

YENİ MUHAFAZAKÂRLIĞIN SOSYAL KORUMA ANLAYIŞI OLARAK ÇALIŞTIRMACI POLİTİKALAR

Aslı Güleç TAŞDEMİR*

Öz: Workfare olarak bilinen çalıştırıcı yaklaşımlar yeni-muhafazakârlığın sosyal güvenlik ve koruma alanına aktif bir müdahale aracı olarak geliştirilmiştir. Sosyal yardım taleplerini ve yardımlara erişimi işgücü piyasalarına çeşitli şekillerde katılım şartına bağlayan söz konusu politikalar, sosyal yardım faydalanıcılarını işgücü piyasalarına yönlendirerek, refaha ulaşmayı metalaşmaya koşullamıştır. Çalışma refaha ulaşmanın ve yoksullukla mücadelenin en geçerli yoludur moral argümanı çalıştırıcı politikalar yoluyla yoksulları, işsizleri ve sosyal yardım faydalanıcılarını disipline etmektedir. Yoksulluğu mutlak anlamıyla birey düzeyinde bir talihsizlik ve sorumluluk, refaha bağımlılığı ise bir davranış kalıbı ve sorunlu bir kültür olarak değerlendiren yeni-muhafazakâr yaklaşım, sosyal yardım alanını çalışma etiğinin geliştirileceği bir zor alanına dönüştürmektedir. Muhafazakâr söylemler neo-liberal ekonomik politikaları temellendirmenin ve rasyonalize etmenin referansı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışma sosyal koruma-istihdam bağlantısı olarak resmi söyleme yansıyan çalıştırıcı politikaları Türkiye örneği üzerinden ve resmi söylem ve raporlara yansıdığı şekliyle ele almayı amaçlamaktadır. Türkiye’de de sosyal yardım alanı işgücü piyasalarının dinamikleri bağlamında refahın diğer alanlarındaki liberal dönüşüme paralel olarak yeniden yapılandırılmak istenmektedir. Resmi söylemde refah bağımlılığı sorunuyla yoksulluk ve işsizlikle mücadelede çalıştırıcı politikalar ön plana çıkarılmıştır. Çalıştırıcı politikaların söz konusu toplumsal sorunlara ne ölçüde çözüm olacağı ise kanıtla temellendirilmemiştir.

Anahtar sözcükler: yeni muhafazakarlık, neo-liberalizm, çalıştırıcı politikalar, Türkiye

Social Protection Understanding of Neoconservatism: Workfare Policies

Abstract: Workfare policies have been developed as active policy measures of new conservatism in the sphere of social protection. Since workfare as a policy paradigm attempts to redesign social assistance policies as part of labour markets this leads to a process of further commodification of welfare. The argument that welfare benefits should be based on certain conditions including being ready for work or searching for work is used as moral discourse to discipline those in poverty and social assistance recipients. Because new conservatism perceives poverty as a personal misfortune and welfare dependency as a problematic behavioural pattern and a culture the sphere of social assistance turns a coercive set of policies that would stimulate work ethics. This study attempts to evaluate workfare policies with respect to the Turkish case and as reflected on formal policies and discourse. In Turkey, social assistance policies are restructured on the basis of the dynamics of labour markets paralel to the liberal transformation in the other fields of welfare. In the formal discourse workfare measures are presented as a policy solution for problems of poverty and unemployment. The extent to which the development of such measures is based on evidence should further be analysed.

Key words: new conservatism, neo-liberalism, workfare, Turkey

Giriş

Refah çalışmalarının ana eksenini oluşturan refah devletlerinin yapısal dönüşümü sorunsalı üzerine yapılan tartışmalar yeniden dağıtıcı refah devletinden çalıştırıcı refah rejimine kayışı ele almaktadır (Deeming, 2015; Crowther, 2000; Grover ve Stewart, 1999). Çalıştırıcı politikalar geliri korumaya yönelik çeşitli refah şemalarına, kamu yardımlarına ya da sosyal güvenlik transferlerine erişimi çalışmaya ya da çalışma eksenli eylemlere aktif olarak katılım koşuluna bağlı kılan stratejiler olarak tanımlanabilir (Rueda, 2015; Maron, 2012; Grover ve Stewart, 1999). Söz konusu programların hedefi özellikle işsizler, sosyal yardımlardan yararlanan ya da sosyal yardım talebinde bulunan gruplardır. İşsizlikle ve yoksullukla mücadele, sosyal

bütünleşme ve içerme gibi söylemlerle temellendirilen bu programlar hedef aldığı grupları paternalist müdahalelerle düşük nitelikli, düşük ücretli işler ile sıkılaştırılmış bir sosyal yardım rejimi içerisinde disipline etmeyi amaçlamaktadır (Braidahl ve Clement, 2010; Evans, 2009; Grover ve Stewart, 1999).

Sosyal yardım alanının çalışma eksenli olarak etkinleştirilmesi ve bu alanın aktif iş gücü politikalarının bir bileşeni olarak yeniden tanımlanması son 20-30 yılda refah reformlarını şekillendiren rekabet-esneklik odaklı liberal yaklaşımın bir ayağını oluşturmaktadır. Refah devlet/sistemlerinin yeniden yapılandırılması ve dönüşümünü değişim/devamlılık

*Dr., Kocaeli Üniversitesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi

Geliş Tarihi / Received : 08.05.2018

Kabul Tarihi / Accepted : 29.10.2018

dinamikleri temelinde maliyet kısıtlaması (cost-containment), tekrar ayarlama (recalibration) ve yeniden metalaşma (recommodification) kavramlarına referans vererek açıklayan çalışmalar, sosyal yardım alanının yeniden yapılandırılmasına yönelik politikaları da anlamakta yardımcı olmaktadır. Sosyal politikaların ve refah alanının ekonomik zorunluluklara bağlı olarak yeniden yapılandırılması refah reformlarındaki genel eğilime karşılık gelmektedir (Pierson, 2001). Genel olarak devletin yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi risklerle mücadelesinde muhtaç durumdaki kişi ve hanelere yaş, vatandaşlık ya da muhtaçlık durumlarına göre çeşitli şekillerde sunduğu sosyal yardımlar, aktif iş gücü politikaları doğrultusunda çalışma, çalışmaya hazır olma ve aktif olarak iş arama koşullarına bağlanmaktadır (Coşkun ve ark., 2011). Başka bir deyişle, sosyal yardım politikaları işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi amacı ekseninde iş gücü arzına müdahale etme stratejisi olarak yeniden ayarlanmıştır. Refaha ulaşmanın en iyi yolunun ücretli çalışma olduğunu ileri süren çalıştırmacı (workfare) ve aktivasyon (activation) olarak bilinen yaklaşımlar aynı zamanda sosyal yardım faydalanıcılarını işgücünün bir parçası olmaya zorlayarak yeniden metalaştırmaya yol vermiştir. Sosyal yardımları sıkı koşullara bağlayan aynı yaklaşımlar maliyet kısıtlaması sürecini hızlandırmıştır. Sosyal yardım alanında ve yoksullukla mücadele programlarında neo-liberal dönüşüm olarak değerlendirilebilecek sürece çeşitli muhafazakâr söylemler eşlik etmektedir. Çalışmanın gerekliliğini toplumsal sorumluluk, disiplin, moral değerler, kendi kendine yetme gibi kavramlarla temellendirmeye çalışan yeni-muhafazakâr retorik, devleti söz konusu alanın piyasanın gereksinimlerini düzenleme ve yoksulları disipline etme rolleri bağlamında öne çıkarmaktadır. Refaha erişimi piyasa eksenli, önce iş (work-first) anlayışının şekillendirdiği çalıştırmacı programların yeniden metalaşmaya yol açması bu paradigmayı yeniden dağıtımçı, hak temelli refah anlayışından ayırmaktadır (Mestan, 2014).

Çalıştırmacı politikaların yaygın olduğu ülkelerde farklı sosyal yardım şema ve programları iş gücü piyasalarının gereksinimleri bağlamında yeniden yapılandırılmıştır. Bunlar arasında işsizlik yardımları (örneğin, Britanya'da job-seeker allowance ya da İskandinav'da unemployment benefits), engelli ve hastalara verilen yardımlar (Britanya'da incapacity ve disability benefits), yalnız yaşayan ebeveynlere veya yalnız annelere yönelik kamu yardımları, yoksul ailelere yapılan nakit transferleri öne

çıkılmaktadır (Fletcher, 2015; Lindsay vd., 2015; Deeming, 2015; Mestan, 2014; Whitworth ve Carter, 2014; Ronsen ve Skarohamar, 2009; Mayer, 2008; Evans, 2007; Dahl, 2003; Harris, 2001). Türkiye'de ise Sosyal Yardım Yaratlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik'te (2017) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca uygulanan sosyal yardım programlarından faydalananların istihdam edilmesi söz konusudur. Nakdi düzenli yardım kapsamına giren transferler arasında şartlı eğitim, şartlı sağlık yardımları, şartlı gebelik yardımları, eşi vefat etmiş kadınlara, muhtaç asker ailelerine yönelik yardımlar, öksüz, yetim ve asker çocuğu yardımları ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu tarafından düzenlenecek diğer yardımlar bulunmaktadır (ASPB, 2017).

