

PAPER DETAILS

TITLE: YOKSULLUKLA MÜCADELEDE ÇAGDAS BIR YÖNTEM OLARAK ISTIHDAM BAGLANTILI
SARTLI SOSYAL YARDIMLAR: KÜRESEL BIR ANALIZ

AUTHORS: Abdullah YILMAZ,Yasar AKSANYAR,Tahsin GÜLER

PAGES: 105-122

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/641055>



YOKSULLUKLA MÜCADELEDE İSTİHDAM BAĞLANTILI ŞARTLI SOSYAL YARDIMLAR: KÜRESEL BİR ANALİZ

Abdullah YILMAZ¹
Yaşar AKSANYAR²
Tahsin GÜLER³

Öz

“Sosyal Yardım Uygulamaları”, günümüzde ülkelerin yoksullukla mücadelede başvurdukları en önemli kamu politikası enstrümanlarındandır. Küresel ölçekte incelendiğinde ülkeler ve bölgeler arasında standart uygulamalar olarak yayılım göstermeyen “Sosyal Yardım Uygulamaları”nın, uygulandıkları ülkelerin ve coğrafyaların ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel özelliklerinden önemli ölçüde etkilendikleri görülmektedir.

Şartlı bir sosyal yardım türü olan istihdam temelli sosyal yardımların Afrika, Amerika, Asya ve Avrupa kıtalarındaki ülke uygulamalarına odaklanılan çalışmada; sosyal yardım sistem ve enstrümanlarını sorgulayan çoğu dünya ülkesinin 1990’lardan itibaren sosyal yardım enstrümanlarını çoklu amaçlara hizmet eder tarzda yeniden yapılandığı, Kuzey Amerika ve Avrupa Kıtası uygulamalarının “gelişmiş”, Asya, Afrika ve Güney Amerika ülkeleri uygulamalarının ise “gelişmekte olan” uygulamalar olarak nitelendirilebileceği değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yoksullukla Mücadele, Kamu Politikası, Sosyal Yardım

JEL Kodları: I38, I39, H53

CONDITIONAL SOCIAL AIDS EMPLOYMENT RELATED IN STRUGGLE AGAINST POVERTY: A GLOBAL ANALYSIS

Abstract

Nowadays, “Social Aid Practices” are one of the most important element of public policy that countries consult for struggle against poverty. On a global scale, “Social Aid Practices” aren’t scatter as a standart practies between countries and regions. These Practices are influenced significantly by the economic, political, social and cultural characteristics of the countries and geographies that they are applied.

This study focuses on the country practices in Africa, America, Asia and Europe continents of employment-based social aids which is type of conditional social aid. It is evaluated that many World countries questioning social aid systems and instruments have restructure the social aid instruments since 1990s in a manner that serve multiple purposes. In addition, the practices of North America and Europe continent are considered as “developed” and the applications of Asia, Africa and South America countries are considered as “developing”.

Keywords: Struggle Against Poverty, Public Policy, Social Aid

JEL Codes: I38, I39, H53

¹ Prof. Dr, Anadolu Üniversitesi, Açık Öğretim Fakültesi, İktisadi ve İdari Programlar Bölümü, ayilmaz04@hotmail.com

² Vali Yrd., T. C. İstanbul Valiliği, ayyasari@gmail.com

³ Dr, Öğr. Üyesi, Balıkesir Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, gulert1043@gmail.com

Giriş

Yoksulluk, tarih boyunca, dünyadaki tüm ülkelerin farklı oranlarda yüzleştiği başlıca sorunlardan biridir. Ülke yönetimleri ya da daha alt düzeyde çeşitli grup ve yönetimler, yoksulların genellikle organize olamayan kitlesel güven ve inançlarını, arzu edilen siyasi-yönetimsel hedeflere yönelik olarak birleştirmek istemekte, yoksulluk sorununu çözmek ya da yoksulları arzu edilen/hak ettikleri toplum basamağında konumlandırmak, politik ve bürokratik karar vericilerin sorunu ve sorumluluğu haline gelmektedir.

Yönetim alanında çözüm üretilmeye çalışılan her bir sorun gibi yoksulluk sorunu da, birçok alternatif çözüm yöntemiyle ele alınarak değerlendirilebilir. Bu yöntemlerden birisi olan “Sosyal Yardım Uygulamaları”, günümüz dünyasında kaçınılmaz olarak tüm ülkelerin gerek kendi egemenlik alanlarında, gerekse bölgesel ve küresel ölçekte çözüm üretmeleri gereken, hızlı ve sınır tanımaz biçimde yayılan/ yayılma potansiyeli olan yoksulluk sorununun çözümü için kullanılan en yaygın uygulamalardır.

Sosyal yardım konusunda literatürde ve popüler yazında birçok tartışma bulunmaktadır. Tartışmalar, temel olarak yoksulluk boyutunun irdelenmesi, yoksullukla mücadelenin temel enstrümanlarından olan klasik ve şartlı sosyal yardımların hukuki boyutu, gerekliliği ve verimliliği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu tartışmalar irdelenirken, uygulayıcı kişi veya kurumların tercihini ve faydalancıların beklentilerini göz önünde bulunduran iki yönlü bir bakış açısıyla değerlendirme yapılması son derece önemlidir. Bu bağlamda bir yanda yardım yapanların diğer yanda faydalananların sahip olduğu farklı bakış açılarının kompleks -kimi zaman paradoksal- bir durum yaratarak meseleye derinlik kazandırdığı görülmektedir. Bu bakımdan, çok taraflı bir etkileşimi barındıran yoksulluğun çözümü meselesinde dünyada farklı coğrafyaların kendine özgü ekonomik ve kültürel yapılarıyla biçimlendirilen çeşitli yöntemlerin uygulandığı görülmektedir.

Çalışmada, şartlı bir sosyal yardım türü olan istihdam temelli sosyal yardımların geliştirilmesinde Afrika, Amerika, Asya ve Avrupa kıtalarındaki ülke uygulamalarına odaklanılmaktadır. Söz konusu uygulamaların incelendiği zaman dilimi ise “istihdam temelli şartlı sosyal yardım uygulamaları”nın ortaya çıkış ve gelişme periyodu olarak dikkat çeken 1990’lar ve 2000’li yılların başları (15-20 yıllık periyot) olarak belirlenmiştir.

1. Yoksullukla Mücadele Yaklaşımları ve Teorik Temelleri

Ülkelerin tümünü ilgilendiren yoksulluk ve yoksullukla mücadeleyi temel alan yaklaşımların literatürde genel olarak sosyolojik ve politik/ekonomik yaklaşımlar olarak öne çıktığı görülmektedir.

Yoksulluğu, **sosyolojik bir bakış açısıyla ele alan** yaklaşımlar olguyu; ekonomik, politik ve sosyal süreçler tarafından etkilenecek ortaya çıkan bir kavram olarak ele alırlar. Bu bağlamda yoksulluk probleminin çözümüne yardımcı olacak daha alt yaklaşımlar olarak işlevselci, çatışmacı, etkileşimci ve feminist yaklaşımlardan söz edilebilir (Köse, 2009).

İşlevselci yaklaşım; yoksulluğu hem pozitif hem negatif işlevleri bulunan bir kavram olarak ele alır, dengeli bir ekonomik sistem kurma ve üretmenin, yoksulluğu ortadan kaldıracığına yönelik söylemlerde bulunur.

Çatışmacı yaklaşım’a göre ise, yoksullara yapılan yardımlar, kapitalist sınıfın işçi sınıfı üzerindeki hâkimiyetini güçlendirmeye, yoksulların isyan duygusunu bastırarak onları itaat ettirmeye yarar. Bu yaklaşım, yoksulları bilinçlendirmeye özel önem verir, sosyal yardımı bir hak olarak vurgular.

Etkileşimci yaklaşım; yoksulların düşünce, inanç, ahlak ilkeleri ve etik değerlerden yoğun olarak etkilendikleri ve kendi aralarında bir yoksulluk kültürü oluşturdıkları düşüncesindedir. Bu

yaklaşım göre yoksullukla mücadele enstrümanları, yoksulluk kültürünü kırmaya ve yoksulluk psikolojisinin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya konsantre olmalıdır.

Feminist yaklaşım; "yoksulluğun kadınlaşması" ile ilgilidir; kadını, erkeğe göre yoksulluk sarmalının içine düşmede kuvvetli bir aday olarak betimler, kadın yoksulluğunun, aile yoksulluğunu tetiklediğini iddia eder.

Yukarıda ana hatlarıyla ele alınan yaklaşımlar, farklı ülke ve kurumlarda farklı yön ve şiddette olsa da, sosyal yardım sistem ve enstrümanlarının şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır.

