye’de İŞKUR öncülüğünde yürütülen aktif istihdam politikaları ele alınacaktır.

### 3.1.1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 1986 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile kurulmuştur. SYDT Kanunu’nda fonun amacı;

*“fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek”* şeklinde tanımlanmıştır<sup>4</sup>.

SYDT Fonu’nun kurulmasıyla sosyal yardımlar devlet politikasının bir parçası olmuştur. Avrupa’daki gelişmelerle paralellik gösteren Fon, istihdamla bağlantılı sosyal güvenlik önlemlerinden doğrudan muhtaçlığı hedefleyen sosyal yardım önlemlerine kaymayı yansıtmaktadır (Buğra ve Keyder, 2006: 31, 36). Fonun 1986 yılında kurulması İstikrar ve Yapısal Uyum Programı’nın uygulandığı yıla denk düşmektedir (Şenses ve Önder, 2006: 13). Bu durum ise yapısal uyum programlarından olumsuz etkilenen insanlara hükümetin bir karşılığı olarak yorumlanmaktadır (Şenses’ten aktaran Atalay, 2002: 46).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu’nun gelirleri ise aşağıda sıralanan kaynaklardan aktarılmaktadır:

- Kanun ve Kararnemelerle kurulu bulunan veya kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla %10'a kadar aktarılacak miktarlar.
- Gelir ve kurumlar vergisi tahsilat toplamının %2,8'i.
- Trafik para cezalarının %50'si.
- RTÜK gelirlerinin %15'i.
- Bütçeye konulacak ödenekler.
- Her nevi bağış ve yardımlar ve diğer gelirler

SYDT Fonu’nun 2015 yılına ilişkin faaliyet tablosundan elde edilen harcama kalemleri ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

<sup>4</sup> <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/hakkimizda/sosyal-yardimlasma-ve-dayanismayi-tesvik-fonu/icerik> (erişim tarihi: 23.10.2016)



**Tablo 3.1 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 2015 Harcama Tablosu (Milyon TL)**

<b>I-Cari Yardımlar</b>	<b>Cari Dönem</b>
Aile Yardımları	1.829
Eğitim Yardımları	3.090
Sağlık Yardımları	872.076
Özel Amaçlı Yardımlar	43.132
Yaşlı ve Engelli Yardımları	8.509
İstihdam Yardımları	457.65
Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi	2.346
Sosyal Hizmet Projeleri	28.749
Gelir Getirici Proje Destekleri	6.843

**Kaynak:** Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2015 yılı faaliyet raporundan derlenmiştir

Tablo 3.1 'de SYDTF fonundan yapılan harcama kalemleri görülmektedir. Buna göre en fazla kaynak sağlık alanına ayrılırken, ikinci sırada istihdam yardımları yer almaktadır. Bakanlığın faaliyet raporunda istihdama yönelik mevzuat çalışmaları kapsamında, 2015 yılında SYDT Fonu Kurulu tarafından, sosyal yardım sisteminin istihdam ile bağlantısının kurulması ve etkinleştirilmesine yönelik olarak karar alındığı ifade edilmiştir. Yürürlüğe giren Genelge ile sosyal yardım yararlanıcılarının istihdama kazandırılması hedeflenmiştir. İstihdam yardımları olarak fondan ayrılan kaynak işe başlama ve yönlendirme faaliyetlerini kapsamaktadır.<sup>5</sup>

Fon kaynaklarının dağıtımına ve kullanımına ilişkin kararlar SYDT Fon Kurulu tarafından alınmakta ve Kurul kararları Başbakan tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Fon Kurulu, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Müsteşarı, İçişleri, Maliye ve Sağlık Bakanlıklarının Müsteşarları ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdüründen oluşmaktadır. Fonun yardım faaliyetleri il ve ilçelerde bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla yürütülmektedir.

Kurulan bu fonun görevlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Fonda toplanan kaynakların, Bakanlıkça ve il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları tarafından yürütülecek sosyal yardım proje ve programları ile yatırım programları çerçevesinde dağıtım önceliklerini belirlemek ve dağıtımına karar vermek,

<sup>5</sup><http://sgb.aile.gov.tr/data/5434f307369dc31d48e42dc5/2015%20Y%C4%B1%C4%B1%20Bakanl%C4%B1k%20%C4%B0dare%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (Erişim tarihi: 10.12.2016)

- İl ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında çalıştırılacak personelin nitelikleri ile özlük hakları ve diğer hususlarla ilgili belirlenecek kriterleri görüşmek ve karara bağlamak,
- İl ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları ile diğer kurum ve kuruluşlardan gelen sosyal yardım amaçlı talep ve teklifleri değerlendirmek,
- Toplumda dayanışma ve paylaşma bilincini geliştirmek ve desteklemek üzere bilimsel, sosyal ve kültürel programlar ve projeler önermek, hazırlanan projelere destek sağlamak<sup>6</sup>.

Ailenin ya da bireyin muhtaçlık durumunun tespiti yapıldıktan sonra yardımın yapılıp yapılmayacağı SYD Vakfının mütevelli heyeti tarafından onaylanmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve dayanışmayı Teşvik Kanunu'na göre hane içindeki kişi başına düşen geliri, on altı yaşından büyükler için belirlenen aylık net asgari ücretin 1/3'ünden az olan kişilerden fakir ve muhtaç durumda bulunanlar yardımlardan yararlanabilecektir<sup>7</sup>.

1999 Marmara Depremi ve ardından gelen krizle birlikte ciddi bir işleve sahip olan SYDT Fonuna daha sonra Dünya Bankası'nın Şartlı Nakit Transferi projesi kapsamında Türkiye'ye sağladığı kredinin kullanımı da aktarılmıştır (Buğra, 2008: 212). 2004 yılında teşkilatlaşan SYDT Fonu'na Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında istihdam edilebilirliği artırma amaçlı programlar dahil edilmiştir (Savaşkan, 2009: 217).

### 3.1.2. Yeşil Kart Uygulaması ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

Hiçbir sağlık güvencesi olmayan yoksul insanlara yönelik politika üretmek adına (Metin, 2011: 192) 1992 yılında 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Yeşil Kart kapsamına alınacak kişiler için “hiçbir sosyal güvenlik kurumu güvencesinde olmayan” şartı getiren kanuna göre aylık geliri ya da aile içindeki gelir payı asgari ücretin en düşük gelir vergisi ve sosyal sigorta primi düşüldükten sonra geriye kalan miktarının 1/3'ünden az olan bireyler bu uygulamadan faydalanabilecektir<sup>8</sup>. Yeşil Kart sistemi ile yatarak tedavi masraflarını karşılanırken, ilaç ve diğer ayakta tedavi masrafları ise Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'ndan karşılanmıştır. Yeşil Kart uygulamasının ilk yıllarında bu sisteme dahil olan kişi sayısı yaklaşık 2 milyon iken özellikle 2001 krizi

<sup>6</sup> <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/hakimizda/sosyal-yardimlasma-ve-dayanismayi-tesvik-fonu/sydtf-gorevler> (erişim tarihi: 23.10.2016)

<sup>7</sup> 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, 29.05.1986 tarih ve 19134 sayılı Resmi Gazete

<sup>8</sup> 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun, 13.08.1992 tarih ve 21314 sayılı Resmi Gazete

sonrasında artan yoksulluk karşısında başvuru sayısında artış yaşanmıştır. 2002 verilerine göre Yeşil Kart'a sahip yoksul sayısı 13 milyona yaklaşmıştır (Metin, 2011: 192). Ancak, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile muhtaç yoksullar için uygulanan Yeşil Kart sistemine son verilmiştir. Yeşil Kart sistemine son verilmesindeki temel mantık yoksulluk yardımlarının sorgulanmasında yatmaktadır. Bu görüşe göre alınan yardımlar geçici ya da yetersiz de olsa yoksulların çalışmaktan vazgeçme, kayıt dışı çalışmaya yönelme eğilimine itmektedir (Gül ve Sallan Gül, 2007: 20-21).

2003 yılında gündeme gelen Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın en önemli bileşenlerinden birini Genel Sağlık Sigortası sistemi oluşturmaktadır. Bu dönüşüm kapsamında 2012 yılında hayata geçirilen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile zorunlu Genel Sağlık Sigortası (GSS) uygulamasına geçilmiştir. Bu kanunun amacı, "sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası bakımından kişileri güvence altına almak; bu sigortalardan yararlanacak kişileri ve sağlanacak hakları, bu haklardan yararlanma şartları ile finansman ve karşılanma yöntemlerini belirlemek; sosyal sigortaların ve GSS'nin işleyişi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek" şeklinde belirlenmiştir<sup>9</sup>. Sağlık hizmeti alacak bireylerden prim toplama esasına dayalı bir finansman sistemi olan GSS yasasına göre aylık geliri asgari ücretin üçte birinin üzerinde olan yurttaşlar her ay prim ödemek zorundadır. Asgari ücretim üçte birinden daha az gelire sahip olduğunu belgeleyen kişilerin primleri ise devlet tarafından ödenmektedir (Erol ve Özdemir, 2014: 13). GSS sistemi ile sağlığı hak olarak gören anlayış yerine belirlenmiş sağlık hizmetleri için belirlenmiş miktarı aşmayan sağlık yardımı yapan bir sistem getirilmektedir (Ergun ve Dericioğulları Ergun, 2010: 43). GSS sisteminden yararlanma şartı her bir vatandaşın iş bulabildiği, belirli süre çalıştıktan sonra emekliye ayrılabilirdiği, böylece çalışanlar ile emeklilerin ve bunların bakmakla yükümlü buldukları kişilerin GSS güvencesi kapsamında yer alacağı varsayımına dayanmaktadır. Herhangi bir sebeple çalışmayan, çalışırken işini kaybeden veya hiç iş bulamamış bireylerin GSS primi yatırılmadığı takdirde sağlık hizmetinden yararlanması söz konusu olmayacaktır. Yoksulluk düzeyinin üzerinde geliri olan, fakat sigorta primi ödeyecek düzeyde ekonomik gücü olmayanlar bu sistem içerisinde dışlanacaklardır (Er, 2011). Nitekim, 2002 yılında Yeşil Kart'a sahip bireylerin sayısı 13 milyonu bulurken GSS sistemine geçişle birlikte Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2015 yılına ait yayımladığı faaliyet raporunda 8 milyon kişiye GSS prim desteği verilmesi yaklaşık olarak beş milyona yakın kişinin sistemden düştüğünü göstermektedir.

<sup>9</sup> 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık sigortası Kanunu, 26200 sayılı Resmi Gazete

### 3.1.3. İşsizlik Sigortası

Pasif istihdam politikası içerisinde yer alan işsizlik sigortası, 1999 yılında 4447 Sayılı Kanun çerçevesinde yasalaşmıştır. “Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta”<sup>10</sup> şeklinde tanımlanmaktadır. İşsizlik Sigortası’ndan yararlanmak için kişinin hizmet akdinin feshinden önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olması ve son üç yıl içinde en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerekmektedir. 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün, 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere ise 300 gün süre ile ödenek verilmektedir.<sup>11</sup> Aşağıdaki tablolarda son üç yılda işsizlik sigortasından yararlanan kişi sayısı ve fonun harcama kalemleri gösterilmiştir.

**Tablo 3.2 İşsizlik Sigortası Ödemeleri**

	2014	2015	2016
Kişi Sayısı	273.828	310.957	459.088
Ödeme Miktarı (TL)	141.282.757	182.510.198	349.234.068

**Kaynak:** İŞKUR İşsizlik Sigortası Bülteni, Eylül 2016

Son üç yılda değişimin görülebildiği Tablo 3.2’ye göre 2014’ten 2016’ya geçen süreçte işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanan hem kişi sayısında hem de fondan yapılan ödeme miktarında büyük artış yaşanmıştır.

<sup>10</sup> 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası, 08.09.1999 tarih ve 23810 sayılı Resmi Gazete

<sup>11</sup> <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/issizliksigortasi.aspx> (erişim tarihi: 30.10.2016)

**Tablo 3.3 İşsizlik Sigortası Fonu Harcama Kalemleri**

	2014	2015	Ocak-Ağustos 2016	Eylül 2016
<b>İşsizlik Ödeneği</b>	1.662.696.537	2.199.365.021	2.261.388.194	350.281.770
<b>Kısa Çalışma Ödeneği</b>	74.427	305.383	512.772	110.050
<b>Yarım Çalışma Ödeneği</b>	0	0	649.914	362.527
<b>Ücret Garanti Fonu Ödemesi</b>	21.933.622	16.129.548	11.241.723	814.966
<b>Aktif İşgücü Programlar</b>	1.358.883.085	3.026.360.569	4.944.604.388	401.922.391
<b>Diğer Giderler</b>	1.223.209.147	1.349.949.840	1.289.244.902	187.772.385

**Kaynak:** İşkur İşsizlik Sigortası Bülteni, Eylül 2016

Tablo 3.3'te ise işsizlik sigortası fonundan yapılan harcama kalemlerinin üç yıllık dönemdeki değişimi görülebilmektedir. Tabloda fonun asli işlevi olan işsizlere yapılacak ödemenin payının azaldığı, bunun yerine aktif işgücü programlarına daha fazla fondan kaynak ayrıldığı görülmektedir.

Ancak, işsizlik sigortası 2008 yılından itibaren önemli düzenlemelere tabi tutulmuştur. (Gün, 2016: 1303). 2008 yılında yasalaşan istihdam paketiyle İşsizlik Sigortası Fonu'nda biriken paranın istihdam yaratması amacıyla Güneydoğu Anadolu Projesi'ne (GAP) aktarılmasına karar verilmiştir (Savaşkan, 2009: 215). 5763 sayılı yasaya göre işsizlik fonunun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 YTL'lik kısmı ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılmak üzere GAP'a aktarılmıştır<sup>12</sup>. Emek piyasalarındaki esneklik anlayışları doğrultusunda işsizlik sigortası istihdamı korumak ya da artırmak adına yeniden şekillendirilmiştir. Bu kapsamda 2015 yılında yapılan düzenlemeyle İŞKUR tarafından genç işsizlerin istihdamını teşvik amacıyla yürütülen eğitim programlarının finansmanının işsizlik sigortası fonundan karşılanmasına karar verilmiştir (Gün, 2016: 1305). İşsizlik sigortasında yapılan bu değişiklikler pasif politikalardan aktif istihdam politikalarına geçişi, bir diğer ifadeyle neoliberal düzende hakim olan çalıştırma anlayışının önemli bir örneğini oluşturmaktadır (Gün, 2016: 1310; Savaşkan, 2009: 214).

<sup>12</sup> 5763 Sayılı İş Kanunu Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 15.05.2008 tarih ve 26887 sayılı Resmi Gazete

### 3.1.4. Sosyal Riski Azaltma Projesi

2001 yılında yaşanan ekonomik krizin Türkiye'deki sosyal gerilimi artıracığı endişesiyle Dünya Bankası tarafından Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) hayata geçirilmiştir. Dünya Bankası'nın desteklediği SRAP 2001 yılında onaylanmış, 2006 yılında ise tamamlanmıştır. Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu bu projenin uygulayıcı kuruluşu konumunda bulunmaktadır. Bu proje kapsamında Dünya Bankası'ndan 5 yıl ödemesiz, 15 yıl geri ödeme koşuluyla 500 milyon dolar tutarında kredi alınmıştır (Zabcı, 2009: 98).

Dünya Bankası'nın Türkiye ile ilgili yaptığı tespitlere göre Türkiye'de yoksulluk ve işsizlik riskini azaltacak bir sosyal güvenlik ağı bulunmamaktadır (Zabcı, 2009: 114). Kısa ve orta vadede yoksulluğun azaltılmasına katkı sunması beklenen projenin hedefleri şu şekilde belirtilmektedir:

- Yoksullara acil gelir desteği sunmak
- Yoksullara yardım götürecekt devlet kurumlarının sosyal kapasitesini artırmak
- Nüfusun en yoksul yüzde 8'ini hedefleyen temel bir sosyal yardım sistemini uygulamak
- Yoksullar için gelir ve istihdam yaratıcı fırsatları artırmak (Zabcı, 2009).

Sosyal yardım projesi olarak sunulan SRAP birbirini tamamlayan dört bileşenden oluşmaktadır. Bu bileşenler hızlı yardım, şartlı nakit transferi, kurumsal geliştirme ve yerel girişimler şeklindedir (Zabcı, 2009: 118-119).

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının yoksul aileler için yürüttüğü yardım programlarını desteklemeyi amaçlayan *hızlı yardım bileşeninde* ekonomik krizden etkilenen ailelere gıda, sağlık, eğitim gibi alanlarda yardımlar yapılmıştır. Dünya Bankası tarafından sağlanan kredinin 100 milyon doları bu amaç için ayrılmıştır (Zabcı, 2009: 119). Yoksullukla mücadelede önemli bir politika aracı olarak görülen *şartlı nakit transferi* ise sosyal dışlanma riski taşıyan kesimlerin bazı şartları yerine getirerek nakit yardımı alabilmeleri temeline dayanmaktadır (Erdem, 2006: 9). Yoksul ailelere çocuklarını okula göndermeleri ve çocuklarının temel sağlık ve beslenme ihtiyaçlarını karşılamaları şartıyla bu yardımlar yapılmaktadır (Zabcı, 2009: 121). Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından Dünya Bankası desteği ile yürütülen şartlı nakit transferinden 2004- 2006 yılları arasında 1.6 milyon çocuk aracılığıyla 601,400 aile yararlanmıştır. Bu sistem gebelik ve doğum yardımını, düzenli olarak okula giden 6-15 yaş arası çocukların annelerine de iki ayda bir verilen yardımları kapsamaktadır (Erdem, 2006: 9). Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından yayımlanan 2015 raporunda ise toplamda 2.018 milyon çocuk yararlanmıştır. Bu

projenin bir diğerk ayağını ise *kurumsal geliştirme bileşeni* oluşturmaktadır. Kurumsal geliştirme ile sosyal güvenlik ağının geliştirilmesinden sorumlu kamu kurumlarının kapasitelerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Projenin en son ayağında ise *yemel girişimler bileşeni* vardır. 2003 yılında başlatılan bu uygulama kapsamında toplumun kalkınması için projeler yürütülmesi, istihdam olanaklarının artırılması ve yoksulluğun azaltılması hedeflenmektedir. Bu amaç doğrultusunda gelir sağlayıcı mikro ölçekte alt projeler, kadınların ve işsiz gençlerin istihdam edilebilmeleri için eğitimler ve toplum yararına işler için geçici istihdam imkanları sağlanmaktadır (Zabcı, 2009: 122-123).

Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında yardımlar 2006 yılına kadar Dünya Bankası tarafından alınan kredi ile yapılmıştır. 2006 yılından sonra ise yapılan yardımlar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'ndan karşılanmıştır (Kutlu, 2015: 158).

### **3.1.5. Mikro Kredi Sistemi**

Yoksullukla mücadele etmek amacıyla uygulamaya geçirilen bir diğerk sistem ise mikro kredi projesidir. Mikro kredi, resmi finans kuruluşlarından herhangi bir hizmet almayan yoksullara küçük miktarda kredi kullandırılması yoluyla kendi işlerini kurmalarına teşvik eden bir uygulamadır (Bayraktutan ve Akatay, 2012: 6). Türkiye'de mikro kredi sisteminin ilk olarak uygulanmaya başlaması 2002 yılında Kadın Emegini Değerlendirme Vakfı (KEDV) tarafından gerçekleştirilmiştir (Şengür ve Taban, 2012: 71). Kadınların ekonomik şartlarını ve hayat standartlarını iyileştirmek amacıyla kurulan KEDV aracılığıyla kadınlara sağlanan mikro kredilerle kadınların ekonomik hayata aktif bir biçimde katılmalarının önü açılmıştır (Öz ve Çolakođlu, 2014: 184). Mikro kredi sisteminin ikinci uygulama alanı ise Haziran 2003 tarihinde Diyarbakır'da, Türkiye İsrافی Önleme Vakfı ve Grameen Trust işbirliği ile gerçekleştirilmiştir (Şengür ve Taban, 2012: 71). Mikro kredi projesinin Türkiye'de uygulamaya başlamasından önce bu sistem yoksullukla mücadelede gerçek yöntem olarak tanıtılmış ve yoksullukla kredi imkânlarına erişilememesi arasında ilişki kurulmuştur. Bu çerçevede sosyal yardımların insanları tembelliğe iterken mikro kredi gibi küçük girişimciliği teşvik eden programların yoksulluğu ortadan kaldırayabileceğine ilişkin görüşler ileri sürülmüştür (Buğra, 2008: 244). Mikro kredi sistemi ile yoksul insanların emek piyasası içerisine dahil olabileceği, bu yöntem ile üretken hale gelecek yoksulların ekonomik ve sosyal statülerinin gelişebileceği belirtilmektedir (Öz ve Çolakođlu, 2014: 180).

### 3.1.6. Yerel Yönetimler ve Yoksullukla Mücadele

Yoksullukla mücadele bağlamındaki bir diğer strateji ise yerel yönetimler çerçevesinde yürütülmektedir. 1980 sonrası dönemde yerel yönetimlerin yükselişe geçmesi ve ulusal ölçekten yerele geçiş sürecinde yoksullukla mücadele yöntemlerinde yerel kurum ve dinamikler ön plana çıkmıştır. (Kutlu, 2015: 152). Devletin ekonomik alana olan müdahalesine ilişkin anlayışından dolayı bir yandan sivil toplum kuruluşlarına ve genel bir gönüllülüğe havale edilen yoksulluk sorunu, diğer taraftan da yerel yönetimlere aktarılmıştır. Hükümetlerin sosyal yardımları siyasi devamlılığın bir aracı haline dönüştürmesi de yerel ölçekte belediyeler tarafından sahiplenilen bir anlayışı oluşturmuştur (Metin, 2011: 195). Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu gibi düzenlemeler bu bağlamda yerelleşmeye yönelik eğilimleri göstermektedir. Bu düzenlemeler çerçevesinde sağlık, , sosyal hizmetler, bayındırlık gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilmiştir. Aynı zamanda, yapılan düzenlemelerde yoksullukla mücadelede yerel yönetimlere de sorumluluk yüklenmiştir. Yoksullukla mücadele kapsamında önemli işlevi olan SYD vakıflarının mütevelli heyetine il merkezlerinin belediye başkanlarının dahil edilmesi yerelleşmeye ilişkin bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır (Gül vd., 2007: 259- 260).

Yerel yönetimlerin sosyal yardım faaliyetlerine ilişkin tarihsel seyre bakıldığında zaman 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediyeler Yasası ile aciz ve muhtaçlar için çeşitli kurum ve kuruluşlar açılması, yoksullara yönelik barına imkânlarının sağlanması, yardım sandıkları ve yetim evlerinin kurulması gerektiği belirlenmiştir (Kutlu, 2015: 153). Daha sonra yürürlükten kaldırılan bu yasa yerine Türkiye'deki yerel yönetimler alanını düzenleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Büyükşehirlerin dışındaki uygulanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir (Çelik, 2013: 69). 5216 sayılı kanunla belediyelerin görevleri sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek şeklinde belirlenmiştir<sup>13</sup>. 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görevleri sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetleri; aynı yasanın 77. maddesinde ise yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü

<sup>13</sup> 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete



kişilerin katılımına yönelik programlar uygulamak olarak belirlenmiştir. Belediye başkanlarına yoksul ve muhtaçlar için ödenek ayrıldığı ifade edilmiştir<sup>14</sup>.

Günümüzde belediyelerin yoksullukla mücadele adına yürüttüğü çalışmalar gıda dağıtımı, yakacak yardımı, meslek edindirme kursları çerçevesinde oluşmaktadır. Bu çalışmalar ise daha çok kısa vadeli, yoksulların acil ve temel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik olup uzun vadede yoksulluğu ortadan kaldıracı bir nitelik göstermemektedir (Gül vd., 2007: 262).

### 3.2. Türkiye’de Aktif İstihdam Politikaları

Türkiye’de yoksullukla mücadelede uygulanan aktif istihdam politikaları İŞKUR aracılığıyla yürütülmektedir. İşgücüne katılımın artırılmasının amaçlandığı aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik ilgi, 2008 ekonomik kriziyle birlikte artış göstermiştir (Erdoğan ve Kutlu, 2010). Ancak, Türkiye’de aktif istihdam programlarının önem kazanması yapısal uyum programları kapsamında dayatılan KİT’leri özelleştirme süreci ile birlikte gerçekleşmiştir (Dertli, 2007: 140). Özelleştirme sürecinin yarattığı olumsuz sosyal ve ekonomik etkileri hafifletmek amacıyla Türkiye’de 2002 yılında “Özelleştirme Sosyal Destek Projesi” hayata geçirilmiştir. Bu proje kapsamında özelleştirme sonrası işlerini kaybedenlerin istihdam edilmeleri için eğitim, danışmanlık ve toplum yararına çalışma programları şeklinde üç alanda hizmete başlanmıştır<sup>15</sup>. Dünya Bankası tarafından finanse edilen bu proje İŞKUR tarafından yürütülmüştür (Auer ve Popova, 2003: 22-23).

Sekizinci ve Dokuzuncu Kalkınma Planları’nda da yoksullukla mücadele politikası olarak aktif istihdam politikalarına vurgu yapılmıştır. Sekizinci Kalkınma Planında mevcut ekonomik büyümeden elde edilen gelir artışının yoksul kesimleri korumakta yetersiz kaldığı ifade edilerek aktif işgücü politikalarının yürütülmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda istihdam hizmetlerinde etkinliği artırmak, işsizlerle beceri düzeyi düşük kişilerin vasıflarının artırılmasıyla çalışmalarını teşvik etmek gibi hedefler koyulmuştur (DPT, 2000). Dokuzuncu Kalkınma Planı kapsamında hazırlanan Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele başlıklı Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda refah devleti politikalarından vazgeçilmesinin nedeni olarak yoksullukla mücadele için ağırlık verilen sosyal güvenlik harcamalarının bütçe üzerinde yük oluşturması gösterilmiştir. Raporunda, yoksulluk yardımlarının bağımlılık kültürü yaratacağı ve bireylerin çalışma isteklerini azaltacağına yönelik endişeler dile getirilmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planında da Sekizinci Planda olduğu gibi aktif politikaların önemine değinilmiş ve

<sup>14</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 03.07.2005 tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete

<sup>15</sup> [http://statik.iskur.gov.tr/tr/proje\\_protokol/osdp\\_1.htm](http://statik.iskur.gov.tr/tr/proje_protokol/osdp_1.htm) (erişim tarihi: 03.11.2016)

bu politikaların temel uygulayıcısı olarak İŞKUR gösterilmiştir (DPT, 2007). Yoksullukla mücadelede devlete yüklenen anlam ise şu şekilde ifade edilmiştir:

*“Devletin yoksullukla mücadele için kullanılacak yeniden dağıtım politikalarının tasarlanması ve yürütülmesi yerine, artık yalnızca piyasa alanı içerisinde ekonomik olarak değil, sosyal, ahlaki ve kültürel bir sorun olarak görülmeye ve tanımlanmaya başlanan yoksulluğun, daha çok Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi uluslararası kuruluşlarla sivil toplum kuruluşlarının etkinlikleri yoluyla, piyasaların işleyişine herhangi bir müdahalede bulunmadan azaltılması çabalarını koordine etmesinin gerekli olduğudur.”* (DPT, 2007: 6)

Aynı şekilde 2013-2015 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program’da da aktif emek piyasası programlarının yaygınlaştırılması amaçlanmıştır (Erdoğan ve Kutlu, 2010: 89). 2014-2016 Orta Vadeli Programı’nda ise kıdem tazminatı, alt işverenlik ve işgücü piyasasındaki katılık yapısal bir sorun olarak görülmüştür. Bu kapsamda, istihdam imkânlarının geliştirildiği, işgücü piyasasının etkinleştirildiği ve nitelikli işgücünün artırıldığı daha rekabetçi bir işgücü piyasasının oluşturulmasının önemine değinilmiştir. Yoksul kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması ve üretken duruma geçirilmesi doğrultusunda sosyal yardım-istihdam bağlantısının güçlendirilmesi ve aktif işgücü piyasası politikalarının etki analizlerinin yapılmasına vurgu yapılmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 21-22).

Çalıştırmacı anlayışın temel vurgusu olan “istihdam edilebilirlik” nosyonunun Orta Vadeli Program’da dile getirilmesi yoksullara güvenceli ve düzenli işlerin bulunması yerine yoksulların emek güçlerine mesleki eğitim kursları ile nitelik kazandırılmaya ve beşeri sermayelerinin yükseltilmesine çalışıldığının bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Erdoğan ve Kutlu, 2010: 90).

2014 yılında yürürlüğe giren Ulusal İstihdam Stratejisi ise işgücü piyasasının katılımını ve ücret dışı işgücü maliyetlerindeki yüksekliği istihdamın önünde engel olarak görmektedir. İşletmelerin rekabet gücünü ve verimliliğini artırmak amacıyla işgücü piyasasının esnekleştirilmesine vurgu yapılan strateji metninde “işin korunmasını ve aynı işte kalabilme güvencesini ifade eden iş güvencesi yerine, istihdamın korunması ve tek bir işverene bağlı olmadan çalışmanın sürdürülebilmesi güvencesini ifade eden istihdam güvencesinin önem kazanmaya başladığı” vurgulanmıştır (UİS, 2014: 26).

Bu bağlamda Türkiye’de yürütülen çalıştırma ya da aktif istihdam politikaları neoliberal ideolojinin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünya kapitalist sistemiyle bütünleşmeyi hedefleyen yapısal uyum politikalarının ekonomiyi serbest piyasa ilkesine göre yeniden dizayn etmesini öngören 24 Ocak kararları ile neoliberal sistemin etkisi altına giren Türkiye’deki düzen güvencesiz çalışmanın yapısal şiddetini sunmaktadır. Neoliberal sistemdeki işgücünün birikim süreci yeniden düzenlenmesinde yatmaktadır. Parçalanma ve

güvencesizleştirme temelinde düzenlenen işgücü piyasasında 4/B, 4/C, taşeron işçi, mevsimlik işçi, ücretli öğretmenlik gibi farklı istihdam biçimleri ortaya çıkmaktadır (Kaya, 2009: 237; Göztepe, 2012: 31). İşi güvencesizleştiren ve geçicileştiren neoliberal düzen çalışanları sürekli bir güvensizlik durumuna mahkum etmektedir (Erdoğan, 2013: 90- 113).

### 3.2.1. İŞKUR'un Kuruluşu

Dünyada 1929 yılında ortaya çıkan ekonomik kriz sonucu işsizliğin kitleselleşmesini önlemek amacıyla resmi olarak iş ve işçi bulma büroları kurulmuştur. İlk olarak 1919 tarihli ILO sözleşmesinde kamu istihdam kurumlarının kurulması gündeme gelmiştir. 1949 yılında ise İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 Sayılı Sözleşmeyi onaylayan ülkelere kamu istihdam kurumlarını oluşturma şartı getirilmiştir (Öz, 2008: 20). Bu çerçevede Türkiye'de 1936 yılında yasalaşan İş Kanunu'nda iş ve işçi bulma aracılığı yapan özel büroların yasaklanması ve bu hizmetin kamu tekelinde yapılmasına ilişkin ilgili yasa düzenleme yapılmıştır. 1946 yılında ise nihai olarak 4837 sayılı kanunla İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur<sup>16</sup>. 2003 tarihinde çıkarılan 4904 sayılı Kanun ile İş ve İşçi Bulma Kurumu, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek amacıyla İŞKUR'a dönüştürülmüştür (Alabaş, 2007: 88).

İŞKUR, yasa ile, işgücüne vasıf kazandırma, işbaşında eğitim, meslek ve kariyer danışmanlığı, iş yaratma gibi aktif işgücü programlarını uygulayabilecek bir yapıya dönüştürülmüştür. İşsizlik sigortası, iş kaybı tazminatı, kısa çalışma ödeneği verilmesi ve ücret garanti fonu ödemeleri gibi pasif işgücü programlarının yürütülmesi görevi de aynı yasayla İŞKUR'a verilmiştir (Alabaş, 2007: 89).

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işsizleri bir işe yerleştirme konusundaki tekeline son veren 4904 sayılı kanun aynı zamanda özel istihdam bürolarının kurulmasının önünü açmıştır. İstihdam sağlama görevini özel istihdam bürolarıyla paylaşan İŞKUR bu düzenlemeyle doğrudan istihdam sağlamak yerine, işsizlerin istihdam edilebilirliklerini artıran ve piyasada iş bulmalarını kolaylaştıran istihdam kurslarına yoğunlaşmaya başlamıştır (Savaşkan, 2009: 216). İŞKUR'un görevleri ilgili kanunda şu şekilde sıralanmıştır:

- Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek

<sup>16</sup> <http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/kurum/tarihce.aspx> (Erişim tarihi 23.11.2016)

- İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak
- İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek
- İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracığı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak.
- Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek
- Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak<sup>17</sup>

İŞKUR aracılığıyla yürütülen aktif istihdam politikaları dört temel faaliyeti kapsamaktadır: mesleki eğitim kursları, girişimcilik eğitim programları, işbaşı eğitim programları ve toplum yararı programları.<sup>18</sup> Aktif işgücü piyasası politikaları uygulamalarını işsizlik sigortası üzerinden yürüten İŞKUR, hem mesleki eğitim ve geçici istihdam programlarını uygulamakta hem de işsizlik ödeneğinden yararlanan bireyleri belirli şartlarda mesleki eğitim programlarına katılmaya sevk etmektedir (Gün, 2016: 1310).

**Mesleki Eğitim Kursları:** İşgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklere yönelik olarak işsizlerin vasıflarını geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla yürütülen

<sup>17</sup> 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, 25.06.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete

<sup>18</sup> <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/aktifisgucuprogramlari.aspx> (Erişim tarihi 23.10.2016)

meslek edindirme ve geliştirme kursları olarak tanımlanmaktadır (Alabaş, 2007: 99). Türkiye’deki emek piyasasının yeniden yapılandırılması isimli 2003 tarihli raporda eğitimin önemine dikkat çekilmiştir. Rapora göre, mesleki eğitim gençlerin işgücüne entegre olmalarını önemli ölçüde kolaylaştıracaktır (Auer ve Popova, 2003: 14-15). İŞKUR'un görevi, işgücü piyasası ihtiyaçlarına yönelik eğitim etkinliklerini yürütmektir. Kursların içeriği belirlenirken kamu kesimi ile özel kesim ya da sivil toplum örgütleri ile birlikte hareket edilmektedir. İŞKUR kurs hizmetlerini bu kuruluşlardan temin etmektedir (Alabaş, 2007: 83). Kurs kapsamında kursiyerlere devam ettikleri fiili eğitim günü süresince 2016 yılı itibariyle günlük 20 TL ödeme yapılmakta, İş Kazası ve Meslek Hastalığı Sigortası ile Genel Sağlık Sigortası Prim Giderleri İŞKUR tarafından karşılanmaktadır.

**Girişimcilik Eğitim Programları:** Bu program kapsamında temel düzeyde girişimcilik eğitimi, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı ile Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) arasındaki Uygulamalı Girişimcilik Eğitimi İşbirliği Protokolünde” belirlenen esaslar çerçevesinde yürütülmektedir. İŞKUR tarafından verilen eğitim sonucunda KOSGEB tarafından hibe biçiminde ya da küçük işletme kurmaya yönelik destek sağlanmaktadır. Program katılımcılarına genel girişimcilik, iş planı oluşturma gibi girişimcilik eğitimleri verilmektedir (Yıldız, 2016: 260-261).