İlgili yazında çalıştırmacı programlar üç ayrı kuramsal ve politik yaklaşıma konu olmuştur. Söz konusu programlar özellikle Avrupa'da sosyal yatırım ve beşeri sermayenin geliştirilmesi yaklaşımı ile birlikte aktif iş gücü politikalarının (AİP) bir biçimi olarak değerlendirilmektedir. Sosyal yatırım perspektifi nitelikli iş gücü yaratmaya, iş gücüne yatırım yapmaya yönelik uzun dönemli bir strateji olarak ele alınırken, büyük ölçüde Danimarka, İsveç ve Norveç gibi İskandinav refah rejimlerinde istihdam edilebilirliği destekleyen bir yaklaşım olarak ele alınmaktadır. AİP programlarına ilişkin tartışmalar çalıştırmacı stratejiyi Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Britanya, Kanada ve Avustralya ve diğer liberal refah rejimlerine içkin bir yaklaşım olarak irdelemektedir (Rueda, 2015; Mestan, 2014; Daigneault, 2014; Breidahl ve Clement, 2010; Ronsen ve Skarohamar, 2009).

1980'lerle birlikte muhafazakâr, yeni sağ ideoloji çalıştırmacı paradigmayı moral alt sınıf ve paternalist söylemlerle ilişkilendirerek temellendirmeye çalışmıştır. Özellikle ABD'de muhafazakâr, liberal akademisyen ve siyasal partiler verili refah sisteminin fazla cömert olmasının refaha bağımlı pasif bir kitle yarattığı iddiasıyla yoksulluk, işsizlik ya da sosyal dışlanma gibi problemleri yapısal bağlamından soyutlayarak, bireysel düzeyde bir davranış sorunu olarak ele almıştır (Daigneault, 2009; Dahl, 2003; Mayer, 2008). Çalışma ahlakının geliştirilmesi, kendi refahını sağlayabilme söylemleri çalıştırmacı paradigmayı öne çıkarmıştır. Günümüzde "neo-liberal paternalizm" olarak da adlandırılan siyasal yaklaşım çalıştırmacı stratejilerde en belirgin karşılığın bulmaktadır (Whitworth ve Carter, 2014). Çalıştırmacı programlar neo-liberal

paternalizmde piyasalaşmanın ve yeniden meta-laşmanın devlet eliyle işsizler, yoksullar ve sosyal yardımlardan faydalananlara dayatıldığı disipline edici bir paradigmadır.

Çalıştırmacı paradigma dolaylı olarak Düzenleme yaklaşımı (Regulation school) gibi Marksizm'den beslenen eleştirel kuramlara da konu olmuştur. Düzenleme kuramı 1970'lerde kapitalist ekonomilerde sermaye birikim krizinin nasıl yönetileceği ve sermaye birikim istikrarının nasıl sağlandığı tartışmalarına katkıda bulunurken, Britanya'da Thatcher ile birlikte 1980'lerin neo-liberal birikim rejiminin kurulduğunu vurgulamıştır. Liberalleşme, deregulasyon, serbest piyasanın kutsanması, esneklik, sermayenin uluslararasılaşması neoliberal rejimin temel unsurlarıdır. Birikim rejimi kapitalist üretim ve tüketimin makro ekonomik çerçevesini oluştururken; verili rejimi sürdürülebilir kılan ve yönlendiren normlar, kurumlar, kurumsallaşmış ilişkiler, örgütsel biçimler, toplumsal ağlar düzenleme tarzına karlılık gelmektedir. Sosyal güvenlik ya da refah alanında reform ve gelişmeler düzenleme tarzının öğeleri olarak değerlendirilebilir (**Sert, 2011; Grover ve Stewart, 1997**). Kurama göre, Keynesyen refah devletinin 1970'lerin sonunda ve 1980'lerin başında yaşadığı kriz, yüksek yapısal işsizlik ve iş gücü piyasalarında yaşanan belirsizlik ve devletin piyasaya müdahalesinin sorgulanması Schumpeterian Çalıştırmacı Refah Devleti'ne kayışı açıklamaktadır. Piyasanın devlet ve toplumu öncelediği söz konusu biçimde devletin rolü aktivasyon başlığı altında iş gücü piyasalarına katılımını güveneye almak olarak tanımlanmıştır. Mesleki eğitim programları ile istihdam edilebilirliği desteklemek ve işsizlerin işe hazır olmalarını sağlamak yoluyla yaygın kültürel bir problem olarak "çalışmama" (worklessness) ile mücadele etmek amaçlanmıştır (**Deeming, 2015; Crowther, 2000**).

Bu çalışma, Türkiye'de son 5-6 yıldır sosyal koruma-yardım/istihdam bağlantısı vurgusuyla resmi gündeme alınan ve 2017'de yasalaşan çalıştırmacı programları resmi söylem ve dokümanlar bağlamında ve ilgili kuramsal ve politik tartışmalara referansla ele almaktadır. Aktif iş gücü politikalarının detaylı analizi bu çalışmanın kapsamının dışında kalmaktadır. Türkiye'de de sosyal yardım alanı işgücü piyasalarının dinamikleri bağlamında refahın diğer alanlarındaki liberal dönüşüme paralel olarak yeniden yapılandırılmak istenmektedir. Resmi söylemde refah bağımlılığı problemiyle, yoksulluk ve işsizlikle mücadelede

çalıştırmacı politikalar ön plana çıkarılmıştır. Çalıştırmacı politikaların söz konusu toplumsal sorunlara ne ölçüde çözüm olacağı ise kanıtla temellendirilmemiştir. Çalıştırmacı uygulamaların sosyal yardım politikalarının dönüşümüne etkisi çalışmanın temel sorunsalıdır.

Yeni muhafazakârlık ve sosyal politika

İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde kurumsallaşmış refah hizmetlerinin genişlemesi ve devlet eliyle sunulması muhafazakâr partilerin olumladığı bir uzlaşmaya denk gelmekteydi. 1970'li yıllardaki refah kapitalizminin krizi liberallerin ve yeni muhafazakârların refah devletini hedef alan eleştirilerine zemin hazırlamıştır. ABD ve Britanya sağa kayışın en dramatik adımlarının atıldığı ülkeler olurken, yeni sağ olarak da nitelendirilen ve yeni muhafazakâr söylemleri benimseyen parti ve hükümetlerin en yoğun eleştirileri kurumsal refah devletine yönelmiştir (**King, 1988**).

1960'ların 'aşırılıklarına' ve refah devletinin sözde başarısızlıklarına tepki olarak 1960'lı yılların sonu ve 1970'lerin başında ortaya çıkan yeni muhafazakârlık, sosyal muhafazakârlık ve liberalizmin istikrarsız birlikteliği olarak değerlendirilebilir (**King, 1988**). Bütünlüklü bir düşünce okulu olmaktan uzak olan yeni muhafazakârlığın refah devleti eleştirisi liberal ve muhafazakâr söylemlerin etkisi altında şekillenmiştir. Yeni muhafazakârlık neo-liberaller gibi ekonomik süreçlere ve piyasalara devlet müdahalesini şüpheyle karşılamış ve devletin refah sunumundaki rolünün sınırlandırılması gerektiği düşüncesini desteklemiştir. Neo-liberaller gibi yeni muhafazakârlar da kişisel özgürlük ve sınıf hareketliliğinin kapitalizmin izin verdiği bir ekonomik sistemde mümkün olduğunu ve refahın en iyi şekilde ancak özel mülkiyet haklarının, serbest piyasa ve serbest ticarete dayanan toplumsal ve ekonomik bir sistemde başarılacağına savunurlar. Yeni muhafazakârlık için kapitalizmin temel sorunu eşitsizlik yaratması değil, söz konusu eşitsizliği yeniden üretmeyi mümkün kılacak toplumsal ekonomik güçleri zayıflatmasıdır (**Drolet, 2007**). Yeni muhafazakârlık özellikle ABD'de moral bir tonda etkisini gösterir. ABD'de yeni-muhafazakârlar için sorun sadece refah devletinin büyüklüğü ya da refah harcamalarının üretken olmayan sosyal alanlara yatırılması olarak görülmemiştir. Refah devletinin etkileri, refah politikalarının yarattığı ve yaratacağı sosyal patolojiler sorunu özellikle yoksulları hedef alan yardım

programları, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri söz konusu olduğunda muhafazakârların gündemini meşgul etmiştir. Sosyal muhafazakârlığın etkisiyle, yeni muhafazakârlar da refah hakkı kavramını pratik ve moral nedenlerle eleştirmişlerdir (**Barry, 1997; Ergil, 1986**).