Yoksullukla mücadele, politik-ekonomik boyutta ele alındığında; ekonomik büyümenin, gayri safi milli hasıladaki hızlı artışın, toplumun tüm kesimlerini ve yoksulların durumunu iyileştireceğini savunan "dolaylı yaklaşım" ile, sorunun "gelir yoksulluğu" olmaktan çok "gelir ve fırsat yoksunluğu" olduğunu dolayısıyla devlet müdahaleciliğiyle çözüme kavuşacağını savunan "doğrudan yaklaşım" yöntemleri ile karşılaşılır. 1990'lı yıllardan itibaren tartışılmaya başlanan doğrudan yaklaşımda kamu; vergi, sosyal güvenlik, sosyal yardım, sağlık ve eğitim politikaları gibi temel araçlarla gelirin ikincil dağılımına etkin bir biçimde müdahil olmaktadır (Gündoğan, 2008).

2000'li yıllara kadar ayrı ayrı etki ve katkıları tartışılan dolaylı ve dolaysız yaklaşımların günümüzde sinerji oluşturacak programlar dizayn edilerek bir arada yürütülmesi yoluyla kalıcı ve sürdürülebilir başarının yakalanabileceğine yönelik genel bir kabul oluşmuştur.

Yoksullukla mücadele sorumluluğunu küresel ölçekte değerlendiren Konradi, Schmidt ve Pogge'nin bakış açıları, küresel yoksullukla mücadele sorumluluğu açısından yapılan değerlendirmelerde önemli bir yere sahiplerdir. Konradi ve Schmidt, gelişmiş ülkelerde yaşayan bireylerin, hem gelişmiş ülkelerin geçirdiği ekonomik süreçlerin, yoksulların hak ve varlıklarının olumlu/ olumsuz etkilemesi hem de gelişmiş ülkelerde yaşayanların bugünkü yaşam standartlarının, üçüncü dünyada yaşayanların yaşamlarını etkilemesi bağlamında insani, dini ve etik açıdan sorumlulukları olduğunu ifade ederler (Konradi & Schmidt, 2004). Pogge ise, söz konusu sorumluluğun gelişmiş batıda kolaycı, yüzeysel ve kolaylıkla çürütülebilir varsayımlar üretilerek nasıl sulandırıldığını vurgular. Ancak, Pogge'ye göre bu durum zengin batının, sorumluluğunu etik ve ahlaki olmayan bir tarzda inkâr etmesinden başka bir şey değildir (Pogge, 2002).

20. yüzyılda yoksullukla mücadele yaklaşımlarının gelişiminde refah devleti yaklaşımının izlerini görmek mümkündür. Nitekim, Avrupa Refah Devletleri'nin sosyal yardım yapılarının, temel olarak sosyal sigorta anlayışına dayanan, katkı paylarıyla finanse edilen Bismarck Modeli (Alman Modeli) ile genel vergilerle finanse edilen sistemden muhtaç olan herkesi faydalandırma esaslı Beveridge Modeli (İngiliz Modeli) nden yola çıkılarak oluşturulduğu görülür (Kaya, 2009). Öte yandan yoksullukla mücadele yaklaşımlarının sosyal yardım sistemlerinin oluşumundaki etkileri tartışılırken çeşitli refah rejimi sınıflandırmalarından yararlanıldığı görülmektedir. En çok kabul gören sınıflandırmalardan biri olan Esping-Andersen'in refah rejimi sınıflandırmasında refah devletleri Liberal, Muhafazakar ve Sosyal Demokrat Refah Devleti olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutulur. Sosyal harcamaların niceliksel yapısı ve ikincil gelir dağıtım eylemine göre yapılan sınıflandırmada refah devletine şu roller yüklenir (Esping-Andersen, 1990);

Liberal Refah Devleti; "evrensel olmayan" sosyal yardımı, kişinin gelir durumunu sorgulama sürecinden sonra tespit ettiği ihtiyaç sahiplerine verir. Bu tip devletlerde, Esping-Andersen'in "dekomodifikasyon" olarak adlandırdığı bireyin piyasaya bağlılığı yüksektir; İngiltere, bu gruba örnek olarak gösterilir.

Muhafazakâr Refah Devleti; Fransa, Almanya, Japonya gibi devletlerin örneklendirildiği bu model, daha çok bireysel katkıya dayalı finansal sistemlerle yürütülen, gelenekçi, devlet ağırlıklı, daha çok sosyal sigorta görünümünde bir modeldir.

Sosyal Demokrat Refah Devleti; Evrensel bir bakış açısına sahiptir; devlet ağırlıklı olmak üzere gelirin yeniden dağılımını hedefler, sosyal yardımları temelde bir hak olarak görmek eğilimindedir. Klasik örnekleri İsveç ve Norveç olarak sıralanmaktadır.

Liberal Refah Modeli, sosyal yardım harcamalarını minimal düzeyde tutmaya çalışır, toplumsal katmanlarda en alt düzeydeki yoksul kişileri belirleyerek sosyal yardım yapar. Muhafazakâr Refah Modeli'nde geleneksel "sınıflı toplum" düzeni, bu düzenin sosyal kurumları olan kilise, aile ve mesleki örgütlere asli roller verirken devlet, bu kurumsal yapılara yardımcı hüviyette görevlerle donatılır. Liberal Refah Modeli'nin "bireysel sorumluluk", Muhafazakâr Refah Modeli'nin "geleneksel aile ve toplumsal sınıf temelli sosyal yardım" mantığına karşı bir duruş sergileyen (Bergqvist, Yngwe & Lundberg, 2013) Sosyal Demokrat Refah Modeli, sunduğu cömert sosyal faydalar ve yeniden dağıtıcı sosyal güvenlik sistemi ve tam istihdama ve gelir güvencesine yönelik yapısıyla dikkat çeker.

Esping-Andersen'in Refah Devleti Tipolojisi, zaman içinde günümüzün değişen dünyasında geçerliliğini yitirdiği, kadınları ve ücretsiz çalışanları gözardı ettiği (Tutulmaz, 2008), toplumsal cinsiyeti yeterince ele almadığı (Dedeoğlu, 2009) iddialarıyla eleştirilmesine rağmen, 1950'lerin sonundan bu yana çalışılan refah devleti tipolojilerinde bir dönüm noktası olmuş, kendisinden sonra yapılan çalışmalar, Esping-Andersen'in geliştirdiği tipolojiye yapılan eleştirilerle şekillenmiştir (Kol, 2014).

Sosyal yardım sistemlerinin teorik temellerini anlama yönünde ele alınması gereken önemli bir diğer tasnif ise Ferrera'nın yapmış olduğu refah devleti tasnifidir. Ferrera, refah rejimini "kapsayıcılığı" ve "yoksulluk oranları" temelinde Anglo-Sakson, Bismarkyan, İskandinav ve Güney Avrupa modeli olmak üzere dörtlü bir tasnife tabi tutar. Bu modeller Esping-Andersen'in liberal, muhafazakâr ve sosyal demokrat modelleriyle örtüşürken ayrımın dördüncü unsuru olan Güney Avrupa Modeli, Kıta Avrupası modellerinden ayrılan -özellikle İspanya, Portekiz, İtalya, Yunanistan gibi- ülkeleri tanımlamaktadır (Ferrera, 1996). Bu ülkelerde, özel olarak ailenin bireyin yoksulluğunda en etkili yardımcı olduğu, kamusal sistemin sorumluluğunu yoğun olarak paylaştığı için kamusal sosyal yardım sistemlerinin çok gelişmiş kurumsal yapılar olmadığını söylemek mümkündür. Nitekim Ferrera'nın modelin temel özelliklerini tanımlarken kullandığı statü bazlı yardım sistemi, kurumsal parçalılık, sosyal korumanın formel-enformel sektörler arasında kutuplaşmış niteliği (Taşcı, 2013), 2000'li yıllar öncesindeki Türkiye görünümünü birebir yansıtmaktadır.

20. yüzyılın ortalarından beri tartışıldığı üzere refah devletleri, yoksullara yönelik sosyal yardım hizmetlerini, genel kabul gördüğü şekliyle ister tarihi ve kültürel köklere dayalı "kalıtsal", isterse yenilikçi ve "kurumsal" çözümlere dayandırarak sunmaya çalışsınlar, bu sistemlerin işletilmesine dair bir takım problemlerle yüzleşmek zorundadırlar. Bu problemler, sosyal yardımların yoksul ve muhtaç bireyler açısından bir hak olup olmadığı, sosyal yardım sistemlerinin kurumsal yapıları ve finansmanı, sosyal yardımın şarta bağlı olması konuları üzerinde yoğunlaşmaktadır.

2. Dünyada Şartlı Sosyal Yardım Uygulamaları

Dünya devletleri tercih ettikleri yoksulluk tanımları ve belirledikleri yoksulluk sınırı üzerinden yoksul kabul ettikleri bireylere, farklı sosyal yardım araç ve yapılarıyla sosyal yardım hizmeti sunmaktadırlar. Yoksulların, toplum ortalamasına göre korumasız ve risklere fazlaca açık olması, karşılaşılan risklerin çeşitlenerek artması gibi nedenlerle önem kazanan sosyal yardım uygulamaları, ülkelerin sosyal politika anlayışlarına göre farklılıklar göstermekle birlikte,

geliştirilen programların genel olarak birbirine benzeştiği de (Nelson, 2007) ayrıca gözlemlenebilmektedir.

