

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağında İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisi

Recep Kapar*

Giriş

Türkiye’de ulusal istihdam stratejisi oluşturulmasına yönelik çalışmalar 2012 Şubat ayı ile yeni bir evreye girmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, bu tarihte “*Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012–2023)*” ve “*Ulusal İstihdam Stratejisi 2012–2014 Eylem Planı Taslağı*” başlığını taşıyan metinleri kamuoyuna yansıtmıştır.

“Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012–2023)” dört bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölümde, işgücü piyasası ve istihdama ilişkin durum tespiti yapılmakta; ikinci bölümde, stratejinin esas aldığı eksenler ve bu eksenlere ilişkin yürütülecek politikalar ile amaçları açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde, turizm, inşaat, tarım, bilişim, tekstil ve finans sektörlerine ilişkin stratejiler belirlenmekte; sonuncu bölümde ise, stratejinin izleme ve değerlendirme süreci yer almaktadır.

Kamuoyunda ve bilim çevrelerinde yürütülen strateji taslağına dair tartışmalara bakıldığında, kıdem tazminatı, iş/istihdam güvencesi, esnek çalışma biçimleri gibi çalışma ilişkisinin düzenlenmesi ve yürütümüne ilişkin konuların öne çıktığı, sosyal koruma bağlamının ise bütünüyle ihmal edildiği görülmektedir. Ancak, söz konusu Taslak’ta sosyal politika öncelikleri ve evrensel insan hak ve özgürlükleri temelinde eleştirel olarak incelenmesi zorunlu olan sosyal koruma ile ilgili önemli konular bulunmaktadır.

Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı’nın (UIST) ikinci bölümünde belirtilen dört eksenden birisi “*istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi*” başlığını taşımaktadır. Taslak belgede, bu başlık altında değinilen sorunlar ve çözüm önerileri incelendiğinde, sosyal korumanın sadece sosyal yardımlar ile sınırlandığı görülmektedir. Ancak, sosyal koruma yalnızca sosyal yardımlar ile sınırlı bir kavram değildir. Sosyal korumanın sosyal yardımları aşan bir niteliği vardır. Sosyal koruma sosyal yardımlar yanında, sosyal sigorta gibi diğer sosyal güvenlik uygulamalarını, işgücü piyasası ve istihdam politikalarını kapsar. Bu

* Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.

gerçeğe rağmen, UIST’de sosyal sigorta gibi diğer sosyal güvenlik programlarına, işgücü piyasası ve istihdam politikalarına sosyal koruma başlığı altında yer verilmemektedir.

Sosyal sigorta ve istihdam politikaları gibi birçok sosyal koruma konusu, UIST’de sosyal koruma başlığının dışındaki diğer eksenlere ait başlıklar altında sınırlı bir biçimde ele alınmaktadır. Buna göre taslakta, “istihdam-**sosyal koruma** ilişkisinin güçlendirilmesi” başlığının gerçekte “istihdam-**sosyal yardım** ilişkisinin güçlendirilmesi” olması gerekmektedir.

Bu makalede, ağırlıklı olarak, UIST’de “istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi” başlığı altında ele alınan konular incelenecektir. Ayrıca, “İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi” yanında, diğer “eğitim”, “güvenceli esneklik” ve “özel gruplar” başlıkları altında sosyal korumaya ilişkin bazı unsurlara da yer verildiği görülmektedir. Makalede sosyal koruma ile ilintili bu unsurlar da kısaca değerlendirilecektir.

I. Güvence ve Esnekliğin Sağlanması

UIST’nin eksenlerinden biri olarak belirtilen “güvenceli esneklik” kısmında sosyal koruma amacına ve politikalarına gönderme yapılmaktadır. Taslakta, güvenceli esneklik modelinin “*tam anlamıyla sağlanabilmesi için sosyal diyalog mekanizmalarının iyi işletilmesi önem taşımaktadır*” ifadesine yer verilmiştir (ÇSGB, 2012a: 19). Ancak, UIST’nin sosyal diyaloga yaslanmaksızın hazırlandığı, bu nedenle özellikle çalışan örgütlerinden eleştiri aldığı bilinmektedir. UIST’nin vurguladığı sosyal diyalog mekanizması Türkiye’de genel olarak işlevsizdir. Öte yandan, Türkiye’de sosyal diyalogun en yetersiz ve geri olduğu alanların başında sosyal koruma gelmektedir. Bu durum bile başlı başına Strateji Taslağı’nın dayandığını ileri sürdüğü “güvenceli esneklik” modelinin daha ilk başta başarısız olduğunu kanıtlamada yeterlidir.

İşgücü piyasasının işleyişinde esneklik, hukuk kuraları ile zorunlu hale getirilen yükümlülüklerin ve üstlenilen maliyetlerin azaltılması olarak kabul edilebilir. Bu anlamda, esneklik sadece işverenlere yönelik bir seçenek değildir. İşgücü piyasasının diğer tarafı olan çalışanların da esneklik tercihleri bulunmaktadır. Ancak Strateji Taslağı, esasen işverenler üzerindeki kısıt ile yükümlülüklerin azaltılmasını veya kaldırılmasını esneklik olarak ele almakta, çalışanların esneklik tercihlerini görmezlikten gelmektedir. Güvenceli esnekliğin model alındığı ülkelerde, sosyal diyalog ve uzlaşma mekanizması içinde sadece işverenlerin değil, çalışanların sınırlı da olsa belirli esneklik tercihlerinin bir hak olarak yaşama geçirildiği görülmektedir.

Diğer yandan, işgücü piyasasında sağlanan her güvence bir yükümlülük ve maliyet doğurmaktadır. Güvenceli esneklik modelini esas aldığı belirten

UIST, işveren tercihlerini yansıtan esneklik karşısında sağlanacak güvencenin doğuracağı maliyetleri işverene yüklemekten kaçınmaktadır. Taslak, güvencenin yükümlülüklerini ve maliyetlerini öncelikle çalışanın kendi sorumluluğu olarak ele almakta, ikincil yollardan dolayı kanallarla sosyal sigorta ve sosyal yardım sistemine yüklemektedir.

Bu anlamda, UIST'nin yaslandığı “güvenceli esneklik” modelinin, ileri sürüldüğü gibi bir kısım Avrupa ülkesinde uygulanan “flexicurity” modeli ile ilişkisi ve benzerliği yoktur. Taslağın öngördüğü güvenceli esneklik, işgücü piyasası işleyişinin bütünüyle işverenin pazarlık gücüne bırakıldığı ve bu işleyişin güvence altına alındığı bir modeldir (Bu konuda bkz.: Özveri, 2012). Buna göre taslak, enformel istihdamın kurumsallaştırılmasına değil, kurumsal ekonomin enformelleşmesine yol açacaktır.

“Flexicurity” modelinin farklı biçimlerde ve içeriklerde yaşama geçirildiği ülkelere bakıldığında, sosyal diyalog ve uzlaşma mekanizması içerisinde çalışanların ve sendikaların işverenlerin talep ettikleri esneklik seçeneklerini kabul ettikleri görülmektedir. Ancak, çalışanların ve sendikaların bu “rızası” karşılığında, çalışanların esneklik seçeneklerinin tanınması, iş hukuku ve sosyal sigorta düzenlemelerinde özel koruyucu önlemler alınması, esnek-standart işlerde çalışanlar arasında ayrımcılık yasaklarının genişletilmesi, esnek işlerde çalışanların toplu iş ilişkileri yoluyla çalışma ilişkilerinin düzenlenmesi gibi konularda işverenler taviz vermekte ve sorumluluk yüklenmektedir. Strateji Taslağı'nda, esneklik tercihleri işveren çıkarları yönünde yapılırken, çalışanların tercihleri ve çıkarları yok sayılmaktadır. Taslağın öngördüğü modelin “flexicurity” ile ilgisi bulunmaması nedeniyle burada ayrıntılı bir “flexicurity” değerlendirmesi yapılmayacaktır. Kanımızca Strateji'nin toplumda politik olarak kabulünü ve meşruluğunu daha kolay sağlamak için olumlu anlamlar yüklenilebileceği düşünülen “güvenceli esneklik” kavramı seçilmiştir.

Sosyal güvenliğin esneklik-güvence dengesinin sağlanmasında önemli bir politik bileşen olduğu belirtilmektedir. Esnek, eğreti, güvencesiz ve enformel işlerde istihdam edilenlerin sosyal güvenliği sadece kayıt altına alma, bir başka deyişle katkı (prim) toplama sorunu olarak ele alınmaktadır. Bilindiği üzere kayıt altına alınmak sosyal sigortaların sağladığı güvencelerden yararlanmak anlamına gelmemektedir. Taslak, hali hazırda uygulanan sosyal güvenlik düzenlemelerinin esnek işlerde çalışanlara güvence sağlamada yeterli olmadığını söylemektedir. Ancak, “emeklilik yaşının düşürülmesi”, “prim ödeme süresinin azaltılması”, “ödenen prim ile sağlanan koruma arasında doğrudan güçlü bir bağ kurulmaması” gibi esnek işlerde çalışanları koruyacak önlemlerin yaşama geçirilmesi öngörülmemektedir. Esnek işlerde çalışanların sosyal sigorta sistemi içinde karşılaştıkları dezavantajlı durumun önüne nasıl geçileceği belirtilmemektedir.

II. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Sosyal korumanın bir unsuru olan aktif işgücü piyasası politikaları (AIPP) “istihdam-egitim” ekseninde ele alınmıştır. Strateji Taslağı’nda düşük işgücüne katılma ile sınırlı istihdam düzeyi ve yüksek işsizlik sorunlarının çözümünü sağlayacak, yapısal dönüşümü gerçekleştirecek önde gelen araçlardan birisi AIPP olarak kabul edilmektedir.