Yeni muhafazakârlık aynı zamanda ekonomik liberalizmle çatışır görünen bazı kavramları öne çıkarmaktadır. Toplumsal düzenin, moral değerlerin, geleneksel ataerkil aile yapısının ayakta tutulması, geleneksel toplumsal cinsiyet ilişkilerinin korunması ve hatta zor gücüyle devlet eliyle ayakta tutulması gerektiği vurgusu yeni muhafazakârlığın birbirleriyle çelişkili görünen ideolojik yaklaşımları içeren bir siyasal proje olduğunu göstermektedir. Söz konusu siyasal proje ulusal düzeyde ve maddi yaşamın gerçekliğinde yansımaları olan fakat farklı ulusal bağlamlarda verili toplumsal cinsiyet, sınıf, etnik kimlik ve ırk ilişkilerini besleyen bir siyasete ve sınıf projesine karşılık gelmektedir (**Porter, 2012**). King (1988: 796) yeni muhafazakâr düşünce içinde sosyal muhafazakârlığın hükümet politikaları üzerindeki etkisinin sınırlı kaldığını ve çoğu zaman retoriğe karşılık geldiğini belirtmektedir. Sosyal muhafazakârlığın hiyerarşi, din, moral değerler, geleneksel aile ya da toplumsal sorumluluk üzerine söylemler liberal ekonomik politikaları meşurlaştırmak, desteklemek ve söz konusu politikaların sonuçlarıyla başa çıkmak için siyasal gündeme taşınıp tartışılmaktadır. Sosyal muhafazakârlığın güçlü devlet vurgusu liberalizmle çelişir görünmekle birlikte yeni muhafazakâr düşünce içinde liberalizmde eksik olan bütünlüklü bir devlet teorisi geleneksel muhafazakarların güçlü devlet vurgusu ile tamamlanmaktadır (**King, 1988**).

Sosyal muhafazakârlık ailede, okulda, çalışma hayatında devlet eliyle sağlanan disiplin liberal ekonomik politikaların uygulanması için bir olanak olarak değerlendirilebilir (**King, 1988**). Örneğin, refah alanının neo-liberal reformlarla yeniden yapılandırılması devletin refah sağlayıcısı rolünü zayıflatırken geleneksel aile ve kadının refah sunumundaki rolünü öne çıkarmayı mümkün kılmıştır (**Porter, 2012; King, 1988**).

Özellikle 1980'lerden beri yeni-muhafazakârlığın etkileri kendisini çocuk bakım hizmetleri, aile ve sağlık politikaları gibi, neo-liberalizmin de etkisini gösterdiği farklı alanlarda hissettirmektedir. Yeni muhafazakârlığın 1980'lerden günümüze uzanan politikalarından bir diğer önemlisi sosyal yardım, yoksullukla mücadele ve iş gücü politikalarını

yeniden düzenleyen çalıştırıcı politikalarıdır. Çalıştırıcı politikalarla sonuçlanan süreci şekillendiren tartışma ve söylemler 1980'li yıllara kadar götürülebilir. ABD'de Charles Murray, Lawrence Mead, George Gilder, Micheal Novak gibi isimlerin çalışmalarına konu olan tartışmalar Yeni Uzlaşma (New Consensus) gibi raporlara yansımış ve Bill Clinton döneminin refah politikalarında çalıştırıcı politikalar hegemonik yaklaşım olarak kabul görmüştür. Clinton'un bildiğimiz refahın sonu ifadesi 1996 yılında Kişisel Sorumluluk ve Çalışma Olanaklarını Uzlaştırma Yasası (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act-PRWORA) olarak somutlanmıştır (**Lansberry ve ark., 2017; Mayer, 2008; Barry, 1997**).

Söz konusu yazarların Amerikan refah sistemini bir dönem şekillendiren sosyal liberal, hak temelli refah yaklaşımına ve Avrupa'nın yeniden dağıtımcı refah politikalarına yönelen eleştirileri büyük ölçüde liberalizm ve sosyal muhafazakârlığın çeşitli sentezleri üzerinden yükselmiştir. Örneğin, Mayer (2008: 165-166) kapitalizme moral boyut kazandırmaya çalışan Gilder'in yeniden dağıtımcı devlet programlarının ödül ve çaba arasındaki psikolojik bağı kopararak yararlanıcılara zarar verdiği düşüncesini savunduğunu belirtmektedir. Kamusal sosyal yardımların yarattığı manevi zarar kaygısını taşıyan Murray ise, özellikle siyahlar arasında geliştiğini düşündüğü bağımlılık kültürü ve diğer sosyal patolojilerin altını çizmek adına sınıfa (underclass) kavramını öne çıkarmıştır. Ona göre yoksulluk yapısal bir problem değil, bir davranış kalıbının ve bağımlılık adını verdiği bir kültürün karşılığıdır (**Murray'den aktaran Mayer, 2008; Barry, 1997**). Novak ve Mead kamusal sosyal programların yarattığı sonuçlara odaklanmış ve benzer sosyal muhafazakâr söylemleri refah eleştirisinin referansı olarak kullanmışlardır. Novak'da Murray gibi özcü ırk anlayışından ayrılarak özellikle siyahlar arasında yoksulluğun, boşanmaların ve bekâr anne sayısının artması ve refah bağımlılığı sorunlarını kişisel yetersizlik ve potansiyelini gerçekleştirememe bağlamında ele almıştır. Mead ise kendi kendine yetmeyi kendi başına bir erdem, moral iyi ve toplumsal sorumluluk kavramını öne çıkararak savunmuştur (**Novak'dan aktaran Mayer, 2008**). Mayer (2008) Mead'in yeni yoksullar ve kendine yeten vatandaş arasında ayırım yaparak yoksulların davranışsal bağımlılığını disipline edecek otoritenin ya da devletin gerekliliğini temellendirdiğini vurgulamaktadır (**Mayer, 2008**).

Söz konusu çalışmalar paternalist yoksullukla mücadele programlarıyla ekonomik liberalizm

arasında bir köprü kurulduğunu göstermektedir. Yeni muhafazakâr paternalist refah anlayışına uygun olarak refah yoksulları disipline eden ve toplumla bütünleştiren bir alan olarak kurgulanmıştır. Çalıştırmacı politikalarda somutlanan paternalist yaklaşım iki yeni sürece yol vermiştir. Çalıştırmacı politikalar sosyal yardım alanına zaman kısıtlaması getirmiş ve kamu yardım programlarına erişimi çalışmaya ve çalışmayla ilgili aktivitelere koşullararak çalışmayı ve ev içi sorumluluğu vatandaşlık yükümlülüğü olarak tanımlamıştır (**Lansberry, ve ark., 2017**). Yeniden tanımlanan vatandaşlık anlayışı aynı zamanda kendi kendine yeten vatandaş ile bağımlı alt sınıf anne ya da aile ayrımının da temelini oluşturmaktadır. Yeni muhafazakâr refah anlayışında temel sorunsal yapısal olarak yoksulluk sorunundan birey düzeyinde yoksul ebeveynlerin davranışlarına kaymıştır (**Mayer, 2008; Moses, 2004**). İkinci süreç kamusal yoksulluk programlarının piyasa ya da gönüllü örgütler gibi özel kurumların dayattığı düzenlemeleri yeniden üretmek için tekrar örgütlemesi ile ilgilidir. PRWORA söz konusu sürecin somut bir ifadesidir. Yasa hükümetin refah aktörlerini bir piyasa aktörü ya da özel hayır kuruluşu gibi işlev görmesi amacıyla yeniden örgütlemiş, girişimci istihdam ve mesleki eğitim merkezlerine dönüştürmüştür (**Porter, 2012; Mayer, 2008**).

Yeni muhafazakârlığın refaha, refah devletine, aileye ve çalışma hayatına ilişkin söylemleri sosyal muhafazakâr retoriğin liberal ekonomik politikaları ve refah reformlarını temellendirdiği; eşitsiz toplumsal cinsiyet, sınıf ve ırk ilişkilerinin aile, refah ve çalışma alanlarında yeniden üretildiği bir siyasal projeye karşılık geldiği savunulmuştur (**King, 1988; Porter, 2012**).