2.1. Afrika Ülkeleri Uygulamaları

Afrika kıtasında şartlı sosyal yardımların bir türü olan sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi eylemini en iyi uygulayan ülkelerin başında Nijerya gelmektedir. 1980'lerin başında yaşanan ekonomik kriz sonrasında yoksullukla mücadelede önemli kurumlardan birisi olan Ulusal İstihdam Kurumu, yaklaşık 10 yıllık bir süre içinde; 766.783 kişinin yararlandığı Mesleki Yetenek Geliştirme Programı, 154.910 kişinin yararlandığı Özerk Kamu Yararına Çalışma Programı, Küçük Ölçekli Girişimcilik Programı ve Tarımsal İstihdam programlarını uygulamıştır. Bunun dışında "Daha İyi Bir Yaşam Programı" adı verilen, özellikle kırsal alanda yaşayan yoksul kadınların hedef grubu oluşturduğu bir diğer program dahilinde, kolay-ucuz krediler vermek ve çeşitli eğitim programları yapmak yöntemiyle kırsal alanda kadın yoksulluğunu azaltmaya yönelik destek çalışmalar yürütülmüştür (Ogwumike, 2002).

Ijaiya'ya göre Nijerya'nın yoksullukla mücadelede elde ettiği başarının diğer nedeni, bahsedilen programların, başta eğitim olmak üzere sağlık ve diğer altyapı destekleriyle müşterek uygulanmasıdır (Ijaiya, 1998). Bu noktada, Nijerya'nın, yoksullukla mücadele çalışmalarında kamu, özel, STK'ları ve bireylerin yüksek çabalar sarf ettiği gerçeği (Yahaya, Osemene & Abdulraheem, 2011) de ayrıca ifade edilmelidir.

Sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesine yönelik önemli bir öneride bulunan Dhemba'nın (1999) savı, dikkat çekici niteliktedir. Enformel ekonominin yoksullukla mücadelede önemli bir problem olduğunu belirten çoğu yazarın aksine, Dhemba'ya göre enformel sektör, Zimbabwe gibi ülkelerde yaşanan kentsel yoksullukla mücadelede önemli bir fırsat içermektedir; yasal altyapısı olmayan, sermaye ve bilgi fakiri aile ve bireylerin çalıştığı yerler ve çok küçük işletmeler, yasal düzenlemeler yapılması, iş imkanı sağlanacak yerlerin stratejik olarak konumlandırılması, taşeron liderlerin finans ve eğitim yönünden desteklenerek kurumsallığın teşvik edilmesi adımlarını içeren çok boyutlu bir bakışla kentsel yoksullukla mücadelede önemli bir strateji olarak kullanılabilir.

Afrika Kıtası uygulamaları için, Angola, Çad, Sudan gibi petrol ihracatçısı ülkeler ile Gana gibi bazı kıyı ülkeleri dışarıda tutmak kaydıyla, şartlı sosyal yardım programlarının, ekonomik büyümeyi tetikleyecek altyapı programları ile (United Nations [UN], 2011) desteklenmesi halinde başarı oranının artacağı belirtilmektedir.

2.2. Kuzey ve Güney Amerika Ülkeleri Uygulamaları

Ekonomik olarak gelişmiş Kuzey ve gelişmekte olan Güney Amerika'dan oluşan kıtada; bu iki bölge arasında kültürel, yönetsel ve sosyal açıdan önemli farklılıkların olduğu, bu farklılıkların toplumsal yaşamın neredeyse bütününde kendini gösterdiği bilinmektedir.

Kuzey Amerika'da şartlı sosyal yardım sistemini en iyi kuran, çoğu dünya ülkesinin klasik uygulama ve yaklaşımlarına uymayan yenilikçi ve farklı görünümüyle Amerika Birleşik Devletleri (ABD) uygulamaları dikkat çekmektedir.

ABD'de sosyal yardım sisteminin şekillenmesinde sosyal yapının önemli bir etkisi olmuştur. Gönüllülüğün, kavramsal olarak "filantropi" olarak kullanılan kurumsallaşmış hayırseverliğin yaygın olduğu, ekonomisi güçlü, organize sivil ve yerel inisiyatifin var olduğu, hayırseverliğin yasal yollarla teşvik edildiği bir kültürel ve sosyal sisteme sahip olan ABD'de devlet ya da kamu erkinin sorumluluğu, bu toplumsal yapı nedeniyle devlet dışı diğer kurumsal yapılar ve kişilerce ciddi oranda paylaşılmaktadır (İlter, 2009). Bu gelişmiş toplumsal yapı, belki de ekonomik süper güç olmanın da etkisiyle ABD'nin sosyal yardım sistem ve uygulamalarını farklılaştırmaktadır.

Belirtilen bu yapının ABD'nin özellikle son yüzyıldaki ilgisine bağlı olarak oluşturduğu yasal altyapı değişimiyle gerçekleştirildiği görülmektedir.

1962 yılında, işsizliği, genel ekonomik yapı için çok önemli bir tehdit olarak gören ve İşgücü Geliştirme ve Çalıştırma Yasası'nı (Manpower Development Training Act of 1962), engelli ayrımcılığını bir tehdit olarak görmesi ve engelli istihdamına yönelik pozitif bakış açısını güçlendirme amacıyla 1973 yılında Rehabilitasyon Yasası'nı (Rehabilitation Act of 1973) çıkaran ABD, aynı yıl çıkardığı bir diğer yasa olan Yaygın İstihdam ve Çalıştırma Yasası (Comprehensive Employment and Training Act of 1973) ile iş geliştirme programlarını ülke düzeyinde koordine etme yolunda işsiz bireyler ve dezavantajlı kesimlere yönelik federal fonlar oluşturmuştur. Genç yoksulluğu ve genç işsizliğin yoğun olarak tartışıldığı 1980'li yılların başında Çalışma ve Ortaklık Yasası (Training and Partnership Act of 1982) ile dezavantajlı gruplara istihdam bağlantılı hizmetler sunma pratiğini geliştiren ABD, 1990'lı yıllarda dünya genelinde yoğunluk kazanan şartlı sosyal yardım programlarının etkinleştirilmesi amacı doğrultusunda 1998 yılında İşgücü Yatırımı Yasası'nı (Workforce Investment Act of 1998) çıkarmış, ulusal ve yerel ölçekte dizayn edilecek iş üretme ve iş geliştirme programlarıyla rekabet edebilirliğini ve verimliliğini artırmak yoluyla işgücü piyasaları karşısında pasif bağımlılığını azaltmak yolunda iradesini açık biçimde ortaya koymuştur. 1998 yılında çıkarılan bu yasayla oluşturulmak istenen programın asli hedef kitlesi; çalışan yoksullar, genç işsizler ve yoksulluğun en yoğun olarak yaşandığı bölgelerde yaşayan hane halklarıdır (Storen & Dixon, 1999). Yasa "müşteri odaklı, tek adımda hizmet" temalı bir düzenlemedir.

Barnow ve King tarafından yasanın 7 yıllık uygulamasının 8 eyalette değerlendirildiği raporda, yasayı uygulayan eyaletlerin yeni yöntemler keşfederek bir "demokrasi laboratuvarı" şeklinde çalıştığı, program uygulamalarında iyi liderlerin olumlu yönde büyük ilerleme kaydedebildiği, iş imkânlarının iyi olduğu ve gayretli işverenlerin yoğun olduğu çevrelerde uygulamanın daha iyi yürüdüğü belirtilmiştir (Barnow & King, 2005).

1998 yılı İşgücü Yatırım Yasası dezavantajlı grupların istihdamı dışında genel olarak iyi sonuçlar doğurmasına rağmen dezavantajlı gruplara yönelik özel uygulamaların, "merkezi inisiyatifle" daha fazla desteklenmesi gerektiği anlaşılmaktadır (Holcomb & Barnow, 2004). Yasanın uygulanmasında önemle vurgulanması gereken husus; kamu ve özel sektör kuruluşlarının ortak vizyon ve eylem geliştirmesi (Cairl, Madali & Tully, 2013), performans denetimi yapılması (Cottingham & Besharov, 2011), piyasa odaklılık (Leete & Bania, 2003) gibi eylemlerin gerçekleştirilmesinin programların başarıya ulaşmasının bir önkoşulu olmasıdır.

Konuyla ilgili olarak Güney Amerika kıtasında yer alan ülkelerin durumuna bakıldığında sosyal yardım uygulamalarının gelişmiş Kuzey Amerika ülkelerine göre farklı tezahürleri görülmektedir. Örneğin; bu kıtada özellikle, yaşlanan nüfusun yoksulluğa karşı korunması amacıyla istihdam koşullarının ve istihdam edilebilirliğinin artırılması yönündeki çalışmalara daha fazla önem verildiği söylenebilir.