AIPP günümüzde sosyal korumanın önemli görülen; ancak tartışılan araçlarından biridir (Ayrıntı için bkz.: Barbier, 2010). AIPP’nin önemli bir kısmı yoksulluk, istihdam ve işsizlik sorunlarının nedenini işgücü sunumu olarak gören bir yaklaşımdan esin alınarak uygulanmaktadır. Sunum yanlı AIPP istihdam alanı yaratmaktan çok, “çalışanların mesleki vasıflarını” veya “iş arama davranışlarını” geliştirmeye yönelmektedir (Meager-Evans, 1998; Kapar, 2006a).

AIPP, işgücü piyasası politikalarında köklü bir değişimi simgeler. Toplumsal nitelikli tam istihdam amacı terk edilirken, bireysel nitelikli “tam istihdam edilebilirlik” yaklaşımına geçilmektedir. Bağlı olarak da “hak” yerine “karşılıklı yükümlülük” getirilmektedir. Çünkü bu yaklaşıma göre, işsizlik ve sosyal yardımlara bağımlılık bireysel yetersizlik ve tercihlerden kaynaklanmaktadır. Sosyal sigorta, işsizlik sigortası ile sosyal yardımlar pasif önlemler olarak eleştirilir, bu önlemlerin bağımlılık yarattığı, çalışma etiğini zayıflattığı ve ahlaki yapıyı bozduğu ileri sürülür (Cowling-Mitchell, 2002: 9–10). Birey, işgücü piyasasına uyum sağlayamadığı için dışlanır, işgücüne katılmaz veya işsiz kalır varsayımından hareketle, bireyin işgücü piyasasına uyumunun sağlanması anlamına gelen “istihdam edilebilirlik” vurgusu yapılır. İşsizlik ve yoksulluğun bireysel olduğu kadar, ekonomik ve sosyal unsurlardan kaynaklandığı bu yaklaşım tarafından ihmal edilir. Strateji Taslağı, istihdam ve işsizlik sorunlarını ekonomik ve sosyal unsurlardan ayırık tutan, bireysel bir sorun olarak kabul eden ve aktif politikalar aracılığıyla bireysel olarak çözüleceğini öngören bir yaklaşıma sahiptir.

Taslağın öngördüğünün aksine, AIPP ve özellikle işgücü piyasasını sunum yanlı düzenleyen aktif politikalar ile işsizliği önlemek olanaklı değildir. Aktif hale getirme yaklaşımı, işgücü içerisinde işsizliğin yeniden dağıtılmasına yol açar. Bu önlemler, istihdam güvencesizliğinin artması, geçici ve yatıştırıcı nitelikte çözümlerin üretilmesi, net istihdam artışının sağlanmaması, işsizler arasında işlerin el değiştirmesi gibi olumsuz sonuçlar doğurur. İşgücü piyasasındaki istikrarsızlık, yapısal sorunlar, yoksulluk ve gerçek refah bağımlılığı AIPP ile çözülemez (Cowling-Mitchell, 2002: 15).

Dünyada işgücü piyasasına katılmayanları ve işsizleri aktif hale getirme amacı güden stratejilerin aktif olmama ve işsizlik gibi işgücü piyasası sorunları karşısında her derde deva ve hızlı bir çözüm yolu olmadığına ilişkin farkındalık artmaktadır. Aynı zamanda ileri sürüldüğü veya beklenildiğinin aksine, AİPP sosyal yardım veya refah harcamalarında bir azalmaya da yol açmamaktadır (Konle-Seidl-Eichhorst, 2008: 440). AİPP'nin başarısı veya başarısızlığının aktif programın unsurlarından, planlanmasından ve yürütümünden çok, makro ekonomik politikalara, yapıya ve performansa bağlı olduğu belirtilmektedir (Dostal, 2008: 36). Aktif politikaların ekonomiyi canlandırdığı ve yeni işler yarattığına yönelik güçlü bulgular yoktur. AİPP net bir istihdam yaratmazken, işsizliğin yükünü, programa katılan işsizlerden, programa katılmayan veya katılmayan işsizlere doğru kaydırıldığı belirtilmektedir. AİPP ile istihdam edilebilirlik alanında sağlanan gelişmeler ise çoğunlukla geçicidir ve uzun süreli işsizler ile gençler üzerinde etkili değildir (Scott, 1995: 7–8).

Türkiye'de son yıllarda AİPP bir kazanım olarak değerlendirilmekle önemli kaynaklar ayrılmaya başlanmakla birlikte, bu politikalara yapılan yüksek harcamalar karşılığında kısa ve uzun dönemde istihdam edilmede ve işgücü piyasasında sağlanan başarımlar bilinmemektedir. AİPP'nin yaygın olduğu ülkelerden elde edilen verilere bakıldığında, bu politikaların işsizlikten en çok ve uzun süre etkilenen grupları korumada yetersiz kaldıkları görülmektedir. Diğer yandan, AİPP'nin birçoğunun kısa dönemli etkili ve başarılı olarak kabul edilen sonuçlarının aksine, uzun dönemli sonuçlarının sanıldığı kadar etkili ve başarılı olmadığı söylenmektedir (Barbier, 2010).

Hali hazırda Türkiye'de AİPP'nin işsizlere, güvenceli, insan onurunu koruyan bir iş arama süreci, çalışma ve yaşam koşulları sunmak yerine, özel sektöre kamu kaynaklarının aktarılmasına dönük bir işlev üstendiği açıktır. Buna göre, Türkiye'de işsizlik sigortasının, İŞKUR'un ve kamunun kaynaklarından yararlanan AİPP'ye katılan işverenler, proje taşeronları, proje ekipleri, özel eğitim kurumları ve eğitmenlerden oluşan bir sosyo-ekonomik grup oluşmaktadır. Ayrılan kamusal kaynaklara ve yapılan vurgulara rağmen, Türkiye'de uygulanan aktif programlara katılan işsizlerin istihdam edilebilirlikleri, işgücü piyasası statüleri, istihdam ve meslekleri ile gelirlerinin nasıl etkilendiği hakkında bir bilgi bulunmamaktadır.

AİPP'nin bazı biçimlerinin belirli dönemlerde kimi işsiz gruplar bağlamında sınırlı düzeyde başarılı olduğu bir gerçektir. Ancak, işgücüne katılma ve istihdam oranının düşük, işsizliğin, enformelleşmenin ve eğretileşmenin yüksek olduğu, köklü yapısal sorunları olan Türkiye işgücü piyasasının, AİPP yoluyla dönüşeceğini ummak gerçeklikten uzaktır. Gerçekten de farklı ülkelerde yapılan birçok çalışma, AİPP'nin ekonomik ve sosyal bakımdan en zayıf ve incinebilir durumda olanları veya istihdam edilmesi güç olan grupları işgücü

piyasası ile bütünleştirmede uygun araçlar olmadığını göstermektedir. Diğer yandan, düşük ücretli ve geçici işlerde çalışanların -hatta daha iyi ücretli ve istikrarlı işlerde çalışanların bile- önemli bir kısmı, işlerinde ve mesleklerinde gelişim göstermede güçlükler yaşamakta, çalışma yaşamları sık sık kesintiye uğrayabilmektedir (Konle-Seidl-Eichhorst, 2008: 440).

AİPP'lere yapılan harcamalar uzun bir süredir eleştiri almaktadır. Bu programların sonuçlarının incelenmesi, belirlenmesi ve değerlendirilmesi yöntemleri çeşitli sorunlar ve yetersizlikler içermektedir (Barbier, 2010). Birçok geniş kapsamlı programın 1990'lı yıllarda sadece AİPP'ye olan "inanç" temelinde uygulandığı söylenmektedir. Zaman içerisinde AİPP'nin sonuçlarına dair elde edilen bilgiler karmaşık ve belirsizdir. AİPP'nin kuramsal çerçevesi ile uygulamada elde edilen sonuçları arasında önemli farklılıkların olduğu görülebilmektedir (Scott: 1995).

Aktif hale getirme stratejisi, işgücü piyasasında esnekliğin artırılmasına yönelik işlev üstlenmektedir. Gerçekten de Almanya ve Fransa'ya bakıldığında aktif hale getirme politikalarının **geçici, aşırı kısmi süreli işlerde, kendi hesabına, teşvike dayalı belirli süreli istihdam sözleşmesine bağlı, düşük ücretli işlerde** çalışma gibi eğreti çalışma biçimlerini kapsadığı görülmektedir (Konle-Seidl-Eichhorst; 2008: 434).

Sosyal koruma alanına egemen olan bu yaklaşımın önceliği, işsizlerin sosyal yardım veya işsizlik sigortası ödemeleri ile desteklenmesi ve korunması değildir. AİPP çerçevesinde, işsizleri istihdam etmeleri karşılığında işverenlere ödenen ücret ve istihdam teşvikleri öne çıkar. Diğer yandan, düşük ücretli, eğreti işlerde çalışmayı kabul etmeleri karşılığında işsizlere ödenen destekler aktif hale getirme stratejisinin bir başka önemli unsurudur. Ayrıca aktif hale getirme politikaları yalnızca işsizlere yönelik uygulanan politikalar ile sınırlı değildir. Bu politikalar, işgücü piyasasına katılmayan, ekonomik olarak aktif kabul edilmeyen bireylerin işgücü piyasasına katılması ve işgücü sunumlarını arttırması amacını da gütmektedir. Öte yandan işgücü piyasasından erken çıkışların önü de alınmaya çalışılmaktadır (Konle-Seidl-Eichhorst; 2008: 439). Yeterli ve uygun istihdamın yaratılmadığı dönemlerde, AİPP yoluyla işgücü sunumunun arttırılması, sosyal yardım ve işsizlik ödemesi karşılığında işsizleri ve yoksulları herhangi bir işe girme yönünde getirilen yükümlülükler ve zorlamalar çalışanların karşılaştığı güvencesizlikleri ve işgücü piyasasındaki eğretilişmeyi pekiştirecektir. Bir başka deyişle, işgücü isteminde önemli bir artış olmazken, işgücü sunumundaki artış çalışanlar arasındaki bir işe girmek için gerçekleşen rekabetin yoğunlaşmasıyla sonuçlanır. Çalışanlar arasında yoğunlaşan rekabet, işgücü piyasasında ve çalışma ilişkisi yürütümünde işverenlerin sahip olduğu pazarlık gücünün artmasına yol açar.