**İşbaşı Eğitim Programları:** 2009 yılında faaliyetine başlanılan işbaşı eğitim programı işsizlerin mesleki deneyim kazanmaları, teorik eğitimini aldıkları mesleklerde uygulamayı görmeleri ve çalışma ortamına uyumlarının sağlanması amacıyla düzenlenen programlar olarak ifade edilmektedir.

Türkiye’de uygulanan aktif istihdam politikalarından yararlananlara ilişkin veriler aşağıdaki tabloda görülebilmektedir.

**Tablo 3.4 2014 ve 2015 Yılı Bazında Aktif İstihdam Programları ve Yararlanıcı Sayıları**

Kurs/Program Türü	2014			
	Kurs/Program Sayısı	Toplam Kursiyer/Katılımcı Sayısı		
		Erkek	Kadın	Toplam
Mesleki Eğitim Kursları	5.552	48.467	61.199	109.666
İşbaşı Eğitim Programları	26.283	30.028	29.428	59.456
Girişimcilik Eğitim Programları	1.229	16.456	15.192	31.648
TOPLAM	33.064	94.951	105.819	200.770

Kurs/Program Türü	2016			
	Kurs/Program Sayısı	Toplam Kursiyer/Katılımcı Sayısı		
		Erkek	Kadın	Toplam
Mesleki Eğitim Kursları	7.668	64.211	105.191	169.402
İşbaşı Eğitim Programları	76.934	81.830	77.246	159.076
Girişimcilik Eğitim Programları	1.625	21.905	20.002	41.907
TOPLAM	86.227	167.946	202.439	370.385

**Kaynak:** İŞKUR Aylık İstatistik Bülteni, Aralık 2015

2015 yılında aktif istihdam hizmeti faydalanıcılarının % 54,7'si kadınlardan, % 61,2 si' 15-29 yaş arası gençlerden oluşmaktadır. Faydalanıcıların eğitim durumuna bakıldığında ise % 43,9 u' ilköğretim mezunu kişilerden oluşmaktadır. 2014 Ocak-Aralık döneminde ise toplam 5.188 adet program gerçekleştirilmiş olup, bu programlardan 136. 047'si erkek, 80.061'i kadın olmak üzere toplam 216. 108 kişi yararlanmıştır. Tablo 3.4'den görüleceği üzere 201'te toplam kurs/program sayısı 34 bine yaklaşırken bu programlardan yararlanan kişi sayısı 200 bini bulmuştur. 2015 dönemi içinde ise program sayısı 87 bine, yararlanıcı sayısı 370 bine ulaşmıştır. Bu durum aktif politika içerisinde yer alan programların gittikçe artma eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bu tablo içerisinde yer almayan ancak aktif politikaların bir diğer ayağını oluşturan program ise TYP'dir. Kamusal işlerde işsiz/yoksulların çalıştırıldığı bir program olan TYP bu çalışmanın temel araştırma olgusu olarak sonraki bölümlerde detaylı bir biçimde ele alınacaktır. Genel anlamda değinmek gerekirse 2015 yılında TYP kapsamında 7.380 adet program mevcut olup, bu programların 241.496'sı erkek, 187.737'si ise kadın olmak üzere toplam 429.233 kişi yararlanmıştır. 2016 Mayıs ayında ise tamamlanmış ya da halen devam etmekte olan 3.783 adet program mevcut olup, bu programlardan 106.885 kişisi erkek, 116.058 kişisi de kadın olmak üzere toplam 222.943 kişi yararlanmıştır. TYP ile birlikte aktif işgücü politikalarından yararlanan kişi sayısı 2016 Mayıs'ında yaklaşık 500 bin kişiyi bulmaktadır.

### **3.2.2. Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Politikası Bağlamında Uygulanan Toplum Yararı Program**

Neoliberal dönüşümün sosyal politikalardaki boyutunu temsil eden çalıştırmacı programların Türkiye'deki uygulanma biçimi kendisini *Toplum Yararına Programlar* şeklinde göstermektedir. 2008 yılında yürürlüğe giren Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği ile yasal bir statüye kavuşturulan Toplum Yararına Çalışma

Programının (TYÇP) ismi 2013 yılında yürürlüğe giren Türkiye İş Kurumu Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde Toplum Yararı Program (TYP) şeklinde değiştirilmiştir.

TYÇP Türkiye'de ilk olarak özelleştirme süreci sonucunda işsiz kalanları hedefleyen Özelleştirme Sosyal Destek Projesi kapsamında uygulamaya geçirilmiştir. İşgücü Uyum Projesi bütçesinden finanse edilen ilk TYP uygulamasında 36 proje yürütülmüş, 846 kişi bu programdan yararlanmıştır. TYÇP programının ikinci uygulama alanı 1999 depreminden en fazla etkilenen Sakarya, Bolu, Düzce, Yalova ve Kocaeli illerinde gerçekleştirilmiştir. Bu programdan ise 4605 kişi yararlanmıştır (Tunalı, 2004: 98).

### 3.2.2.1. Toplum Yararına Program'ın Amacı

TYP 'nin esasları, Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği çerçevesinde belirlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre yürütülen programların amacı "istihdamın korunmasına ve artırılmasına, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine, işsizliğin azaltılmasına ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılmasına yardımcı olmak" şeklinde belirlenmiştir. Aktif politikaları ve çalıştırma programlarını ülkelerin yoksulluk ve emek piyasası problemlerine çözüm olarak gören anlayışa göre bu politikalar ve çalıştırma programları yoksulların istihdam edilebilirliğinin artırılmasını sağlayarak bireylerin emek piyasasına girişlerini kolaylaştırma işlevi görecektir. Bu anlamda aktif işgücü hizmetleri yönetmeliği bu bakış açısına göre biçimlenmiştir. İlgili kısımda belirtilen "yürütülecek programlar aracılığıyla işsiz ve yoksul kesimlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi hedefi" ile yoksullara vasıf kazandırılmaya çalışılmaktadır. Bu anlayış, yoksulluğu emek piyasasıyla ilişki kuramama şeklinde tanımlamakta, yoksulluğu bireysel bir sorun olarak görmektedir.

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenen TYP'nin temel hedefi ilgili yönetmeliğin dördüncü bölümünde, "işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak" biçiminde ortaya koyulmuştur<sup>19</sup>. Yoksulluğun ve işsizliğin sebebinin yardımlara bağımlı olarak yaşanmasına bağlayan bakış açısına göre yoksullar çalışma ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirerek yardımlardan faydalanmalıdır. Bu bağlamda TYP'nin temel amacında belirtilen "çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmayı engellemek" bölümü yoksulların aktifleştirilmesi çabasını yansıtmaktadır.

<sup>19</sup><http://www.iskur.gov.tr/portals/0/dokumanlar/kurumsal%20bilgi/mevzuat/Yonetmelikler/Aktif%20C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC%20H%C4%B0zmetleri%20Y%C3%B6netmeli%C4%9Fi.pdf> (erişim tarihi: 29.10.2016)

### 3.2.2.2. Toplum Yararına Program Kapsamında Çalışma Biçimi

TYP kapsamında çalışma şeklini düzenleyen kurallar aktif işgücü hizmetleri yönetmeliği çerçevesinde düzenlenmektedir. İlgili yönetmeliğin TYP ile ilgili kısmını düzenleyen maddeye göre bu çalışma biçimi en fazla 9 aylık bir süreyi kapsamakta ve aynı kurumda TYP bünyesinde 18 ay çalışabilme şartı getirilmektedir. İlgili yönetmelik maddesine göre 9 ay çalışan kişiler bu sürenin bitiminde 3 ay ara vermek zorundadırlar. Yine yönetmeliğin bir diğer maddesinde ise TYP kapsamında bir işe yerleştirilenlerin mazeretsiz olarak işten ayrılması, kendi kusurları sebebiyle işten ayrılmaları ya da önerilen 3 iş teklifini mazeretsiz olarak kabul etmemeleri durumunda bu kişilerin TYP'den yararlanma hakları 24 ay geçmeden mümkün olmamaktadır.

TYP kapsamında işe başlayan katılımcılara imzalatılan sözleşmede İŞKUR'un işyeri ve işveren sayılmadığı ve bu programın geçici veya daimi surette işçi kazandırmadığı ifadesine yer verilmiştir. Bu durum ise TYP çalışanlarının İş Kanunu ve diğer çalışma mevzuatlarındaki kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, sosyal yardımlar gibi haklara erişemediğini göstermektedir (Lordoğlu ve Koçak, 2015: 117).

İlgili yönetmeliğin 65. Maddesine göre TYP kapsamında kuruma kayıtlı işsizler çevre temizliği, Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı okullarda çevre düzenlemesi, ağaçlandırma, park düzenlemesi gibi işlerde en fazla dokuz ay süreyle çalıştırılmaktadır. Haftalık çalışma süresi en fazla 45 saat olarak belirlenen TYP çalışanlarının maaşları İşsizlik Fonu üzerinden karşılanmakta, ödemeler asgari ücret üzerinden yapılmaktadır. İşsizlik Sigortası'nın işsizlerin kullanımına yeterince açılmaması, Fondan yararlanma koşullarının "çalıştırmacı anlayış" doğrultusunda belirli şartlara bağlanmış olması yoksulların ve işsizlerin piyasaya bağımlı kılınmasına yol açmaktadır (Gün, 2013: 85).

### 3.2.2.3. Toplum Yararına Program Katılımcılarının Belirlenmesi

TYP kapsamında çalışmak amacıyla başvuruda bulunabilecek adayların Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre TYP'ye başvurabilmek için;

- Kuruma kayıtlı işsiz olmak,
- 18 yaşını tamamlamış olmak,
- Emekli, malul, dul ve yetim aylığı almamak ve
- Öğrenci olmamak (açık öğretim öğrencileri hariç) gerekmektedir.

TYP Genelgesi'nin 9. maddesine göre ise TYP kapsamında çalıştırılacak kişilere ilişkin olarak öncelikli grupların belirlenmektedir. Buna göre,



- Kadınlar
- 35 yaş üstü bireyler,
- Engelliler,
- Eski hükümlüler,
- Terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralananlar

bu maddeye göre birincil liste içerisine dahil olmakta ve başvurular arasında yer alan bu kişilere öncelik sağlanmaktadır.

TYP kapsamında çalışacak kişilerin seçilmesi kısmında ise;

- Noter kurası yöntemi
- Liste (başvuranlar içinden mülakat ya da iş ve meslek danışmanlığı sonucu katılımları uygun görülenlerin belirlenmesi) yöntemi
- Yüzde seksen noter kurası, yüzde yirmi liste yöntemi

şeklinde farklı alım yöntemleri kullanılmaktadır.

Türkiye çapında TYP'ye ilişkin verilere bakıldığında zaman zaman 2011 yılında 64.085 kişi yararlanırken, 2012 yılının ilk altı ayında ise 44.089 kişi bu programlardan yararlanmıştır<sup>20</sup>. 2013 yılı için bu sayı 197 bin 182 kişi, 2014 yılı için 216 bin 108 kişi ve 2015 yılının ilk 10 ayı için ise 533 bin 411 kişi olmuştur<sup>21</sup>. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Süleyman Soylu'nun 2016 yılı için yaptığı değerlendirmeye göre ise Türkiye genelinde 21 bin programdan yararlanan kişi sayısı 760 bine ulaşmıştır<sup>22</sup>. TYP'den yararlananların sayısının son beş yılda önemli bir sayıya ulaştığı göz önüne alındığında zaman zaman işsizlik ve yoksullukla mücadele pratiği olarak sunulan bu programın yerleşik bir emek rejimi olarak yaygınlaştığı görülebilmektedir (Gün, 2013: 78).

Yoksullukla mücadele politikası bağlamında yürütülen TYP'nin yoksulluk üzerindeki etkisini ortaya koymak üzere yürütülen araştırmanın ayrıntıları ve bulguları bir sonraki bölümde aktarılmıştır.

<sup>20</sup> <http://www.iskur.gov.tr/AnaSayfa/TYCP9AyaUzatildi.aspx> (erişim tarihi: 31.10.2016)

<sup>21</sup> <https://www.evrensel.net/haber/263612/iskur-degil-oy-kur> (erişim tarihi: 29.10.2016)

<sup>22</sup> <http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2016/02/22/760-bin-toplum-yararina-calisti> (erişim tarihi: 31.10.2016)

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### ANTALYA İLİNDE UYGULANAN TOPLUM YARARI PROGRAM ALAN ARAŞTIRMASI

#### 4.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Yoksulluğun ve işsizliğin hızla arttığı ülkemizde yoksullukla mücadele etmeye yönelik olarak çeşitli politika araçları devreye sokulmuştur. İŞKUR aracılığıyla yürütülen aktif politikalar kapsamında TYP bir çalıştırma programı olarak karşımıza çıkmaktadır. Neoliberal politikaların farklı istihdam biçimleriyle emek piyasalarını güvencesizleştirdiği bir ortamda giderek yaygınlaşan TYP'nin yoksullukla mücadele yöntemi olarak sunulan bir sosyal politika önlemi olmanın ötesinde önemli bir istihdam biçimi haline geldiği görülmektedir. Bu konuda yapılan çalışmaların sınırlı sayıda olması çalıştırma-yoksulluk bağlamında TYP üzerine yapılacak çalışmaların gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Yoksulluk literatürü daha çok politika oluşturma merkezli bir yönde ilerlemekte, ilgili literatürde yoksulluğu azaltıcı ya da önleyici programlar üzerinde durulmaktadır. Yoksulluğu yönetme amacıyla hareket eden anlayış yoksulları “düzenlemeye”, “sağlık kazandırmaya” ya da onları sermayenin mantığıyla üretkenleştirmeye çalışmaktadır (Erdoğan, 2016: 31). Bu araştırmada, hakim anlayıştan farklı olarak, yoksullukla mücadele politikası olarak sunulan TYP'nin yoksulluğu azaltma yönündeki amaçlarının ne ölçüde başarılı olduğu sorusuna yanıt aranması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda yapılan çalışmada bir aktif istihdam politikası olarak sunulan TYP'nin yoksulluk ile mücadelede etkisinin olup olmadığı, TYP'nin koyduğu amaçlara ulaşmada etkili olup olmadığı, TYP'nin bu programdan yararlanan kişilere çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmayı engelleme yönünde nasıl bir katkı sunduğu, TYP'nin bu programdan faydalanan kişilere geçici bir gelir desteği sağlayıp sağlamadığı sorularına yanıt aranmıştır.

#### 4.2. Araştırmanın Sınırlılıkları ve Yöntemi

Yoksullukla mücadele politikası olarak sunulan TYP'nin yoksulluğu azaltma yönündeki amaçlarının ne ölçüde başarılı olduğunu saptamayı amaçlayan bu çalışmanın bulguları Antalya ilinde yapılan görüşmelerle sınırlıdır. Daha fazla bulgulara ulaşarak daha fazla genelleme yapabilmek adına daha çok ilde ve daha çok sayıda kişiyle araştırmaların yapılmasına ihtiyaç olacaktır. Yürütülen araştırma verileri Antalya İŞKUR'dan TYP katılımcılarına ilişkin alınan nicel veriler ve 16 kişiyle yapılan görüşmelerle sınırlı kalmıştır. Görüşme yapmak için ulaşılan TYP'lilerin çekinceleri çok fazla görüşme yapmaya imkân

vermemiştir. Görüşme yapılan TYP katılımcılarının çoğunluğunun kadınlardan oluşması yine araştırmayı sınırlayan bir durum ortaya çıkarmıştır. Elde edilen bulguların ortaya çıkardığı sonuçlar yapılan görüşmelere dayalı olarak kalmıştır.

Bu araştırmada verilerin derinlemesine görüşme ve gözlem teknikleriyle elde edildiği nitel bir araştırma yürütülmüştür. Araştırmacıların tecrübeleriyle biçimlenen nitel araştırmalar çalışmaların değer yüklü niteliğini kabul ederler. Bu bağlamda araştırmalarını politik, tarihsel ya da sosyal bağlam çerçevesinde düzenleyen nitel araştırmacılar gördüklerini ve duyduklarını yorumlarken geçmişlerinden, anlayışlarından kendilerini soyutlayamazlar (Creswell, 2007: 18- 39).

Görüşmelere başlanmadan önce derinlemesine mülakat için kullanılacak yarı yapılandırılmış soru formu hazırlanmıştır (Ek. 1). Araştırma sorusuna veri oluşturabilecek konu başlıkları belirlendikten sonra araştırma sürecine dahil olacak katılımcıların belirlenmesi aşamasına geçilmiştir.

Yoksulluğun ve işsizliğin insanlar üzerinde yarattığı baskı daha görüşmelerin en başında kendisini göstermiştir. Araştırmanın amacından bahsedilerek görüşme talep edilen birçok TYP çalışanı bu isteğe olumsuz yanıt vermiştir. Kendi arkadaşları vasıtasıyla ulaşılan çalışanlardan bazıları “bu iş zar zor bulduk onu da kaybetmeyelim”, “ya bir şey olursa” gibi endişelerle görüşmeleri kabul etmemişlerdir. Görüşme yapılacak kişilerin araştırmaya dahil olmalarını sağlamak ve güvenlerini kazanmak adına kendi tanıdıkları aracılığıyla onlara ulaşılmıştır. Bu sebeple araştırma örnekleminin belirlenmesinde görüşülen kişilerin referansıyla başka katılımcılara ulaşma fırsatı sağlayan kartopu örnekleme tekniği kullanılmıştır. Saha çalışması için ilk temas İŞKUR’da çalışan bir iş ve meslek danışmanı ile kurulmuştur. Telefonla iletişime geçilen kişi, toplum yararı programında çalışan kişilerle yapılacak görüşmeler için yardımcı olmuştur.