Diğer ülkelere oranla yaşlı nüfusun hızla arttığı Latin Amerika ülkeleri ile ilgili olarak Murrugarra; kıtada kadın istihdamının dikkat çekici boyutta azaldığını, kayıt dışılığın yaygın olduğunu, formel sektörde çalışanların çoğunun kamu sektöründe çalıştığını ve istihdamın az gelişmiş ülkelerde görüldüğü üzere tarım sektöründe yoğunlaştığını belirledikten sonra, Latin Amerika ülkeleri için farklı seviyelerde olmakla birlikte hızla yaşlanan ve gençlere göre daha sık ve yoğun problemlerle yüzleşmek durumunda kalan bireylerin özel bir yaklaşımla ele alınarak teknolojik değişimlerin getirdiği yeni zorluklara karşı eğitimi ve özel şartlarda istihdam edilmesi yoluyla verimli hale getirilmesi yöntemiyle yoksulluktan kurtarılması reçetesini önermektedir (Murrugarra, 2001).

ABD'nin komşusu olmakla birlikte Güney Amerika kıtasının özelliklerini yansıtan Meksika'da 1997 yılından sonra uygulanmaya başlanan "Progreso Programı" belirli eylemlere bağlı bir şartlı

sosyal yardım stratejisidir ve uygulama sonucunda gıda, sağlık ve eğitim yardımlarının insan sermayesini güçlendirmesi, ciddi bir takip ve kontrol sisteminin oluşturulmasıyla, özellikle erkek çocuk işçiliğinin % 15 ile % 25 arasındaki oranlarda düşürülmesi sağlanmıştır (Coady, 2003).

Kıtanın büyük ülkelerinden Arjantin, 2001 krizi sonrasında karşılaştığı sosyal riskler, işsizlik oranının % 25'e ulaşması gibi sorunlar karşısında, politika yaklaşımının merkezine "istihdam imkanları oluşturma ve çalışma kültürünün restorasyonu" amacını koymuş, 2002 yılında uygulamaya koyduğu "İşsiz Hanehalkı Reisleri Planı (Unemployed Head of Household Plan)" dahilinde yoksul hane halklarının reislerine 150 Pezo (50 ABD Doları) karşılığında yerel projelerde çalışmayı önermiş, program uygulaması kapsamında haftalık 20 saat çalışması istenen faydalancılar, 2002 yılında toplam hane halklarının % 16'sına kadar ulaşmıştır (Uğurer, 2012). Arjantin Çalışma, İstihdam ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na göre uygulanan program, yoksulluk seviyesinde olan hanelerin % 29,3'üne yoksulluk seviyesinden çıkma konusunda yardım etmiş, program katılımcıları kendilerini "değerli" ve "saygın" hissettiklerini ifade etmişlerdir (Ünal, 2010).

Güney Amerika Kıtası'nda sosyal yardım konusunda iyi uygulama örneği olabilecek bir diğer uygulama olan Şili'nin "Şili Solidario (Chile Solidario) Programı", 2002 yılında formüle edilmiştir. Program, yoksulluğun çok boyutlu doğasına karşı geliştirilmiş inovatif yönleri nedeniyle kimi yazarlarca "avangard" bir program olarak betimlenmekte (Pena, 2014), geliştirilen model, orta-uzun dönemli bakışı ve uygulama farklılıklarıyla dikkat çekmektedir. Özünde bir "Şartlı Nakit Transferi Programı" olan Şili Solidario Programı; yoksul hane halklarının sosyal koruma kalkanı dışında kalmasını engellemek ve yoksulların kamusal hizmetlere daha iyi şartlarda ulaşabilmelerini sağlayacak yeni ağlar oluşturmayı amaçlamaktadır.

Şili Solidario Programının, formel sektörde çalışan hane halkı reislerinin ücretlerinde genel olarak bir düşüşe neden olduğu (Stampini & Tornarolli, 2012), ancak yoksul bireylerin iş imkanlarına ulaşması hususunda ek bazı önlem ve düzenlemelerle giderilebilecek bu sorunun dağıtımsal adaleti sağlama noktasında üst düzey memnuniyeti sağladığı belirtilerek (Soares & Silva, 2010) programın başarısı karşısında önemli bir problem teşkil etmediğini belirtmek gerekir.⁴

Genel olarak değerlendirilecek olursa; gelişmiş Kuzey Amerika ülkeleri uygulamalarının, yasal altyapısı oturmuş ve kamuoyu desteği kazanmış uygulamalardan oluştuğu; Güney Amerika Kıtası uygulamalarının ise genellikle ekonomik durgunluk ve kriz dönemlerinin oluşturduğu sosyal ve ekonomik problemlere karşı bir tepki ve çözüm arayışı şeklinde geliştiği görülmektedir. Güney Amerika Kıtası uygulamaları, Kuzey Amerika Kıtası uygulamalarına göre nispeten daha zayıf karakterli uygulamalar gibi görünse de, düşük maliyetlerle elde edilen başarılı sonuçları ihtiva etmeleri dünya genelinde farklı ekonomik ve sosyal yapılarıdaki ülkelere örnek olabilecek birçok modeli içermesi açısından değer taşımaktadır.

2. 3. Asya Ülkeleri Uygulamaları

Yaygın coğrafi alanı, zengin kaynaklara sahip Orta Doğu bölgesinden, ekonomik yönden gelişmiş Güney Asya ülkelerine, Orta Asya'dan Doğu Asya ülkelerine kadar kültürü, sosyal yapısı, farklı gelişmişlik seviyeleri ve yaşam biçimlerine sahip birçok ülkeyi kapsayan Asya Kıtası; çoğu konuda olduğu gibi sosyal yardım sistemlerinin yapılandırılması ve işletilmesi açısından da dünya uygulamalarına göre farklılıklar içermekte, kıta ülkelerinin uyguladığı sosyal yardım enstrümanları farklılaşmakta ve tek tip bir modelden uzak bir görünüm sergilemektedir.

⁴ Şili Solidario Programının başarısı üzerine bir çalışma için bkz. Guardia, F. H, Hojman, A., & Larranaga, O. (2011). Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases, *Estudios de Economía*, 38 (1), 129-168.

Sosyal yardım uygulamaları konusunda Tayvan, tarihsel tecrübesiyle; Singapur ise yenilikçi ve çeşitlendirilmiş uygulamalarıyla dikkat çekmektedir.

Sosyal yardım uygulamalarını 1960'lı yıllarda geçici iş yardımı programlarıyla başlatan Tayvan, 1980'lerden itibaren yakaladığı ekonomik büyümenin de desteğiyle sosyal yardım enstrümanlarını çoğunlukla istihdam bağlantılı olarak kurgulamış, güçlendirdiği çalışma kültürü sayesinde yoksullukla mücadele konusunda başarılı sonuçlara ulaşmıştır.

1968 yılında uygulamaya başladığı geçici iş programı “Toplum Yararına Çalışma Programları” (TYÇP) doğrultusunda en az 6 aydır kentlerde ikamet eden yoksul bireylere yol, park, okul ve mezarlık temizliği, sosyal hizmetlere katılım gibi işlerle çalışma karşılığında sosyal yardım hizmeti sunan Tayvan'ın, 1980 yılında açıkladığı “Kamu Yardımları Yasası” doğrultusunda, çalışabilir durumda bir bireyin bulunduğu yoksul hanelerin sosyal yardım hizmetinden faydalanabilmesi için istihdam edilme ya da istihdama hazırlanma hususlarında mesleki eğitim faaliyetlerine katılma, iş danışmanlığı hizmeti alma, uzlaşılan konuda küçük işletme kurma ve yürütme, yerel yönetimlerin belirlediği ağaçlandırma, çevre temizliği, STK'lar yararına çalışma gibi TYÇP'na katılması gerekmektedir (Chang, 2011).

Chang'a göre, Tayvan'da sosyal yardım karşılığı istihdam edilme uygulamasıyla çalıştırılan kişiler, ABD örneğindeki gibi kâr odaklı işletmelerde ucuz işgücü olarak görülen bireyler olarak algılanmaz. Önerilen hafif işler, kişinin yarım gününü ayırarak bitirebileceği, kalan zamanda diğer gelir getirici işlerle kendisine ve ailesine yardımcı olabileceği işlerdendir (Chang, 2011).

Asya'nın gelişmiş ekonomilerinden olan Singapur'un çok çeşitli sosyal yardım enstrümanları bulunmaktadır. Ülkede, bireylerin yaşlılık, hastalık ya da ailenin özel durumu nedeniyle çalışma hayatına katılamamaları halinde kamusal sosyal yardımlardan faydalandırılmaları öngörülmüştür (cdc.org.sg). Uygulamada yeni bir sosyal yardım programı olan UMUT (Home Ownership Plus Education Fund [HOPE]) programı kapsamında yoksulluk çizgisi dışında tutulmak istenen ailelere konut edinme yardımı verilmekte ve ailenin çocuklarına eğitimleri için burs yardımları yapılmakta, bu yardımın yapılabilmesi için de önkoşul olarak aile reisinin çalışıyor olması gerekmektedir.

Sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi amacı doğrultusunda özellikle yerel yönetimleri ve STK'ları merkezi fonlarla destekleyerek yeni uygulamalar geliştiren Singapur, ihtiyaç testine tabi tuttuğu ve kendi hayatını düze çıkarma konusunda niyet ve arzusunu yeterli bulduğu Singapur vatandaşları ile ülkede ikamet eden yabancılara yönelik "İş Destek Programı (Employment Support Programme)" ile iş bulma, işe yönelik eğitim yardımları gibi faaliyetler gerçekleştirmektedir (Employment Support Programme, spd.org.sg).