III. Özel Politika Gerektiren Gruplar

UIST’de özel politika gerektiren gruplara ilişkin bir eksen bulunmaktadır. Ancak bu eksenle, ekonomik ve sosyal yönden zayıf olan grupların sosyal korumalarının sağlanması konusunda bir strateji belgesinde yer alması gereken hususların önemli bir kısmına yer verilmemiştir. Özel politika gerektiren gruplar hakkında durum tespiti yapılmaya çalışılmış ve ulaşılabilecek amaçlar sıralanmıştır. Bu bölümde, sorunların çözümü ve belirtilen amaçlara ulaşmak için izlenecek politikaları belirleyen bir yaklaşım yoktur. Amaçlara hangi araç ve yöntemlerle ulaşılabileceği belirsiz bırakılmıştır.

Özel politika gerektiren gruplar için herhangi bir sosyal koruma veya sosyal güvenlik stratejisi bulunmamaktadır. Kadınlara yüklenmiş bakım hizmetlerine ilişkin “kurumsal desteklerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması” amacı belirtilmekle birlikte, belirtilen mekanizmanın nasıl olacağı ortaya konulmamıştır (ÇSGB, 2012a: 25–27).

IV. İstihdam-Sosyal Yardım İlişkisinin Güçlendirilmesi

OECD ve Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde son 25–30 yılda yaygın bir eğilim olarak beliren “**istihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi**” yaklaşımının, stratejinin dört ekseninden biri olduğu görülmektedir. Ancak, makalenin girişinde belirtildiği gibi, UIST’de sosyal koruma, sadece sosyal yardımlarla sınırlı bir konu olarak ele alınmaktadır. Sosyal korumayı sadece sosyal yardımlarla sınırlı biçimde ele almanın, OECD ve AB ülkelerinin aksine, gelişmemiş veya yoksul ülkelere egemen olan bir yaklaşım olduğu bilinmelidir.

A. Sosyal Yardımlara İlişkin Durum

Strateji Taslağı’nda, Türkiye’de sosyal yardımların durumuna ve yardım sisteminin sorunlarına ilişkin bir dizi belirleme yapılmaktadır (ÇSGB, 2012a: 28–29):

- İşgücüne katılımın düşük ve enformel istihdamın yüksek olması nedeniyle sosyal sigorta kapsamı dardır. Bu nedenle sosyal yardımlara olan gereksinim büyüktür.
- Uzun süreli işsizler ile işsizlik riski yüksek olanlar bakımından sosyal koruma açığı önemli düzeydedir.
- Tarım ekonomisinin yapısal özellikleri dolayısıyla kırsal kesim, güvensizlik, yoksulluk, işsizlik, uygun olmayan istihdamın yaygın olduğu alandır.
- İşsizlik sigortası uygulaması koruma sağlamada yetersizdir.

- İşsizlik sigortası dışında kalan işsizleri koruyacak işsizlik yardımları yetersizdir.
- Sosyal yardım istihdam bağlantısının güçlendirilmesi için çalışmalar yapılmıştır; ancak bu bağlantının geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi için girişimlere ihtiyaç vardır.
- Sosyal yardım alanında kurumlar arasında iletişim ve işbirliği eksiktir.
- Sosyal yardımlara erişimde nesnel ölçütler bulunmamaktadır. Gerçek ihtiyaç sahiplerine etkin ve yeterli hizmet sunumu yapılamamaktadır. Kaynaklar etkin ve verimli kullanılmamaktadır.
- Türkiye’de sosyal harcamaların düzeyi oldukça düşüktür. Sosyal harcamaların yoksulluğu azaltma etkisi beklenen düzeyde değildir.
- Sosyal yardım harcamaları son yıllarda artmasına rağmen, AB ortalamasının gerisindedir.

Strateji Taslağı’nın genelinde, Türkiye’deki işgücü piyasasının yapısal sorunlarının **varlığına** ilişkin bazı yerinde tespitler bulunmaktadır. Ancak, sorunun varlığına dair yapılan her tespitten ardından, bu sorunun çözümü için ileri sürülen stratejik yaklaşımlar sorunları çözmekten uzaktır. Bu anlamda sorunların varlığının ve öneminin kabul edilmiş olması, onların çözümü yönünde bir politik iradenin olduğu anlamına gelmemektedir. Aksine stratejinin öngördüğü politikaların yaşama geçirilmesi, hali hazırdaki sorunları ağırlaştırırken, birçok yeni sorunun da doğmasına yol açacak niteliktedir.

Taslağın geneline egemen olan bu yaklaşım, sosyal yardım ile ilgili kısımda da geçerliliğini korumaktadır. Taslak’ta, sosyal yardımların durumuna ve içerdikleri sorunlara ilişkin bazı önemli tespitler yapılmıştır. Ancak, sosyal yardımların geliştirilmesi ve sorunların çözülmesine ilişkin geliştirilen amaçlar ve stratejiler sosyal haklar, sosyal adalet ve sosyal bütünleşme bakımından ciddi sorunlar ve yetersizlikler içermektedir.

B. Sosyal Yardımlara İlişkin Stratejinin Amaçları ve Politikalar

Taslak, sosyal koruma alanında aşağıdaki unsurları içeren bir sistemin kurulmasını temel amaç olarak belirlemiştir. Temel amacın unsurları (ÇSGB, 2012a: 29),

- Ekonomik, sosyal ve mali politikalarla uyumlu,
- Toplumun tümünü kapsayan,
- Bireyleri yardımlara bağımlı hale getirmeyen,
- Çalışmayı teşvik eden,

- Etkin ve bütüncül bir sosyal koruma sistemi oluşturmak olarak sıralanmaktadır.

Diğer yandan, yıllara göre bazı niceliksel amaçlar da belirlenmiştir (ÇSGB, 2012a: 29–30). Buna göre, 2023 yılında,

- İşsizlerin % 25'i işsizlik ödeneğinden yararlanması,
- Yoksulluk oranının % 10'un altına düşürülmesi,
- Sosyal yardım harcamalarının GSYH'nın yüzde 3'üne ulaşması,
- Sosyal yardım alanların çalışabilir durumda olanlarının tamamına iş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilmesi,
- Sosyal yardım alanların çalışabilir durumda olanlarının % 25'inin işe yerleştirilmesi öngörülmektedir.

2023 yılına göre daha kısa süre içerisinde gerçekleşmesi öngörülmüş başkaca amaçlar da bulunmaktadır. Bunlar,

- 2015 yılında işsizlik ödeneği alanlar içinde işsiz kaldıkları tarihten itibaren bir yıl içinde işe yerleştirilenlerin oranının yüzde 40'a yükselmesi,
- 2012 yılı sonuna kadar sosyal yardım alanların çalışabilir durumda olanlarının tamamının İŞKUR'a kaydının yapılması biçiminde belirlenmiştir.

İzlenmesi öngörülen politikaların dayanacağı belirtilen esas ve unsurlara bakıldığında, sosyal yardımlar “**hak temelli**” ve “**önceden belirlenmiş objektif kriterlere**” dayalı olarak sunulacaktır. Sosyal koruma, “**hane halkı kompozisyonu**” da dikkate alınarak kişilerin ihtiyaçlarına göre “**çalışmayı teşvik edici**” şekilde tanımlanacak ve sınıflandırılacaktır. İşsizlik sigortasının sağladığı sosyal koruma artırılacaktır. Kayıt dışılıkla mücadele edilecek, bu kapsamda kayıt dışı çalışan yoksullara ve yoksulluk riski altında olan kişilere yönelik faaliyetler artırılacaktır. Kayıtlı çalışmanı olan yoksul veya yoksulluk riski olan hanelerin, “**hane halkı özellikleri**”, “**ailenin mevcut durumu**” dikkate alınarak, sosyal yardımlardan faydalanması olanaklı kılınacaktır. Kamu tarafından uygulanan sosyal korumaya yönelik programların koordineli bir şekilde yürütülmesi sağlanacaktır (ÇSGB, 2012a; ÇSGB, 2012b).

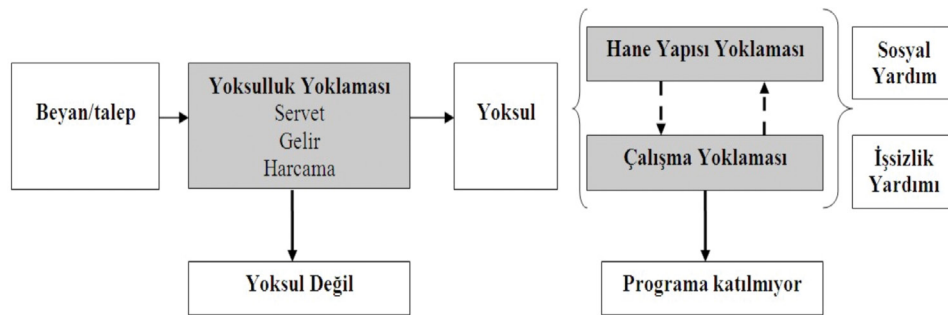
C. Temel Unsurlar

Strateji Taslağı ve Taslak'ta gönderme yapılan uygulamalar göz önünde bulundurularak sosyal yardım sisteminin temel unsurlarını öngörmek olanaklıdır. Sosyal yardım sistemi katı bir yoksulluk yoklamasının bulunduğu, tüm yoksulları değil, bazı yoksul gruplarını hedefleyen, yardım karşılığında çalışma yükümlülükleri içeren, aile merkezli bir işleyişe sahip olacaktır. Strateji

Taslağı'nda, her ne kadar sosyal yardımların “hak temelli” olacağı belirtilmiş olsa da, öngörülen sosyal yardım sistemi sosyal bir hak olan sosyal koruma hakkını sınırlayan ve tam olarak gerçekleştirmekten uzak temel unsurlar barındırmaktadır. Diğer yandan, taslağın öngördüğü “toplumun tümünü kapsayan” sosyal yardım sistemi oluşturma amacı, yoklama sistemleri ile olanaksız hale getirilmektedir.