Araştırma kapsamında 12’si kadın, 4’ü erkek olmak üzere toplam 16 kişiyle görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşmecilerin 2’si kamu kurumunun TYP sorumlusu, 1’i İŞKUR’da görevli bir çalışan, 13’ü ise TYP kapsamında çalışan ya da TYP’de daha önceden çalışmış kimselerdir.

Araştırmacının önceden tanıdığı, bu programın uygulanma sürecinde bulunan ve İŞKUR’da iş ve meslek danışmanlığı yapan kişi aracılığıyla görüşmecilere ulaşılmaya çalışılmıştır. TYP’ye başvuru süreci, bu programların uygulanma biçimi, çalışma sistemi, çalışma koşulları vb. konular etrafında oluşturulan görüşme başlıklarına Tablo 4.1’de yer verilmiştir. Araştırmacı-görüşmeci arasındaki koşulların oluşma biçimine göre görüşme başlıklarının sırasında, içeriğinde ve yoğunluğunda değişimler yaşanmıştır.

**Tablo 4.1 Görüşme Temaları**

Herhangi bir iş tecrübesinin olup olmadığı
Ailenin geçiminin nasıl sağlandığı
Toplum Yararı Program'ı nasıl öğrendikleri
Neden bu programa katıldıkları
İşe alınma sürecinin nasıl gerçekleştiği
İşin tanımı ve özellikleri
Çalışma ortamı ve koşulları
Programın işsizlik/yoksulluk üzerine etkisi
Program kapsamında çalışma bitince planlarının ne olduğu

### 4.3. Veri Analizi

Bu araştırmanın veri analizinde betimsel analiz yaklaşımı benimsenmiştir. Betimsel analizde araştırma sorusu ve araştırmanın kavramsal çerçevesinden yola çıkılarak görüşme/gözlem sonucunda elde edilen veriler belirlenen temalara göre özetlenir ve yorumlanırlar. Sistematik ve açık bir biçimde betimlenen bulgular neden-sonuç ilişkisi içerisinde incelenir ve birtakım sonuçlara ulaşılır. Bu analiz biçiminde görüşülen ya da gözlemlenen bireylerin görüşlerini çarpıcı bir şekilde yansıtmak amacıyla doğrudan alıntılara da sıkça yer verilir (Yıldırım ve Şimşek, 2013: 256).

Araştırma sonucunda toplanan verilerin analiz edilebilmesi için öncelikle görüşme kayıtları deşifre edilmiş ve transkripsiyonlar hazırlanmıştır. Verilerin deşifresi sonucunda yaklaşık 150 sayfalık veri metni çıkarılmıştır. Nitel araştırmalarda araştırma tasarımı, elde edilen verilerin detaylı şekilde incelenerek araştırılan olguya ilişkin ana temaların ortaya çıkarılmasını ve anlamlı bir yapıya ulaşılmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede araştırmanın veri seti ön okuma- ayrıntılı okuma- verileri kodlama- yorumlama (Kümbetoğlu, 2005) şeklinde çözümlenmiştir. İlk olarak, görüşmelerden çıkarılan ham veri metni yorumlanma amacı taşımadan okunmuştur. Sonrasında, araştırma sorusuyla ilgili olmayan kısımlar çıkarılmıştır. Bu yöntem ile görüşme metinlerine odaklanma imkanı elde edilmiştir. Bir sonraki aşamada görüşme metinleri ayrıntılı bir biçimde okunmuş ve araştırma verisine karşı bakış açısında netlik kazanılmıştır. Veri analizinin bir sonraki adımında bulguların yorumlanma kısmında kullanılmak amacıyla temalara ulaşılmıştır. Veri analizinin başlangıç kısmında birbiriyle ilişkisiz gibi görülen veriler anlamlı bir parça haline getirilmiş ve nihai olarak araştırma bulguları yorumlanmıştır.

İŞKUR öncülüğünde yürütülen TYP'nin yoksulluk üzerindeki etkisini yapılan araştırma doğrultusunda ortaya koymak amacıyla tasarlanan bu çalışmada veri çözümlemesine konu olan temalar araştırmanın teorik çerçevesinde ortaya koyulan yazın bilgisinden üretilmiştir.

#### **4.4. Araştırma Bulguları**

Araştırma kapsamında yapılan görüşmelerin tümü Ekim-Kasım 2016 aralığında gerçekleştirilmiştir. Araştırma örneklemini olarak Antalya'da Milli Eğitim'e bağlı okullarda ve İl Müftülüğü'ne bağlı Kur'an kurslarında çalışan TYP katılımcılarıyla görüşülmüştür. Katılımcılarla, Antalya'nın değişik semtlerinde, kendilerinin belirledikleri yerlerde, süresi 40 dakika ile 1,5 saat arasında değişen görüşmeler yapılmıştır. Görüşmelerin bir kısmı katılımcıların kendi çalıştıkları yerlerde bir kısmı ise katılımcıların kendi evlerine gidilerek gerçekleştirilmiştir. Nitel araştırmalarda mümkün olduğu sürece katılımcılara yakın olmaya çalışılır; araştırmalar alanın içinden yürütülmektedir. Katılımcıların yaşadıkları ya da çalıştıkları mekânlarda yürütülen araştırmalar katılımcıların ne söylediklerini anlama açısından da önem kazanmaktadır (Creswell, 2007: 18). Bu anlamda, iş çıkışı ya da hafta sonu evlerde yapılan görüşmeler katılımcılar hakkında fikir edinebilmek ve araştırma amacı doğrultusunda söylediklerini anlamlandırabilmek adına etkili olmuştur. Görüşme yapılan kişilerin evlerinin çoğunlukla Antalya'nın daha çok düşük gelirli ailelerinin yaşadığı semtlerde yer aldığı ve gecekondü benzeri evlerde oturdukları görülmüştür.

Görüşmeler, katılımcıların izni alınarak ses kayıt cihazı ile kaydedilmiştir. Araştırma kapsamında elde edilen verilerin yorumlanma aşamasında katılımcıların gizliliğini korumak için takma isimler kullanılmıştır. Görüşme yapılan kişilere kendi tanıdıkları aracılığıyla ulaşılması, kendi belirledikleri mekânlarda görüşmelerin yapılması gibi etkenler dolayısıyla görüşmeler samimi ve rahat bir biçimde yapılmıştır. Araştırma amacına ulaşıldığının hissedildiği ve yapılan her görüşmenin elde edilen verilerin tekrarına döndüğü kısımda alan araştırılmasına son verilmiştir.

##### **4.4.1. Antalya'da Toplum Yararı Program'a İlişkin Sayısal Veriler**

Araştırma amacı doğrultusunda TYP'nin Antalya'daki durumuna ilişkin olarak İŞKUR ile bağlantıya geçilmiş ve gerekli izinler alındıktan sonra bu programla ilgili olarak İŞKUR'dan son iki yıla ait çeşitli nicel verilere ulaşılabilmektedir.

**Tablo 4.2 Antalya’da Toplum Yararı Program Kapsamında Çalışanların Kurumlara Göre Dağılımı**

	2015	2016
İl Müftülüğü	570	193
İl Milli Eğitim Müdürlüğü	2369	850
Orman Bölge Müdürlüğü	2510	302
Diğer Kurumlar	81	317
Belediye	0	444
<b>Toplam</b>	<b>5530</b>	<b>2106</b>

**Kaynak:** Antalya İŞKUR’un TYP Yararlanıcı Sayısı listesinden derlenmiştir.

Tablo 4.2’de ise Antalya’da TYP kapsamında hangi kurumlarda ne kadar kişinin çalıştırıldığı bilgisi görülebilmektedir. Yetkililer, TYP imkânından yararlanacak kurumların belirlenmesinin dönem dönem değiştiğini ifade etmiştir. Buna göre, TYP’den yararlanmak isteyen kurumların öncelikli olarak proje hazırlaması gerektiği belirtilmiştir. Okullar için ele alınacak olursa İl Milli Eğitim Müdürlükleri kendi bölgelerinde kaç okul olduğu, kaç metrekare yerin temizletileceği ve bunun için ne kadar personele ihtiyaç duyduklarını belirten bir proje hazırlayarak İŞKUR genel merkezine göndermektedir. Genel Merkezin incelemesi sonucu olumlu bulunan kurumlarla İŞKUR arasında bir protokol hazırlanmakta ve İŞKUR’un bütçesi de göz önüne alınarak ne kadar personel tahsis edileceği belirlenmektedir. Yukarıdaki tabloya göre Antalya’da TYP’den en fazla İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve İl Müftülüğü yararlanmaktadır. Ancak, Belediyeler hariç olmak üzere, tüm kurumlarda geçen yıla göre TYP’li istihdamında belirgin bir düşüş gözlenmektedir.

**Tablo 4.3 Antalya’da Toplum Yararı Program Kapsamında Çalışanların Yaşa Göre Dağılımı**

	18-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	65 Üstü
<b>2015</b>	763	554	978	1086	1048	648	303	115	31	0
<b>2016</b>	329	155	136	187	212	134	98	38	7	0

**Kaynak:** Antalya İŞKUR’un TYP Yararlanıcı Sayısı listesinden derlenmiştir

Tablo 4.3'te ise Antalya'da TYP kapsamında çalışanların yaşa göre dağılımı gösterilmiştir. Tabloya göre bu programdan en fazla 30-50 yaş arasındaki kişilerin yararlandığı görülebilmektedir. Özellikle belirli yaş grubu aralığında yoğunlaşmanın olması İŞKUR yetkilisinin verdiği bilgiyle örtüşmektedir. TYP kapsamında bireyleri istihdam etmek için öncelikli grupların belirlendiğini belirten yetkili cinsiyet açısından kadınlar da bir yaş sınırının olmadığını ancak 35 yaş ve üstü erkeklerin bu programdan yararlandırıldığını ifade etmiştir.

**Tablo 4.4 Antalya'da Toplum Yararı Program Kapsamında Çalışanların Eğitim Düzeyine Göre Dağılımı**

	Okur-yazar olmayan	İlköğretim	Ortaöğretim	Ön Lisans	Lisans	Yüksek Lisans
<b>2015</b>	59	2740	594	73	41	1
<b>2016<sup>23</sup></b>	3	570	260	66	71	1

**Kaynak:** Antalya İŞKUR'un TYP Yararlanıcı Sayısı listesinden derlenmiştir

Tablo 4.4'te ise TYP kapsamında çalışanların eğitim düzeyine göre dağılımı gösterilmiştir. TYP kapsamında çalışanlar arasında ilköğretim mezunlarının yoğunlukta olduğu görülmektedir.

#### **4.4.2. Görüşme Yapılan Kişilere İlişkin Bilgiler**

Araştırma kapsamında görüşmelerin tamamı Antalya'da gerçekleştirilmiştir. Görüşülen kişilere ilişkin özellikler Tablo 4.5'te gösterilmiştir.

<sup>23</sup> 2016 yılına ilişkin olarak Milli Eğitim'e bağlı okullarda çalışanların eğitim düzeyi bilgisi bu veriler içine dahil edilmemiştir.

**Tablo 4.5 Katılımcıların Özellikleri**

İsim*	Yaş	Medeni Durum	Okul Durumu	Kurum Bilgisi	Çalışma Durumu
Gülçin	51	Evli	İlkokul	İl Milli Eğitim'e Bağlı Okul	Çalışmıyor
Yeşim	56	Evli	İlkokul	İl Milli Eğitim'e Bağlı Okul	Çalışmıyor
Eda	47	Evli	İlkokul	İl Milli Eğitim'e Bağlı Okul	Çalışıyor
Merve	43	Evli	İlkokul	İl Milli Eğitim'e Bağlı Okul	Çalışıyor
Selin	31	Evli	İlkokul	İl Milli Eğitim'e Bağlı Okul	Çalışıyor
Yavuz	46	Evli	Lise	İl Milli Eğitim'e Bağlı Okul	Çalışıyor
Yaprak	38	Evli	İlkokul	İl Milli Eğitim'e Bağlı Okul	Çalışıyor
Zeynep	37	Evli	Lise	İl Milli Eğitim'e Bağlı Okul	Çalışmıyor
Yağmur	37	Evli	Lise	İl Milli Eğitim'e Bağlı Okul	Çalışıyor
Mine	41	Evli	İlkokul	İl Müftülüğüne Bağlı Kur'an Kursu	Çalışıyor
Sinem	44	Evli	Lise	Kur'an Kursu	Çalışıyor
Ezgi	38	Evli	İlkokul	Kur'an Kursu	Çalışıyor
Hülya	30	Evli	Lise	Orman Bölge Müdürlüğü	Çalışıyor
Ahmet	-	Evli	Üniversite	İŞKUR	İŞKUR Çalışanı
Arda	39	Evli	Üniversite	Kamu Kurumu	Kurum Sorumlusu
Ali	-	Evli	Üniversite	Kamu Kurumu	Kurum Sorumlusu

\*Katılımcıların gerçek isimleri değildir; araştırmacının görüşülen kişilere verdiği takma isimler kullanılmıştır.

Tablo 4.5'e göre yaş aralığı 35 ile 56 arasında değişen katılımcıların çoğunluğunu ilkokul mezunu kişiler oluşturmaktadır. Görüşmecilerin tamamı evli ve çocuk sahibidir. Alan araştırmasından elde edilen bulguların bir önceki kısımda Antalya'daki genel görünümü gösteren tablolarla örtüştüğü gözlenmiştir. Görüşmelerde TYP çalışanlarının belirli bir yaş üstü ve genellikle ilkokul mezunu kişilerden oluştuğu ortaya çıkmıştır. TYP kapsamında çalışanların eğitim düzeylerinin ilkokul seviyesinde olması önemli bir veri olarak karşımıza çıkmaktadır. Görüşme yapılan kişilerin aileleri incelendiği zaman çoğunun yoksul ailelerden



geldikleri sonucuna ulaşılmıştır. Görüşmeciler ailelerinin yoksulluğu sebebiyle eğitimlerine devam edemediklerini belirtmişlerdir. Bu durum ailede başlayıp kendilerine uzanan bir yoksulluk döngüsünün yaşandığını göstermektedir.

*“Ben de isterim masa başı oturup da bilgisayar başında iş yapmayı. Ama okuyamadık, okutamadılar işte..”* (Selin)

*“Babam çobancılık yapardı küçükken, biz hep ellerin sırtlarıyla büyüdük. Bir çeşit kahvaltımız olurdu, peyniri bile bulamazdık. Ekmeği doğrardık, yufka ekmeği yağda kavurur da biz onu kahvaltıda yerdik.* (Yaprak)

TYP kapsamında işe alınırken kadınların öncelikli grup olarak sayılması yapılan görüşme bulgularında da ortaya koyulmuştur. Yukarıdaki tablodan da görülebileceği üzere araştırma katılımcılarının çoğunluğunu kadınlar oluşturmuştur. Bu durumla ilgili olarak yetkililer, TYP programından yararlanacak kişilere ilişkin çeşitli önceliklerin belirlendiğini ifade etmiştir. Bu anlamda kadınlar TYP’de öncelikli sırada yer almaktadırlar. Yapılan görüşmelerde katılımcılar, okullarda genellikle kadınların çalıştığını belirtmişlerdir. Benzer bir biçimde İl Müftülüklerine bağlı Kur’an kurslarında da kadınların çalıştığı tespit edilmiştir. Okullarda ve Kur’an kurslarında temizlik, bakım gibi daha çok “kadın işi” olarak görülen işlerde kadınların yoğun olarak çalışması yapılan işin niteliğiyle cinsiyet arasında bir ilişki olabileceğini ortaya koymaktadır. Görüşme yapılan kadınlar, herhangi bir meslekleri olup olmadığı sorusuna karşılık olarak ev hanımı olduklarını belirtmişlerdir.

Araştırmaya katılanlara ilişkin bir diğer bulgu ise görüşme yapılan kişilerin daha önceden benzer işlerde çalışmış olmasıdır. Ya Milli Eğitim’e bağlı okullarda şirket elemanı olarak ya da sera, ev temizliği gibi yevmiyeli, enformel işlerde çalıştıkları ortaya çıkmıştır.

#### **4.4.3. İşi Tercih Etme Sebepleri**

Araştırmaya katılanların bu program kapsamında çalışmayı tercih etmelerinde farklı dinamikler ortaya çıkmıştır. Görüşmecilerin bir kısmı kendilerine emek piyasasında düzgün bir iş bulamadıklarını ifade etmiştir. Görüşmecilerin çoğunluğu bu işe başlamadan önce yaptıkları işi ve burayı tercih etmelerindeki faktörü şöyle açıklamaktadırlar:

*“Önceden serada çalışıyordum tabi günlük yevmiyeye.”* (Yaprak)

*“Aile birliğinde ... Lisesi’nde çalıştım. Şirket elemanıydım ama okul aile birliği ödüyordu maaşlarımızı.”* (Yağmur)

*“Önceden komşuya yevmiyeye gidiyordum. Evde yazma yapıp satıyordum.”* (Merve)

Mine Hanım ise daha önceden geçici, sigortası olmayan işlerde çalıştığını, TYP’nin ise kendisine sigorta imkânı sunması dolayısıyla tercih sebebi olduğunu belirtmiştir.

*“Seraya gidiyorsun yine yevmiyeye gidiyorsun ee sigortan olmuyor. En azından hani kendi geleceğim için yine sigortam olması için hani sigortalı işler araştırdım gene en şey hani hem çocuklarıma vakit ayırıp hem hani evdeki işlerimi aksatmadan yapabileceğim tek iş bu.”*  
(Mine)

Görüşmecilerin bu ifadeleri daha önceden günlük, enformel ve sigortasız bir biçimde geçici olarak çalıştıklarını ortaya koymaktadır.