Çalışan yoksullardan, niteliklerini geliştirerek daha yüksek katma değer üreten iş ve sektörlerle geçiş yapmak isteyenlere yönelik eğitim imkanı ve buna bağlı olarak kredi verilmesi (Skills Training Loan, mendaki.org.sg), STK'ların gerek fonlama, gerekse işletim açısından sürece dahil edilmesi için ortaklık programları geliştirilmesi gibi farklı alt programları da içeren Singapur uygulamalarında, çalışma programlarından faydalananların kira, yakıt, enerji hizmetlerinden sübvansiyonlar yoluyla daha ucuza faydalandırılması, çalışma zamanlarında çocuklarına yönelik bakım hizmetleri verilmesi, gıda harcamalarında ek destekler sağlanması gibi (cdac.org.sg) entegre yaklaşımlarla programların başarısı artırılmaya çalışılmaktadır.

Sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirmesine yönelik programlar açısından Singapur'da uygulanan en önemli uygulamalardan birisi de “Bizlink İşe Yerleştirme Programı (Employment Placement Bizlink)” dir. Program kapsamında 16-65 yaş arası engelli bireyler için mesleki eğitim merkezleri kurulmuş olup uygun iş imkânlarının araştırılması, iş danışmanlığı ve destek hizmetleri, bu merkezlerde sunulmaktadır (Employment Placement Programme, bizlink.org.sg).

Asya Kıtası ülkelerinin sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi amacına hizmet etmek için yoğun olarak kullandıkları diğer sosyal yardım enstrümanlarından en yaygın olanları, mikro kredi uygulamaları ile TYÇP'larıdır.

Mikro kredinin en yaygın sosyal yardım enstrümanı olarak kullanıldığı ülkelerden birisi Bangladeş'dir. Bangladeş'te uygulanan mikro kredi yardımının, sezonluk krediden tarımsal krediye, afet yönetim kredisinden mikro yatırım kredisinin bedeni çalışmaya dayalı küçük ölçekli iş kurma yardımları örneğine kadar geniş bir yelpazede uygulandığını belirtmek gerekir. Bangladeş'te mikro kredi yoluyla 30 milyon yoksul hane halkı tarım dışında farklı sektör ve iş kollarında kendi kendini istihdam eder hale gelmiş, programların % 90'dan fazlasının faydalancısı olan kadınların sosyal ve ekonomik hayattaki konumları güçlenmiş, sosyal dışlanma azalmıştır (Sarder & Golzare, 2012). Bununla birlikte, sürdürülebilirlik, mutlak yoksullara sınırlı katkı sağlayabilme, yönetim eksikliği açılarından hâlihazırda mikro krediye yönelik bazı tereddütler bulunmaktadır. Mikro kredi uygulamalarının kırsal bölgelerde arzu edilen sonuçları sağlamaması üzerine kırsal alanlarda TYÇP'ları dizayn eden Bangladeş, 2008-2013 yılları arasında hedef grup olarak seçtiği "kırsal bölgelerde yaşayan mutlak yoksul kadınlara", ağırlıklı olarak yol bakım onarımı, ağaçlandırma gibi işlerde sosyal yardıma karşılık istihdam fırsatı sunmuş, yıllık yaklaşık 52.000 kadın bu projeden faydalanmıştır (Local Government Engineering Development, lged.gov.bd).

Bangladeş, uygulanan bu programın başarılı olması sonucunda 2010 yılında özel olarak belirlenmiş olan ve yoksulluğun en yoğun olarak yaşandığı 81 Bölgede "En Yoksul Kişi/Haneler İçin İstihdam Oluşturma Programı (Employment Generation for the Hard-Core Poor)" adlı programın uygulamasını devam ettirme kararı almıştır (mofdm.gov.bd).

Sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi amacı doğrultusunda son yıllarda görülür adımlar atmaya başlayan Çin Hükümeti Sosyal İşler Bakanlığı tarafından belirlenen ilkeler doğrultusunda 2010 yılından sonra sosyal yardım konusunda aktif eylem içinde olan yerel yönetimlere; "aktif olarak 6 aydır iş aramayan ya da kendisine yapılan 3 iş teklifini reddeden" kişilere yapılan sosyal yardımları azaltma ya da bitirme hakkını yasal olarak tanımıştır (Ngok, Chan & Peng, 2011).

1970-1980'li yıllarda Tayvan'ın, 1997'de Güney Kore'nin, 2008'de Çin'in yoğun olarak hissettiği ekonomik krizin etkileri sonucunda anılan ülkelerin her biri, sosyal yardım harcamalarını azaltarak verimini yükseltmek ve istihdam artışına yönelik güçlü beklentileri, sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi stratejisini hızlı biçimde uygulayarak gidermeye çalışmışlardır.

Bir diğer Uzak Doğu ülkesi Japonya'da, 1995'ten itibaren klasik aile yapısının gücünü kaybetmesi, işsizliğin ve yoksulluğun artması nedeniyle kamusal sosyal yardım sistemi artan bir ilgiyle tartışılmaya, artan kamusal sosyal yardım yükü (2013 Mart Ayında 21.610.000 kişi ve 3 kişilik bir aile için ortalama 1.621 ABD Doları) sorgulanmaya başlanmış, 2008 yılında yaşanan global krizin etkilerini ve artan sosyal yardım harcamalarını azaltmak üzere yerel yönetimlerce merkezi hükümete istihdam bağlantılı şartlı sosyal yardımların etkinleştirilmesi, "çalışabilir" ancak "tembel" bireylerin yardım sisteminin dışında bırakılması önerilmiştir (Kobayashi, 2014). Japon yerel yönetimlerinin, finansmanının % 25'inden sorumlu oldukları sosyal yardım uygulamalarını daha verimli kılmak için getirdikleri öneri, iş bulamasa dahi sosyal yardım alan herkesin "gönüllü" olarak kamusal işlerde çalıştırılması; örneğin uygun olmayan yerlere park edilen bisikletlerin kaldırılması vb. ve bu gönüllü çalışmaların bir iş bulana kadar devam ettirilmesi yönünde olmuştur. Özünde bu öneri; çalışma kültürünün kaybedilmemesini sağlama düşüncesine dayanmaktadır. Kobayashi'ye (2014) göre "bireyi bağımsızlaştıran ve yönetimi küçülten yapı'sıyla sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi programları, uzun dönemde Japonya'da klasik sosyal yardımın yerine geçecektir.

Özellikle Doğu Asya ülkelerinin tam istihdamı yüksek bir hedef olarak belirleyen yaklaşımları (Jacobs, 1998) dahilinde sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarını düşürme yönündeki beklentileri, son yıllarda Asya Kıtası'nda şartlı sosyal yardımların etkinleştirilmesi amacına yönelik tartışma ve söylemleri ortaya çıkarmakta olup ekonomik kriz dönemleri başta olmak üzere çoğu durumda sosyal yardım sistemlerinin bu tartışmalar ekseninde şekillenmeye başladığını söylemek mümkündür.

2. 4. Avrupa Ülkeleri Uygulamaları

“Yoksul Yasaları”nın çıktığı ilk günden bugüne kadar gerek teorik, gerekse uygulama planında bugüne değin yoğun tartışmaların yaşandığı, uygulama zenginliğinin tarih içinde toplumsal yaşam ve kurumsal yapılar nezdinde tecrübe edildiği ülkelerin en yoğun olarak bulunduğu kıta, Avrupa Kıtası'dır.

Avrupa Kıtası'nda sosyal yardım-istihdam bağlantısı incelenirken ilk olarak ele alınması gereken ülke, 1601 yılında çıkardığı “Yoksul Yasası” ile sosyal yardımı kamusal anlamda sistematik olarak ilk kez ele alan, sosyal yardımı seküler bir yapı içinde değerlendirerek "emek" kavramıyla doğrudan ilişkisini ortaya koymaya çalışan düzenlemeleriyle İngiltere'dir (Akyüz, 2008).

Günümüzde gelmiş olduğu nokta itibariyle İngiliz Refah Devleti, vatandaşlarına sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerini evrensel bir bakış açısıyla sunmayı bir sorumluluk olarak görür, bununla birlikte yoksullara yönelik sosyal yardım hizmetini "çalışmayacak durumdaki" bireylerle sınırlı tutar (Barbier, 2001).

Tarihi perspektiften hareketle günümüz uygulamalarında da sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi amacını bu konudaki sosyal politikasının merkezine oturtan İngiltere'nin, 1998 yılında uygulamaya koyduğu Yeni Düzen (New Deal) programları, dikkat çekici niteliktedir. Birincil hedef olarak 18-24 yaş aralığındaki genç işsizleri hedefleyen bu programlar 6 ay ve daha fazla süredir işsiz olan bireyleri kapsar iken zaman içinde kapsamı genişletilmiş, 18 aydan fazla süredir işsiz olan 25 yaş üzerindeki bireyler, okula giden çocukları olan yalnız ebeveynler, engelliler, 50 yaş üzerindeki bireyler -hatta gelecek vadedenden müzisyenler gibi gruplar- farklı Yeni Düzen programlarının hedef grupları olarak belirlenmiştir.