Strateji Taslağı'nda, sosyal yardımlara dair uygulanacak yoklama, koşul ve yükümlükleri belirleyen çeşitli eylem planı ve projelere gönderme yapılmaktadır. Söz konusu eylem planları ve projeler, sosyal yardım sisteminin temelini oluşturacaktır. Buna göre, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından “**Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi**” yürütülmekte olduğu, uygulanmaya başlanan “**Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS)**” ile mükerrer yardımların önüne geçilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir. Ayrıca, sosyal yardımlardan yararlanmada nesnel ölçütler oluşturulması için “**Sosyal Yardım Yararlanıcılarının Belirlenmesine Yönelik Puanlama Formülünün Geliştirilmesi Projesi**”nin devam ettiği vurgulanmaktadır. 2010 yılında uygulanmaya başlanılan “**Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı**” doğrultusunda sosyal yardım alan çalışabilir durumdaki kişilerin işgücü piyasasına kazandırılmaları yönünde çalışmaların sürdürüldüğü; ancak sosyal yardım-istihdam bağlantısının geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi ihtiyacının var olduğu ifade edilmektedir (ÇSGB, 2012a: 29). Taslak'ta yer alan bu anlatımlardan çıkarılanlara göre, sosyal yardım sisteminin ana unsurları **Çizim 1**'de gösterilmiştir:

Çizim 1: Sosyal Yardım Sisteminin Temel Unsurları



Belirtilen eylem planı ve projelere bakıldığında, Strateji Taslağı'nın sosyal yardım yaklaşımı “hak temelli” ve “tüm toplumu kapsayan” nitelikte değildir. UIST, özel olarak seçilmiş ve hedeflenmiş gruplara yoklamaya dayalı ve koşullu yardımlar sağlanmasını öngörmekte ve yardımdan yararlananların ak-

tif olma veya çalışma programına katılma yükümlülüklerine dayanmaktadır. Buna göre, sosyal yardım sistemi, hak temelini zayıflatan iç içe geçmiş üç yoklama unsurunun gerçekleşmesiyle yürütülecektir. Yoksulluk, çalışma ve hane yapısı yoklamaları sonucunda kişi/hanelerin “yoksulluk puanları” belirlenerek, hedef gruplara sosyal yardımların ulaştırılması amaçlanmaktadır. Kısacası, sosyal yardımlara ihtiyaç duyan kişiler, bu bütünlük yoklama sürecinden geçerse, sosyal yardım almaya hak kazanacaktır. Ancak, bu tür özel hedeflenmiş grupları kapsayan uygulamalar, bazı yoksul sosyal grupları ve bölgeleri dışlayan, bireyleri teşhir edici, damgalayıcı nitelikte olabildiği gibi, ayrıcalıklı gruplar yaratma potansiyeli de taşımaktadır.

Yoklamalı sosyal yardım sistemlerine çeşitli eleştiriler yöneltilmektedir. Yoklama koşulları nedeniyle, yardım alması gerekenlerin sadece küçük bir grubuna sosyal yardımlar ulaşabilmektedir. Yoklama sistemi yönetsel bir kapasite gerektirir. Çoğu ülkede bu kapasiteyi sağlamak ve düzenli olarak yürütmek güçtür. Yönetim kapasitesi yanında, yoklama sistemleri yüksek maliyet ve harcama gerektiren bir işleyişe sahiptir. Ayrıca yoklama yapan kurumun bürokrat ve politikacılar karşısında özerkliğini sağlamak ayrı bir sorundur. Sosyal yardımlara en çok gereksinimi olan ekonomik, sosyal ve kamusal yönetim süreçlerinden bütünüyle dışlanmış olanlar, yoklama sisteminden haberdar olmada, yoklamaya başvurmada, haklarını arama ve itirazda bulunmada yetersiz kalabilmektedir. Bazı yoksulların işgücü piyasası statüleri sıkça değişebilmektedir. Yoksul, bir ara işsiz kalabilmekte; bir ara işgücü piyasasını terk edebilmekte; bir ara kurumsal ekonomide veya enformel ekonomide geçici olarak çalışabilmekte, gelir istikrarsızlığı içinde bulunabilmektedir. Tüm bu statü değişkenlikleri ve gelir istikrarsızlığı yoklama sürecinde güçlükler ve karmaşa doğurmaktadır (UN, 2007: 127–129).

1. Yoksulluk Yoklaması ve Sınırı

Sosyal yardımlardan yararlanabilmek için “gelir”, “servet” ve “harcama” yoklamalarının sonucunda yoksul olduğunun kanıtlanması gerekmektedir. Strateji Taslağı’ndan yoksulluk yoklamasının nasıl yapılacağına belirlenmesine ilişkin sürecin devam ettiği anlaşılmaktadır.

UIST’nin öngördüğü yoksulluk yoklaması, Genel Sağlık Sigortası (GSS) sisteminde katkı (prim) ödeme gücü bulunmayanların belirlenmesinde yapılmaktadır. Uygulanan ve geliştirilmesi öngörülen yoksulluk yoklaması, sosyal yardım sisteminin tüm yoksulları kapsayan bir sistem olmasını engelleyen nitelikler taşımasına neden olmaktadır. GSS kapsamında kanunen yöntemleri belirlenen ve uygulanan yoksulluk yoklaması bu duruma çarpıcı bir örnektir. *“Harcamaları, taşınır ve taşınmazları ile bunlardan doğan hakları da dikkate alı-*

narak, Kurumca belirlenecek test yöntemleri ve veriler kullanılarak tespit edilecek aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan vatandaşlar” GSS kapsamında yoksul kabul edilmektedir (SSGSS Kanunu md. 60/1). Buna göre, toplam hane gelirinden paylarına düşen aylık gelir 295 Türk Lirasının altında olan kişiler yoksuldur. Ancak, asgari ücret düzeyi bir kişi temel alınarak hesaplanmaktadır. Bu gerçeğe karşın, Türkiye’de kurulan yoksulluk yoklamasında asgari ücretin üçte birinden az gelire sahip kişi yoksul kabul edilmektedir. Anlaşılabileceği üzere ekonomik ve sosyal gerekçelerle insan onuru gözetilerek belirlenmiş bir yoksulluk sınırı yerine, politik ve bürokratik olarak belirlenmiş bir yoksulluk sınırından hareket edilmektedir. Bu nedenle, evrensel olarak yoksul kabul edilen; fakat resmi olarak yoksul kabul edilmeyen bireyler sosyal yardım mekanizmasından dışlanacaktır. Yoksulluk sınırının belirlenmesinin politik ve bürokratik kararlara ve eylemlere bırakılması, sosyal yardımın hak temelini zayıflatacaktır.

Diğer yandan yoksulluk sınırına esas gelirin oldukça düşük belirlenmesi, bireylere ve hanelere yapılacak sosyal yardım düzeyinin de düşük ve yetersiz olmasına yol açacaktır. Bir başka deyişle, Taslakın öngördüğü “yardımlara bağımlı hale getirmeyen” ve “çalışmayı teşvik eden” sosyal yardım sistemi amaçlarına ulaşılabilmesi için sosyal yardım miktarının asgari ücretin oldukça altında olması gerekmektedir. Çünkü Taslak, sosyal yardımların insanları tembelliğe ittiği, çalışmaktan vazgeçirdiği ve bireylerin çalışmak yerine sosyal yardımlara bağımlı olarak yaşamayı seçtikleri varsayımına yaslanmaktadır. Bu nedenle, yoklamayı geçen yoksullara sağlanan sosyal yardım düzeyi de yoksulluk sınırına koşut olarak düşük tutulacaktır. Taslak ile özel seçilmiş yoksullar için yetersiz düzeyde koruma sağlayan bir sosyal yardım sisteminin kurumsallaştırılması temel alınmaktadır.

2. Çalışma Yoklaması

UIST’de tüm yoksulları kapsayan sosyal bütünleşme amaç ve değerlerine dayanan sosyal yardım yaklaşımı benimsenmemekte, yoksulları “tembel”, “aktif olmayan”, “yardım bağımlısı” olarak gören bir çerçeveden hareket edilmektedir. Bu çerçeve, geçen yıllarda önemli ölçüde yaygınlaşmış “yeni liberal” uygulamalar ile uyumludur. Taslak’ta sosyal yardımdan yararlananları aktif hale getirme vurgusu sıklıkla yapılmakta ve bu bağlamda “çalıştırmacı (*workfare*)” unsurlar belirginleşmektedir (Çalıştırmacı –workfare– programları hakkında bkz.: Barbier, 2010; Kapar, 2006a; Kapar, 2006b: 183-187).

Bireyleri “yardımlara bağımlı hale getirmeyen”, “çalışmayı teşvik eden” bir sosyal yardım sistemi oluşturulması amacı (ÇSGB, 2012a: 30), AİPP’ye verilen öncelik ile bir araya getirildiğinde, sosyal yardımların ekonomik olarak aktif

olma koşulu ile güçlü bir biçimde bağlanacağı anlaşılmaktadır. Diğer deyişle, çalışma gücü olan ve yoksulluk yoklamasını geçenler aktif olarak iş arama, sunulan işi kabul etme, AİPP kapsamında programlara katılma, toplum yararına çalışma yapma, iş başı eğitime gitme, teşvik edilmiş bir işte geçici istihdam edilme koşullarına tabi tutulacaktır. Bu koşulları sağlamayan ve yükümlülük- lere uymayan çalışma çağındaki yoksullar, sosyal yardımlara erişemeyecektir.