TYP’yi tercih etme sebeplerinden bir diğeri ise bu çalışma biçiminin “kamu işi” gibi görülmesinden kaynaklanmaktadır. Yapılan görüşmelerde katılımcılar, hafta sonu, bayram gibi tatillerden yararlandıklarını, özel sektörde bu imkândan faydalanamayacaklarını belirtmiştir. Daha önce bir halı firmasında çalışan Yaprak Hanım durumu şu şekilde özetlemiştir:

*“Cumartesi, Pazar tatil. Çocuklarımla vakit geçirebiliyorum. Önceden ... Halı’da çalışırken haftada bir gün izin veriyorlardı. Bayram iznimiz yoktu.”*

Bir kamu kurumunda TYP sorumlusu olarak çalışan Arda Bey kendi kurumlarına mülakat için gelen kişilerin bu çalışmayı “devlet işi” zannettiklerini ifade etmiştir. *“Gelenler 6 aylık kumu işçisi gibi zannediyor. Devlet alıyor bizi diye biliyorlar.”*

Görüşmeciler bu programa yönelmelerindeki bir diğeri sebebi TYP kapsamında çalışmanın okullarda şirket elemanı olarak çalışmadan daha fazla avantajlı olduğu şeklinde açıklamıştır.

*“TYP daha avantajlı. Çünkü diğeri (şirket elemanı olarak) Aralık ayı bitince Ocak ayında çıkış veriyorlar. 4 ay çalışıyoruz ondan sonra çıkıyoruz, sözleşme bitiyor. Şubat döneminde tekrar başlıyoruz. 1 buçuk ay maaş alamıyoruz. İŞKUR hani daha devamlı. Okul başladığından bitene kadar devam ediyor.”* (Selin)

Neoliberal politikaların emek piyasalarını güvencesizleştirdiği ve işi geçicileştirdiği bir ortamda TYP kapsamında çalışmanın bir sürekliliği olmamasına rağmen belirlenen süre içerisinde çalışacaklarını bilen görüşmeciler hissettiği “güvence” bu programı onların gözünde daha avantajlı hale getirmektedir.

#### **4.4.4. İş Bulma Biçimi ve İşe Alınma Süreci**

Antalya’da görüşme yapılan kişiler TYP kapsamında çalışabileceklerine dair bilgiyi bilgisini ya eş, dost, arkadaşları aracılığıyla ya da daha önce çalıştıkları yerlerden edindiklerini belirtmişlerdir. Görüşmeciler TYP kapsamında çalışmadan önce okullarda şirkete bağlı olarak çalıştıklarını ifade etmişlerdir. Şirket elemanı olarak çalışırken bir yandan

da kendileriyle aynı işi yapan İŞKUR elemanlarının olduğunu böylelikle TYP programından haberleri olduğunu belirtmişlerdir.

*“2 yıl okul aile birliğinde çalıştım. Sonra okula yazı geldi, okullara hizmetli alımı olacak başvuruları başladı diye. Müdür bey söyledi. Ben de gittim, başvurudum.”* (Selin)

*“Ya arkadaşlarla konuştuk gidelim diye. Arkadaşlar aracılığıyla geldim”* (Gülçin)

TYP kapsamında çalışan kişilerin işe alınma biçimleri ise öncelikle İŞKUR’a kayıt olarak gerçekleşmektedir. İŞKUR’a kayıt olan görüşmeciler daha sonra İŞKUR’dan kendilerine mesaj geldiğini ifade etmişlerdir. İŞKUR’dan gelen mesajda mülakat yeri ve zamanının bildirildiğini ve mülakat yapıldığını belirtmişlerdir.

*“Mesaj geliyor bize oradan. Mesaj geldikten sonra gidiyoruz. Biz kendimiz kayıt yaptırıyoruz önce okullarda çalışacağız diye. Mesaj geldikten sonra gidiyoruz tabi.”* (Merve)

*“Sınava kattılar bizi. Sınava kattıktan sonra yani soru sordular”* (Gülçin)

*“Zarflar var, zarf çektiriyorlar. İçinde üç tane soru var. O üç soruyu okuyup cevaplamamızı istiyorlar.”* (Eda)

İşe alım biçimleri mülakat şeklinde gerçekleşen görüşmeciler mülakatlarda çeşitli sorular sorulduğunu belirtmişlerdir. Sorulan sorulara bakıldığı zaman yapacakları iş ile bağlantısı olmayan, daha genel sorular sorulduğu gözlenmiştir. Bu durum ise yapılan işin niteliksiz olması ve başvuranlar arasından da bir eleme yapılması zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

*“En hızlı koşan kuş hangisidir diye sordular. Ben de dedim devekuşu. Atatürk’ün doğumunu, ölümünü sordular. Onu da bildim. Ondan sonra futbol kaç takımdan kurulur diye sordular. Onu da bildim sayılır.”* (Yeşim)

*“Bu sene çıkanlar da Konya Seydişehir’de hangi maden çıkar sorusu. Ondan sonra Antalya’nın komşu illeri, birisi de ilk Osmanlı Devleti nerede kurulmuştur diyeydi.”* (Mine)

TYP kapsamında kimlerin nasıl alınacağına ilişkin olarak İŞKUR yetkilisi bu kararın kurumların kendisine bırakıldığını belirtmiştir. Buna göre İŞKUR’a TYP’den yararlanmak için başvuran adayların listesi ilgili kurumlara gönderilmekte, kurumların kendisi adayları mülakata çağırılmaktadır. TYP ile ilgili yönetmelikte kura veya mülakat şeklinde alım yapılacağı belirtilirken hangi yöntemin tercih edileceği ile ilgili karar yine kurumlara bırakılmıştır. Daha önceden noter huzurunda kura yöntemiyle alım yapıldığını belirten yetkili, 2016’da ilk kez mülakat yöntemiyle işe alımların gerçekleştiğini belirtmiştir.

#### **4.4.5. Çalışma Koşulları**

Yapılan görüşmelerde TYP kapsamında çalışanlar, haftada 5 gün çalıştıklarını, hafta sonunun ise tatil olduğunu belirtmişlerdir. Sabah 8’den akşam 5’e kadar mesai yaptıklarını

ifade eden görüşmeciler bu sayede evlerine ve çocuklarına rahat vakit ayırabildiklerini dile getirmişlerdir. Ancak, bu sene okullarda TYP kapsamında çalışan kişi sayısında azalma olduğunu söyleyen görüşmeciler bu durumun çalışma koşullarını zorlaştırdığını, üç kişinin yapacağı işi bir kişinin yapması dolayısıyla yorulduklarını ifade etmişlerdir.

*“Çalışma koşullarımız çok rahat denemez, sürekli ayaktasın sürekli bir şeyler hani. İşte bardak yıka tuvalet temizle, koridor sil, bu şekilde akşam oluyor. Sabah gidiyoruz sekizde akşam beşte çıkıyoruz. Öğlen arasında güya prosedüre göre bir saat iznimiz var ama hocanın birinin kahve içesi geliyor birinin çorba içesi geliyor hesabı böyle istirahatimizde yapabildiğimiz kadar yapıyoruz yapamadığımız geri kalıyor. Okullara aslında iki değil üç eleman bile çok değil yani hele böyle ilkokul olduğu zaman.”* (Mine)

Görüşmecilerinden ifadelerinden yola çıkarak bu sene ne den daha az alımın yapıldığı sorusu yöneltilen TYP ve İŞKUR yetkilileri bu durumun TYP’ye bu sene daha az bütçe ayrılması sebebiyle yaşandığını belirtmişlerdir. TYP’deki düşüş İŞKUR’dan alınan ve aşağıdaki tabloda gösterilen toplam çalışan sayısından da görülebilmektedir.

**Tablo 4.6 Antalya’da Toplum Yararı Program Kapsamında Çalışan Sayısı**

Yıllar	Kadın	Erkek	Toplam
2015	3472	2058	5530
2016 <sup>24</sup>	439	860	1299

**Kaynak:** Antalya İŞKUR’un TYP Yararlanıcı Sayısı listesinden derlenmiştir

<sup>24</sup> 2016 yılına ilişkin olarak İl Millî Eğitim Müdürlüğü’nde program daha devam ettiği için İŞKUR’dan tam veri alınamamıştır. İl Millî Eğitim Müdürlüğü’nde çalışan kadın ve erkek sayıları ayrı ayrı dahil edilmemiştir. İl Millî Eğitim Müdürlüğü’ne ilişkin toplu çalışan sayısı bulunmaktadır.

#### 4.4.6. Çalışma- Refah İlişkisi

Yoksullukla mücadelede etkili bir yöntem olarak yürütülen TYP yeni dönemin sosyal politika yönünü temsil eden çalışmaya dayalı refah anlayışını yansıtmaktadır. Dünya Bankası'nın 2000/2001 raporunda üç stratejiden biri olarak sunulan yoksulların güvenliğinin artırılmasıyla yoksullukla mücadele edilebileceği belirtilmiştir. Bu strateji kapsamında aktif emek piyasaları ve çalıştırma programları yoksulluğa çözüm olarak sunulmuştur (World Bank, 2000/2001). Araştırma bulgularında çalışma ve refah ilişkisi TYP kapsamında çalışanların aldıkları ücret ve çalışanları çalışma biçimlerinde kendisini göstermiştir.

##### 4.4.6.1. Ücret

Çalıştırma programlarına yönelik geliştirilen temel argümanlardan biri bu programlar aracılığı ile yoksulların gelirlerinin artırılmasında önemli işleve sahip olduğudur (Cook, 2008). Bu sayede yoksullukla mücadeleye katkı sağlanacaktır. Kapar (2005) çalıştırma programları kapsamında çalışanlara ödenen ücretlerin, en düşük ücret düzeyinden belirlendiğini ifade etmiştir. Görüşmelerden elde edilen bulgularda TYP kapsamında çalışanlar, çalışmalarının karşılığında asgari ücret aldıklarını belirtmişlerdir. Görüşmecilerin çoğunluğu aile bütçesine katkıda bulunmak amacıyla çalıştıklarını belirtirken bu çalışma kapsamında aldıkları ücretin yeterli gelmediğini ifade etmişlerdir. Aldıkları ücretin geçimleri üzerine etkisini Mine Hanım şu şekilde ifade etmiştir:

*“Aç değiliz ama tok da değiliz. Dün pazara çıktım domates, patates, yarım kilo fasulye aldım, işte pazar arabasına biraz bir şeyler aldım. 50 milyonluk alışveriş yapsak elimizde para kalmayacak, ekme paramız kalmayacak.”*

Farklı sendikaların Türkiye'deki açlık ve yoksulluk sınırlarına ilişkin yaptıkları araştırmalarda Türk-İş dört kişilik bir ailenin açlık sınırını bin 416 TL, yoksulluk sınırını ise dört bin 615 TL olarak ortaya koymuştur<sup>25</sup>. Memur-Sen ise yaptığı araştırmada dört kişilik bir ailenin açlık sınırını bin 492 TL, yoksulluk sınırını ise dört bin 252 TL olarak tespit etmiştir<sup>26</sup>. Ortaya koyulan bu veriler ışığında bin 300 TL asgari ücretle çalışan görüşmecilerin yoksulluk sınırının çok altında yaşadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ancak, bu durumun sebebi tek başına TYP'nin kendisi değil, neoliberal ekonomi politikalarıdır. TYP, bu politikaların bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır.

*“Daha kızımın formasını alamadım yalan değil. Kızımın forması yok, oğlumun forması yok. Dün müdür yardımcısı çağırmış bizim oğlanı, yarın demiş benim yanıma gel. Herhalde forma falan verecek.”* (Mine)

<sup>25</sup> <http://www.turkis.org.tr/KASIM-2016-ACLİK-ve-YOKSULLUK-SINIRI-d1291> (erişim tarihi: 03.12.2016)

<sup>26</sup> <http://www.memursen.org.tr/memur-sen-aclik-ve-yoksulluk-sinirini-acikladi> (erişim tarihi: 03.12.2016)

*“Elektriğimiz geliyor, suyumuz geliyor. Pazara gidiyorsun. O çocuğa günlük harçlık vermesen olmuyor. Kıza veriyorum 2 lira. Ben işe yürüyerek geliyorum, bazen yoruluyorum hani. Otobüse biniyorsun, kartı dolduruyorsun bitiyor. Ne yapayım, para bitti mi yürüyorum.”* (Yaprak)

*“Taksit ödüyorum. O olduğu için zorlanıyoruz. Kiramız var, üç çocukla işte oradan alıp oraya (koyamıyoruz) oradan alıp oraya (koyamıyoruz) çok şükür!”* (Ezgi)

22 yıl yat kaptanlığı yaptıktan sonra sağlık sorunları sebebiyle işini bırakmak zorunda kalan, eşi çalışmayan ve ailesinin geçimini sağlamak zorunda olan Yavuz Bey ise durumu şu şekilde ifade etmiştir:

*“Ücret, geçimi sağlamıyor ama mecbur sağlıyoruz yani. Yani sağlıyor derken aç kalmıyoruz, bir lokma bir şey de olsa yiyoruz. Yani sıkıntımız olmuyor.”*

Aldıkları ücretin yoksulluklarına çare olmadığını belirten görüşmeciler geçinebilmek için başka işlere de yöneldiklerini belirtmişlerdir. Milli Eğitim’e bağlı okullarda hafta içi çalışan görüşmecilerin bazıları hafta sonu boş günlerinde maddi anlamda eksikliklerini tamamlamak için ev temizliği gibi gündelik işlerde çalıştıklarını ifade etmişlerdir.

*“Aylık kredi ödüyorum. Aldığımız asgari ücret bin 300. Merdiven falan siliyorum, öylelikle tamamlıyoruz.”* (Yağmur)

*“Cumartesileri de tatil zaten. X şirketinin yarım gün temizliğini yapıyorum. 50 milyon veriyorlar. Benim harçlığıma yetiyor bir haftalık.”* (Yaprak)

Ancak, çalıştırma programlarının ücret düzeyi ile ilgili ileri sürülen görüşlerin araştırma bulguları ile örtüşmediği gözlenmiştir. Kapar’a (2005: 36) göre çalıştırma programları ile işin aynı türü için işgücü piyasasındaki ücret düzeyinin daha altında bir ücret karşılığında çalışmaya vurgu yapılır. Oysa, yapılan görüşmelerde okullarda hem TYP hem de şirket elemanı bünyesinde aynı işi yapan bireylerin çalıştıkları ve yaptıkları işin karşılığında aynı ücreti aldıkları ortaya çıkmıştır. Bu durum, bir çalıştırma programı olarak TYP’nin tek başına yarattığı durumdan ziyade makro bağlamın TYP’yi de içine alarak ortaya çıkardığı bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan, TYP kapsamında çalışma karşılığı alınan ücretin görüşmecilerin geçimleri üzerinde “pansuman” işlevi de gördüğü söylenebilir. Bu program kapsamında çalışmadıkları takdirde tek maaşa düştüklerini belirten görüşmecilerin 9 aylık bir süreyle çalışma karşılığı aldıkları ücret onları dönemlik anlamda görece daha iyi duruma getirmektedir.

#### 4.4.6.2. Çalışma Biçimi

TYP kapsamında çalışma şeklini düzenleyen kurallar bu programın yoksulluk üzerindeki etkisini ortaya koymaktadır. TYP, aktif işgücü hizmetleri yönetmeliği çerçevesinde düzenlenmektedir. İlgili yönetmeliğin TYP ile ilgili kısmını düzenleyen maddeye göre bu çalışma biçimi en fazla 9 aylık bir süreyi kapsamakta ve aynı kurumda TYP bünyesinde 18 ay çalışabilme şartı getirilmektedir. İlgili yönetmelik maddesine göre 9 ay çalışan kişiler bu sürenin bitiminde 3 ay ara vermek zorundadırlar.

Yapılan görüşmeler sonucunda görüşmeciler en fazla 9 ay çalışabilme haklarının olduğunu belirtmişlerdir. Milli Eğitim'e bağlı okullarda ekimde başlayan çalışma süreci haziran ayında okulların kapanmasıyla sona ermektedir. Yönetmelik sebebiyle 3 ay ara vermek zorunda kaldıklarını belirten görüşmeciler bu süre zarfında zorlandıklarını belirtmişlerdir.

*“Haziran ayında çık dediği zaman bir bayan olarak iş bulamadığım zaman ne harcayacağım acaba, bunu hiç düşünmüyor mu bu devlet ya da İŞKUR? Ben bu 3 ay boyunca ne içeceğim ne yiyeceğim.”* (Eda)

*“Okul kapandı mı sözleşme bitiyor zaten. Belki 1 ay boşluk olsa daha iyi. Hani 1 ay olsa idare edersen, ev temizliğine gidersen de 3 ay olunca etkiliyor tabi. Yani sabit maaş olmadığı için etkiliyor.”* (Yağmur)

*“3 ay maaşımızdan kesiliyor, o anda mağdur kalıyoruz tabi.”* (Gülçin)

Müftülüğe bağlı Kur'an kursunda 6 ay çalışma süresi olan ve bu süresi yakında bitip ara vermek durumunda kalacak Sinem Hanım ise bu süre sınırlamasıyla *“ağızlarına bir parmak balın çalındığını”*, bu durumu iyi bulmasa da yapacak bir şeylerinin olmadığını, böyle karar verildiğini belirtmiştir.

*“Böyle uygun görmüşler ne yapalım. Onlar sayıyı daha çok önemsiyorlar. İnsanların gelip gitmesi onlar için önemli değil. Yani 6 ay birisi geliyor 6 ay başka biri. Var zaten dışarıda.”* (Sinem)

3 aylık bekleme sürecinde zor durumda kalan görüşmeciler aile geçimini sürdürebilmek için geçici işlere yöneldiklerini ya da şartları sağlayabilirlerse işsizlik yardımından yararlandıklarını belirtmişlerdir.