Program, hem sosyal yardım, hem de istihdam politikalarının ortak hedeflerine hizmet eder. Programın durum yönetimi (case management) anlayışı doğrultusunda kurgulanması, genç istihdamını, iş bulma çabalarını desteklemek, işe yönelik eğitimler vermek ve farklı işyerlerinde çalışma imkânı sağlayarak iş tecrübesi kazandırmak gibi eylemlerle gençlerin hızlı şekilde iş piyasalarına girmesini amaçlar.

Programın uygulanması sonrasında yüksek oranda görülen sosyal uyum artışı ile programın uygulamasında yer alan hedef kitlenin memnuniyeti (Stafford, 2002), programın genel itibariyle fayda sağladığını, uygulamaya yönelik revizelerle birlikte devam etmesinin verimlilik sağlayacağını ortaya koymaktadır.

Şartlı sosyal yardım programlarının etkinleştirilmesi amacına uygulamalarıyla değer katan bir diğer Avrupa ülkesi de Fransa'dır. Fransa, “Asgari Uyum Geliri (Revenue Minimum D'Insertion)” adlı sosyal yardım-istihdam bağlantısını etkinleştirmeyi amaçlayan yasayı 1988 yılında çıkarmış, muhtaç bireyleri uygun yaşam koşullarına kavuşturmayı, yoksulları iş koşulları yönünden yeterli uyum düzeyine ulaştırmayı temel hedef olarak belirlemiştir (Revenue Minimum D'Insertion, rmi-fr.com).

“Asgari Uyum Geliri Programı”, tekil bir istihdam programı olmayıp birçok sosyal hizmet uygulamasını da içeren entegre bir programdır. Program, kaynakların uygun yeterlilikte olmaması ve kötü işlerde düşük ücretli istihdamın önünü açması nedeniyle eleştirilmektedir (Barbier, 2001).

Fraisse'nin, "Asgari Uyum Yasası"nın uygulamasını değerlendirdiği çalışmada (Fraisse, 2002); yasanın gerçek amacının "iş arayan, iş ya da mekân değiştiren yoksul-işsiz bireylerin sosyal yardımdan yararlanma esaslarını belirlemek" olduğu ifade edildikten sonra programdan faydalananların görüşlerine başvurulmuştur. Katılımcılar kendilerine dair "çalışma kültürünün zayıfladığı" yönündeki yargıları şüpheli bulmuşlar, hâlihazırda iş aradıkları için programa katıldıklarını belirtmişler, program kapsamında sunulan işleri "geçici, kötü ve düşük ücretli işler" olarak değerlendirmişlerdir.

Kaya'nın da (2009) belirttiği gibi; Fransa'da "Asgari Uyum Yasası" olarak uygulanan sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi eylemi, gerek sosyal uyumu artırmaya çalışan yapısı, gerekse kişiye ve duruma özgü çözümler üretmeye elverişli yapısı nedeniyle güçlü yönleri sahiptir.

Kıta Avrupa'sında, sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesine yönelik diğer uygulamalara bakıldığında;

a-) Almanya'da "Sosyal Yardım Yasası (Social Assistance Act)" kapsamında sosyal yardım talep edenlere iş önerisinde bulunulması, "Yarınlar için İş (Hilfe zur Arbeit)" gibi programlarla sürekli olarak yeni iş pozisyonları oluşturma arayışı içinde olunması, çalışabilir haldeki yoksulların doğrudan "işsiz" olarak sisteme kaydının yapılması, kişilere "Bireysel Yaşam Planları" hazırlanarak kişinin yeterli vasfı yoksa vasfı kazandırmak üzere eğitim faaliyetlerine yönlendirilmesi (Voges & Lemnitzer, 2002)

b-) Hollanda'da 1992 yılından sonra yürürlüğe giren "Genç İstihdamı Yasası (Youth Employment Act)" kapsamında pasif önlemlerden çok aktifleştirme çabalarına yer veren, 18-22 yaş arasındaki gençlerin uzun dönemli istihdama kazandırılarak yoksulluk çizgisi dışında tutulmasını sağlamaya çalışan "devletçe sübvans edilen iş imkânları sağlanması" uygulamasının, katılımcının uygulayıcısının önerilerine uymaması halinde sosyal yardımın keskin şekilde kesildiği programları (Spies, 2002),

c-) İsveç'te 1998 yılında kabul edilen "Sosyal Hizmetler Yasası (Social Services Act)" doğrultusunda sosyal yardım talep edenlerden çalışabilir durumda olanlara iş arama faaliyetlerine devam etme, yerel işlerde çalışma ya da işe yönelik staj-eğitim faaliyetlerine katılma şartının ön koşul olarak uygulanması (Kildal, 2000); farklı bir program ile işsiz ve yoksul olup sosyal yardımdan faydalanmak isteyen 25 yaş altındaki bireyler, 25 yaş üstünde olmakla birlikte iş piyasasının yükselen kalite talebiyle birlikte niteliğini artırmak isteyenler ile sömestr ve yaz tatillerindeki öğrenciler için yerel işlerde çalışma şartına bağlı uygulamalar (Giertz, 2004),

belli başlı uygulamalar olarak dikkat çekmektedir.

Avrupa Kıtası'nda bulunan ülkelerin sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi eylemine yönelik temel çıkış noktasının; yaşanan nüfus, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarında gözle görülür artış eğilimi ile cömert sosyal yardım enstrümanlarına güvenerek çalışma kültüründen uzaklaşan genç nüfus ve göçmenlerin sayılarının artması olduğu söylenebilir. 1980'li yıllara kadar gelişmiş refah devletleri olarak vatandaşlarına çok geniş sosyal harcamalarda bulunan Avrupa ülkeleri, yukarıda belirtilen nedenlerle sosyal yardım sistemlerini gözden geçirme ihtiyacı hissederek işsiz bireylerin yoksulluğa daha yüksek oranda düşme riskinin görülmesini müteakiben yaptıkları yasal ve kurumsal düzenlemeler ile sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi eylemine yönelik önemli adımlar atmışlardır.

Sosyal yardım harcamalarını azaltarak istihdama dair verimliliği de artıran bu uygulamalar; aktif işgücü politikalarıyla koordineli olarak uygulanmak suretiyle ekonomik kriz dönemlerinde kurtuluş reçetesi olarak görülmüş ve başarılı sonuçlar doğurmuştur. Avrupa'nın genel sosyal yardım anlayışının "vatandaşlara sunulan bir temel hak/insan hakkı" yönünde olduğu

belirtmekle birlikte, Avrupa ülkelerinin çoğunluğunda uygulanan şartlı sosyal yardımlar, buna bağlı olarak sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi eylemine yönelik tutumlar, literatürde çoğunlukla bir insan hakkı ihlali olarak değerlendirilmediği gibi kişilere dayatılan zorunlu uygulamalar olarak değil, tersine, yoksulluk kısır döngüsüne düşmemek, ya da yoksul ise bulunduğu durumdan kurtulmak isteyen işsiz bireylere sunulan bir fırsat olarak görülmektedir.

Sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesine yönelik programların genel olarak başarılı olduğu ve kurumsal yapılar eliyle yürütüldüğü Avrupa Kıtası ülkelerinin başarısının en önemli unsurunun; kamuoyu tartışmalarıyla şekillenen iradeyi net şekilde ortaya koyan yasal altyapıyı doğru biçimde oluşturarak yerel ve sivil inisiyatiflerle koordineli şekilde tavizsiz tavırla uygulamayı gerçekleştirmesi olduğu görülmektedir. Almanya, Fransa, Danimarka gibi bir takım ülkelerin, sosyal yardımı hak etmemesine rağmen yardım almaya devam ederek sistemi suiistimal edenlere karşı rücu ve tazminat haklarını sert şekilde uygulamaları, bu bakışı destekleyen önemli bir olgu olarak ifade edilebilir.

Çoğu gelişmiş ülkenin 1990'dan beri sosyal yardım sistemini yenilediğini belirten Leisering (2010), modern sosyal yardım sistemlerinin en önemli özelliklerinden birisinin sadece kısa dönemli etkiler doğuran değil, uzun dönemli planlamalar yapması olduğunu ifade etmekte, gelişmiş batılı ülkelerin sosyal yardım-istihdam bağlantısını etkinleştiren modern biçimlerinin gelişmekte olan ülkeler için bir esin kaynağı olabileceğini söylemektedir.

Çalışma şartına bağlı sosyal yardım uygulamaları konusunda Avrupa Kıtası'nda en yoğun eleştiriler; vasıfsız ve eğitimsiz bireylerin uzun dönemli istihdam serüveninde korumasız kalacağı, sosyal yardımın uzun dönemde beklenen verimi sağlayamayacağı yönündeki eleştirilerdir. 1999 yılında bu tehlikeyi göz önüne seren Hanesch (1999); düşük ücretle işçi çalıştırma eğiliminde ısrarın tehlikeli olabileceğini belirtmiş, çalışma karşılığı sosyal yardım programlarından bazılarında katılan kişiler tarafından da bu eleştiriler dile getirilmiş olsa da, düşük ücretli iş/işçilerin işgücü piyasasını bu nedenle baskıladığı bir durum bugüne kadar ortaya çıkmamıştır. Bununla birlikte programlar kurgulanırken bu eleştirilerin ve bunlara bağlı olarak çözüm mekanizmalarının dikkatle ele alınması gerektiği söylenebilir.