Aktif işgücü politikaları (AİP)

Yeniden dağıtımcı refah politikalarının neo-liberal dönüşümünün somutlandığı konulardan biri sosyal koruma ve istihdam politikaları arasındaki ilişkinin yeniden tanımlandığı çalıştırmacı ve aktivasyon politikalar biçiminde uygulanan AİP programlarıdır. Refah reformları bağlamında değerlendirilmesi gereken bu politikalar son on yıllarda sosyal politikaya ilişkin en güncel tartışmalara yol açmıştır. Aktivasyon politikaları özellikle işsizler ve sosyal yardım desteği alan çalışabilir fakat çeşitli nedenlerle işgücü piyasalarının dışında kaldığı düşünülen kesimleri işgücüne dâhil etmeyi amaçlamıştır. Söz konusu kesimlerin çalışabilirliğini, iş arama motivasyonunu ve beceri

gelişimini destekleyen mesleki eğitim ve danışmanlık hizmetleri, iş yerleştirmeleri ya da kamuda yaratılan geçici işler gibi politikalarla yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele edilebileceği düşünülmektedir (**Crnkovic,-Pozare ve Feiler, 2011; Şener, 2010**).

Farklı dönemlerde ve politika bağlamlarda belirli biçimler alan aktivasyon ya da çalıştırmacı uygulamaların etkinliği ve dinamiklerine ilişkin genellenebilir sonuçlara ulaşmak zor olmakla birlikte, 1980 ve 2003 yılları arasında söz konusu politikalara harcanan kaynaklara GSH'den ayrılan pay OECD üyesi ülkelerde ortalama olarak % 0.4 den %7' ye yükselmiştir (**Bonoli, 2010**). Bonoli (2010) 1950'lerden bu yana OECD alanında aktivasyon politikalarının çok farklı müdahale araçları ile uygulandığını ve bu politikaların ekonomideki rolünün farklı dönemlerde değiştiğini belirtmiştir. Değişen ekonomik bağlam ile var olan işgücü politikaları arasındaki etkileşim uygulamalardaki farklı yönelimleri belirlemektedir. AİP'ye ilişkin en belirgin ayrım aktivasyon ve çalıştırmacı politikalar arasındadır. 1950'lerde özellikle İsveç örneğiyle ele alınan aktivasyon stratejileri olumlu ekonomik ve tam istihdam koşullarında yoğun mesleki eğitim programlarıyla beceri kazandırma ve geliştirmeyi amaçlayan işgücüne yapılan yatırım programlarında somutlanmıştır (**Bonoli, 2010; Barbier ve Ludwig-Mayehofer, 2004**). Başta ABD olmak üzere Anglo-Saxon ülkelerinde uygulanan çalıştırmacı politikalarda ise zora ve şartlı sosyal desteklere dayanan güçlü bir çalıştırmaya özendirme bulunmaktadır. Söz konusu uygulamalar sosyal yardım faydalanıcılarının sosyal yardım desteği karşılığında kamu, özel ya da kâr amacı gütmeyen sektörlerdeki işlerde çalışmalarının gerekliliğine vurgu yapan ve çalışmayı teşvik eden programlardır (**Daigneault, 2014; Wacquant, 2012; Deeming, 2013**). Bonoli (2010) AİP programlarını farklı dönemlerde ele alarak sınıflandırdığı çalışmasında, AİP'leri işgücü becerilerini arttıran beşeri sermaye yönelimleri ve piyasa yanlısı istihdam yönelimleri bağlamında ele almaktadır (**Bonoli, 2010**). Örneğin, refah kapitalizminin altın çağı olarak nitelenen dönemde aktif istihdam politikaları artan işgücü talebini beşeri sermayeye yatırım yaparak kapatmaya çalışmıştır. 1970'leri izleyen kriz ve yüksek işsizlik koşulları altında şekillenen ikinci dönemde aktif politikalar işsizleri çalışma hayatına yakın tutarak çeşitli programlarla meşgul etmeyi ve istihdam edilebilirliklerini sağlamayı ve çalışan bireyi korumayı amaçlamıştır. 1990'larla birlikte

AİP'lerin temel amacı işsizlerin ve çalışmayan diğer kesimlerin iş gücü piyasalarına dönüşlerini sağlamaya çalışmaktır (**Şener, 2010**). Negatif vergi kredileri, ücret destekleri, sosyal yardım desteklerinin azaltılması, yardımların koşullara bağlanması, iş yerleştirmeleri, kamu ya da özel danışmanlık hizmetleri, iş arama programları son dönemin yaygın uygulamalarıdır (**Bonoli, 2010**).

Aktivasyon ya da çalıştırmacı biçimleriyle AİP'nin gerekliliğini olumlayan yaklaşımlar söz konusu stratejilerin gelir desteği sağlayacağını ve bu yolla yoksulluk ve işsizlikle mücadelede, bağımlılık kültürünün azaltılması ve çalışma etiğinin geliştirilmesinde, sosyal uyum, içme ve aktif toplumun gelişmesinde etkin araçlar olduğunu iddia etmektedir. Daha eleştirel değerlendirmeler AİP stratejiler ile söz konusu toplumsal siyasal hedefler arasındaki ilişkiyi destekleyen kanıtların yokluğuna ve hatta ortaya konulan kanıtların seçiciliğine dikkat çekmektedir. AİP'lere içkin moral, paternalistik, yoksul ve düşük gelirli disipline edici yeni-muhafazakâr ideoloji ile şartlanmış eğilim bu eleştirilerin temel vurgusudur. Genel olarak aktivasyon paradigmasındaki vatandaşların hak ve ödevleri arasındaki denge vurgusu çalıştırmacı paradigmadaki disipline edici moral bir tona dönüşmüştür. Hak eden ve hak etmeyen yoksul arasında yapılan ayırım, bağımlılık kültürü ile mücadele ve çalışma etiğinin geliştirilmesi söylemi ve sosyal yardım faydalanıcılarını hedef alan damgalanmanın nihai amacı çalışma ahlakını olumlayan tutum ve davranış değişikliğini sağlayabilmektir. Bu yönüyle çalıştırmacı paradigma bir yandan işgücünü yeniden metalaştırmanın koşullarını oluşturmaya çalışmakta ve aynı zamanda düşük gelir gruplarını ve yoksulları paternalistik, zora dayanan bir söylemle disipline etmeye çalışmaktadır.

Türkiye'de sosyal yardımlar

Türkiye'nin refah sisteminde merkezi olarak örgütlenen sosyal sigorta-emeklilik eksenli sosyal transferler ağırlık oluştururken; sosyal yardımlar yereldeki aktörleri de kapsayan görece sınırlı kaynakların ayrıldığı bir alan olarak gelişmiştir. Refah sisteminin kurumsallaşması sürecinde devletin uzun süreli boşluğunu aile dayanışması doldurmuştur. Son on yılda sosyal yardımlara ayrılan payın artmasına ve kurumsal bütünlüğü sağlamaya yönelik düzenlemelere rağmen, sosyal yardımların yoksullukla mücadelede etkisi sınırlı kalmıştır. Yoksullukla ve sosyal dışlanma gibi çeşitli sosyal risklere karşı birçok Avrupa ülkesinde uygulanan

asgari gelir desteği programı son yıllarda bir tartışma gündemi oluşturmakla birlikte somut adımlar atılmamıştır (**Karaaslan, 2015; Coşkun ve ark., 2011**). Sosyal yardımların dağıtılmasında parçalı yapı 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB)'nin kurulması ve ilgili Teşkilat ve Görev Kanunu (No: 633) ile son verilmesi amaçlanmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlanan Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) ve belediyeler sosyal yardım veren kuruluşlardır (**Arslan, 2014**). SYDV eliyle verilen yardımların başında 3294 sayılı kanunla düzenlenen muhtaç durumda kimselere sunulan periyodik nakdi yardımlardır. Eşi vefat etmiş kadınlara yönelik düzenli nakit yardım programları, muhtaç asker ailelere yönelik düzenli nakdi yardımlar ve barınma, eğitim, gıda gibi aynı yardımlar gelmektedir. 2003 yılında uygulanmaya başlanan eğitim, sağlık ve gebelik yardımlarını da içeren Şartlı Nakit Transferleri Programı bu kanun kapsamında hayata geçirilmiştir (**Karaaslan, 2015; Gümüş ve Kitap, 2014**). Yeşil Kart uygulamasına son verilmesiyle Genel Sağlık Sigortası'nın kapsamı gelir testi yoluyla sağlık hizmetlerinden yararlanma süreci hayata geçirilmiştir. 2010 yılında yardımlardan faydalananların sayısı 2 milyon olmuştur. 2022 sayılı Kanun'un kapsamı Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yürütülen yaşlı ve engelli olanlarla, sosyal güvenceye sahip olmayan kimselere verilmektedir (**Coşkun vd., 2011**). 2016 yılı verileriyle Türkiye'de sosyal yardımlardan faydalanan hane sayısı 3 milyonu (3 milyon 154 bin) aşmıştır (**SGK, 2016**).