Sosyal yardım, yoksulun veya ihtiyaç içinde olan yurttaşın sahip olduğu bir hakka bağlı elde ettiği bir koruma olarak değil, yükümlülükleri yerine getirmesi karşılığında sağlanan sınırlı bir olanak olarak belirmektedir. Buna göre, çalışma yoklamasının bulunduğu yardım sistemleri, yurttaşın devlet karşısında sahip olduğu haklardan çok, yurttaşın devlete karşı sahip olduğu yükümlülük- lere dayanır. Aktif hale gelme veya çalışma yükümlülüğünü yerine getirmeyen veya getiremeyen kimse sosyal yardımdan yararlanamaz. Sosyal yardımların aktif hale gelme ve çalışma yükümlülüğünün karşılığında sağlanması, sosyal haklara dayanan yurttaşlık yaklaşımında köklü bir dönüşümü ifade eder (Bar- bier, 2010: 2-5; Scott, 1995).

Çalışma yoklaması ve buna bağlı olarak geliştirilen çalıştırmacı uygulamaların, çalışma özgürlüğü gibi temel anayasal özgürlük ve hakları da olumsuz etkilemesi de olasıdır. Kamu istihdam hizmeti sunan organlar ile yardımlardan yararlanan yurttaşlar arasında yapılan sözleşmesel düzenlemeler, sosyal refah devletinin yönetim yapısında bütünüyle yeni bir unsurdur. Bu bağlamda, devlet ve yurttaş arasına sözleşme ilişkisinin girmesi nedeniyle kamu yönetimi ile yardımdan yaralananlar arasındaki ilişki yeniden tanımlanır ve biçimlenir. Özellikle katı aktif hale getirme stratejilerinde çok aşırı yükümlülüklerin ve yaptırımların uygulanması tehlikesi bulunmaktadır. Bu durumda, insan onur- runun korunması ve asgari bir geçim standardının sağlanması ilkeleri ihlal edilebilmektedir (Bu konuda ayrıntı için bkz.: Eichhorst vd., 2008: 12-13).

Türkiye’de hem kapsam hem de koruma düzeyi bakımından zaten yetersiz olan sosyal yardımların çalışmak yerine yardım bağımlılığına neden olacağını ileri sürmek ve bu durumun önlenmesi için çalışma yoklamasının getirilecek olması Türkiye gerçekliği ile uyumlu değildir. OECD ve AB ülkeleri karşılaştı- rıldığında Türkiye’de çalışma çağındaki yoksulların ekonomik olarak aktif olma ve istihdam oranı yüksektir. Aynı zamanda, Türkiye’de çalıştığı halde yoksul olanları ifade eden “çalışan yoksulluk” oranı, OECD ve AB ülkelerine göre oldukça yüksek düzeydedir. Bir başka deyişle, Türkiye’de yoksulların önemli bir kısmı diğer ülkelerdeki yoksullara göre daha yüksek oranda aktiftir ve çalışmaktadır. Yoksullar, ekonomik olarak aktif olmadıkları ve istihdam edilmedikleri için değil, kötü ve güvencesiz işlerde, eğreti koşullarda çok ça- lıştıkları için yoksul kalmaktadır (Kapar, 2005). Türkiye’nin işgücü piyasası

sorunludur. İşgücü piyasasından dışlananlar için olduğu kadar, işgücü piyasasına katılanlar ve istihdam edilenler için de yoksulluk riski yüksektir. Bu nedenle, stratejinin geneline egemen olmuş aktif hale getirme amaçlı yaklaşım, işgücü piyasası gerçeklerine aykırı olduğu gibi, yoksullar ve çalışanlar için güvencesizliğin yeni kaynağı olacaktır.

Çalıştırmacı yaklaşım ve AİPP, toplumsal cinsiyetler karşısında “tarafsız” bir dil kullanır. Ancak, bu politikaların etkileri toplumsal cinsiyet bakımından eşit veya tarafsız değildir. Kadınları, özellikle tek başına çocuklarına bakmakla yükümlü kadınları olumsuz etkilediği belirtilmektedir (Evans, 2009: 46). Çalışma çağında olup çalışmasının önünde ekonomik, sosyal veya bireysel nedenlerle zorluklar bulunan yoksullar da vardır. Gerçekten de tek ebeveynli, bakıma ihtiyaç duyan çocuk, yaşlı veya hasta üyesi bulunan haneler bu duruma en belirgin örnektir. Yoksul hanenin çalışma çağında olan üyesi, özellikle kadınlar, bakım sorumlulukları ile çalışma yoklaması yükümlülükleri arasında güç bir seçim yapmaya zorlanacaktır.

3. Hane Yoklaması

Sosyal yardımlara hak kazanmada ve yardım miktarının belirlenmesinde hane yapısı ve aile özelliklerini temel alan bir model öngörülmektedir. Sosyal yardım, bireylerin sosyal hakkı olmaktan çok, bir hanenin veya ailenin hakkı olarak ele alınmaktadır. Birey yerine aile ve hanenin temel alınması hem “*yeni liberal*” hem de “*yeni muhafazakâr*” eğilimlere uygundur. Strateji’nin öngördüğü sistem uygulamada, “*evlendirici (welfare)*” bir nitelik taşıyabilir. Bir grup ülkede sosyal yardımlar, aktif hale getirme stratejisinin bir parçası olmakla kalmamış, aynı zamanda sosyal yardım programlarından ek bazı işlevler de yerine getirmesi beklenmiştir. Gerçekten de ABD’de evliliğin özendirilmesi ve ailenin desteklenmesi amaçlarının sosyal yardım sistemine eklendiği görülmektedir (Barbier, 2010: 5).

Strateji Taslağı’nda sıkça hane ve hane yapısı özelliklerine bağlı yardım sunan bir sosyal yardım sisteminden söz edilmektedir (ÇSGB, 2012a: 30). Hane ve hane yapısı özelliklerinin nasıl öncelik kazanacağı ve bu özelliklerin nasıl belirleneceği bütünüyle politik ve bürokratik karar mekanizmalarına bırakılmıştır. Hane yoklaması, sosyal yardım sisteminin hak temelini zayıflatırken, tüm yoksulları kapsama amacından uzaklaştırmaktadır.

“*Ulusal İstihdam Stratejisi 2012–2014 Eylem Planı Taslağı*”nda sosyal yardımlarla ilintili eylemlere bakıldığında “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı”nın sorumlu kuruluşlar arasında öne çıktığı görülmektedir (ÇSGB, 2012b). Eylem planında öncelikler, “*hanehalkı şartları gözetilerek*”, “*özellikle çocuk sahibi olanlar*”, “*ailenin mevcut durumu tespit edilecek*”, “*yalnızca başvuru sahibi ki-*

şinin değil, hanenin muhtaçlık durumuna bakılacak olup”, “hane üyelerinin yaş, eğitim vs durumlarına da bakılarak hangi yardım programlarından yararlanabileceklerine karar verilecek” gibi ifadelerle vurgulanmaktadır.

Strateji ve Eylem Planı Taslakları’nda sürekli “hane” ifadesi kullanılırken, Eylem Planı’nda 2014 yılına kadar yapılacak işler arasında “sosyal yardım ve hizmet alanında; “Sosyal Destek Danışmanı” modeli çerçevesinde **aile odaklı** bir sistem kurulacaktır” önlemi dikkat çekmektedir (ÇSGB, 2012b). UIST’de sosyal hak sahibi olarak bireyi yok sayan, haneye vurgu yapan ve “aile” odaklı bir sosyal yardım sisteminin temelleri atılmaktadır.

Benzer biçimde, sosyal yardımların miktarının da hane yapısı esas alınarak belirleneceği anlaşılmaktadır. Sosyal yardım, bireyin ihtiyacına göre değil, hanenin özellikleri göz önünde bulundurularak belirlenecektir. Buna göre, “haneye verilen tüm sosyal yardımların toplam tutarı için, hane büyüklüğünü ve kompozisyonunu (hane üyelerinin yaşları, cinsiyetleri, sağlık durumları) dikkate alan üst limitler belirlenmesi ile haneye yapılacak sosyal yardımın toplam miktarının hanenin büyüklüğü ve kompozisyonuna göre öngörülen üst limit ile hanenin toplam geliri arasındaki fark kadar olması” sağlanacaktır (ÇSGB, 2012b).

D. İstihdam-Sosyal Yardım İlişkisinin Etkileri

Sosyal koruma sistemi ile aktif hale getirme amacının bütünleştirilmesi eğilimi, yeni liberal politikaların geliştirilmesi ve harcamaların sınırlanması politikalarıyla doğrudan bağlantılıdır. Çok sayıda ülkede 20 yılı aşkın bir süredir uygulanan politikaların sonuçları, beklentilerin aksine aslında olumsuzdur (Ayrıntı için bkz.: Barbier, 2010: 3, 5).

1. Seçicilik ve Dışlama

Artan yoksulluk, dışlanma, yoksunluk ve işgücü piyasasındaki eğretileşme, sosyal yardımları öne çıkarmaktadır. Sosyal yardımlara olan gereksinim arttıkça, yoksullara yönelik geliştirilen sosyal yardım programları yeterli düzeyde koruma sağlayamayan, uygun olmayan ve insan onuruna yaraşmayan niteliklere bürünmektedir. Öncelikle, sosyal yardım ve hizmetleri hak etme koşulları arasında belirli bir grubu kapsama hedefine uygun ölçütlerin ağırlık kazandığı görülmektedir.