Avrupa Kıtası ülkeleri, sosyal yardım programlarını yerelleşme eğilimi kapsamında yerel idarelerin yetki ve sorumluluğuna bırakarak uygulamalara esneklik ve etkililik kazandırabileceklerini düşünmekte (Hacımahmutoğlu, 2009), sosyal yardım-istihdam bağlantısının etkinleştirilmesi amacı doğrultusunda oluşturulan kurumsal yapılar, yerel yetkililerin oluşturduğu komisyonlar gibi bu eğilime uygun, verimliliği artıran yapılanmalar olarak kendini göstermektedir.

3. Sonuç ve Genel Değerlendirme

Sosyal yardıma yönelik olarak ülkelerin yapmış olduğu harcamaların artması, refah devleti anlayışının yoksulları bağımlı hale getirdiği yönündeki eleştiriler, yaşanan ekonomik krizlerin ülkelerin genel ekonomik ve sosyal yapılarında ortaya çıkardığı ek sorunlar, özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamusal sosyal yardımları dünya genelinde sorgulanır hale getirmiş, yoksulluk-işsizlik kavramlarının birbirini besleyen ve büyüten yapısı, yoğun olarak gözlemlenmeye ve dile getirilmeye başlanmıştır.

Günümüz dünyasında ideolojik bakışlar; verimlilik, kapasitenin optimal kullanımı, çoklu fayda arayışı gibi yeni paradigmlar karşısında etkisini kaybetmeye başlamış, var olan ön kabullerin sorgulanması ve uygulamaların daha fazla fayda sağlayan alternatifleriyle ikame edilmesi ihtiyacı kaçınılmaz hale gelmiştir.

Sosyal yardım sistem ve enstrümanlarını sorgulayan çoğu dünya ülkesi, sosyal yardım enstrümanlarını çoklu amaçlara hizmet eder tarzda yeniden yapılandırmış, sosyal yardımın

yoksulluğu önleyen bir kamu hizmeti olarak sunulması için, konut, eğitim, sağlık gibi sektörlerde insani yaşam kalitesinin istikrarlı biçimde artırılmasıyla yoksulların bağımlılığının azaltılmasını sağlamaya çalışmıştır.

Sosyal yardımın çalışma şartına bağlı olarak hak edilmesi; genel olarak bir "hak ihlali" olarak algılanmamakta, sosyal harcamaların verimliliğini artıran, birey ile kamusal otoritelerin karşılıklı sorumluluğunu geliştiren bir "fırsat" olarak kabul görmektedir. Diğer taraftan sosyal yardımlarda hak etme koşulu olarak uygulayıcı kurumların belirlediği bir plan dahilinde iş arama faaliyetlerine devam etme, belirli eğitimlere ve gönüllü çalışmalara katılma, mesleki eğitime yönelik staj görme vb. eylemlerde bulunma zorunluluğu, dünya genelinde yaygınlaşan uygulamalar olarak dikkat çekmektedir.

İncelenen ülkelerin sosyal yardım-istihdam bağlantısını etkinleştirme amacı doğrultusunda kıyaslanmaları neticesinde ülke uygulamalarının Tablo 1. de görüldüğü şekilde, “gelişmiş ülke uygulamaları” ve “az gelişmiş ülke uygulamaları” olarak sınıflandırılabilirdiği değerlendirilmektedir. Söz konusu sınıflandırmaya göre “gelişmiş ülke uygulamaları”nın kurumsal, sürekli, güçlü yerel ağları olan, bireysel gelişimi ve istihdamı önceleyen bir yapıda olduğu, “az gelişmiş ülke uygulamaları”nın ise kamusal-merkezi-ulusal bakış açısına sahip, sosyal yardım düzenlemeleri ağırlıklı, kısa vadeli hedefleri içeren ve krizden kurtarma odaklı olarak kurgulandığı değerlendirilmektedir.

Tablo 1: Sosyal Yardım - İstihdam Bağlantısının Etkinleştirilmesi Amacı Doğrultusunda Azgelişmiş ve Gelişmiş Ülke Uygulamalarının Kıyaslanması

GELİŞMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI	KRİTER	AZ GELİŞMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI
Güçlü yasal altyapı	Yasal Altyapı	Zayıf yasal altyapı
Güçlü yerel inisiyatif, STK'ları ve özel sektörle yüksek koordinasyon var	Kurumsal Yapı	Kamusal-merkezi bakış açısı, sektörlerarası koordinasyon zayıf
Genç yoksulluğu ve kadın yoksulluğu odaklı (Görel yoksullar)	Hedef Kitle	Yoksulluğun en uç noktada etkilediği tüm gruplar (Mutlak yoksullar)
Yerel-bölgesel, belirgin hedef kitle (Azınlıklar, göçmenler, bölgesel yoksulluk)	Uygulama Kapsamı	Genel uygulama yapısı, ulusal bakış açısı
Mesleki eğitim, işbaşı eğitimi, özel sektörde işe yerleştirme, gönüllü yerel hizmetler	Kullanılan Enstrümanlar	Kamu yararına çalışma programları, mikrokredi uygulamaları
Sosyal dışlanmayı azaltma, yoksulluk kısır döngüsünü kırma, bireyi yetkinleştirme	Temel Hedef	Krizden kurtarma, yoksulluğun görülür şiddetini azaltma
Güçlü kurumsal yapı, bireye-olaya özgü, durum yönetimi esaslı	Uygulama Biçimi	Geçici süre ile kurumsal kapasite güçlendirilmesi, genel uygulamalar
Proaktif bakış, orta-uzun vadeli hedefler	Bakış Açısı	Reaktif bakış, kısa vadeli hedefler
Temel hedef, sürekli ve istikrarlı çabalar	Yeni İş Alanları Oluşturma	İkincil hedef, tesadüfi örnekler
İstihdama yönelik hedefler ağırlıklı	Program Yoğunluğu	Sosyal yardım düzenlemeleri ağırlıklı
Genel itibarıyla düşük	Memnuniyet Seviyesi	Genel itibarıyla yüksek
Güçlü kurumsal yapı, uygulama zenginliği, kamusal aktörler	Güçlü Yanları	Azgelişmiş ekonomi, düşük işgücü ücretleri
Yüksek beklentiler, yaşlanan nüfus	Zayıf Yanları	Zayıf kurumsal kapasite, bilgi-tecrübe eksikliği, özkaynaklar dışındaki finansman kaynaklarına bağımlı oluş

Kaynak: Ülke uygulamaları incelenerek yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Programların uygulanması sonrasında katılımcıların geribildirimlerinden elde edilen sonuçlara göre ağırlıklı olarak eleştiriler; düşük ücretli işlerde çalışma baskısı, katılımcının yaşadığı mekâna uzak işlerin önerilmesi, bireyin vasfına uygun işlerin önerilmemesi, uygulayıcı kurumların katılımcılara yönelik önyargıların varlığı, yeni iş imkanları oluşturulması gayretlerinin yetersizliği noktalarında toplanmaktadır.

Ülke uygulamalarının hangi sınıfa dahil oldukları hususunda ise genel itibariyle; Kuzey Amerika ve Avrupa ülkeleri uygulamaları "gelişmiş", Asya, Afrika ve Güney Amerika ülkeleri uygulamaları ise "az gelişmiş" uygulamalar olarak nitelendirilebilir.