Sosyal yardımların daha etkin sunulması, sistemin kurumsal yapısının güçlendirilmesi ve farklı kurumlar arasında bilgi alışverişini sağlamak amacıyla geliştirilen Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) 2010, Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmeti ise 2011 yılında hayata geçirilmiştir. SOYBİS uygulaması ile sosyal yardım başvurusunda bulunan vatandaşların muhtaçlık ve kişisel durumlarına ilişkin verilerin merkezi olarak kaydedilmesi ve kurumlar arası paylaşımının sağlanması amaçlanmıştır. Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi ise sosyal yardım talebi başvuru sürecini elektronik olarak yürütmek, hane yaklaşımına geçilerek 'ulaşılmayan yoksullara ulaşmak, yoksul hanelerin muhtaçlık durumlarını merkezi bir veritabanında toplamak, şeffaflığı sağlamak, suiistimalleri önlemek ve kurumlar arası veri paylaşımını sağlamaktır (**Coşkun ve ark., 2011; Yıldırım, 2009**).

Türkiye’de sosyal koruma /istihdam bağlantısının güçlendirilmesi söylemi ve çalıştırmacı politikalar

Yukarıda da belirtildiği üzere 1990’larda gelişmiş refah devletlerinde sosyal yardım alanında çeşitli biçim ve stratejilerle uygulanan aktif işgücü politikaları refah devletlerinin liberal eksenli paradigmatik dönüşümünün bir parçası olmuştur. Türkiye’de sosyal koruma ve sosyal yardım/istihdam bağlantısının güçlendirilmesi söylemine karşılık gelen çalıştırmacı politikaların gerçekleştirildiği resmi eylem planları ve yasal düzenlemeler diğer ülkelerde olduğu gibi pasif refah olarak görülen sosyal yardım alanının aktif hâle getirilmesi ve suistimallerin önlenmesi amaçlarına yönelmiştir (**Arslan, 2014**).

2010 yılında Ekonomik Koordinasyon Kurulu (EKK) Toplantısında kabul edilen Sosyal Yardım Sistemi’nin İstihdam ile Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı’yla ‘sosyal yardımların istihdamla bağlantısının kurulması, sosyal yardımlarda mükerrerliklerin ve suistimallerin önlenmesi, aynı tür sosyal yardımların tek bir kurum ile ilişkilendirilmesi amaçlanmıştır’ (**Yüksel, 2012**). Bu çerçevede sosyal yardım alan kimselerin İŞKUR’a kayıtlarının yapılacağı, İŞKUR kayıt sayfasının sosyal yardım kurumlarına açılacağı, sosyal yardım yararlanıcıları için istihdama yönelik özel programların geliştirileceği belirtilmiştir. Sosyal yardımların istihdama teşvik edici nitelikte olmasının sağlanması için mesleki kurslara ve toplum yararına programlara katılan kişilerin yeşil kartlarının iptal edilmeyeceği eylem planında yer almıştır (**Arslan, 2014; Gümüş ve Kitap, 2014; Yüksel, 2012**).

2012 yılında İŞKUR ile SYMG arasında imzalanan Sosyal Yardımlar İstihdam İşbirliği Protokolü EEK Eylem Planı doğrultusunda imzalanmıştır (**İŞKUR, 2012**). Protokolün amacı ‘sosyal yardım sisteminin yeniden yapılandırılması için sosyal yardım başvurusunda bulunan ya da sosyal yardım almakta olan hanelerdeki çalışabilecek durumdaki kişilerin İŞKUR’a kayıtlarının yapılması ve diğer hizmetlerden yararlanabilmesinin sağlanmasıdır’. Protokolde İŞKUR SYGM’ye yardım başvurusu yapan ve yardım almakta olan hanelerdeki çalışabilecek durumdaki kişilere mesleki eğitim, işe yerleştirme, rehberlik, danışmanlık, toplum yararına gibi istihdam hizmetleri vermek ile yetkili kılınmıştır. Söz konusu Protokol doğrultusunda ASPB 2012 yılında çıkardığı genelgede Bakanlığın yükümlülüğünü ‘sosyal yardımlardan yararlanan kişileri en kısa

sürede istihdam kazandıracak şekilde yapılandırılması ve çalışabilir durumdaki yoksullara verilen nakdi yardımların çalışmaya teşvik edecek şekilde tasarlanması’ olarak tanımlanmıştır. Genelge aynı zamanda istihdama yönlendirilenler için teşvik yardımları ve müeyyideleri de detaylandırılmıştır. Kişinin iş görüşmesine gitmesi hâlinde ve kabul edilen durumlarda yol, sağlık ve fotoğraf giderleri için üç defaya kadar 40 ile 100 lira arasında değişen yardım alacağı; işe yerleşmesi durumunda brüt asgari ücretin 1/3 ‘ü kadar işe başlama yardımı alacağı ve işe düzenli devam eden kişilere kömür, eğitim ve gıda yardımları dağıtımında öncelik verileceği genelgede yer almıştır. Sosyal yardım faydalanıcılarının istihdam ve istihdama kazandırıcı faaliyetleri haklı bir neden olmadan katılım sağlamaması durumunda, söz konusu nakdi yardımların yapılmayacağı belirtilmiştir.

2012-2014 Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı İstihdam/Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi başlığı altında sosyal yardımların hak temelli yapılması gerektiği ve aynı zamanda sistemin yardımlardan faydalanan kişilerin en kısa sürede kendi imkânları ile geçinebilecekleri ve sosyal yardım almadan yaşayabilecekleri bir duruma gelmesini sağlayacak şekilde yapılandırılacağı belirtilmiştir (**ÇŞGB, 2012**). Kayıt dışılıkla mücadele edileceği de eylem planında yer almıştır. Kayıtlı olamayan küçük işletmelerde kayıtlı işgücüne geçişe ilişkin tutum değişikliği için sosyal diyalog eksenli çalıştayların gerçekleştirileceği vurgulanarak sosyal yardımların kayıtlı çalışmayı özendirerek şekilde yapılandırılması gerektiğinin altı çizilmiştir.

ASPB 2014 yılında yayınladığı genelge ‘sosyal yardım yararlanıcılarının istihdama kazandırılması, çeşitli sosyal yardımlarla istihdamın teşvik edilmesi’ amacına yönelik usul ve esasları konu edinmektedir (**ASPB, 2014**).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇŞGB) program koordinatörlüğünde Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Ocak 2015 tarihli Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Sosyal Yardım İstihdam Bağlantısının Güçlendirilmesi gündemi İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Eylem Planı’nın dördüncü bileşenidir (**Kalkınma Bakanlığı, 2015**). İşsizler ve açık işlerin etkin bir biçimde eşleştirilmesi, kadınların işgücüne ve istihdama katılımının artırılması, kıdem tazminatı ve alt işverenlik gibi uygulamalarda yaşanan sorunların çözülmesi, esnek çalışma biçimlerinin etkin

biçimde uygulanması ve sosyal yardım istihdam bağlantısının güçlendirilmesi konularına vurgu yapan Eylem Planı'nda hedef kitle işsizler, işgücü piyasası dışında kalan kadınlar, kayıt dışı çalışanlar ve işverenler olarak tanımlanmıştır. Diğer resmi programlarda olduğu gibi sosyal koruma istihdam bağlantısının güçlendirilmesi bileşeni sosyal yardım alanının aktivasyonu amacına yönelmiştir. Söz konusu bileşenin temel unsuru olarak çalışabilir yoksul olarak tanımlanan çalışabilir sosyal yardım yararlanıcıları için işsizlik yardımı gibi şartlı yardımların özendirici olacağı ifade edilmiştir. Aynı kesimlerin katılımının sağlanmaması durumunda yardımların kademeli olarak azaltılması ise yaptırım olarak saptanmıştır.

ÇSGB'nin İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi başlığı altında eylem planlarının değerlendirdiği rapor atılan somut adımlara yer vermiştir (**ÇSGB, 2015**). Raporda Temel Sosyal Yardım Kanun'un hazırlıklarının devam ettiği İŞKUR İl Müdürlükleri ile SYDV arasında yapılan protokol doğrultusunda tüm vakıflarda İŞKUR hizmet birimlerinin kurulduğu, geçici istihdam görevlilerine yetki verildiği ve bu personellerin çalışabilir sosyal yardım yararlanıcılarının kayıtlarını yaparak, kişileri durumlarına göre iş ve kurslara yönlendirmeleri için eğitimler verildiği yer almıştır.

ASPB'nin hazırladığı Sosyal Yardım Faydalanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik ile sosyal yardımlardan faydalananların istihdam edilmesi durumunda sigorta prim desteğinin koşullarına ve çalışabilir durumda olan faydalanıcıların iş ve meslek eğitimine yönlendirilmesine ilişkin düzenlemeler ele alınmıştır (**ASPB, 2017**). Buna göre söz konusu kimselerin istihdam edilmesi durumunda sigorta primlerinin işveren tarafından ödenmesi gereken hisselerinin Bakanlık tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu'na ödeneceği belirtilmiştir. Yönetmeliğin 4. Bölümünde, Yönlendirme ve Müeyyide başlığı altında 10. maddede tanımlanmıştır. Çalışabilir durumda olan kişilerin İŞKUR tarafından belirlenecek işlere yönlendirileceğini ya da mesleki eğitim ve aktif işgücü programlarına tabi tutulacağı aynı maddede belirtilmiştir. 11. Madde söz konusu eğitim, program ve teklif edilen işlere haklı neden olmaksızın üçüncü kez kabul etmeyenlerin nakdi sosyal yardımlarının bir yıl süreyle kesileceğini belirtmiştir.