*“Yazın ilk defa işsizlik maaşına başvurduğum. Onaylandı, bir 2 ay, 3 ay aldım. Onunla kirayı, faturaları falan ödedik. Bir yandan da aile destek çıktı, çıkmasa tam takır kalacağız yani.”* (Selin)

*“Haziranda okullar kapandı, temmuzda işe girdim tekrardan. Spor tesisinde şirket üstünden temizliğini yaptık.”* (Yağmur)

*“Yazın seraya gidiyorum. Ama yevmiyeye gittiğim için sigortan falan olmuyor.”*

(Merve)

*“İşkur bitince, gönüllü olarak çalışmaya devam edeceğim ama yedi yüz lira falan alacağım, yarı yarıya düşecek maaşım. Dengelemek içi cumartesi, pazar günü temizliğe gideceğim.”* (Ezgi)

TYP kapsamında çalışma biçiminin yarattığı bu durum bireylerin enformel emek piyasasına eklenmesine sebep olmaktadır. Yoksulluk ve enformelleşme ise aslında birbirini besleyen süreçlerdir. Kendisini yoksulluk içerisinde bulan bireyler enformel ekonomi içindeki işleri kabul etmek zorunda kalmaktadırlar (Ergun, 2005: 67-68). Görüşmecilerin de ifade ettiği gibi boş kaldıkları zaman seraya, temizliğe gitmek gibi sigortasız, yevmiyelik işlere yönelmektedirler. Yönelindikleri bu işlerin düşük ücretliliği ve güvencesizliği ise yoksulluğun kısır döngüsünü yaratmaktadır (Ergun, 2005: 68)

Kredi borcu olan ve 3 aylık boşluk döneminde işsizlik maaşı aldığını belirten Ezgi Hanım ise işsizlik maaşına ek olarak temizliğe gittiğini belirtmiştir.

*“İşsizlik yardımı 600 milyon, az yani ama bir yönden de iyi. Hani iş bulasıya kadar yardımcı oluyor yani. O 600 milyonu da almasan işin kötü. Onu aldım, 2-3 tane de ev işine gittim hani aylığıma tamamlamış gibi oldum.”*

Araştırmaya katılanların en fazla üzerinde durdukları nokta ise TYP kapsamında çalışmanın 18 ay ile sınırlandırılmış olmasıdır. Görüşmeciler, 18 ay süre kısıtının kendilerini mağdur ettiğini ve çalışma sürelerini tamamladıktan sonra geleceklerinden endişe duyduklarını belirtmişlerdir.

*“Bu süreyi uzatmaları lazım. Yani biz nerede ne yapacağız? Sanki kedi yavrusunu kapının önüne bırakırlar ya biz o gibi kaldık şu anda. İşsiz güçsüz kaldık.”* (Gülçin)

*“Yakında sürem dolacak. Ayın ortasında bir kurban da ben olacağım. Nereye gidelim yani siz bir akıl verin.”* (Yeşim)

*“18 ay ben burada çalıştım, bundan sonra nerede çalışacağım siz düşünün. Eşimin aldığı asgari ücret. Allah korusun eşimin de çıktığını düşünün, şirket elemanı sürekli çıkış oluyor. Ne yapacağı?. Buradan da çıkardıktan sonra nereye gireceğim? Bir ev temizliği, merdiven temizliği bulabilirsem gideceğim.”* (Mine)

*“18 ay, 2 yıl çalıştım. Ondan sonra ne olacak. Yoksulluğu, işsizliği kaldırıyor mu 2 yıl. Ben en azından 10 yıl çalışsaydım çocuklarımı okuturdum, evin sıkıntıları giderdi.”* (Selin)

TYP kapsamında aynı kurumda çalışma hakkını öngören 18 ay sınırlaması, 2013 yılında yürürlüğe giren Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. 2008 yılında



yürürlüğe giren Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde ise böyle bir sınırlama getirilmemiştir.

TYP kapsamında en fazla 9 ay çalışmayı öngören ve aynı kurumda 9 aylık iki periyot halinde toplamda 18 ay çalışma sınırı getiren bu çalışma biçimini kamudaki 4/C statüsüne benzeten İŞKUR yetkilisi şu anda 400, 500 bine yakın TYP çalışanının olduğunu belirtmiş ve cümlesinin devamını şu şekilde getirmiştir:

*“ Biz aslında İŞKUR olarak Türkiye'nin en büyük taşeronu olduk. Kamu kurumlarına eleman gönderiyoruz.”*

18 ay süre sınırlamasına yönelik değişikliğin neden yapıldığına ilişkin olarak ise şu şekilde cevap vermiştir:

*“2013 yılında 18 ay yasası geldi. Eğer sınır olmazsa daimi işçi olma hakkına kavuşacaklardı.”*

Verilen bu cevaplar aslında neoliberal sistemin emek piyasalarını güvencesizleştirme amacı doğrultusunda nasıl biçimlendirdiğini ortaya koymaktadır.

3 ay ara vererek bir yıl çalışma imkânını ortadan kaldıran düzenleme aynı zamanda 3 aylık bekleme sürecinin ardından yeni açılan TYP alımlarına da girme garantisi vermemektedir. Görüşmecinin aşağıdaki ifadede belirttiği durumu iş güvencesinin ortadan kalktığı, belirsizliğin ortaya çıktığını göstermektedir.

*“Tekrar başlayıp başlamamız da belirsiz. Kesin başlayacağını bilsen belki dersin 3 ay dışımı sıkayım ama o da kesin değil. Hiçbir şey yapamıyorsun. Geleceğe dair bir programın olmuyor. Elinde gelirin olmayınca hani ben şunu şöyle yaparım gibi bir şansımız, lüksümüz olmuyor.”* (Eda)

Araştırma bulgularından ortaya çıkan bir diğer durum ise Milli Eğitim'e bağlı okullarda okulun işlerini yapmak üzere çalıştırılan kişilerin farklı istihdam biçimlerine tabi olduklarıdır. Görüşme yapılan katılımcılar okullarda şirkete bağlı bir eleman, TYP kapsamında bir çalışan ve bir de kadrolu olarak çalışan bir hizmetlinin olduğunu belirtmişlerdir. Farklı istihdam biçimlerini ortaya çıkartan neoliberal sistem görüşmecilerin ortaya koyduğu durumda kendisini göstermiştir. İşin güvencesizleştiği ve geçiçileştiği bir ortamda TYP kapsamında çalışma biçimi aslında neoliberal politikaların bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır.

TYP kapsamında çalışma biçiminde güvencesizliği ortaya çıkartan bir diğer durum görüşmecilerin çalıştıkları okullarda müdürlerle olan ilişki biçimlerinde görülmüştür. Okullarda müdürün kurallarına tabi olan görüşmeciler TYP alımlarında torpilin devrede olduğunu belirtmişlerdir. Araştırma kapsamında görüşme yapılan katılımcılar, TYP

çalışanından memnun olan müdürlerin bir sonraki alım döneminde devreye girerek memnun oldukları çalışanları okula aldıkları belirtmişlerdir. Bu durum çalışanın müdüre karşı bağlılık ilişkisini ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlılık ilişkisi içerisinde müdürün isteklerini yerine getiren çalışanların müdürle herhangi bir tartışma, ters düşme gibi hareketlerden de kaçınmaları gerekmektedir.

*“Amirlerin istediği şu kişi benim okulda çalışacak diye duydum. Yani arkadaşlarım da vardı müdürlerin istekte bulunduğu.”* (Gülçin)

*“Bir belirlilik yok yani bugün çalıştım yarın çalışabilecek miyim? İşte müdürlerle anlaşmadığın zaman, çeşitli tartışmalara girildiği zaman işten olan arkadaşlarımız oluyor. En azından okullarda bir denetim yapsa İŞKUR bunların çalışma tarzları nedir diye.”* (Eda)

#### **4.4.7. Yoksulluk- Aktifleştirme İlişkisi**

Yoksullukla mücadele bağlamında sunulan aktif işgücü piyasası politikalarına ilişkin geliştirilen bir diğer argüman ise bu politikalar aracılığıyla yoksulların aktifleştirilmesidir. Bu düşünceye göre refah devleti döneminde her kesime yapılan yardımlar krizin sebeplerinden birini oluşturmaktadır. Yoksulluk yardımlarının bağımlılık kültürü yaratacağı düşüncesiyle neoliberal dönemde bireylerin gelir transferi alabilmesinin yolu olarak çalışma ile ilgili yükümlülüklerin yerine getirilmesi gösterilmiştir (Standing, 1990: 678).

Yoksulluğun sebebini bireye yükleyen hakim düşünce yoksulun aktifleştirilmesi ve çalıştırılmasıyla yoksulluğun azalacağını ileri sürmektedir. Bu bağlamda çalıştırma programlarının Türkiye’deki uygulama alanı TYP eliyle yürütülmektedir. Yoksulların aktifleştirilmesi mantığı TYP’nin ilgili yönetmeliğindeki amaç kısmında görülebilmektedir. Yönetmelikte TYP’nin amacı, *özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek* şeklinde belirtilmiştir. Yapılan görüşmelerde ise TYP’nin ilgili yönetmeliğinde sunulan çalışma alışkanlığı ve disiplini kazandırma amacının aksine görüşmecilerin daha önceden çalışma tecrübesine sahip oldukları sonucuna varılmıştır.

*“Daha önceden hastanede çalıştım. 15 yıl doktor yanında çalıştım. Sonra havalimanında çalıştım. En son TYP’de çalıştım.”* (Gülçin)

*“İŞKUR’dan önce 3 yıl okul aile birliğine bağlı olarak ... Lisesi’nde çalıştım.”* (Yağmur)

*“Fabrikada çalıştım, 2 yıl da otelde çalıştım.”* (Hülya)

*“İŞKUR işi olmasa bile mecburen yevmiyeye gidiyorum, bir şeye gidiyorum. Bir markete gidiyoruz 200 milyondan aşağı çıkamıyoruz. Elektriğin geliyor, telefonların geliyor, ev kira.. Mecburen çalışmamız lazım.”* (Yaprak)

Çalışmak zorunda olduklarını belirten görüşmecilere TYP'nin amacı hakkında ne düşündükleri sorulduğunda hepsi de kendilerinin çalışma alışkanlığına sahip olduklarını ifade etmişlerdir. Bu anlamda, yapılan görüşmelerden ortaya çıkan sonuç katılımcıların mevcut koşullar içerisinde zaten aktif bir şekilde çalışma yaşamına dahil olduklarıdır.

*“Alışkanlığı yok diye bir şey yok yani. Herkes çalışmak istiyor ama müracaat eden 300 kişi alınacak olan 120-130 kişi, gerisi ne yapsın.”* (Mine)

*“Bizim gibi gerçekten çalışmayı seven insanlar için iş disiplini diye bir ihtiyaç duyulduğunu sanmıyorum. İş alanları olmadığı için bu durum böyle. İnsan iş bulduğu zaman iş disiplinine girer.”* (Eda)

*“Ben belediyede orada burada çalıştım. İŞKUR mu vardı? O mu bana çalışma alışkanlığı kazandırmış. Ben önceden de çalışıyordum ki.”* (Zeynep)

*“Biz sadece çalışmak istiyoruz. Ekstradan çalışmadığımız bir ücreti istemiyoruz ki. Çalışalım alalım paramızı oturalım istiyoruz. En azından ayağımız dik olsun.”* (Yaprak)

*“İşin hepsi kutsal hele hele bu zamanda. İş çeşidini seçmeyi bırak işi buldum diye şükretmeli.”* (Merve)

İş bulamadığında işsizlik yardımına başvuran ama şartları sağlayamadığı için yardımdan da yararlanamayan Mine Hanımın anlattıkları TYP'nin amacında sunulan ifadeyle çelişmektedir.

*“Bilmem kaç gün doldurmadığımız için işsizlik maaşı alamıyorsunuz devletten deniliyor bize. Burada benim mi hatam var. Onlar çalıştırdı da biz mi çalışmadık. Bize düzenli iş verilse biz de düzenli çalışırız.”*

#### **4.4.8. İstihdam Edilebilirlik-Yoksulluk İlişkisi**

Çalıştırma programlarıyla ilgili ortaya koyulan bir diğer düşünce ise bu programlar vasıtasıyla bireylerin istihdam edilebilirliklerinin artacağıdır. Bu programlar kapsamında bir taraftan nitelikli işgücü sağlanırken diğer taraftan bireylere işgücü piyasasına girişin yolu açılmış olacaktır (Greve, 2006: 6). TYP'yi düzenleyen Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde de bu programların bireylerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesine ve meslek edinmelerine yarar sağlayacağı belirtilmiştir.

Yapılan araştırmada TYP kapsamında çalışanlara çeşitli eğitimler verildiği sonucuna ulaşılmıştır. Milli Eğitim'e bağlı okullarda çalışan TYP yararlanıcıları her hafta cumartesi

günü belirlenen bir okulda sabah 9'dan öğlen 1'e kadar iş sağlığı ve güvenliği, iletişim, ilkyardım gibi çeşitli alanlarda eğitim aldıklarını belirtmiştir. Aldıkları eğitimin kendilerine nasıl bir katkı sunduğuna yönelik olarak ise genel anlamda eğitimi olumlu bulduklarını belirtmişlerdir. Ancak, eğitim aldıkları okula gidildiğinde gözlem yapma imkânı bulunmuştur. Saat 1'de ellerinde temizlik eldiveni ve fosforlu iş önlüğü ile iş sağlığı eğitiminden çıkan TYP çalışanlarının “*geldik ya ne olacak sanki*” gibi ifadeler kullandığına tanık olunmuştur.

*“Bir de seminer çıkardılar her hafta Cumartesi öğlene kadar seminere gidiyorum. Orada temizlik üzerine anlatıyorlar, işte sınav yaptılar. Bugün biraz da ilk yardım anlattılar, eldiven falan dağıttılar.”*(Eda)

Yapılan işin niteliğine bakıldığı zaman görüşmecilerin okul temizliği, bahçe temizliği, çaycılık gibi vasıfsız işlerde çalıştıkları ortaya çıkmıştır. Ancak, araştırma sonucunda görüşmecilere verilen eğitimin mesleki niteliklerin geliştirilmesine ve istihdam edilebilirliğin artırılmasına yönelik bir katkı sunmadığı gözlenmiştir. Her cumartesi günü aldıkları eğitimin daha çok yaptıkları işle ilgili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Daha kalıcı istihdama köprü (Subbarao vd., 2013) olarak sunulan programın aksine araştırmaya dahil olan katılımcılardan bazılarının şu anda işsiz oldukları, kendilerine piyasada iş bulamadıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Yapılan görüşmelerde Kur'an kurslarında TYP kapsamında çalışan görüşmecilerin bu eğitimlerden yararlanmadıkları ortaya çıkmıştır. Okullarda çalışan TYP'liler cumartesi günü yarım gün eğitim alırken Kur'an kurslarında çalışan TYP'liler ise cumartesi günü camiye yarım gün temizliğe gittiklerini ifade etmişlerdir. Bu durum ise TYP kapsamında çalışma biçiminin yoksulların mesleki yeterliliklerinin geliştirilmesine hizmet etmediğini gösteren bir diğer olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Programın yoksullukla mücadele amacını gerçekleştirebilmesine ilişkin olarak yoksulların mesleki yeterliliklerinin geliştirilebilmesi için gerekli eğitimlerin verilmesi gerektiği önem kazanmaktadır. TYP kapsamında çalışma süresi biten yoksulların piyasada kendilerine iş bulabilmesi için donanımlı, daha nitelikli hale getirilmeye ihtiyacı vardır. Bu bağlamda, TYP'lilere verilecek eğitim kapsamında daha çok piyasada ihtiyaç duyulan işlere ve de meslek edindirmeye yönelik olması gerektiği önemli bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır.

## SONUÇ

1970’lerde yaşanan refah devleti krizine karşılık ortaya çıkan neoliberal düzen ülkelerin ekonomi politikalarına da yön vermiştir. Emek piyasalarının katılıktan arındırılması gerektiği ileri sürülerek esnek çalışma biçimleri emek piyasasında hakim konuma gelmiştir. Kriz döneminde kitleselleşen işsizlik ve yoksulluk olgusuna yönelik olarak aktif işgücü piyasası politikaları yoksullukla mücadele bağlamında 1980 sonrası dönemde gelişerek yaygınlaşmıştır. Neoliberal sistemin hüküm sürdüğü bu dönemde Keynesyen dönemin refaha yönelik anlayışından neoliberal sistemin ortaya çıkardığı çalışmaya dayalı refaha yönelik bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu çerçevede çalıştırma programları önem kazanmaya başlamıştır. Bu dönüşümün arkasında ise herhangi bir karşılık beklemeden verilen yardımların bağımlılık yaratacağı endişesi bulunmaktadır. Dünya Bankası ve OECD gibi kuruluşların yayımladıkları raporlarda da ülkelerin aktif programlara yönelmesi gerektiği belirtilerek, yoksullukla mücadele yöntemi bağlamında bu programlar önemli bir politika aracı olarak gösterilmiştir.

Yoksullukla mücadele politikalarındaki dönüşümü temsil eden çalıştırma programlarının Türkiye’deki uygulanma biçimi TYP’dir. İlk olarak özelleştirme süreci sonucunda işsiz kalanları hedefleyen TYP bugün yoksullara çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırmak ve işsizlerin/yoksulların işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek amacıyla yürütülmektedir. Bu çalışmada, yoksullukla mücadele yöntemi olarak sunulan TYP’nin Antalya ilinde yürütülen bir araştırma çerçevesinde yoksulluk üzerine etkisinin incelenmesi amaçlanmıştır.