Yoksulları kapsayan genel nitelikli ya da yurttaşlık veya ikamet ile ilişkili programlar, yeni koşullar altında hükümetler tarafından daha az desteklenmektedir. Sosyal sigorta ve genel sosyal yardımlar alanındaki sorunlar, özel olarak hedeflenmiş gruplara dönük seçici ve yoklamaya dayalı sosyal yardım programlarının sayısını ve önemini arttırmaktadır. Belirli bir özel grubu kapsama alma hedefi, kamu yönetiminin yardımdan yararlanacakları seçmesini ve

yoklama yapmasını gerektirmektedir. Ancak, hedeflemeye ilişkin belirlenen seçim ve yoklama ölçütleri, çeşitli çatışmaların ve sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Karar vericilerin hedeflenmiş özel grupları kapsama ve özel amaçlara uygun programlar geliştirme istekleri, sosyal yardım ve hizmet programlarında daha fazla sayıda ve karmaşık seçme ölçütünü, hak etme koşulunu ve uyulması zorunlu kuralı peşinden getirmektedir. Aynı zamanda, bu süreç, sosyal programların merkezine, oldukça sıkı denetleme ve izleme süreçlerinin yerleştirilmesine yol açmaktadır (Ferge, 1997: 26).

Gerçekten de Strateji Taslağı'na, işverenler ve işletmeler üzerindeki kamusal yükümlülüklerin ve denetim gereklerinin azaltılmasına, işletmelere sağlanan desteklere öncelik veren bir yaklaşım egemendir. Bu duruma karşılık, UİST'de yoksulların yardım karşılığında yükümlülüklerinin bulunması, yoksullar üzerindeki kamunun denetleme ve yoklamalarının arttırılması öngörülmektedir. Sosyal yardım sisteminin merkezinde bulunan *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı* ile özellikle çalışma yoklaması yapmakla yükümlü *Türkiye İş Kurumu* yoksulların yoklanmasında, seçiminde, izlenmesinde ve sosyal yardımlara erişiminde bürokratik ve politik yapılar olarak güç kazanacaktır.

Daha dar bir grubu hedefleme isteği, kapsama alınacak insanları doğru bir biçimde belirleme güçlüklerini de arttırmaktadır. Seçim ve yoklama ölçütleri, eşitlikçi bir koruma sisteminin oluşturulmasını engellerken, çözümü oldukça zor; yasal, yönetim ve uygulama sorunlarını da doğurmaktadır. Umulanın aksine, keyfiligi ortadan kaldırmamakta, yeni keyfiliklerin ortaya çıkmasına neden olmakta, devlet yardım ve hizmetlerinin meşruluğunu zedelemektedir. Bürokratlar, kimlere yardım edileceği, sunacakları yardımın biçimi, yardım sürecinin nasıl inceleneceği gibi çok sayıda konuda etkili olmaktadır. Aynı zamanda, gelir yoklaması, davranış kontrolü gibi seçim ve yoklamaya dayanan yardım ve hizmet programları yerel yöneticiler ile politikacılara takdir hakkı ve keyfiyet tanımaktadır. Yardımdan yararlanma isteği kabul edilmeyen veya sınırlanan kişilere itiraz hakkı çoğu durumda tanınmamaktadır. İtiraz hakkı tanınsa dahi, hakkın kullanımı çeşitli biçimlerde engellenebilir ya da yüksek maliyetlerin üstlenilmesini gerektirebilir veya fazla zaman alabilir. Böylesi olumsuz koşullar, seçiciliğe ve yoklamaya dayanan programlar üzerinde yerel kuralların, politik ilişkilerin ve değerlendirmelerin etkisinin artmasına neden olmaktadır (Standing, 1999: 251–277; Standing, 1997: 1339–1378; Standing, 2006: Standing, 2001a). Latin Amerika'da olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde, bu programlar kamu yönetimi tarafından kötü niyetli ve politik amaçlı kullanılabilir (Marshall, 2004: 5–6).

Sosyal yardımların parçalanması ve çeşitli yoklama koşullarının getirilmesi, yoksul kabul edilen çok sayıda çalışanın veya çalışmayanın sosyal yardım

kapsamı dışında kalmasıyla sonuçlandığı için, sosyal koruma kapsamını yatay anlamda daraltmaktadır. Seçiciliğe dayanan ve yoklamalı programlarda sunulan yardım miktarının azaldığı gözlenmektedir. Öte yandan, yüksek derecede yoklamaya ve seçiciliğe dayanan programların yüksek yönetim maliyetleri doğurduğu da bilinmektedir. Özel olarak hedeflenmiş, yoklamalı sosyal yardımlar, yoksulların damgalanmasına neden olmaktadır. Yoksullara yönelik yardımların “yoksul” nitelikte kaldığı tartışmasız hale gelmektedir (Standing, 1999: 251–277; Standing, 2001b; Standing, 2001a: 26–27).

2. İnsan Hak ve Özgürlükleri

Taslak'ta çerçevesi çizilen sosyal yardım sisteminin insan hak ve özgürlüklerini olumsuz etkileme tehlikesi bulunmaktadır. Bu nedenle, çalışma yoklaması, hane yoklaması ve yoksulluk yoklaması unsurlarının insan hak ve özgürlükleri üzerindeki olası etkilerine kısaca değinmekte yarar vardır.

Yoksulluk ve hane yoklamasına bağlı olarak sosyal yardımın birey yerine hane esas alınarak belirlenmesi hane üyesinin bireysel özerkliğine aykırı olduğu gibi, sosyal hakların bireyselliğine de uymamaktadır. Sosyal yardım sistemi, sosyal korumayı bireysel bir hak olarak değil, hane yapısından türetilmiş bir hak olarak görmektedir. Bu anlamda, hane içinde sosyal yardımlardan yararlanmada eşitsizlikler ortaya çıkacaktır. Özellikle birçok hanede, kaynakların tahsisi hakkında kararlara katılma gücü ve olanağı bulunmayan kadınlar, sosyal destekten mahrum kalacak ve hanedeki erkeklere bağımlı olacaktır. Erkeğin hane reisi ve hane reisinin hanedeki diğer kişilere bakmakla yükümlü olduğunu esas alan sosyal güvenlik düzenlemeleri günümüz işgücü piyasası ve hane yapıları ile uyumlu değildir. Bu nedenle, UIST'de öngörüldüğünün aksine sosyal yardım, hane reisinden türetilmiş bir sosyal hak olarak değil, özüne uygun bir biçimde bireyselleştirilmiş bir sosyal hak olarak ele alınmalıdır (Jepsen–Meulders, 1997: 53–55, 60).

Hane yoklaması kişilerin özel yaşamlarının ve ilişkilerinin kamu görevlilerince düzenli olarak izlenmesini, yoklanmasını ve kayıt altında tutulmasını gerektirmektedir. Bu özel yaşamın gizliliğini ortadan kaldıracaktır.

Çalıştırmacı uygulamalar, insanların sosyal yardımdan yararlanabilmeleri için istihdam ile ilgili bir programa katılmalarını gerektirir. Çalıştırmacı yaklaşım, yurttaşlarına uygun bir yaşam düzeyi sağlama yükümlülüğu bulunan sosyal devlet yaklaşımından esaslı bir değişimi gösterir. Bu değişim sonucunda, insanların çok temel gereksinimlerini karşılamak için elde etmeleri gereken sosyal yardımlara ulaşmaları, zorunlu olarak herhangi bir işe girmeleri veya AİPP kapsamında uygulanan programlara katılmaları koşuluna bağlanır (ISAC, 2004: 5). Yardımlardan yararlanmak isteyenler çalışma programına

veya mesleki eğitime katılma koşulunu yerine getirilmezse yardım yapılmaz. Çalıştırmacı programlar, sosyal yardımlardan yararlananlar için zorlayıcı, cezalandırıcı ve teşhir edici bir nitelik taşıması nedeniyle eleştirilmektedir (Standing, 1999; 317–325).

Sosyal yardımlarla çalışma arasında ilişki kuran, yoksulları çalıştırmayı ve aktif hale getirmeyi amaçlayan bu tür uygulamalar, yoksulların tembel ve ücretli bir işte çalışmak için gerekli çalışma disiplininin uzak olduklarını kabul eder. Bu anlamda yoksulları, sosyal yardım ile geçinen insanlardan, çalışarak kendi geçimini sağlayan insanlar haline getirme amacına vurgu yapılır. Bu vurgu, çalıştırmacı programların kamuoyunun, politikacıların ilgisini ve desteğini almasına yol açar. Ancak, çalıştırmacı programların sonuçları ve etkileri göz önünde bulundurulmamaktadır. Bu tür programlara katılanlara, çoğu araştırmacılara, sosyal hizmet sağlayıcılarına ve yoksulluk karşıtı eylemcilere göre, programlar amaçlarına ulaşmada yetersiz olduğu gibi, insan hak ve özgürlüklerini ihlal edebilmektedir (ISAC, 2004: 5).

İş arama sürecinde etkinliği geliştirmede, yeterli ve etkili bir mesleki eğitim sağlamada başarısız oldukları sıklıkla belirtilmektedir. İşsizlerin, özellikle uzun dönemli işsizlerin ve yoksulların kısa süreli, iyi örgütlenmemiş, yeterli kaynak ayrılmamış, gelip geçici AİPP ve çalıştırmacı nitelikli programlarla mesleki eğitim gereksinimlerinin karşılanacağını, mesleki vasıf ve beceri kazanacaklarını ummak gerçeklikten uzaktır. Sosyo-ekonomik bakımdan zayıf grupta yer alanların uygun alanlarda istihdam edilebilmeleri için gerçek anlamda bir eğitime ve mesleki eğitime erişmeleri gerekmektedir (ISAC, 2004: 5).