Son yıllarda defalarca ilgili resmi eylem plan ve programlarında öne çıkarılan sosyal koruma

(sosyal yardım)/istihdam bağlantısının gerekliliğine ilişkin üç eğilim gelişmiş refah devletlerinde refah alanının yeniden yapılandırılması tartışmalarının Türkiye'deki deneyimleri anlamlandırmada da geçerli ve anlamlı olduğunu ortaya koyuyor. Söz konusu üç vurgu sosyal yardım sisteminin işgücü piyasalarının etkinleştirilmesi amacı bağlamında yeniden yapılandırılması, güçlü moral söylem, kanıt temelli politikanın seçici kullanımı ve teknokratik politika oluşturma süreci olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal-koruma istihdam bağlantısı ilişkisini anlamak

Refah politikalarının iktisadi politikaların öncelikleri bağlamında yeniden tanımlanması temel olarak maliyetlerin kısılması ve refahın sunum ve finansmanın bireyselleşmesini de içeren iki temel strateji etrafında şekilleniyor. Sosyal yardım alanında önlemlerin aktif işgücü stratejilerinin bileşeni olarak ele alınması; dolayısıyla sosyal yardım alanının etkinleştirilmesi gerektiği Türkiye'deki sosyal yardım istihdam bağlantısı gündeminin temelini oluşturmaktadır. Sosyal yardım faydalanıcılarının aktivasyonu yoluyla sosyal yardımlara duyulan ihtiyacın ve harcamalarının azalacağı kurgusuna, iş gücü piyasalarının dışında kalan dezavantajlı grup ve kimseler için bireyselleşmiş bir sosyal yardım sistemine yol veren politika değişikliği eşlik etmektedir (**Leibetseder, 2015**). Resmi söylemde hak temelli sosyal yardımların, asgari gelir desteğinin ya da yoksul aileleri destekleyen gelir desteği programlarının eksikliği kabul edilmekte ve bunlara ilişkin çalışmaların yapıldığı belirtilmektedir. Söz konusu destek programlarının yokluğunda sosyal yardımlardan faydalanma çalışma, çalışmaya hazır olma ve aktif olarak iş arama koşulları temelinde tanımlamak sistemin bireyselleşmesi anlamına gelmektedir. Haklardan ziyade yükümlülüklerin öne çıktığı bir anlayış sosyal refah alanında sosyal vatandaşlık fikrinin gelişme olasılığını da zayıflatmaktadır (**Liebetzeder, 2015**).

Sosyal yardım sisteminin liberal paradigmatik dönüşümü, yine liberal ideolojiyi besleyen yeni-muhafazakâr güçlü ahlaki, paternalistik vurgu ile beraber ele alınmalıdır. Yukarıda da değinildiği üzere resmi eylem planlarında öne çıkan tespitler söz konusu liberal, moral niteliği beslemektedir. İlk olarak sosyal yardım sistemi istihdam edilmeyi teşvik edecek şekilde yapılandırılmalıdır. Bunun nedeni çeşitli dezavantajlı kesimler içerisinde sosyal yardım faydalanıcıları istihdama kazandırma

faaliyetlerinde en isteksiz kesimdir. Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak karşılıksız olarak sunulan sosyal yardımlar kişileri istihdama yönelmede isteksiz hâle getirmektedir (**Gümüş ve Kitap, 2013**). Bu tespit çalıştırmacı stratejilerini meşrulaştırmak için kullanılan refah bağımlılığı ya da bağımlılık kültüre retoriği öne çıkmaktadır (**Deeming, 2013**). İkinci olarak, 'yoksul kesim ya düşük gelirli işlerde (kayıtlı ya da kayıtsız) çalışıp, bir taraftan da sosyal yardım almakta ya da iş gücü piyasasından çıkarak sosyal yardımlarla geçimin sağlamaktadır. Genellikle düzenli işlerde çalışmayan yoksul kesim sosyal yardım sisteminde uzun süre kalma eğilimindedir' tespiti yapılmaktadır (**Yüksel, 2012**). Söz konusu saptamada çalışmayan yoksullar sosyal yardımlara bağımlı yaşama eğiliminde tanımlanarak örtük şekilde damgalanmakta ve refah bağımlılığı ve bazı bağlamlarda kayıt dışılıkla mücadele söylemi altında sosyal yardım sisteminin yaptırım ve koşullar getirilerek de yapılandırılması gerektiği belirtilmektedir (**Stewart and Wright, 2014**).

İlgili eylem planları ve yönetmelikte yüksek bir tonda altı çizilen sosyal yardımlara bağımlı kesim ile çalışabilen yoksullar arasındaki ayırım ve çalışabilir yoksul kimselerin desteklenmesi gerektiğinin belirtilmesi liberal yoksul yasalarındaki hak eden/hak etmeyen yoksul ayırımına karşılık gelmektedir (**Gün, 2013; Dean, 2012**). Kimlerin çalışabilir olarak tanımlandığı sorunu dışında Dean (2012: 355) çalışan yoksulları hedef alan işsizlik yardımı gibi geliri destekleyen transferlerin sistematik olarak çalışanları düşük ücretli, kırılgan işlerle eşleştirmektedir. Yukarıdaki tespitte çalışan yoksullara ve çalışmayan yoksullara verilecek yardım ayırımı belirsiz hâle gelmekte ve aynı zamanda ücretli çalışmanın refah ulaşmanın en iyi yolu olduğu varsayılmaktadır.

Son 20-30 yılda özellikle sosyal yardım alanı için dile getirilen sosyal koruma-istihdam ilişkisinin aktivasyon ve çalıştırmacı politikalar ekseninden yeniden tanımlanması gerektiği söyleminin farklı politik bağlamlarda refah rejiminin niteliğinden ve belirli sosyo-ekonomik koşullardan bağımsız olarak benimsenmesi sosyal politikanın niteliğine ve sağlanmasına ilişkin paradigmatik bir dönüşüm işaret etmektedir. İşgücü piyasalarına katılım ve iş gücü programlarıyla sosyal korumanın bağlantı noktası olarak çalıştırmacı stratejiler genel olarak sosyal koruma alanını aktif hâle getirmeyi amaçlamaktadır. Çalışabilecek gruplara yönelik

refah hizmet ve transfer sunumunun çalışmaya, çalışmaya hazır olmaya ve çalışma amacıyla iş aramaya bağlı kılınması sosyal koruma ve refah alanını dayanışmaya dayanan hak temelli bir alan olmaktan çıkarıp bireyselleştirmiştir (**Deeming, 2013; Barbier ve Ludwih Mayerhofer, 2004**). Çalıştırmacı stratejinin refah bağımlılığı ve pasif vatandaşlık eleştirisi ya da söz konusu stratejilerin nasıl ve hangi yollarla vatandaşlığı etkilediği sorusuna iddia edilen aksine bu politikaların işgücü piyasalarına giriş şansı olmayanlar için toplumsal hayatın her alanında dışlanmayı ifade ettiğini belirtilmektedir (**Barbier ve Ludwig-Mayerhofer 2004**). Bunun yanı sıra, sosyal yardımlara erişmeyi sıkı yükümlülük, yaptırım ve şartlara bağlı tanımlaması ve bu şartların sosyal yardım talebinde bulunan grupların özel koşullarından (bekar anneler, engelliler, yaşlılar) bağımsız olarak uygulanması özellikle yoksulların ve düşük gelirliilerinin damgalanmasına ve marjinalizasyonuna sebep verilmektedir (**Liebetseder, 2015**). Bu yönleriyle aktivasyon/çalıştırmacı stratejilerin neo-liberal ve yeni muhafazakar paradigmayla uyumlu olduğunu söylemek mümkündür (**Deeming, 2013**).

Sosyal koruma/istihdam bağlantısı kurulması konusunda politika oluşturma sürecinin niteliğine ilişkin tartışmalar da değerlendirilebilir. Türkiye'de politika oluşturma ve çeşitli reformları hayata geçirme sürecinde en ciddi eleştirilerden biri sosyal tarafları içeren bir sosyal diyalogun yokluğudur. Hükümetin ilgili bakanlık ve kurumlarının sorun tanımı, müdahale araçları ve politika amaçları doğrultusunda ilerleyen süreç sendikalar ve meslek örgütleri gibi toplumsal aktörlerin görüş ve önerilerine kapalı yürütülmektedir. Bu nedenle resmi sorun tanımı, müdahale araçları ve politika amaçları sorgulanabilmektedir.