Çalışmaya dayalı refah anlayışı çerçevesinde yoksullukla mücadele yöntemi olarak yaygınlaşan çalıştırma programlarına ilişkin temel argüman yoksulların çalıştırılarak gelir düzeylerinin yükseleceği ve yoksulluğun azalacağı yönündedir. Çalışmaya dayalı refah ve yoksulluk ilişkisi araştırma bulgularında ücret ve çalışma biçimi olarak kendisini göstermiştir. Yapılan görüşmelerde TYP yararlanıcılarının yönetmelikte belirtildiği gibi asgari ücret üzerinden çalıştıkları sonucuna varılmıştır. Türkiye’de son açıklanan verilere göre 4 bin liraya yaklaşan yoksulluk sınırı karşısında alınan asgari ücret, görüşmecilerin yoksulluk içinde yaşadığına işaret etmektedir. Bu durum katılımcıların ifadelerinde de kendisini göstermiş, görüşmecilerin hepsi aldıkları ücretle zor geçindiklerini belirtmiştir. Ancak, işin aynı türü için piyasanın daha altında bir ücret düzeyiyle bireylerin çalıştırıldıklarını ileri sürenlerin aksine okullarda aynı işi yapan hem TYP’li çalışanın hem de şirket elemanının aynı ücret aldıkları

ortaya çıkmıştır. Asgari ücret düzeyinden çalıştırılan görüşmecilerin yoksulluklarının azalmaması TYP ile ilgili bir durumun sebebi TYP’yi de içerisine alan makro ekonomi-politik bağlamdır.

Yapılan görüşmelerde ortaya çıkan bir diğer sonuç ise TYP kapsamında çalışmayı düzenleyen kurallar ile ilgilidir. Araştırmaya katılanlar 9 ay süreli sözleşmelerle çalıştıklarını ve bu sürenin bitiminde 3 aylık bekleme dönemine girdiklerini ifade etmiştir. 3 aylık bekleme döneminde tek maaşa düştüklerini belirten katılımcıların durumu göz önüne alındığında katılımcılar yoksulluğun ötesinde açlık sınırında bir yaşamla karşı karşıya kalmaktadırlar. TYP’den yararlanma imkânının aynı kurum için 18 ay ile sınırlandırılmış olması yine programın yoksulluğu belirli bir süre için dindirdiği, bu sürenin bitiminde ise görüşmecileri eski yoksulluklarına geri döndürdüğünü göstermiştir. Yoksullukla mücadele yöntemi olarak sunulan TYP’nin yapılan görüşmelerden elde edilen veriler ışığında bireyleri belirli süreli sözleşmelerle istihdam etmesi çalışmanın yoksulluğu azalttığı savını güçleştirmektedir. Yoksulluğu belirli bir süre için “hafifletme” işlevi gören bu çalışma biçimi aslında emek piyasalarındaki güvencesizleştirmeye kapı aralamaktadır. Yoksulların hem 3 aylık bekleme döneminin ardından açılan TYP alımlarına girip girmeyeceklerinin belirsiz olması hem de 18 aylık sürenin sonunda aynı kurumda tekrar çalışma imkânı olmayan görüşmeciler güvenceden uzak bir biçimde emek piyasasına yeniden eklenmeye çalışmaktadır. Görüşmeciler yoksullukla mücadele açısından TYP’nin yararlı olduğunu belirtmekte ama süre kısıtlamasının kendilerini zor duruma soktuğunu ifade etmektedir.

Araştırmada ortaya çıkan ikinci sonuç aktifleştirme ve yoksulluk arasındaki bağlantıdır. Çalıştırma programlarının bir diğer argümanı yardımlara bağlı olarak yaşayan yoksulların aktifleştirilerek yoksulluklarından kurtulacağına ilişkindir. Kamusal çalıştırma programlarının etkinliğini savunanlara göre yardımlara bağlı olarak yaşayanlar çalışma istek ve arzusunda olmadıkları için yoksulluk içerisindeyler ve bu programlar aracılığı ile refah karşılığı kamusal işlerde çalışılması insanları çalışmaya teşvik edecektir. Bu durum ise yoksulluğun azalmasına yol açacaktır. Bu düşüncenin yansması TYP’nin amacında kendisini göstermektedir. İlgili yönetmelikte TYP’nin amacı bu program aracılığıyla yoksullara çalışma alışkanlık ve disiplini kazandırılacağı şeklinde belirlenmiştir. Araştırma kapsamında yapılan görüşmelerde ise katılımcıların TYP öncesinde başka işlerde çalıştığı ve mevcut koşullar içerisinde aktif bir şekilde çalışma yaşamına dahil olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Görüşmeciler çalışmayı istediklerini ve çalışmaya ihtiyaçları olduğunu ifade etmişlerdir. Çalıştırma programlarını savunanların öne sürdüğü aktiflik-yoksulluk ilişkisinin aksine yoksulluğun

sebebi bireylerin çalışmamasından kaynaklanmamakta kendilerine düzgün bir iş sağlanamaması dolayısıyla ortaya çıkmaktadır.

Araştırma bulgularında ortaya çıkan bir diğer sonuç ise istihdam edilebilirlik-yoksulluk ilişkisi içinde kendisini göstermektedir. Bu görüş, yoksulluğun sebebini bireye yüklemekte, gerekli vasıflardan yoksun olan bireylerin kendilerini yoksulluk içerisinde bulacağını ortaya koymaktadır. Yoksulluğu, bireylerin piyasayla ilişki kuramamasında gören anlayış bu anlamda yoksulların beşeri sermayelerinin geliştirilmesine vurgu yapmaktadır. Yoksulların niteliklerinin geliştirilerek istihdam edilebilirliklerinin artırılacağı ileri sürülmektedir. Yapılan görüşmelerde TYP kapsamında Milli Eğitime bağlı okullarda çalışan görüşmecilerin mesleki yeterliliklerinin geliştirilmesi amacıyla her cumartesi eğitime gittikleri sonucuna ulaşılmıştır. Ancak, görüşmecilerin TYP kapsamında yaptıkları işler göz önüne alındığı zaman temizlik, çevre bakımı gibi vasıfsız işlerde çalıştırıldıkları görülmüştür. Aldıkları eğitimin yönetmelikte belirtildiği gibi mesleki yeterliliklerinin geliştirilmesine yönelik değil yaptıkları işle ilgili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. İş piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda planlanmayan eğitimlerin görüşmecilere tam anlamıyla bir nitelik kazandırmadığı söylenebilir. Bir diğer ifadeyle, çalışma süreleri biten görüşmeciler bu programdan çıktıktan sonra vasıflaşp yeni işlere yönelememektedir. TYP bu anlamda kişilere donanım kazandırmak yerine kamunun ihtiyaç duyduğu işgücü açığını karşılamak üzere sürdürülmektedir. Dolayısıyla programın amaç ve hedeflerinin ortadan kaldırıldığı ortaya çıkmaktadır. Araştırmaya katılanlar arasında daha önceden TYP kapsamında çalışmış ve süre sınırlamasına takıldığı için artık bu programdan yararlanamayan kişilerin halen işsiz olmaları ise bu programın bireylerin istihdam edilebilirliklerini geliştirdiği tezini güçleştirmektedir.

İstihdam edilebilirlik- yoksulluk ilişkisi bağlamında araştırma bulgularında Kur'an kurslarında TYP kapsamında çalışan görüşmecilerin bu eğitimlerden yararlanmadıkları ortaya çıkmıştır. Okullarda çalışan TYP'liler cumartesi günü yarım gün eğitim alırken Kur'an kurslarında çalışan TYP'liler ise cumartesi günü camiye yarım gün temizliğe gittiklerini ifade etmişlerdir. Bu durum ise TYP kapsamında çalışma biçiminin yoksulların mesleki yeterliliklerinin geliştirilmesine hizmet etmediğini gösteren bir diğer olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yoksulluğun hızla arttığı günümüzde yoksullukla mücadele bağlamında uygulanan Toplum Yararı Programlar kendi içerisinde önemli eksiklikler barındırsa da bugün önemli bir istihdam imkânı yarattığı görülmektedir. Yapılan görüşmelerde tüm görüşmecilerin üzerinde uzlaştıkları nokta bu programın kendilerine önemli fırsatlar sunduğudur. Özellikle bu programın kadınlar için hem gelir desteği sağlaması hem de kadının bu sayede çalışma

hayatına dahil olması TYP'nin önemli bir katkı sunduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, TYP kapsamında çalışma biçimi yoksulların dönemsel olarak iyileşmelerine imkân sağlamaktadır. Asgari ücret üzerinden çalıştırılırsalar da aile bütçesine destek olması, yoksulluğa bir süre için “merhem” olması açısından işsiz ve yoksullara önemli bir destek sunmaktadır.

Yoksulluğun azaltılması ve yoksulluk yanlısı bir büyümenin sağlanması için TYP'nin daha işlevsel bir hale getirilmesi gerekmektedir. Kayıt dışı istihdamın azaltılmasına yardımcı olmanın da amaçlandığı bu program kapsamında çalışma fırsatı sona eren görüşmecilerin daha sonrasında sigortasız, yevmiyeli işlere yönelikleri gözlenmiştir. Bu 18 aylık süre sınırlamasının yarattığı sıkıntı sebebiyle TYP kapsamında çalışma süresinin yeniden düzenlenmesi gerektiği araştırma bulgularında ortaya çıkan önemli bir sonuçtur. Bu program kapsamında çalışma süresi biten bireylere yönelik farklı sosyal politika araçları kullanılmalıdır. Görüşmelerde pasif politika aracı olarak uygulanan işsizlik yardımlarının görüşmecilere işsizlik dönemlerinde önemli katkı sunduğu görülmüştür. Ancak, işsizlik maaşını hak etme şartlarının zor olması yoksulların bu desteğe erişimini zorlaştırmakta, yoksullukla baş edebilmelerini güçleştirmektedir. Programın yoksullukla mücadele amacını gerçekleştirebilmesine ilişkin üzerinde durulması gereken bir diğer konu ise yoksulların mesleki yeterliliklerinin geliştirilebilmesi için gerekli eğitimlerin verilmesi gerektiğidir. TYP kapsamında çalışma süresi biten yoksulların piyasada kendilerine iş bulabilmesi için donanımlı, daha nitelikli hale getirilmeye ihtiyacı vardır. Bu bağlamda, TYP'lilere verilecek eğitimlerin kapsamının daha çok meslek edindirmeye yönelik olması gerektiği önemli bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak, 2016 yılı için Türkiye’de TYP kapsamında çalışan sayısının Bakanlığın verdiği bilgilere göre 760 bine ulaştığı görülmektedir. Neoliberal politikaların farklı istihdam biçimleriyle emek piyasalarını güvencesizleştirdiği bir ortamda giderek yaygınlaşan TYP'nin yoksullukla mücadele yöntemi olarak sunulan bir sosyal politika önlemi olmanın ötesinde önemli bir istihdam biçimi haline geldiği görülmektedir. Bu bağlamda, hem genel anlamda yoksullara yönelik sosyal politika önlemlerinde hem de araştırma nesnesi olarak ele aldığımız TYP bağlamında farklı bilim dallarını içerisinde barındıran daha geniş araştırmalar yapma gerekliliğine ihtiyaç duyulmaktadır.



## KAYNAKÇA

- Akkaya, Y. (2004). “Küreselleşme” Versus Sendikasılaştırma ve Yoksullaştırma”, *Çalışma ve Toplum*
- Aktürk, B. (2008). *İşsizlik Sigortasına Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye*. Tezi Sakarya Üniversitesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi
- Alabaş, A. (2007). *Uzun Süreli İşsizler Ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İŞKUR'un Önemi*. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara
- Andrews, C. ve Kryeziu, A. (2013). “Public Works and the Jobs Agenda: Pathways for Social Cohesion?”. *Background Paper for the World Development Report, The World Bank Group*
- Atalay, Z. N. (2002). *Towards A New Welfare Regime In Turkey: The Green Card Scheme In Alleviation of Poverty*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, METU
- Auer, P., Efendioğlu, Ü. ve Leschke, J. (2008). “Active Labour Market Policies: Coping with the Consequences”. *International Labour Office*
- Auer, P. ve Popova, N. (2003). “Labour Market Policy For Restructuring in Turkey: The Need For More Active Policies”. *Employment Paper 2003/51*, International Labour Office, Geneva
- Ayan, S. (2014). *G-20 Süreci Ve Aktif İstihdam Politikaları, Türkiye Ve G-20 Ülkelerindeki Uygulamaların Değerlendirilmesi*. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, T. C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Bademci, E. (2007). *World Banks's Changing Approach to Poverty From A Neoliberal To A Third Way Approach: The Case of Turkey*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, ODTÜ
- Barbier, J. C. (2001). Welfare to Work Policies in Europe: The Current Challenges of Activation Policies. *Document De Travail*
- Bayraktutan, Y. ve Akatay, M. (2012). “Kentsel Yoksulluk ve Mikro Finansman: Kocaeli Örneği”. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(1): 1-34
- Betcherman, G., Olivas, K. ve Dar, A. (2004). “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”. *Social Protection Discussion Paper no. 9901*, January. The World Bank. Washington, D. C.
- Beveridge, W. (1942). “Social Insurance and Allied Services”. H. M. Stationery Office. [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19\\_07\\_05\\_beveridge.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf)

- Bonoli, G. (2010). "The Political Economy of Active Labour Market Policy. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe" *RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh*
- Boratav, K. (2003). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009*. İmge Kitabevi. Ankara
- Boratav, K. (2004). Yoksulluk Kavramı Üzerine Notlar. *Toplum ve Hekim*, 19(1)
- Boratav, K. (2013). *Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye*. Yordam Kitap, İstanbul
- Bradshaw, T. K. (2007). "Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development". *Routledge*, 38(1): 7-25
- Buğra, A. ve Keyder Ç. (2006). Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi. *United Nations Development Programme*
- Buğra, A. (2007). Yoksullukla Mücadele Yöntemi Olarak Mikro kredi: Acıklı bir Hikaye. *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, Araştırma Raporu, İstanbul*
- Buğra, A. (2008). *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye'de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları
- Cammack, P. (2004). "What the World Bank Means By Poverty Reduction, and Why It Matters", *New Political Economy*, 9(2): 189-211
- Cammack, P. (2009). "Poverty Reduction and Universal Competitiveness". *Labour, Capital and Society*, 42(1/2): 32-54
- Conde Ruiz, J. I. (2003). "Early Retirement". *Review of Economic Dynamics*, 6(1): 12-36
- Cook, B. (2008). "Active Labour Market Policies in the Neo – Liberal Era". *Centre of Full Employment and Equity, Working Paper No. 08-03*
- Cullen, J. B. ve Gruber J. (2000). "Does Unemployment Insurance Crowd out Spousal Labor Supply?". *Journal of Labor Economics*, 18(3): 546-572
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*, Sage Publications.
- Çelik, E. G. (2013). *Yerel Yönetimlerin Sosyal Politikalara Etkisi*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Çetiner, Ö. (2008). "Fordist Konsensüs'ten Washington Konsensüsü'ne Birikim ve Bölüşüm Politikaları", *Ekonomik Yaklaşım*, 19(68): 17-46.
- Dar, A. & Tzannatos, Z., (1999). "Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations". *The World Bank. SP Discussion Paper 9901*
- Dejardin, A. K. (1996). "Public Works Programmes, a Strategy for Poverty Alleviation: The Gender Dimension". *International Labour Organization*
- Dean, M. (1991). "The Constitution of Poverty: Toward a genealogy of liberal governance", *Routledge, New York*.

- Dertli, N. (2007). *Aktif İstihdam Politikaları-Eleştirel Bir Yaklaşım*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). “Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”. *DPT Yayını*, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). “Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007–2013: Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu”. *Devlet Planlama Teşkilatı Yayını*, Ankara
- Dingeldey, I. (2007). “Between Workfare and Enablement–The Different Paths to Transformation of the Welfare State: A Comparative Analysis of Activating Labour Market Policies”. *European Journal of Political Research*, 46(6): 823-851
- Durmaz, O. S. (2016). “Neo-Liberal Sosyal Politika Rejiminin Tesisi ve AKP”. *Çalışma ve Toplum*, 2016/1
- Er, Ü. (2011). *Sağlıkta Dönüşümün Aracı Genel Sağlık Sigortası*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara
- Erdoğan, N. (2013). Sancılı Dil, Hadım Edilen Kendilik ve Aşman Karakter: Beyaz Yakalı İşsizliğe Dair Notlar, T. Bora, A. Bora, N. Erdoğan ve İ. Üstün (der.). *Boşuna mı Okuduk?: Türkiye’de Beyaz Yakalı İşsizliği*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, N. (2016). Garibanların Dünyası: Türkiye’de Yoksulların Kültürel Temsilleri Üzerine İlk Notlar, N. Erdoğan (der.). *Yoksulluk Halleri*, İletişim Yayınları, İstanbul
- Erdoğdu, S. ve Kutlu D. (2010). “Dünyada ve Türkiye’de Çalışan Yoksulluğu: İşgücü Piyasası ve Sosyal Koruma Politikaları Bağlamında Bir Değerlendirme”. *Çalışma ve Toplum*
- Erdem, I. (2006). “Çok Amaçlı Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Şartlı Nakit Transferleri”. *Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu*, Araştırma Raporu, İstanbul.
- Ergun, C. (2005). *Yoksulluk ve Enformel Sektör: Çöp Toplayıcıları Örneği (Isparta İzmir Karşılaştırması)*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi
- Ergun, C. ve Ergun Dericioğulları A. (2010). “Dönüşüm mü, Piyasalaştırma mı? Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı Üzerine Bir Tartışma”. *Toplum ve Demokrasi*
- Eser, H. B., Memişoğlu D. ve Özdamar G. (2011). “Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2): 201–217
- Gans, H. J. (1972). “The Positive Functions of Poverty”. *The American Journal of Sociology*, 78(2): 275- 289