3. Eğretilişme ve İşgücü Piyasasında Bölünme

Aktif hale getirme politikaları, işsizliğe karşı korumadan çok, belirli işsiz gruplarının diğer işsiz ve çalışan grupları karşısında istihdam edilmede farklılık ve üstünlük elde etmesini sağlar. Özellikle, belirli işsiz kümelerinin istihdamını kolaylaştırmak amacıyla, işverene ya da işsize sunulan istihdam ve ücret destekleri, işletmelerde normal koşullarda çalışanların işten çıkarılmasına veya yeni çalışanların işe alınmamasına, bunların yerine devlet tarafından sağlanan ücret ve istihdam desteği kapsamında iş arayan işsizlerin eğreti koşullarda istihdam edilmesine yol açabilmektedir. Bu tür desteklerin kapsamından çıkan çalışanın işine, işveren tarafından son verilmekte ve yerine program tarafından desteklenen başka bir işsiz işe alınabilmektedir. Ücret ve istihdam destekleri, programa katılanlara uzun süreli ve düzenli bir iş ilişkisi sağlayamadığı gibi, düzenli istihdamı da azaltma potansiyeli taşımaktadır (Kapar, 2006a).

Aktif hale getirme politikalarının, işsiz ve yoksulları yardımlardan uzaklaştırıp ilk işe yerleştirmede etkili olduğuna yönelik bulgular bulunmakla birlikte,

bu politikaların sürdürülebilir bir istihdam yaratmada yetersiz olduğu söylenmektedir. Bu bağlamda, çalıştırıcı uygulamalar ve ilk işe yerleştirme programları, ekonomik ve sosyal yönden en zayıf ve incinebilirlikleri yüksek olan kesimlerin işgücü piyasası ile bütünleşmelerini sağlamada uygun araçlar değildir. ABD ve İngiltere’de uzun bir süredir uygulanan çalışma karşılığı refah politikalarının sağladığı deneyimler, bu politikaların düşük ücretli işlerde çalışmaya ve düşük iş istikrarına yol açtığını, sosyal yardımlardan tekrar yararlanma gereksinimini ortaya çıkardığını göstermektedir. Bu nedenle, işgücü piyasası ile bağları zayıf, dışlanmış grupları işgücü piyasasına ve istihdama katmada AIPP büyük bir meydan okuma ile karşı karşıyadır (Konle-Seidl-Eichhorst; 2008: 440–441).

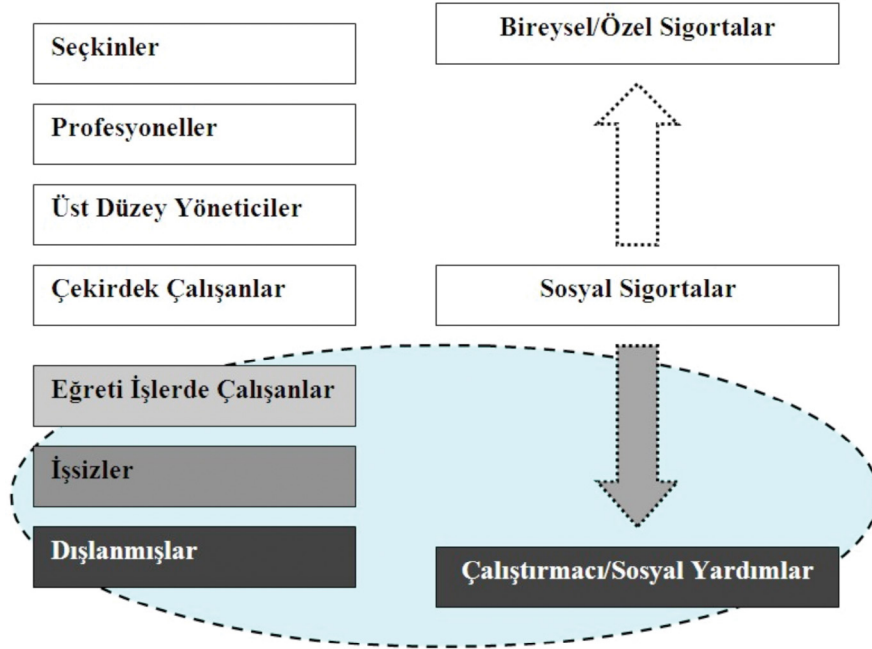
AIPP uygulayıcılarının ve politikacıların sosyal yardımlardan yararlanan çalışma çağındaki yoksulu bir an önce herhangi bir işe yerleştirme stratejisi, sosyal yardımdan yararlananların eğreti işlerde çalışmayı kabul etmek zorunda kalmalarıyla sonuçlanmaktadır. Bu durumda yoksul, kısa dönemde oldukça çabuk işsizlikten kurtulup çalışan biri haline gelmektedir. Ancak, istihdamın gerçekleştiği işin güvencesiz ve eğreti koşulları nedeniyle, yoksul tekrar sosyal yardımlara gereksinim duyabilmektedir. Bu durumda, bir yandan eğreti işler için işgücü sunumu yaratılırken, bir yandan da sürekli sosyal yardımlara gereksinim duyması nedeniyle yoksulun “yardım bağımlısı” olarak damgalanmasına neden olmaktadır (Neubourg de vd., 2007: 36).

Çalıştırıcı uygulamaların işsizler için istihdam yaratma işlevi yoktur. Aksine hiç kimsenin çalışmak istemeyeceği eğreti, güvencesiz, düşük gelirli ve kötü işlerde çalışacak işgücünü zorlama/yükümlülük temelinde yaratma işlevi görür (Evans, 2009: 45). Yardım ve ödemelerden yararlananları aktif hale getirme amacındaki programlar, işgücü piyasasında çalışanlar bakımından güvencesizliği arttırırken, eğretileşmeye de yol açmaktadır. Aktif politikalar sonucunda, çoğu zaman net istihdam düzeyi değişmemekte, yalnızca istihdam edilenler ile istihdam koşulları değişmektedir. Ekonomik büyümenin gerçekleştiği ve çok sayıda yeni işin yaratıldığı dönemler dışında, aktif ve çalıştırıcı programlar, var olan işleri işsizler ile çalışanlar arasında yeniden paylaşmaktadır. Buna göre, aktif işgücü piyasası programları insan onuruna uygun ve güvenceli iş yaratmaktan çok, eğreti işler için işgücü sunumunu arttırmaya yaramaktadır (Costello-Levidow, 1997: 12).

Aktif programlar, disipline edici nitelikler taşıması yanında, işsizlerin düşük ücret düzeyinde çalışmasına neden olmakta ve işten beklentilerinin gerilemesine yol açmaktadır. Aktif politikalar ve işsizlik ödemelerinde yaşanan bu değişimler, iş arayanlar arasında rekabeti yoğunlaştırmakta ve işverenler karşısında çalışanların ve işsizlerin pazarlık gücünü azaltmaktadır (Costello-Levidow, 1997: 6).

Aktif önlemlerin niteliklerinden biri olan yardım karşılığı çalışma veya çalışma karşılığı yardım, işgücü piyasasını düzenleme biçiminde köklü bir değişikliği yansıtmaktadır. Programlar, işgücü piyasasındaki belirsizliğin ve esnekliğin doğurduğu yük ve riskleri devletten işsizlere doğru zorla yeniden dağıtır. Bireylerin işsizlik yardımlarına ve sosyal yardımlara olan bağımlılıklarını ortadan kaldırma amacı, işsizlerin düşük ücretli ve eğreti işlerde istihdam edilmeleri ile eş anlamlı görülür. Çalışma karşılığı yardım veya yardım karşılığı çalışma uygulamaları, rastlantısal, eğreti ve uygun olmayan işler için zorla bir işgücü sunumu yaratmakla eleştirilmektedir (Peck-Theodore, 2000: 119).

Çizim 2: Sosyal Koruma Temelinde İşgücü Piyasasında Bölünme



Kaynak: (Standing, 1999: 279–289) anlatım esas alınarak oluşturulmuştur.

Çizim 2'de görüleceği üzere, işgücü piyasasında sosyal koruma bağlamında katmanlaşmalar belirgin hale gelmektedir. Kimi durumlarda işsizlere ve özellikle dışlanmışlara yönelik uygulanan aktif ve çalıştırmacı politikalar, ekonomide ve toplumda kalıcı olarak yerleşmiş ve büyük bir desteklenmiş katman yaratma potansiyeli taşımaktadır. Çalıştırmacı programlar, yoksulluğu azaltmada yetersiz ve gelir eşitsizliğini artırıcı sonuçlar doğurmaktadır. Bu politikaların süregelen başarısızlığı, **asgari ücretin de altında bir ücret düzeyi ve**

zayıf sosyal haklar düzeyinde toplumsal bölünmeyi pekiştirecek ve kalıcı hale getirecektir. Uygulayıcı ve savunucularının beklentilerini karşılamaları halinde ise, **yoksul çalışanların** bulunduğu bir toplumsal tabakanın genişletilmesi tehlikesi söz konusu olacaktır (Andersen-Jensen, 2001: 17). İşgücü piyasasındaki sosyal koruma temelinde gerçekleşen bu bölünme, salt piyasanın yapısı ve işleyişi ile sınırlı değildir. Aynı zamanda, bölünmüş bir toplumsal yapıyı ortaya çıkarmaktadır. Çevresel işgücünün sayısal artışı ve işsizlik, sosyal korumanın olmazsa olmazı olan sosyal dayanışmayı zayıflatmaktadır (Erdut, 1998: 91-92).

Sonuç

Strateji'nin geneline bakıldığında, hali hazırdaki yapısal sorunların çözümü olarak önerilen yöntemler, işgücü piyasasındaki sorunların daha da ağırlaşmasına ve güvencesizliğin artmasına yol açacak niteliktedir. Türkiye gibi ağır yapısal sorunlar içeren bir işgücü piyasasına sahip bir toplumu öngörülen Strateji çerçevesinde ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel olarak sürdürülebilirlik olanaklı değildir.