Türkiye'de aktif işgücü politikalarını değerlendiren çalışmalar iş gücü piyasalarının özgün niteliklerini ve sosyo-ekonomik koşulların altını çizmektedir (**ÇSGB, 2015; Crnkovic-Pozare ve Feiler, 2011**). Türkiye Avrupa Birliği üyesi ülkelere kıyasla işgücüne katılımın ve kayıtlı istihdamın düşük olduğu bir ülkedir. Kayıt dışı istihdam yapısal bir sorun olarak iş gücü piyasaları etkileyen sorunların başındadır. Kayıt dışı istihdam oranı 2001 ve 2013 yılları arasında %50'den %36'ya düşmesine rağmen, kayıt dışı sektörde çalışan nüfusun sosyal sigorta sisteminin dışında kalması sosyal güvenlik sisteminin finansal sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir (**ÇSGB, 2015**). Kayıt dışı sektörde,

çalışmayan uzun süreli işsizler, asgari ücretle geçimini sağlayan ve bu ücretin tek olduğu hanelerde yoksulluk oranı yüksektir. ÇSGB (2015) hazırladığı raporda çalışabilir yoksul kesimlerin istihdam edildiğini fakat niteliklerinin düşük olması ve çalıştıkları sektörlerin niteliği dolayısıyla geçici ve güvencesiz işlerde düşük ücretle çalıştıkları saptamasını yapmaktadır (ÇSGB, 2015). Bu kesim sosyal korumaya en fazla ihtiyaç duyan grubu oluşturmaktadır.

Türkiye'nin resmi olarak da belirtilen kendi özgün koşullarına rağmen, gelişmiş ülkelerdeki çalıştırmacı politikaların benimsenmesi tartışmaya değerdir. İş gücü piyasalarının etkinleştirilmesi, kayıt dışılık ve yoksullukla mücadele ve çalışabilir yoksul hanelerin desteklenmesi gibi politika amaçlarının gerçekleştirilmesi için neden sosyal yardım alanının aktive edilmesi gerektiğinin ve hangi sebeple sosyal yardım ile istihdam alanı arasında bağlantı kurulduğunun kanıtları temellendirilmemiştir. Bunun yanı sıra, sosyal yardım kullanıcıları arasında refah bağımlılığı kültürünün varlığı ve yoksulların çalışma eğiliminde olmadığı iddialarının Türkiye'de karşılığı olup olmadığına dair kanıt ve araştırmalar bulunmamaktadır. Teknokratik politika oluşturma sürecinde belirli amaçlara yönelik seçilmiş kanıtlarla temellendirilmeye çalışılan politika oluşturma anlayışı sosyal koruma /istihdam bağlantısı konusunda da hissedilmektedir.

Sonuç

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, refah kapitalizmi olarak nitelenen dönemde artan iş gücü talebini karşılamaya yönelik aktif iş gücü politikaları iş gücünün niteliğini geliştirme ve beşeri sermayeye yatırım odaklı olarak uygulanmıştır. 1970'li yıllar sonrası ekonomik durgunluk koşullarında işsizliğin arttığı, yapısal işsizliğin verili bir durum olarak sermaye için pazarlık ve güç kaynağı unsuru hâline geldiği dönemde aktif iş gücü politikaları çalıştırmacı ya da liberal aktivasyon biçimleriyle özellikle sosyal yardım faydalanıcılarını da içerecek işsizler ve çalış(a)mayanlar için bir 'zor alanı' hâline gelmiştir.

Günümüzde söz konusu politika ve stratejiler işsizlikle mücadele, iş gücü piyasalarının etkinleştirilmesi/esnekleştirilmesi, rekabet koşullarının önünü açma, yoksullukla hatta kayıt dışılıkla mücadele gibi çok çeşitli amaçlara yönelmiştir. Sosyal yardım alanını da kapsayan zorlayıcı tedbir ve yaptırımları da içeren stratejiler yoluyla

refah bağımlılığının önleneyeceği iddia edilmektedir. Çalışmanın refah erişimin en iyi yolu olduğu; hak eden hak etmeyen yoksul ayrımının yapılması gerektiği ve çalışabilir yoksul kişilerin desteklenmesi gerektiği gibi paternalist, disipline edici söyleme aynı stratejileri meşrulaştırmak amacıyla sık sık atf yapılmaktadır.

Yakın dönemdeki birçok çalışma çalıştırmacı paradigmanın hangi amaçla yukarıda dile getirilen sorunlarla mücadelede araç olarak seçildiğinin ve etkinliğini destekleyici kanıtların sorgulanması gerektiğini savunmaktadır. Aynı eleştiriler kanıtlardan ziyade neo-liberal ve yeni muhafazakar yaklaşımların aktivasyon/çalıştırmacı stratejileri şekillendirdiğini eklemekte ve bu siyasi tercihin alternatif müdahaleleri dışlayan teknokratik politika yapma sürecine karşılık geldiğinin altını çizmektedir. Yeniden dağıtımcı refah politikalarına içkin hak temelli, vatandaşlık eksenli sosyal koruma anlayışı yine aynı paradigmalarda zayıflatılmakta ve çalışabilir olduğu düşünülen sosyal yardım faydalanıcıları için yeniden metalaşmanın önü açılmıştır.

Bu çalışma sosyal koruma/istihdam konusu olarak gündeme gelen sosyal yardım alanının aktivasyonu tartışmalarını Türkiye örneği üzerinden ve resmi belgelere yansıdığı şekliyle el almıştır. Resmi belgelerde tanımlanan sorunlar, tespitler damgalayıcı, ahlaki bir dille ortaya konmaktadır. Önerilen politik stratejiler çalışabilir sosyal yardım yararlanıcılarının yeniden metalaştırılmasını gerekli görmekte ve hiç oluşturulmayan hak temelli sosyal yardım/koruma sisteminin vatandaşlık temelli olarak yeniden kurgulanmasının olanaklarını zayıflatmaktadır. Politika oluşturma sürecinde kanıt temelli yaklaşımın ürünü olan çalıştırmacı uygulamaların sosyal yardım sisteminin ve iş gücü piyasalarının etkinleştirilmesinin en etkili aracı olduğu varsayımına dayanmaktadır. Resmi söylemde sosyal koruma-yardım/ istihdam bağlantısının ne ölçüde kanıtlarla desteklendiği de sorgulanmalıdır. Bu çalışmaya konu olan resmi söylem ve politikalarından daha önemlisi sosyal yardımlara çalışma, çalışmaya hazır olma ya da aktif olarak iş arama koşullarıyla erişebilen kişi ve hanelerin aktivasyon stratejilerini nasıl deneyimlediğidir. İlgili politikalara maruz kalan kişi ve hanelerin yaşadıkları damgalanma ve moral argümanlarla nasıl baş edecekleri, sosyal yardım sistemindeki yaptırım ve teşviklerin çalışma eğilimine etkisi, mesleki eğitim ve iş bulma deneyimleri, moral argümanların karşılığı olup olmadığı gibi konuları sonraki ampirik çalışmalarda tartışmak gerekmektedir.