Kaynakça

- Akyüz, F. (2008). Sosyal yardımdan sosyal sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere sosyal güvenlik sistemlerinin tarihsel dönüşümü. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1(5), 58-70.
- Barbier, J. C. (2001). *Welfare to work policies in Europe, the current challenges and activation policies*, Centre d'études de l'emploi (Document No: 11) web sitesinden erişildi: <http://www.cee-recherche.fr>.
- Barnow, B. S., & Christopher T. K. (2005). *The workforce investment act in eight states*, Albany, New York, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Bergqvist, K., Yngwe, M. A., & Lundberg, O. (2013). Understanding the role of welfare state characteristics for health and inequalities: *An analytical review*. *BMC public health*, 13(1234), 7-8.
- Cairl, T., Madali, L., & Tully, M. (2013). *The workforce investment act in Georgia: recommendations for improvement*, Capstone Final Report, Georgia Budget & Policy Institute, Georgia.
- Chinese Development Assistance Council, *CDAC Workfare Programme: Singapore*, (2015), <http://www.cdac.org.sg/programmes/families/cdac-workfare-programme>, adresinden erişildi.
- Chang, C. F. (2011). Workfare in Taiwan, from social assistance to unemployment absorber. C. K. Chan & K. Ngok, (Eds.), *Welfare reform in East Asia towards workfare?* içinde (ss.78-99). Canada: Routledge.
- Coady, D. (2003). *Alleviating structural poverty in developing countries: The approach of progressa in Mexico*, Washington DC, International Food Policy Research Institute
- Cottingham, P. H., & Besharov, D. J. (2011). "Introduction" *In the workforce investment act: Implementation experiences and evaluation findings*, P. H. Cottingham, & D. J. Besharov (Eds.), (ss. 1-46), Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Dedeoğlu, S. (2009). Eşitlik mi? Ayrımcılık mı? Türkiye'de sosyal devlet, cinsiyet eşitliği politikaları ve kadın istihdamı. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2(21), 41-54.
- Dhemba, J. (1999). Informal sector development: a strategy for alleviating urban poverty in Zimbabwe. *Journal of Social Development in Africa*, 14(2), 5-19.
- Employment Placement Programme, [Bızlink], Şubat 18, 2015, <http://www.bizlink.org.sg/index.php/for-people-with-disabilities/employment-placement>., adresinden erişildi.
- Employment Support Programme, Kasım 11, 2014, <http://www.spd.org.sg/employment-support-programme.html>, adresinden erişildi

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ferrera, M. (1996). The southern model of welfare in social Europe, *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- Fraisse, L. (2002). Executive summary: F. I. Lodemel, (Ed.), *Workfare in six European nations finding from evaluations and recommodations for future development* içinde, (ss. 13-19). US: Fafo.
- Giertz, A. (2004). *Making the poor work, social assistance and activation program in Sweden*, Lund Dissertations in Social Work, (19), Lund University, Sweden, KFS AB.
- Guardia, F. H., Hojman, A., & Larranaga, O. (2011). Evaluating the Chile solidario program: results using the Chile solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía*. 38(1), 129-168.
- Gündoğan, N. (2008). *Türkiye’de yoksulluk ve yoksullukla mücadele*, Ankara Sanayi Odası Yayınları, web sitesinden erişildi: <http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedy/ocak-subat2008/Dosya.pdf>,
- Hacımahmutoğlu, H. (2009). *Türkiye'deki sosyal yardım sisteminin değerlendirilmesi*. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Hanesch, W. (1999). The debate on reforms of social assistance in Western Europe, *Linking welfare and work*, içinde, (ss. 71-86), Dublin, European Foundation.
- Holcomb, P., & Barnow, B. S. (2004). *Serving people with disabilities through the workforce investment act's one stop career centers*, web sitesinden erişildi: www.urban.org/UploadedPDF/411132-ONESTOP-Career-Centers.pdf.
- Ijaiya, G. T. (1998). Alleviating poverty in Nigeria: investing in education as a necessary recipe. *Ilorin Journal of Education*, 18(1), 125-131.
- İlter, O. (2009). *Sosyal yardım alanında SYDV ve STK işbirliği, sorunlar, çözüm önerileri*. Yayınlanmamış sosyal yardım uzmanlık tezi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Jacobs, D. (1998). *Social welfare systems in East Asia: a comparative analysis including private welfare*, Cenfre for Analysis of Social Exclusion, Research Paper (10), London School of Economics, London.
- Kaya, E. (2009). *Yoksullukla mücadelede Avrupa'nın ve Türkiye'nin sosyal yardım modeli*. Yayınlanmamış sosyal yardım uzmanlık tezi, T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Kildal, N. (2000, October). Workfare tendencies in Scandinavian welfare policies, 8th BIEN Congress, Economic Citizenship Rights for the 21st Century’de sunulan bildiri. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.530.9256&rep=rep1&type=pdf> adresinden erişildi.
- Kobayashi, H. (2014). The future of the public assistance reform in Japan: workfare versus basic income, basic income in Japan, Y. Vanderborcht & T. Yamamori (Eds.), *Prospects for a radical idea in a transforming welfare state*, içinde (ss. 83-100). New York: Macmillan.
- Kol, E. (2014). Refah rejimleri açısından sağlık sistemlerinin değerlendirilmesi: Güney Avrupa refah modeli ve Türkiye. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*, 5(10), 131-168.

- Konradi, A., & Schmidt, M. (2004). *Reading between the lines* (3. Baskı). New York: McGraw-Hill.
- Köse, B. (2009). Sosyal bir problem olarak yoksulluk, N. Adak (Ed.), *Sosyal problemler sosyolojisi, dünyadan ve Türkiye'den örnekler içinde* (ss. 235-241). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Leete, L., & Bania, N. (2003). *Workforce investment act service delivery: the case of Oregon, Salem Oregon*, Willamette University Public Policy Research Center.
- Leisering, L. (2010). *Social assistance in developed and developing countries a case of global policy*. Financial Assistance Land Policy and Global Social Rights, Working Paper (4), Dortmund, Floorgroup.
- Local Government Engineering Department (2015). *Development project*, <http://ged.gov.bd/php?projectid=p0035>. adresinden erişildi.
- Ministry of Disaster Management and Relief (2015). *Employment generation for the hard-core poor*, www.mofdm.gov.bd/100%20day%20egp.pdf. adresinden erişildi.
- Murrugarra, E. (2001). *Employability and productivity among older workers: A policy framework and evidence from Latin America*, SP Discussion Paper (1113). The World Bank
- Nelson, K. (2007). *Social assistance developments and means-tested minimum income protection in the developed world 1990-2005*, Stockholm, Swedish Institute for Social Research.
- Ngok, K., Chan, C. K., & Peng Z. (2011). Workfare in mainland China, a reaction to welfare dependency?, C. K. Chan, & K. Ngok (Eds.), *Welfare reform in East Asia, towards workfare?* içinde (ss. 17-40). London: Routledge.
- Ogwumike, F. O. (2002). An appraisal of poverty reduction strategies in Nigeria, *CBN Economic and Financial Review*, 39(4), 1-17.
- Pena, P. (2014). *The politics of the diffusion of conditional cash transfers in Latin America*, Working Paper (201), Brooks World Poverty Institute, Manchester, UK.
- Pogge, T. (2002). *Küresel yoksulluk ve insan hakları*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Revenue Minimum D'Insertion (2015). www.rmi-fr.com. adresinden erişildi.
- Sarder, M. R., & Golzare, N. (2012). *Dynamics of micro finance programs in poverty alleviation in Bangladesh: present status challenges and policy actions*, Research Report. Motijheel, Bangladesh Bank.
- Skills Training Loan, [Yayasan Mendaki], web sitesinden erişildi: <http://www.mendaki.org.sg/search.aspx?q=skill%20training%20loan>.
- Soares, F. V., & Silva, E. (2010). *Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities in Latin America, case studies from Brazil, Chile and Colombia*, London, Overseas Development Institute.
- Spies, H. (2002). Executive summary: The Netherlands, I. Lodemel (Ed.), *Workfare in six European nations finding from evaluations and recommendations for future development* içinde, (ss. 29-35), Fafo Papers (24), US, Fafo.

- Stafford, B., Cornwell, E., Smith, N. & Trickey, H. (2002). Executive summary: UK, I. Lodemel (Ed.), *Workfare in six European nations finding from evaluations and recommodations for future development* içinde (ss. 51-55), Fafo Papers (24), US, Fafo.
- Stampini, M., & Tornarolli, L. (2012). The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: Did they go too far?. *IZA Policy Paper*, (49), 18-19.
- Storen, D., & Dixon, K. A. (1999). *The workforce investment act of 1998 a primer for people with disabilities*, John J. Heldrich Center for Workforce Development at Rutgers, the State University of New Jersey, web sitesinden erişildi: <https://labor.ny.gov/workforcenypartners/PDFs/WIA-Primer-Disabilities.pdf>
- Taşcı, F. (2013). Refah devleti modelleri içinde Türkiye'nin pozisyonu: Yaşlı algısı üzerinden değerlendirmeler. *İnsan ve Toplum Dergisi*, 3(5), 5-35.
- Tutulmaz, Y. S. (2008). Toplumsal riskler ve refah devletleri, *T.C. Maliye Bakanlığı Bülteni*, (17).
- Uğurer, S. G. (2012). *The Unemployment problem and employment creation strategies in Turkey: A comperative perspective*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- United Nations Habitat Report (2011). *Infrastructure for economic development and poverty reduction in Africa*, (Rep. No. 192/10E), Nairobi, Kenya, UN-HABITAT.
- Ünal, F. G. (10 Ekim 2010). Yoksulluğu azaltma stratejilerinin karşılaştırmalı analizi: Türkiye için çıkarılacak dersler, *Uluslararası Yoksullukla Mücadele Stratejileri Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, İstanbul, Başbakanlık SYDGM Yayını, (2).
- Voges, W., & Lemnitzer, J. (2002). *Executive Summary: German*, I. Lodemel (Ed.), *Workfare in six European nations finding from evaluations and recommodations for future development* içinde (ss. 21-27), Fafo Papers (24), US, Fafo,
- Yahaya, K. A., Osemene, O. F. & Abdurraheem, A. (2011). Effectiveness of microfinance banks in alleviating poverty in Kwara State Nigeria. *Global Journal of Management And Business Research*, 11(4), 15-16.