İşgücü piyasasında artan eğretilişme sosyal sigorta kolları ve genel sağlık sigortası bakımından kapsam yetersizliğine ve korumaya hak kazanma koşullarına ilişkin sorunları arttıracaktır. Sosyal sigorta sisteminin ve genel sağlık sigortasının hali hazırdaki yapısı, "esneklik" olarak adlandırılan eğreti ve güvencesiz koşullarda çalışanları korumaktan çok, güç durumda bırakmaktadır. Ancak Strateji Taslağı, sosyal sigorta kollarının ve sosyal sağlık sisteminin finansmanı ve korumadan yararlanma bakımından, güvencesiz koşullarda çalışanların durumunu geliştiren, iyileştiren bir yenilik içermemektedir.

Strateji Taslağı, işgücü piyasasının istem yanına müdahale etmekten ve bu yanı düzenlemekten kaçınırken, işsizleri, ekonomik olarak aktif olmayanları aktif hale getirme amacı güden sunum yanlı düzenlemeleri içeren AIPP'leri esas almaktadır. Buna göre, istihdam politikasının ve sosyal yardım yaklaşımının merkezinde işgücü piyasasında esnekliğin artırılmasının bir aracı olarak aktif işgücü piyasası politikaları bulunmaktadır. Gerçekte, bir ekonomi, yeterli sayıda düzenli, sürekli ve uygun istihdam alanları yaratamıyorsa, aktif politikalar güvencesizliğin ve eğretilişmenin artmasından başka bir sonuç doğurmayacaktır.

AIPP'nin belirli koşullarda kimi sosyo-ekonomik gruplar için yararlar doğurma olasılığı bulunmaktadır. Ancak, bu başarı olasılığının Türkiye gibi büyük ve köklü yapısal işgücü piyasası sorunları olan bir ülkede sorunların aşılmasında yeterli olmayacağı açıktır. İşgücü piyasasının yapısal sorunlarını aşmada AIPP'ye bu kadar güvenmek ve bu politikalar üzerine bir istihdam stratejisi kurmak uygun bir çözüm yolu değildir.

Ekonominin, toplumun ve işgücü piyasasının çeşitli yapısal sorunları nedeniyle işgücü piyasasından dışlananlara, işgücü piyasasında pazarlık gücü ve istihdam olanağı bulamayan yoksulluk içinde yaşayanlara insanlık onurları ve yurttaşlıklarının gereği bir sosyal hak olarak sağlanması gereken sosyal yardımın, “aktif hale gelme” ve “çalışma” yükümlülüklerine bağlanması sorunları çözmeyecek, aksine büyütecektir. Bu tür aktif hale getirme veya çalıştırmacı nitelikli programların, istihdamı güç olanların işgücü piyasasıyla bütünleşmelerinde etkili olmadıkları defalarca görülmüştür. Sosyal yardımlar, işgücü piyasasından dışlanmış, istihdamı güç gruplarda yer alanları işgücü piyasasına katılmaya, her ne koşulda olursa olsun bir işe girmeye zorlamak yerine, sosyal bütünleşme ve sosyal kaynaşma gibi önceliklere ağırlık vermelidir. Yükümlülükler karşılığında sosyal yardım sağlama, işgücü piyasası ile bütünleşmeye yol açmayacaktır. Strateji Taslağı'nın sahip olduğu yaklaşım, sosyal dışlanmayı önlemeyecek, aksine dışlanmayı ve toplumsal bölünmeyi arttıran dinamikleri güçlendirecektir.

Son olarak yoksullara yönelik sosyal yardımların sağlanmasında oluşturulmakta olan karmaşık ve kapsamlı yoklama sistemi ve belirli grupları özel olarak kapsama alma hedefi, sosyal yardımların sadece sosyal hak niteliğini zayıflatmayacağı, aynı zamanda sivil ve siyasal özgürlükleri olumsuz etkileyeceği, ayrımcılık içeren uygulamaları kurumsallaştıracağı da unutulmamalıdır. Gerçekten de sosyal yardım yoklaması yapılırken ve özel hedeflenmiş gruplar kapsanırken, yurttaşların özel yaşam alanlarının yoklanması bir sorun alanı olarak belirmektedir.

KAYNAKLAR

- Andersen, J. G.; Jensen, J. B. (2001) “Different Routes to Improved Employment in Europe”, **The Center for Comparative Welfare Studies (CCWS) Working papers 22/2001**, (http://www.epa.aau.dk/fileadmin/user_upload/ime/CCWS/workingpapers/2001-22-DifferentRoutesToImprovedEmploymentinEurope.PDF) (19.07.2012)
- Barbier, J. C. (2010) “The activation of social protection for the last 10 years in developed countries: Was it a complete failure?”, **6th International Policy and Research Conference on Social Security, Emerging trends in times of instability: New challenges and opportunities for social security** (Luxembourg, 29.9–1.10.2010).
- Costello, A.; Levidow, L. (1997) “Flexploitation Strategies: UK Lessons for Europe”, **For Humanity Against Neo-liberalism**, London Committee, The Second Intercontinental Encuentro for Humanity Against Neoliberalism, Madrid.
- Cowling, S.; Mitchell, W. (2002) “Employment policy and active labour market programs”, **Centre of Full Employment and Equity Working Paper**, No. 02-07, The University of Newcastle, Australia.
- ÇSGB (2012a) **Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012–2023)**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- ÇSGB (2012b) **Ulusal İstihdam Stratejisi 2012–2014 Eylem Planı Taslağı**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.

- Dostal, J. M. (2008) "The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case", **Social Policy & Administration**, Volume 42, Issue 1, pages 19–42, (February).
- Eichhorst, W.; Kaufmann, O.; Konle-Seidl, R.; Reinhard, H. J. (2008) "Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies", Eichhorst, W.; Kaufmann, O. ve Konle-Seidl, R. (der.) **Bringing the Jobless Into Work?: Experiences With Activation Schemes in Europe and the US**, Berlin: Springer Publication.
- Erdut, Z. (1998) **Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi**, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, Yayın No. 40, İzmir.
- Evans, P. M. (2009) "Lone mothers, workfare and precarious employment: Time for a Canadian Basic Income?", **International Social Security Review**, Volume 62, Issue 1, pages 45–63, (January/March).
- Ferge, Z. (1997) "The Changed Welfare Paradigm: "The Individualization of The Social" **Social Policy & Administration**, Vol. 31, No. 1 (March 1997).
- ISAC (2004) **Social assistance reform and paid work**, Income Security Advocacy Centre and Steering Committee on Social Assistance, Income Security Advocacy Centre, Toronto.
- Jepsen, M.; Meulders, D. (1997) "Gender inequalities in European unemployment benefit systems", **International Social Security Review**, Volume 50, Issue 4, pages 43–61, (October).
- Kapar, R. (2005) "Çalışan Yoksullar", **Sendikal Notlar**, S.28.
- Kapar, R. (2006a) "Aktif İşgücü Piyasası Politikaları", **Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C.55, S. 1.
- Kapar, R. (2006b) **Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi**, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayınları, İstanbul.
- Konle-Seidl, R.; Eichhorst, W. (2008) "Does Activation Work", Eichhorst, W.; Kaufmann, O. ve Konle-Seidl, R. (der.) **Bringing the Jobless Into Work?: Experiences With Activation Schemes in Europe and the US**, Berlin: Springer Publication.
- Marshall, A. (2004) "Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts", **ILO Employment Strategy Papers**, 2004/13, Geneva.
- Meager, N.; Evans C. (1998) "The Evaluation of Active Labour Market Measures for the Long-term Unemployment", **Employment and Training Papers**, No. 16, International Labour Office, Geneva.
- Neubourg de, C.; Castonguay, J.; Roelen, K. (2007) "Social Safety Nets and Targeted Social Assistance: Lessons from The European Experience", **World Bank Social Protection Discussion Paper**, No.0718.
- Özveri, M. (2012) "Güvencesiz Çalışmanın Hukuki Dayanakları", **Çalışma ve Toplum**, S.33.
- Peck, J.; Theodore, N. (2000) "Work First: Workfare and the Regulation of Contingent Labour Markets", **Cambridge Journal of Economics**, 2000-24, s. 119-138.
- Scott, G. (1995) "Active Labour Market Policies: Let's Be Careful Out There", **Social Policy Journal of New Zealand**: Issue 05.
- SSGSS Kanunu, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Resmi Gazete: Tarih: 16.6.2006, Sayı: 26200.
- Standing, G. (1997) "The Folly of Social Safety Nets: Why Basic Income Is Needed in Eastern Europe", **Social Research**, V. 6, No. 4 (Winter 1997), s.1339-1378.
- Standing, G. (1999) **Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice**, Macmillan Press, London.
- Standing, G. (2001a) "Globalisation: The Eight Crises of Social Protection", **InFocus Programme on Socio-Economic Security**, Working Paper, International Labour Office, Geneva, 2001.
- Standing, G. (2001b) "Global Insecurity: Restructuring Social Income", **Global Tensions Conference in Honor of Ester Boserup** (9-10 March, 2001), Cornell University. (http://www.bisnath.com/events/Global_Tensions/papers/standing.html) (19.07.2012)

Standing, G. (2006) "Sosyal Güvenlik Ağları ılgınlığı: Temel Gelir Doğu Avrupa'da Neden Gereklidir?", **Sosyal Politika Yazıları** (Der. A. Buğra-. Keyder), İstanbul: İletişim Yayınları.

UN (2007) **Report on the World Social Situation 2007: The Employment Imperative**, United Nations Publications, Department of Economic and Social Affairs, New York.