Kaynakça

- Arslan, N.** (2014) Sosyal Yardımlar ve İstihdam İlişkisinin İncelenmesi: Sivas İlinde Bir Alan Araştırması, *EUL Journal of Social Sciences*, 1(16-31).
- ASPB** (2017) Sosyal Yardım Yararlanıcılarının İstihdamına İlişkin Yönetmelik. Erişim Tarihi 25 Kasım 2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/06/20170622-1.htm>
- ASPB** (2014) Genelge. Erişim Tarihi 25 Kasım 2017, http://sgb.aile.gov.tr/data/5452360d369dc3369409bd49/genelge_2014_03.pdf
- Barbier, J.C., Ludwig-Mayerhofer, W.** (2004) Introduction. *The many worlds of activation*, *European Societies*, 6(4): 423-436.
- Barry, N.** (1997) *Conservative Thought and the Welfare State*, *Political Studies*, XLV: 331-354.
- Bonoli, G.** (2010) *The Political Economy of Active Labour-Market Policy*, *Politics and Society*, 38 (4): 435-457.
- Breidahl, K.N., Clement, S.L.** (2010) Does Active Labour Market Policy have an Impact on Social Marginalization, *Social Policy and Administration*, 44 (7) :845-864.
- Coşkun, S., Güneş, S., Ortakaya, F.** (2011) Asgari Gelir Desteği ve Türkiye’de Uygulanabilirliği: Bir Model Denemesi Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13 (3): 129-158.
- Crnkovic-Pozajic, S., Feiler, L.** (2011) *Activating the Unemployed. Optimizing Activation Policies in the Balkans and Turkey*. Working Paper, 1-35. Erişim Tarihi 15 Haziran 2016, [http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/463ACFA279C80281C125798400494F93/\\$file/Activation%20policies_Western%20Balkans%20%20Turkey.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/463ACFA279C80281C125798400494F93/$file/Activation%20policies_Western%20Balkans%20%20Turkey.pdf).
- Crowther, C.** (2000) *Thinking about the Underclass, Towards a Political Economy of Policing*, *Theoretical Criminology*, 4 (2): 149-167.
- ÇSGB** (2012) *Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planı (2012-2014) İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi*. Erişim Tarihi 10 Eylül 2017, <http://www.genel-is.org.tr/ulusal-istihdam-stratejisi-eylem-planı-istihdam-sosyal-koruma-iliskisinin-guclendirilmesi-2012-2014,2,11141#.WbqDs7gpVdk>
- ÇSGB** (2015) *İstihdam Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi*. Erişim Tarihi 10 Eylül 2017, http://www.uis.gov.tr/media/1197/uis_izleme_degerlendirme_raporu115-134.pdf
- Daigneault, P.M.** (2014) *Three Paradigms of Social Assistance*, *Sage Open*, October-December: 1-8.
- Dahl, E.** (2003) Does Workfare work? *The Norwegian Experience*, *International Journal of Social Welfare*, 12: 274-288.
- Dean, H.** (2012) *The Ethical Deficit of the United Kingdom’s Proposed Universal Credit: Pimping the Precariat*, *The Political Quarterly*, 83 (2): 353-359.
- Deeming, C.** (2015) *Foundations of the Workfare State-Reflections on the Political Transformation of the Welfare State in Britain*, *Social Policy and Administration*, 49 (7): 862-886.
- Deeming, C.** (2013) *Trials and Tribulations: The Use (and Misuse) of Evidence in Public Policy*, *Social Policy and Administration*, 47(4): 359-381.
- Drolet, J.F.** (2007) *The Visible Hand of Neo-conservative Capitalism*, *Millennium:Journal of International Studies*, 35 (2): 245-278.
- Ergil, D.** (1986) *Muhafazakâr Düşüncenin Temelleri*, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 41(1): 269-292.
- Evans, P.M.** (2009) *Lone mothers, workfare and precarious employment: Time for a Canadian Basic Income?*, *International Social Security Review*, 62 (1): 45-63.
- Evans, P.** (2007) (Not) Taking Account the Precarious Employment: *Workfare Policies and Lone Mothers in Ontario and the UK*, *Social Policy and Administration*, 41 (1): 29-49.
- Fletcher, D.** (2015) *Workfare- a Blast From the Past? Contemporary Work Conditionality for the Unemployed in Historical Perspective*, *Social Policy and Society*, 14(3): 329-339.
- Grover, C., Stewart, J.** (1999), *Market Workfare: Social Security, Social Regulation and Competitiveness in the 1990s*, *Journal of Social Policy*, 28 (1): 73-96.
- Gümüş, M., Kitap, M.** (2014) “Özel Politika Gerektiren Gruplara Yönelik İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri Bağlamında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Sosyal Yardım-İstihdam Bağlantısı Genelgesinin Analizi”, II.Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresine sunulan bildiri, İŞKUR, Kasım Antalya. Erişim Tarihi 10 Eylül 2017, <https://ia801409.us.archive.org/34/items/SosyalYardmIstihdamBaglantasiGenelgesininAnalizi/Sosyal%20Yard%C4%B1m-%20%C4%B0stihdam%20Ba%C4%9Flant%C4%B1s%C4%B1%20Genelgesinin%20Analizi.pdf>.
- Gün, S.** (2013) *Toplum Yararına Çalışma Programı: İşsizlikle Mücadele Yeni Bir Yöntem mi?*, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 3(2): 76-95.
- Harris, P.** (2001) *From Relief to Mutual Obligation: Welfare Rationalities and Unemployment in 20th-century Australia*, *The Australian Sociological Association*, 37 (1): 5-26.
- İŞKUR** (2012). T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Müdürlüğü Arasında Sosyal Yardımlar-İstihdam Bağlantısı İşbirliği Protokolü. Erişim Tarihi 10 Eylül 2017, https://statik.iskur.gov.tr/tr/proje_protokol/iskur-sosyal%20yardimlasma%20protokol.pdf.
- Kalkınma Bakanlığı** (2015). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). İlgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı Eylem Planı*. Erişim Tarihi 10 Eylül 2017, http://odop.kalkinma.gov.tr/dokumanlar/8Isgucu_Piyasasinin_Etkinlestirilmesi_Programi.pdf
- Karaaslan, İ.** (2015) *Avrupa Birliği Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye için İstihdam Odaklı Asgari Gelir Desteği Arayışları*, *İnsan ve İnsan*, 3: 18-36.
- King, D. S.** (1988) *New Right Ideology, Welfare State Form, and Citizenship: A Comment on Conservative Capitalism*, *Comparative Studies in Society and History*, 30(4): 792-799.
- Lansberry, K., Tiffany, T., Seale, E.** (2017) *Welfare and the Culture of Conservatism: A Contextual Analysis of Welfare-to-Work*

- Participation in North Carolina, Journal of Poverty*, 21(1): 20-41.
- Leibetseder, B.** (2015) *Activation in the Austrian Social Assistance Scheme Unproductive Pressure and Low Support*, *Social Policy and Administration*, 49 (5): 549-570.
- Lindsay, C., Greve, B., Cabras, I., Ellison, E., Kellett, S.** (2015) *Assessing the Evidence Base on Health, Employability and the Labour Market-Lessons for Activation in the UK*, *Social Policy and Administration*, 49(2): 143-160.
- Maron, A.** (2012) *Conflicting Articulations of Citizenship under a Neoliberal State Project: The Contested Implementation of the Israeli Workfare Programme*, *Mediterranean Politics*, 17 (3): 427-445.
- Mayer, V.** (2008) *Crafting a New Conservative Consensus on Welfare Reform: Redefining Citizenship, Social Provision, and the Public/Private Divide*, *Social Politics*, 15(2): 154-182.
- Mestán, K.** (2014) *Paternalism in Australian Welfare Policy*, *Australian Journal of Social Issues*, 49 (1): 3-22.
- Moses, M.S.** (2004) *Social Welfare, The Neo-conservative Turn and Educational Opportunity* *Journal of Philosophy of Education*, 38 (2): 275-286.
- Pierson, P.** (2001) *Coping With Permanent Austerity, Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in Pierson P (Ed.), *The New Politics of Welfare*, New York: Oxford University Press, 410-456.
- Porter, A.** (2012) *Neo-Conservatism, Neo-Liberalism and Canadian Social Policy*, *Canadian Women Studies*, 29 (3): 19-31.
- Ronsén, M., Skarohamar, O.** (2009) *Do Welfare-to Work initiatives Work? Evidence from an Activation Programme Targeted Social Assistance Recipients in Norway*, *Journal of European Social Policy*, 19(1): 61-77.
- Rueda, D.** (2015) *The State of the Welfare State: Unemployment, Labour Market Policy, and Inequality in the Age of Workfare*, *Comparative Politics*, 47(3): 296-313.
- Sert, M.** (2011) *Düzenleme'nin Seyri*, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2(23): 64-78.
- SGK** (2016) *Rakamlarla Türkiye'de sosyal yardım tutarları*. Erişim Tarihi 10 Eylül 2017, <http://www.sgkrehberi.com/haber/108846/rakamlarla-turkiyedeki-sosyal-yardim-tutarlari.html>.
- Stewart, A.B.R., Wright, S.** (2014) *Conditionality Briefing: Unemployed People, Welfare Conditionality, Sanctions Support and Behaviour Change*. 1-6.
- Şener, Ü.** (2010) *Yoksullukla Mücadelede Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Mekanizmaları ve İş Gücü Politikaları*, *TEPAV Politika Notu*, 1-22.
- Wacquant, L.** (2012) *Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism*, *Social Anthropology*, 20 (1), 66-79.
- Whitworth, A., Carter, E.** (2014) *Welfare to Work Reform, Power and Inequality: From Governance to Governmentalities*, *Journal of Contemporary European Studies*, 22 (2): 104-117.
- Yıldırım, A.** (2009) "Sosyal Yardımların Koordinasyonunda Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi" 4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumunda sunulan bildiri. TEPAV, Kasım, Ankara. <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2009/bildiriler/aziz.yildirim.bildiri.pdf>.
- Yüksel, Y.** (2012). *Sosyal Yardım Sisteminin İstihdam Bağlantısının Kurulması ve Etkinleştirilmesi Eylem Planı*. <http://docplayer.biz.tr/9569008-Sosyal-yardim-sisteminin-istihdam-baglantisinin-kurulmasi-ve-etkinlestirilmesi-eylem-planiyusuf-yuksel.html>.