- Geremek, B. (1994). *Poverty: A History*. Blackwell Publisher
- Güzel, A. (2005). “Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Öngörülen Reform Mevcut Sorunlara Çözüm mü?” *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2005/4: 61-76.
- Göztepe, Ö. (ed.) (2012). *Yeni Dönemin Satırbaşları. Güvencesizleştirme: Süreç, Yanılgı, Olanak*. Notabene Yayınları, Ankara
- Gül, H., Sallan Gül, S. ve Memişoğlu, D. (2007). Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Politikaları, Kentsel Yoksulluk ve Yerel Yönetişim. H. Özgür ve M. Kösecik (der.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- Gül, H. ve Sallan Gül, S. (2007). Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 40(3): 1-30
- Gül, H. ve Sallan-Gül, S. (2008). Yoksulluk ve Yoksulluk Kültürü Tartışmaları. N. Oktik (der.). *Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları*. Yakın Kitabevi Yayınları, İzmir
- Gün, S. (2013). “Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadelede Yeni Bir Yöntem mi?”. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 3(2): 76-95.
- Gün, S. (2016). “Aktif İstihdam Siyasetinin Gelişimi Açısından İşsizlik Sigortasının Dönüşümü”. *Çalışma ve Toplum*, 2016/3: 1295-1320
- Gündoğan, N. (2008). “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele”. *ASOMEDYA (Ankara Sanayi Odası Dergisi)*, Ocak-Şubat
- Greve, B. (2006). “Active Labour Market Policies- Delivering Lisbon. Policy Department Economic and Scientific Policy”, *European Parliament*
- Gruber, J. & Wise, D. (1998). “Social Security and Retirement: An International Comparison”. *The American Economic Review*, 88(2): 158-163
- Handler, J. F. (2003). “Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from Status to Contract”. *Journal of European Social Policy*, 13(3)
- Ilman, T. (2014). *Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Fonlar*. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi
- Jessop, B. (2009). *Kapitalist Devletin Geleceği*, (çev. A. Özcan), Epos Yayınları, Ankara
- Kalfa Topateş, A. (2015). *Dilenciler: Türkiye’de Yoksulluk ve Dilenme Kültürü*, İletişim Yayınları, İstanbul
- Kapar, R. (2005). Aktif İşgücü Piyasası Politikaları”. *İktisat Fakültesi Mecmuası*
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Orta Vadeli Program (2014-2016)*, Ankara
- Kaya, R. (2009). Neoliberalizmin Türkiye’ye Siyasal Etkileri Üzerine Değerlendirmeler ve Tartışma Ögeleri, N. Mütevellioğlu ve S. Sönmez (der.), *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Karaçay, H. (2016). “Bretton-Woods Kuruluşları, New York Uzlaşısı ve Yoksullukla Mücadele Politikaları”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(1): 93-114
- Kovancı, O. (2003). “Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları”, *Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları*
- Komine, A. (2006). *Beveridge on Welfare Society: An Integration of the Trilogy*, A Seminar at the University of Rome,  
<http://www.econ.ryukoku.ac.jp/~komine/hope/trilogy0601.pdf> (erişim tarihi: 12.10.2016)
- Köse, A. H. ve Bahçe, S. (2009). “Yoksulluk” Yazınının Yoksulluğu: Toplumsal Sınıflarla Düşünmek, *Praksis*, 19: 285-419
- Kurtoğlu, A. (2012). “Siyasal Örgütler ve Sivil Toplum Örgütleri Bağlamında Hemşehricilik ve Kollamacılık”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67 (1): 141 - 169.
- Koning, J., Mosley, H. & Schmid, G. (2001). *Introduction: Active Labour Market Policies, Social Exclusion, and Transitional Labour Markets*. Labour Market Policy and Unemployment (ed. J. Koning & H. Mosley), Monograph Book
- Kutlu, D. (2015). *Türkiye’de Sosyal Yardım Rejiminin Oluşumu: Birikim, Denetim ve Disiplin*. Notabene Yayınları, Ankara
- Larsen, J. E. (2001). The Active Society and Activation Policy. *Cost A13 Conference: Social Policy, Marginalisation and Citizenship*, Aalborg University, Denmark.
- Lefebvre, M. (2013). Social Security and Early Retirement : The Relationship between Workers, Firms and Governments. *Annals of Public and Cooperative Economics*
- Lordoğlu, K. ve Koçak H. (2015). AKP Döneminde İstihdam, İşgücü ve İşsizlik. M. Koray ve A. Çelik (der.). *Himmet, Fıtrat, Piyasa: AKP Döneminde Sosyal Politika*. İletişim Yayınları, İstanbul
- Marx, K. (2004). *Kapital, Birinci Cilt*, Sol Yayınları
- Marx, K. (2015). *Kapital, Birinci Cilt*, Yordam Kitap
- Marangos, J. (2008). “The Evolution of the Anti-Washington Consensus Debate: From ‘Post-Washington Consensus’ to ‘After the Washington Consensus’”. *Competition & Change*, 12(3): 227-244
- Metin, O. (2011). “Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar”. *Çalışma ve Toplum*, 2011/1

- Overbeek, H. (2003). *Globalization, Neo-liberalism and the Employment Question. The Political Economy of European Employment* (ed. H. Overbeek). RIPE Series in Global Political Economy
- OECD Employment Outlook (2015)
- Oktik, N. (2008). Yoksulluk Olgusuna Kavramsal ve Kuramsal Yaklaşımlar. N. Oktik (der.). *Türkiye’de Yoksulluk Çalışmaları*. Yakın Kitabevi Yayınları, İzmir
- Önder, İ. (2004). “Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadele”. *Toplum ve Hekim*, 19(1): 19-22.
- Öz, C. S. ve Çolakoglu, C. (2014). “Türkiye’de Mikro Kredi Uygulamasının Sakarya İli Özelinde İncelenmesi”, *Çalışma ve Toplum*, 2014/4: 177-206
- Öz, C. S. (2008). “4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde İş Ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri”. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 21(5-6): 18-30
- Özdoğan, F. (2009). *Yoksulluk Kültürü Yaklaşımına Eleştirel Bir Bakış*. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü. Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara
- Özüğurlu, M. ve Güngör, F. (1997). “İngiliz Yoksul Yasaları: Paternalizm, Piyasa ya da Sosyal Devlet”. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Tartışma Metinleri*
- Özüğurlu, A. (2006). “Yoksulluk Araştırmalarına Eleştirel Bir Bakış”. *Mülkiye Dergisi*, 30(250)
- Özüğurlu, M. (2003). “Sosyal Politikanın Dönüşümü ya da Sıfatın Suretten Kopuşu”, *Mülkiye Dergisi*, 27(239)
- Özdek, Y. (2002). *Küresel Yoksulluk ve Küresel Şiddet Kıskaçında İnsan Hakları. Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları* (ed. Y. Özdek)
- Peck, J. ve Theodore, N. (2000). Commentary. 'Work First': Workfare And The Regulation Of Contingent Labour Markets. *Cambridge Journal of Economics*
- Sarısoy, İ. ve Koçi S. (2010). “Türkiye’de Kamu Sosyal Transfer Harcamalarının Yoksulluğu Azaltmadaki Etkilerinin Ekonometrik Analizi”, *Maliye Dergisi*, 158
- Savaşkan, O. (2007). *Contemporary Social Policy In Turkey: Workfare Programs In The Context Of The Neo-Liberal International Governance System*. Boğaziçi Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi
- Savaşkan, O. (2009). Neoliberalizm ve Yeni Sosyal Politika Ortamı: Türkiye’de Çalıştırma (Workfare) Programları ve Emek Piyasaları. *Türkiye’de Neoliberalizm Demokrasi ve Ulus Devlet İçinde* (ed. Y. Akkaya, Ö. Birler, S. Coşar ve F. Zabcı), Yordam Kitap, İstanbul

- Saad Filho, A. (2014). Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler, A. Saad Filho ve D. Johnston (der.), *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*, Yordam Kitap
- Stiglitz, J. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki
- Smith, C. (2015). Rediscovery of the Labour Process, S. Edgell, S., H. Gottfried. H & E. Granter (der.), *Sage Handbook of the Sociology of Work and Employment.*, Sage
- Spiezia, V. (2000). “The Effects of Benefits on Unemployment and Wages: A Comparison of Unemployment Compensaton Systems”. *International Labour Review*, 39(1)
- Standing, G. (1990). The Road to Workfare: An Alternative to Welfare or Threat to Occupation?, *International Labour Review*, 129(6)
- Subbarao, K., del Ninno, C., Andrews, C. ve Rodriguez Alas, C. (2013). Public Works As a Safety Nets. *The World Bank*, Washington, D. C
- Şahin, B. E. ve Sevimli, Y. (2013). Aktif İstihdam Politikaları Kapsamında Uygulanan İşgücü Yetiştirme Kursları Ve İşkur’un Önemi. *Hukuk ve İktisat Araştırmalar Dergisi*. 5(1)
- Şener, Ü. (2010). Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları. *Tepav*.
- Şengür, M. ve Taban, S. (2012). Yoksullukla Mücadele Stratejisi Olarak Mikro Kredi Uygulaması: Eskişehir İli Örneği. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(1): 59-89
- Şenses, F. (2004). Yoksulluğun Küreselleşmesi mi? Küreselleşen Yoksulluk mu?. *Toplum ve Hekim*, 19(1)
- Şenses, F. ve Önder, H. (2006). “Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksulluk Düşüncesi”, *İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar, Prof. Dr. Kemal Saybaşlı’ya Armağan*, (haz. B. Ülman, İ., Akça), Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Şenses, F. (2006). *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Talas, C. (1992). *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*. Bilgi Yayınevi
- Tunalı, İ. (2004). İstihdam Durum Raporu: Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması. *Türkiye İş Kurumu*, Ankara.
- Uçkan, B. (2007). İşçi Sendikaları İle İşsizlik Sigortası Arasındaki Köprü: Ghent Sistemi. *Çalışma ve Toplum*, 2007/3
- Uğur, S. (2002). Sosyal Güvenliğimizdeki Son Gelişmelerin Değerlendirilmesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(2)

- Uşen, Ş. (2007). Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları. *Çalışma ve Toplum*, 2007/2
- Yıldırım, C. (2011). Birinci ve İkinci Nesil Washington Uzlaşması: Neoliberal İktisat Politikalarının 1980’den Sonraki Evrimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(2): 1-23
- Yıldız, K. (2016). “2008 Krizinden Günümüze İşkur’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin Gelişimi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 12(27): 249-266
- Yücesan Özdemir, G. ve Kutlu D. (2010). Türkiye’de Sosyal Yardımlar: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Yapılar Üzerine Bir Çözümleme. *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Deneyimler ve Yeni Fikirler Bildiriler Kitabı*, Ankara: T. C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü: 363-378
- Zabcı, F. (2009). *Dünya Bankası: Yanılsamalar ve Gerçekler*. Yordam Kitap, İstanbul
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. 2013 Faaliyet Raporu
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2014). Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023). İŞKUR İşsizlik Sigortası Bülteni, Eylül 2016
- İŞKUR Aylık İstatistik Bülteni, Mayıs 2016
- Williamson J. 2000. What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?, *The World Bank Research Observer*, 15(2)
- Wright E. O. (1994). *The Class Analysis of Poverty*. Interrogating Inequality, Verso.
- World Bank. (1978). World Development Report 1978: Prospects for Growth and Alleviation of Poverty, *Washington D. C.: World Bank*.
- World Bank. (1980). World Development Report 1980: Poverty and Human Development, *Washington D. C.: World Bank*.
- World Bank. (1990). World Development Report 1990: Poverty, *Washington D. C.: World Bank*.
- World Bank. (2000). World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, *Washington D. C. : World Bank*.

### **İnternet Kaynakları**

- İŞKUR İşsizlik Sigortası Bülteni file:///C:/Users/Userr/Downloads/09\_Eyl%C3%BC1.pdf (erişim tarihi: 21.11.2016)
- İŞKUR Aylık İstatistik Bülteni, Aralık 2015 file:///C:/Users/Userr/Downloads/12%20-%20Aral%C4%B1k%202015%20Ayl%C4%B1k%20%20C4%B0statistik%20B%C3%BC1teni.pdf (erişim tarihi: 23.11.2016)



- <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/hakkimizda/sosyal-yardimlasma-ve-dayanismayi-tesvik-fonu/icerik> (erişim tarihi: 23.10.2016)
- <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/hakkimizda/sosyal-yardimlasma-ve-dayanismayi-tesvik-fonu/sydtf-gorevler> (erişim tarihi: 23.10.2016)
- <http://sgb.aile.gov.tr/data/5434f307369dc31d48e42dc5/2015%20Y%C4%B1%C4%B1%20Bakanlık%20Faaliyet%20Raporu.pdf> (erişim tarihi: 10.12.2016)
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm#1> (erişim tarihi: 10.12.2016)
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 03.07.2005 tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete  
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (erişim tarihi: 10.12.2016)
- <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.4846&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (erişim tarihi: 28.10.2016)
- <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23810.pdf> (erişim tarihi: 28.10.2016)
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080526-5.htm> (erişim tarihi: 23.11.2016)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5510.pdf> (erişim tarihi: 17.12.2016)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3294.pdf> (erişim tarihi: 23.11.2016)
- <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/issizliksigortasi.aspx> (erişim tarihi: 30.10.2016)
- <http://www.iskur.gov.tr/portals/0/dokumanlar/kurumsal%20bilgi/mevzuat/Kanunlar/T%C3%BCrkiye%20%20%C4%B0%C5%9F%20Kurumu%20Kanunu%20-%20T%C3%BCrk%C3%A7e.pdf> (erişim tarihi: 29.10.2016)
- <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/aktifisgucuprogramlari.aspx> (erişim tarihi: 23.10.2016)
- <http://www.iskur.gov.tr/portals/0/dokumanlar/kurumsal%20bilgi/mevzuat/Yonetmelikler/Aktif%20%C4%B0%C5%9F%20%C3%BCc%C3%BC%20H%C4%B0zmetleri%20Y%C3%B6netmeli%C4%9Fi.pdf> (erişim tarihi: 29.10.2016)
- <http://www.iskur.gov.tr/AnaSayfa/TYCP9AyaUzatildi.aspx> (erişim tarihi: 31.10.2016)
- <https://www.evrensel.net/haber/263612/iskur-degil-oy-kur> (erişim tarihi: 29.10.2016)
- <http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2016/02/22/760-bin-toplum-yararina-calisti> (erişim tarihi: 31.10.2016)
- Kálmán J., <http://www.mtakti.hu/file/download/HLM2015/1.pdf> (erişim tarihi: 03.11.2016)
- [http://statik.iskur.gov.tr/tr/proje\\_protokol/osdp\\_1.htm](http://statik.iskur.gov.tr/tr/proje_protokol/osdp_1.htm) (erişim tarihi: 03.11.2016)
- <http://www.iskur.gov.tr/kurumsalbilgi/kurum/tarihce.aspx> (erişim tarihi: 23.11.2016)

<http://www.turkis.org.tr/KASIM-2016-ACLİK-ve-YOKSULLUK-SINIRI-d1291> (erişim tarihi: 03.12.2016)

<http://www.memursen.org.tr/memur-sen-aclik-ve-yoksulluk-sinirini-acikladi> (erişim tarihi: 03.12.2016)

## EK 1-YARI YAPILANDIRILMIŞ GÖRÜŞME FORMU

**Araştırma Sorusu:** Yoksullukla mücadele politikası olarak sunulan TYP yoksulluğu azaltma yönündeki amaçları ne ölçüde başarılıdır?

### Giriş

Merhaba, adım Sibel. Akdeniz Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı'nda hem yüksek lisans öğrencisi hem de araştırma görevlisiyim. İŞKUR bünyesinde çalıştığımız Toplum Yararı Program'ın yoksulluk üzerine etkisi üzerine bir araştırma yapmaktayım. Sizinle yapacağımız görüşmede sizin görüşlerinizin önemli olduğunu düşünüyorum. Katkılarınız için şimdiden teşekkür ederim.

Görüşmemize geçmeden önce, görüşmenin gizli olduğunu ve görüşmede konuşulanları yalnızca benim bileceğimi bilmenizi isterim. Araştırma kısmında isimleriniz kesinlikle yer almayacak, bunun yerine takma isimler kullanılacaktır. İzin verirseniz sorulara başlamak istiyorum.

### Görüşme Soruları

1. Mesleğiniz nedir? Önceden bir iş tecrübeniz var mı?
2. Ailenin geçimini siz mi sağlıyorsunuz? Ailede başka çalışan var mı?
3. Önceden herhangi bir işsizlik/ yoksulluk yardımı aldınız mı?  
Evet ise TY yardımı karşılaştırır mısınız?
4. TYP'den nasıl haberiniz oldu?
5. Bu program kapsamında daha önceden TYP'de çalıştınız mı?
6. Ne kadar zamandır TYP'de çalışıyorsunuz?
7. Bu programa nasıl başvurduunuz? İşe alım sürecini anlatır mısınız.
8. TYP kapsamında yaptığımız görevler nedir? İş tanımları?
9. İşinizden memnun musunuz? İşinizin sevdiğiniz/ sevmediğiniz yönleri nelerdir?

10. TYP kapsamında çalışma bitince ne olacak? Ne yapmayı planlıyorsunuz?
11. TYP kapsamında çalışmak size ne gibi bir katkı sağladı? Neler öğrendiniz?
12. TYP kapsamında çalışmak sizi geliştirdi mi? Buradaki çalışmanız başka yerde iş bulmanızı kolaylaştıracak mı?
13. TYP'nin amaçları hakkında ne düşünüyorsunuz?
14. TYP'nin ülkedeki işsizlik/ yoksulluk sorununu çözmeye katkısını nasıl görüyorsunuz?

## ÖZGEÇMİŞ

**Adı ve SOYADI** : Sibel DOĞANAY

### **Eğitim Durumu**

**Mezun Olduğu Lise** : Muratpaşa Lisesi, Antalya, 2007

**Lisans Diploması** : Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İngilizce İşletme Bölümü, Eskişehir, 2012

### **Yüksek Lisans**

**Diploması** : Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, Antalya, 2016

**Tez Konusu** : Yoksullukla Mücadele Politikaları Bağlamında Toplum Yararı Programının Yoksulluğu Azaltma Üzerine Etkisi: Antalya İlinde Bir Araştırma

**Yabancı Dil** : İngilizce

**E-Posta** : sibeldoganay@akdeniz.edu.tr